

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Helder Rogério Sant'ana Ferreira
José Aparecido Carlos Ribeiro
Luana Simões Pinheiro (editora)
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)
Marco Antônio Carvalho Natalino
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Previdência Social	Graziela Ansiliero Luis Henrique da Silva de Paiva
Assistência Social	Andrea Barreto de Paiva Elaine Lício Marco Antônio Carvalho Natalino Marina Brito Pinheiro
Saúde	Carlos Octávio Ocké-Rei Edvaldo Batista de Sá Fabiola Sulpino Vieira Luciana Mendes Santos Servo Rodrigo Pucci de Sá e Benevides Sérgio Francisco Piola
Educação	Carolina Esther Kotovitz Rolon Milko Matijascic Paulo Meyer do Nascimento Sérgio Doscher da Fonseca
Cultura	Frederico Augusto Barbosa da Silva Paula Ziviani
Trabalho e Renda	Carlos Henrique Corseuil Felipe Mendonça Russo Sandro Pereira Silva
Desenvolvimento Rural	Alexandre Arbex Valadares Fábio Alves Lilian Bastian Marcelo Galiza Pereira de Sousa
Igualdade Racial	Angelica Kely de Abreu Carolina Pereira Tokarski Danilo Sales Nascimento França Joana Luiza Oliveira Alencar Krislane de Andrade Matias Luana Simões Pinheiro
Igualdade de Gênero	Carolina Pereira Tokarski Joana Luiza Oliveira Alencar Krislane de Andrade Matias Luana Simões Pinheiro
Povos Indígenas	Frederico Augusto Barbosa da Silva Isabella Cristina Lunelli

Notas de Política Social

Vidas Idosas Importam, Mesmo na Pandemia	Ana Amélia Camarano
Pandemia de Covid-19 e Famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial	Débora Freire Cardoso Edson Domingues Aline Magalhães Thiago Simonato Diego Miyajima
Política Fiscal e Resposta Emergencial do Brasil à Pandemia	Rodrigo Octávio Orair

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Políticas sociais : acompanhamento e análise, v. 1 -
(jun. 2000 -). – Brasília : Ipea, 2000 –
v. : il.

Semestral
ISSN : 15184285

1. Política Social – Periódicos. I. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

CDD 362.5

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28>

Para consulta a todas as edições de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, acesse, no site do Ipea, o *link* <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&section=38&Itemid=363> ou siga o caminho de navegação *Início > Publicações > Políticas Sociais*.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7

CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL	23

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL	65

CAPÍTULO 3

SAÚDE	109

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO.....	173

CAPÍTULO 5

CULTURA	219

CAPÍTULO 6

TRABALHO E RENDA.....	253

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL	301

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL.....	347

CAPÍTULO 9

IGUALDADE DE GÊNERO	407

CAPÍTULO 10

POVOS INDÍGENAS	467

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL 507

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 1

VIDAS IDOSAS IMPORTAM, MESMO NA PANDEMIA 509

Ana Amélia Camarano

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 2

PANDEMIA DE COVID-19 E FAMÍLIAS: IMPACTOS DA CRISE
E DA RENDA BÁSICA EMERGENCIAL 539

Débora Freire Cardoso

Edson Domingues

Aline Magalhães

Thiago Simonato

Diego Miyajima

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL 3

POLÍTICA FISCAL E RESPOSTA EMERGENCIAL
DO BRASIL À PANDEMIA 561

Rodrigo Octávio Orair

APRESENTAÇÃO¹

*We are not all in the same boat.
We are in the same storm.
Some have yachts, some have canoes.
And some are drowning.
Just be kind and help whenever you can.*²

Damian Barr

1 INTRODUÇÃO

A frase supracitada, de um escritor britânico, ganhou o mundo após ser dita por Oprah Winfrey. Também contribuiu para sua difusão a postagem no Instagram de George Takei, o querido “Sr. Sulu” de Star Trek. Então, vem da poesia e da *cultura pop*, e não da academia, a primeira frase deste texto. Mas é essencial.

Uma das ideias difundidas pelo senso comum é que tragédias são “democráticas”. Um terremoto. Um tsunami que mata dezenas de milhares de pessoas em questão de horas, apagando do mapa cidades inteiras. Uma explosão no armazém de um porto, devastando bairros inteiros de uma cidade. Uma guerra. Uma pandemia.

Entretanto, ainda que a tragédia atinja sim a todas as pessoas, de todas classes e categorias sociais, a intensidade desse impacto geralmente é distinta. Iniquidades importam. A desigualdade de renda e a resiliência e sustentabilidade dessa renda frente aos desdobramentos da tragédia importam. A desigualdade na riqueza patrimonial e a resiliência e liquidez desse patrimônio frente aos desdobramentos da tragédia importam.

O vírus é, em certa medida, democrático. Pode infectar, adoecer, flagelar e matar a qualquer um. Sim. Mas a pandemia, seus desdobramentos, e os desafios que ela impõe a cada família, e a cada pessoa, não. Tais desafios são profundamente desiguais. E, logicamente, se mostram ainda mais graves quando as desigualdades e os desafios preexistentes já são enormes.

E é nesse sentido que esta edição do boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS) se debruça sobre o ano de 2020, marcado pela pandemia da Covid-19. Não é um texto sobre as milhares de vidas perdidas, ou sobre os milhões de infectados sobreviventes, embora também o seja. Não pretende ser um texto epidemiológico, obviamente, nem sobre vacinas e variantes. O objetivo aqui é, nos diversos capítulos, apresentar e analisar como essa tempestade desafia cada área das políticas sociais, e como estamos sendo capazes de responder e endereçar esses desafios.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/apresentacao>

2. “Nós não estamos todos no mesmo barco. Nós estamos na mesma tempestade. Alguns têm iates, outros têm canoas. E alguns estão se afogando. Apenas seja gentil e ajude sempre que puder”.

Certamente esta edição não será a única – a pandemia não foi superada em 2020 e segue em 2021. E, daqui a muitos anos, ainda teremos que olhar para trás para considerar os danos e as demandas sociais que permanecerão, sejam as chamadas sequelas de longo prazo no campo da saúde, sejam os impactos na trajetória educacional de crianças que ficaram meses sendo atendidas (ou não) por variadas e desiguais soluções de ensino remoto emergencial – para ficar em apenas dois exemplos.

2 UMA PREVISÍVEL E INESPERADA PANDEMIA

Em março de 2015, Bill Gates proferiu uma palestra TED³ que ficou famosa, já àquela época, e que à luz dos dias de hoje impressiona ainda mais. Em menos de 10 minutos, ele apontava os acertos e as lacunas existentes no combate à epidemia causada no ano anterior pelo vírus ebola, na África Ocidental; destacava onde parecia termos tido pequenos “golpes de sorte” que impediram a situação de se tornar muito pior; e concluía que estávamos despreparados, e vulneráveis, à próxima pandemia.

Até aquele momento, cerca de 10 mil pessoas haviam morrido pela epidemia vigente de ebola, quase toda ela circunscrita a três países da África Ocidental: Guiné, Serra Leoa e Libéria. Iniciada em 2013 em Guiné, essa epidemia seria declarada encerrada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) apenas no final de dezembro de 2015, quando esse país passou 42 dias sem novos casos – a Libéria havia sido declarada livre em setembro e Serra Leoa em novembro.⁴

Gates apontava que, apesar do gigantesco trabalho algumas organizações, como a OMS e a Médicos sem Fronteiras (MSF), havia muitas lacunas. A capacidade de mobilizar recursos materiais e profissionais; e de levantar, organizar e analisar informações, por exemplo, estava muito distante do tipo de esforço que vemos ser realizado em ações militares.

Fomos muito mais lentos do que deveríamos ter sido para levar milhares de profissionais a esses países. E uma grande epidemia exigiria centenas de milhares de profissionais. (...) O fracasso de preparação poderia permitir que uma próxima epidemia fosse drasticamente mais devastadora que o ebola. (...) Há três razões para esse vírus não ter se espalhado mais. Primeiro, muito trabalho heroico dos profissionais de saúde. Segundo, a natureza do vírus. O ebola não é transmissível pelo ar. E quando está na fase contagiosa, ele já é tão agressivo que a maioria dos doentes já fica acamada. Sem

3. As TED *talks* (ou palestras TED) são conferências curtas (no máximo 18 minutos) destinadas à propagação de ideias inovadoras e que valham a pena ser disseminadas. Criadas em 1984, como conferências direcionadas aos temas da tecnologia, entretenimento e *design* (TED), atualmente as TED *talks* cobrem quaisquer assuntos, em mais de cem línguas, que possam ajudar a disseminar ideias ao redor do mundo. Para mais informações, ver <www.ted.com>.

4. A República Democrática do Congo enfrentou uma epidemia de ebola entre maio de 2018 e junho de 2020. Um novo surto está em curso na Guiné desde fevereiro de 2021. O ebola foi reconhecido pela primeira vez em 1976, em um surto na República Democrática do Congo, em uma região atravessada pelo rio Ebola, que deu o nome ao vírus. Para mais informações, ver OMS (2020) e Weller (2018).

forças para trabalhar, para ir ao supermercado – ou para pegar um avião. Terceiro, não se espalhou para áreas urbanas. E isto foi pura sorte. (Gates, 2015).

Bill Gates conclui então, que, da próxima vez, poderíamos não ter tanta sorte. Um vírus que não deixe o paciente acamado imediatamente, a ponto de que ele esteja se sentindo suficientemente bem para trabalhar, ir ao mercado ou pegar um avião; um vírus transmissível pelo ar, como foi a gripe espanhola.

Não se trata, obviamente, de atribuir dons proféticos ao grande magnata tecnológico, visionário tornado filantropo já há alguns anos. O que ele traz com rara clareza e didatismo são preocupações que estavam colocadas para uma grande comunidade de especialistas, pesquisadores e instituições. Projetos de alcance global, como o Predict⁵ e o Global Virome,⁶ estudam e monitoram inúmeros vírus em diversos animais hospedeiros – para tentar antecipar o potencial de que tais patógenos passem a circular também entre humanos.

Em fevereiro de 2018, a OMS definiu como prioridade para pesquisa e desenvolvimento (P&D) um conjunto de oito doenças, as quais deveriam ser alvo de uma urgente aceleração no investimento em pesquisas, por possuírem um grave potencial para gerar episódios de crise sanitária e, simultaneamente, causarem grandes danos devido ao baixo conhecimento sobre medicamentos e tratamentos eficazes, bem como sobre vacinas. Na lista original estavam: o vírus ebola; o vírus marburg; a febre hemorrágica da Crimeia-Congo; a febre de Lassa; os coronavírus Mers e Sars; o vírus nipah; a febre de Rift Valley; e o zika. E foi acrescentada uma doença-conceito, a “doença X”, para ressaltar o reconhecimento que uma emergência global de saúde pública poderia ser causada por patógenos ainda não identificados até aquele momento como causadores de doenças em humanos.

A Covid-19, causada por um coronavírus até então desconhecido, certamente se encaixa nas preocupações dos pesquisadores quando fizeram listar entre as prioridades de investigação a “doença X”. Não podemos, contudo, concluir que a Covid-19 é a “doença X” prevista pela OMS, mas apenas que ela é a primeira. Atualmente, entre as prioridades da OMS constam nove doenças, pois a Covid-19 foi acrescentada à lista; mas o espaço destinado à “doença X” – no caso, a próxima – permanece reservado.

3 A CRISE HUMANITÁRIA E A PRODUÇÃO DO IPEA

Em entrevista mais recente, já em plena pandemia, Bill Gates faz outro alerta: se olharmos apenas para as mortes por Covid, subestimaremos o tamanho do revés que estamos sofrendo. Mais uma vez, suas palavras trazem a síntese das preocupações de inumeráveis atores e instituições.

5. Disponível em: <<https://p2.predict.global>>.

6. Disponível em: <<http://www.globalviromeproject.org/>>.

Não há país que não esteja sofrendo um enorme dano. Se você se importa com educação, se você se importa com a questão racial, se você se importa com saúde mental, se você se importa com questões de gênero, se você se importa com o orçamento dos governos e com a disponibilidades de recursos para fazer as coisas que você quer que governos façam, então o custo disto é muito alto. (Gates, 2020).⁷

A crise causada pela pandemia da Covid-19 afeta todas as dimensões da vida. Trata-se de uma crise humanitária; seus impactos na saúde e na atividade econômica são apenas os mais óbvios. Sem dúvida, o fenômeno estimulou a pesquisa e a produção de informação estratégica para ampliar o debate sobre o tema e guiar a tomada de decisão, dados os desafios enormes enfrentados pelos governos e nações, individual e coletivamente, para a implementação de medidas em resposta à pandemia.

Como instituição que traz como missão *aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas*, tal desafio estava colocado ao Ipea. Em resposta, os pesquisadores do Ipea produziram uma contribuição significativa em curto período. A necessidade intensa e urgente de produção e disponibilização de análises e evidências ao debate público e para a tomada de decisão dos gestores tornou possível que, entre março de 2020 e maio de 2021, cerca de 145 documentos fossem publicados tendo por tema central a pandemia da Covid-19 (Vieira, 2021). Essa produção também recebeu destaque na sua divulgação, visto que o instituto criou um sítio eletrônico específico para esta finalidade.⁸ Adicionalmente às publicações, produção mais visível e mensurável do Ipea, incontáveis reuniões, seminários e audiências públicas junto a diversos atores e instituições foram realizadas com a participação dos técnicos e das técnicas do instituto.

Uma produção intensa e intersetorial, para a qual convergiram esforços das várias diretorias do Ipea (Leão, 2020; Silva, Teixeira e Abreu, 2021; Souza Júnior e Cavalcanti, 2020). Para além dos textos e das análises produzidas sobre a face sanitária da crise – medidas de política pública para prevenção e combate à pandemia, no âmbito das políticas de saúde (Sá, 2020; Servo *et al.*, 2020) e além (Moraes, Silva e Toscano, 2020; Moraes, 2021) –, destacam-se também outros temas, como o impacto da pandemia sobre o mercado de trabalho (Corseuil *et al.*, 2021; Carvalho, 2021) e sobre a renda das famílias (Camarano, 2020) – neste olhar, a discussão do Auxílio Emergencial é central, desde a sua concepção inicial (Paiva *et al.*, 2020; Souza *et al.*, 2020; Hecksher e Foguel, 2020; Natalino e Pinheiro, 2020), até sua efetiva implementação (Bartholo *et al.*, 2020). A crise social se desdobra em diversas outras

7. Do original: "There's basically no country that hasn't had very big damage. If you care about education, and if you care about race, if you care about mental health, if you care about gender, if you care about government budgets and having money to do things that you want the government to do, this has cost so much."

8. O *hot site* foi chamado de *Novo coronavírus: estudos sobre a Covid-19*. As publicações relacionadas à pandemia estão disponibilizadas em: <<https://bit.ly/2TNUbeR>>.

ramificações, abordadas em trabalhos, por exemplo, sobre a violência doméstica (Alencar *et al.*, 2020); a necessidade de proteção às crianças e aos adolescentes (Silva e Oliveira, 2020); as evidentes desigualdades raciais (Silva e Silva, 2020; Miranda *et al.*, 2020); as dificuldades no campo do saneamento e da moradia (Rodrigues, 2020; Santos, 2020); as vulnerabilidades urgentes da população em situação de rua (Silva, Natalino e Pinheiro, 2020); e a emergencial e repentina adoção do ensino remoto por dezenas de milhões de estudantes em todos os níveis de ensino (Nascimento *et al.*, 2020; Kubota, 2020). Simultaneamente, a preocupação com os efeitos da pandemia sobre a atividade econômica (Amitrano, Magalhães e Silva, 2020; Silva, 2020; Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Mora, 2020) e as finanças públicas também se fez presente – bem como sobre a sustentabilidade das medidas implementadas para combater as diversas faces da crise trazida pela pandemia.

Nesse sentido, esta edição, de número 28, do BPS vem se somar a esse esforço. Em seus dez capítulos setoriais e nas três notas de política social, este BPS lança olhares sobre várias das muitas dimensões críticas as quais enfrenta a sociedade brasileira – questões trazidas, agravadas ou simplesmente reveladas pela pandemia da Covid-19.

O capítulo 1 faz seu tradicional e sistemático acompanhamento da política previdenciária. Após a introdução, analisa, na seção 2, a Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual implantou regras transitórias e permanentes para a realização de ajustes paramétricos nos regimes públicos de Previdência Social, e a Lei Ordinária nº 13.954/2019, que adotou novas disposições para o Sistema de Proteção Social dos Militares, além de citar as medidas em curso visando melhorias na gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 133/2019, que propõe que estados, Distrito Federal e municípios adotem em seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Na seção 3, o capítulo analisa a cobertura previdenciária e a trajetória do resultado previdenciário. A seção 4 encerra o capítulo fazendo uma breve reflexão sobre os desafios que permanecem, seja por ainda não terem sido endereçados adequadamente, seja por transformações sociais contínuas que os renovam e recolocam, exigindo constante monitoramento e ajustes periódicos.

O capítulo 2 analisa a dinâmica da política de assistência social no contexto pandêmico. Para isso, são considerados seus aspectos centrais de operacionalização – provisão de serviços, oferta de benefícios, financiamento da política, mecanismos de governança interfederativa e participativa, entre outros. Quatro seções, incluindo a primeira introdutória, compõem o capítulo. Na seção 2, é apresentado um breve panorama da política de assistência social no período anterior à pandemia, com especial atenção ao ano de 2019 – primeiro ano da atual gestão do governo federal –,

no qual são discutidos dados referentes à evolução dos gastos com serviços e benefícios socioassistenciais. Na seção 3, o capítulo traz à discussão as principais medidas adotadas pelo governo federal no âmbito da política de assistência social para o enfrentamento das consequências sociais da crise em saúde pública. São apresentadas as medidas relacionadas às transferências monetárias de caráter assistencial – como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF) e a criação do Auxílio Emergencial –, bem como as relacionadas ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais nos estados e municípios. Na seção 4, debatem-se algumas perspectivas para a política de assistência social no país nos próximos anos, dadas as dificuldades que já vinham sendo observadas antes da pandemia, e que se intensificaram a partir de então. Como conclusão, o capítulo reforça dois pontos. Primeiro, o papel relevante do conjunto de serviços e benefícios socioassistenciais na mitigação dos impactos perversos da pandemia sobre as condições de vida de uma grande parcela das famílias brasileiras, mesmo apesar das fragilidades que o sistema já vinha enfrentando desde a crise econômica iniciada no país em 2015/2016. Segundo, a necessidade de planejamento e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) frente às novas incertezas que se deflagram, sobretudo em termos de manutenção de fontes seguras de financiamento e instrumentos efetivos de gestão, e ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais, que devem resultar no aumento da demanda pela política.

O capítulo 3, de saúde, adquire nesta edição temática importância particular. Diante do contexto pandêmico da Covid-19, as discussões sobre as estratégias de enfrentamento da pandemia, os impactos do vírus nas populações em termos de morbimortalidade e as capacidades de resposta do Estado tornam-se centrais. Neste sentido, esse capítulo tem como objetivo documentar e analisar a atuação do governo brasileiro no enfrentamento da crise sanitária que se instalou no Brasil em 2020, partindo, para isso, de uma leitura do contexto das políticas de saúde no país no período pré-pandêmico. É a partir da junção das potencialidades e dos limites que o Sistema Único de Saúde (SUS) já enfrentava antes da pandemia e das enormes demandas que sobre ele se impuseram com a chegada e a rápida disseminação do vírus no Brasil que se chega ao cenário vivenciado pelo país no ano de 2020. O SUS precisou, como o capítulo demonstra em sua primeira seção, se organizar muito rapidamente para atender às diferentes necessidades provocadas pela crise sanitária, as quais se somaram às dificuldades já impostas por crises anteriores que vinham marcando o país, como a crise econômica e política. A seção 2 do capítulo procura exatamente oferecer aos leitores essa contextualização do período pré-pandemia, destacando: i) os limites ao financiamento das políticas devido, especialmente, ao constrangimento imposto pelo teto de gastos; ii) a execução orçamentária do Ministério da Saúde (MS) e as estratégias adotadas para fazer valer o teto de gastos e, ao mesmo tempo, garantir a implementação das ações

necessárias; iii) a fragilidade da coordenação federativa do SUS; iv) a organização da rede regionalizada de saúde; e iv) as mudanças no Programa Mais Médicos (PMM) e o financiamento da atenção primária à saúde. A seção 3, por sua vez, aborda diretamente a pandemia da Covid-19 e as respostas que o governo brasileiro adotou, tanto no nível federal, quanto nas esferas subnacionais. A seção se inicia com uma revisão da experiência internacional e das diferentes estratégias adotadas pelos países e, na sequência, o contexto brasileiro é abordado, conferindo-se destaque à ausência de uma coordenação nacional para atuação, às desigualdades no acesso e nos resultados em saúde para diferentes grupos populacionais e aos desafios que os recursos humanos do setor saúde tiveram que enfrentar neste contexto. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações finais e perspectivas para o ano de 2021, para o qual já se apontava, no momento de elaboração do texto, o surgimento de uma segunda onda da pandemia, ainda mais intensa.

O capítulo 4, que se dedica à pauta da educação, sublinha as principais medidas adotadas em 2019 e 2020 na educação básica e superior e seus efeitos sobre as políticas públicas de educação no contexto da pandemia. Na educação básica, foram destacadas as questões relacionadas à alfabetização, ao fomento de escolas cívico-militares, à necessidade de melhoria da aprendizagem e do fluxo escolar nos ensinos fundamental e médio, e ao novo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que se tornou permanente por meio de emenda constitucional. Na educação superior, o foco foi o ensino remoto em cursos presenciais e os desafios para os segmentos público e privado dessa etapa de ensino. Após essa primeira análise, o capítulo destacou as consequências da pandemia para a educação brasileira, duramente atingida pelas medidas de distanciamento social. A suspensão do ensino presencial colocou em relevo as fortes desigualdades sociais do país, que se refletem nas dificuldades de acesso às tecnologias para o ensino remoto para as populações mais carentes. Nesse contexto, foram analisados os desafios enfrentados para a retomada parcial das aulas presenciais.

O capítulo 5, que aborda direitos e políticas públicas para povos indígenas, tem como tema geral as questões políticas, culturais e sanitárias que incidem – e tensionam – a política assistencial de garantia de renda dirigida aos povos indígenas durante a pandemia. Tomando como caso emblemático os problemas relativos ao pagamento do Auxílio Emergencial à população indígena de São Gabriel da Cachoeira (no Amazonas), cujo perfil territorial e demográfico é marcado pela pluralidade de povos indígenas, o texto aborda, por um lado, as inadequações existentes entre o desenho e a forma de implementação das políticas de garantia de renda e, por outro lado, a formação social e cultural característica das populações indígenas. Os autores observam que, no contexto da pandemia da Covid-19, as inadequações relativas ao enquadramento dos povos indígenas na categoria de *beneficiários da política social* são agravadas pela vulnerabilidade sanitária dessas populações. Dando

destaque ao protagonismo assumido pelo Poder Judiciário na gestão dos impactos sociais e sanitários dos programas de transferência de renda destinados aos povos indígenas, o capítulo conclui com uma discussão teórica para analisar em que medida o processo por meio do qual esses povos acessaram o Auxílio Emergencial se orientou segundo regras regulativas ou regras constitutivas, isto é, mobilizando categorias preexistentes ou constituindo novas categorias sociais.

O capítulo 6 analisa os impactos da pandemia da Covid-19 sobre o comportamento recente da economia e do mercado de trabalho brasileiro, bem como das políticas adotadas em nível federal para mitigar seus efeitos e proteger a população mais vulnerável. O texto está organizado em quatro seções, incluindo a primeira introdutória. Na seção 2, são debatidos os principais indicadores econômicos e de mercado de trabalho recentes do Brasil. Para compreender os efeitos da crise atual e sua possível evolução, o capítulo adota como recurso analítico uma perspectiva comparada, utilizando-se do período de recessão econômica vivido entre 2015 e 2017 como referência para analisar peculiaridades do momento atual. Na seção 3, o capítulo faz uma discussão sobre ações e programas governamentais de estímulo à economia e de proteção social, acionados para combater os efeitos da crise pandêmica no plano nacional. Para isso, a seção aborda três temas de intervenção: i) medidas de provisão de liquidez a empresas; ii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e iii) programa de Auxílio Emergencial. Por fim, a seção 4 conclui que o conjunto de dados disponível sobre a economia e o mercado de trabalho no Brasil em 2020 revela que a magnitude e a rapidez dos impactos da crise em decorrência da pandemia da Covid-19 não têm precedentes na história recente do país, mesmo quando se compara com a forte recessão econômica ocorrida anteriormente em 2015/2016. Outro importante resultado das análises é que públicos historicamente mais vulneráveis foram os que mais sofreram perdas ao longo de 2020, como os negros, as mulheres, os mais jovens, os menos escolarizados e os residentes das regiões Norte e Nordeste do país.

O capítulo 7, dedicado às políticas de desenvolvimento rural, inicia sua análise apresentando o processo de perda de institucionalidade e de recursos das políticas orientadas à agricultura familiar à luz do conceito de “desmantelamento de políticas públicas”, proposto por Bauer *et al.* (2012). Com a emergência em saúde pública relacionada à pandemia da Covid-19, entretanto, os autores argumentam que os rumos dessas políticas foram relativamente alterados. Dado que a agricultura familiar é a grande responsável pela produção dos alimentos consumidos no país, os riscos de desabastecimento e o aumento dos preços dos alimentos criaram um ambiente um pouco mais favorável às demandas dos agricultores e das agricultoras familiares. Nesse contexto, aproveitando-se do arcabouço prévio de políticas, ações e normativos, alguns instrumentos de política foram fortalecidos. Ainda que apresentem uma reversão da tendência,

contudo, muitas dessas medidas têm limites no seu alcance e a isso se soma a não inclusão dos agricultores familiares como um segmento específico para receber o Auxílio Emergencial, privando-os de uma garantia imediata de renda para subsistência. Nas análises, os autores afirmam ser cedo para estimar os reais efeitos da pandemia e das respostas governamentais para garantias de renda e de trabalho para os agricultores familiares. Ainda assim, resta demonstrada a importância desse segmento para a construção de sistemas de provisão às áreas urbanas e os apontamentos para uma agenda e discussão sobre a garantia de acesso a alimentos mais saudáveis.

O capítulo 8 se debruça sobre o tema da igualdade racial e ressalta o atual processo de desmonte das políticas de promoção da igualdade racial e a retomada, na agenda pública, do discurso de democracia racial e da inexistência do racismo enquanto estruturante da sociedade brasileira, reconhecendo-o apenas em sua manifestação individual desviante. Partindo desse contexto, vigente no início dos anos 2020, o estudo analisa os impactos recentes causados pela Covid-19, os quais atingem mais fortemente as vidas e os trabalhos dos negros e provocam ainda maior incidência da fome nesse segmento populacional. Ademais, o texto destaca graves episódios recentes de mortes provocadas pela violência policial, mesmo em um contexto de denúncia de genocídio pelo movimento negro. O capítulo se divide em quatro seções. A seção primeira abre a discussão dos impactos diferenciados da Covid-19 sobre uma sociedade já estruturalmente desigual em termos raciais, como é o caso da brasileira. A seção 2 apresenta o contexto pré-Covid, recuperando o alvorecer da institucionalização de políticas para a igualdade racial no início deste século em âmbito federal e um recente ocaso dessas políticas, bem como retratando a inserção estruturalmente mais precária dos negros no mercado de trabalho brasileiro. A seção 3, a partir de diferentes estudos, mostra como a pandemia impacta de forma mais amplificada a ocupação, a renda, a saúde e a vida dos negros, deteriorando uma situação já grave. Por fim, nas considerações finais, o capítulo reúne elementos relevantes para retratar o quadro de violência marcado pela mortalidade desproporcionalmente maior para os negros, seja pelo vírus, seja pela fome, que decorre da crise econômica amplificada pela crise sanitária, seja pela violência policial, que permanece mesmo no contexto pandêmico.

O capítulo 9, dedicado à pauta da igualdade de gênero, analisa os impactos da grave crise sanitária e econômica sobre as mulheres, a partir da perspectiva interseccional. A seção 1 introduz brevemente a discussão sobre a pandemia e seus efeitos na saúde e na economia, já indicando que as crises sanitária e econômica provocaram impactos que não são sentidos da mesma forma por toda a sociedade, nem mesmo por todas as mulheres. Na seção 2, o capítulo trata da situação das políticas para mulheres antes da epidemia, mais precisamente em 2019, revelando

um cenário marcado por interrupções de políticas e redução de recursos, e pela maior permeabilidade de um discurso conservador familista no governo federal. Esses parecem ser elementos centrais para a construção de uma *nova política para as mulheres*. A seção 3 analisa os efeitos da pandemia do novo coronavírus sobre as mulheres no Brasil, destacando a questão do trabalho e da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Ao tratar das trabalhadoras da linha de frente de combate à pandemia da Covid-19, dos impactos sobre o emprego e a renda das mulheres, da intensificação das jornadas de trabalho reprodutivo e dos impactos na produção acadêmica de mulheres cientistas e da violência doméstica, o capítulo deixa claro que as mulheres são mais impactadas que os homens; e que as mulheres negras e pobres, mais que as brancas e das classes médias e altas. Em outras palavras, o capítulo revela de forma contundente que as desigualdades estruturais da sociedade brasileira são reforçadas pela pandemia. Por fim, a última seção traz algumas considerações finais sobre os efeitos da pandemia sobre a vida cotidiana das mulheres, sublinhando que o atual cenário deixou ainda mais evidente o quanto a provisão de cuidados é essencial para a sociedade e o quanto nossa sociedade ainda é dependente do cuidado ofertado no campo das famílias pelas mulheres.

O tema que serve de eixo ao capítulo 10, dedicado à política cultural, é o longo processo de elaboração e implementação da Lei Aldir Blanc (LAB), promulgada no contexto da pandemia da Covid-19 para mitigar os efeitos econômicos fortemente negativos que as medidas de isolamento social adotadas no país trouxeram aos trabalhadores do setor. Calcada em uma cronologia dos documentos que regulamentaram a LAB, a análise desenvolvida no texto ressalta a morosidade do processo de uma lei que se pretendia emergencial. As disputas políticas entre os poderes Legislativo e Executivo no âmbito federal, assim como a falta de clareza sobre os mecanismos de operacionalização da LAB desencadearam um extenso debate entre os agentes culturais sobre os sentidos político-institucionais da LAB: lei de emergência, criada no contexto desafiador da pandemia, e retomada da agenda do pacto federalista no campo das políticas públicas de cultura. Noutros termos, o capítulo questiona se, a despeito do seu caráter conjuntural, a implementação da LAB, articulando a normatização e o financiamento da União com as instâncias de execução *na ponta* de estados e municípios, teria potencial para lançar as bases do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Como desdobramento do tema, os autores apontam os problemas e as distorções que poderiam advir da adoção do mesmo processo de descentralização e alocação de recursos aos estados e municípios utilizado pela LAB. Tanto as disparidades intrínsecas a esse formato de distribuição dos recursos quanto as dificuldades de operacionalização da LAB em municípios de baixa capacidade administrativa são, ao final, indicativos dos desafios impostos ao governo federal na coordenação das políticas culturais e na possibilidade de construção de um federalismo cultural.

A primeira nota de política social, intitulada *Vidas idosas importam, mesmo na pandemia*, de autoria de Ana Amélia Camarano, traz para a discussão o impacto da pandemia sobre os idosos brasileiros e sobre o trabalho de cuidados a eles ofertado prioritariamente pelas famílias e subsidiariamente pelas políticas públicas ou o mercado. A seção 1 abre a discussão, indicando ao leitor como a universalização da seguridade social, ao garantir uma renda aos idosos – seja via Previdência Social, seja via assistência – produziu efeitos sobre a valorização desta população. Esta valorização se deu não apenas no campo simbólico, mas também do ponto de vista econômico, uma vez que os idosos em geral deixaram de ser dependentes para se transformarem, muitas vezes, nos principais provedores domiciliares. Com isso, a autora destaca como os impactos da pandemia da Covid-19 são múltiplos em relação a esta população e a suas famílias, cabendo destacar dois tipos: i) os impactos relacionados às perdas de vidas humanas, com sobremortalidade de idosos ao longo do primeiro ano da pandemia, e à redução da renda das famílias, seja pela morte de um idoso provedor, seja pela perda de sua ocupação e a dificuldade de acessar outro trabalho; e ii) os impactos que decorrem da oferta inadequada e insuficiente de cuidados a esse grupo, desvelando a vulnerabilidade dos idosos – tanto os que são cuidados nos domicílios, quanto os que vivem nas instituições de longa permanência –, bem como as precárias condições de trabalho dos cuidadores e a ausência do Estado no provimento do cuidado. A partir deste marco, a autora discute, na seção 2, as questões de morbidade que afetam a população idosa e que impactam na sua sobremortalidade pela Covid-19, trazendo para a análise as desigualdades de gênero e raça que marcam estes fenômenos. A seção 3, por sua vez, apresenta os impactos da pandemia sobre a renda das famílias compostas por idosos e os efeitos da ausência da renda destes idosos (pelo desemprego ou morte) sobre a renda familiar, aumentando a dependência dos benefícios da seguridade social. As seções 4 e 5 tratam da tensão entre um contrato social que coloca sobre a família o dever do cuidado dos idosos, sem prover o apoio necessário e nem dar conta das mudanças nos arranjos familiares (na nupcialidade e nos novos papéis das mulheres), os quais têm produzido uma redução na oferta de cuidado em um momento de ampliação da demanda por este trabalho. O texto expande o olhar para considerar o cuidado ofertado aos idosos no contexto pandêmico não apenas pelas cuidadoras familiares, mas também pelos cuidadores profissionais, formais e informais, impactados pelo aumento do desemprego e pelo risco no exercício de suas atividades. Por fim, na seção 6, a autora aponta para a necessidade de uma política pública de cuidados, focada em idosos (e outros dependentes), considerando as especificidades das populações vulnerabilizadas (negros, moradores de comunidade etc.), centrada na saúde e na garantia de direitos sociais aos cuidadores.

Na segunda nota de política, intitulada *Pandemia de Covid-19 e famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial*, os autores avaliam como o cenário de contração econômica e a consequente queda no emprego repercutem nas famílias

por classes de renda, além de projetarem o impacto do Auxílio Emergencial nas famílias e na economia. Para tanto, os autores utilizam um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) para o Brasil, com dinâmica recursiva e periodicidade trimestral. Entre os resultados da pesquisa, os autores ressaltam que, em contexto de retração econômica, a queda da renda das famílias mais pobres é proporcionalmente mais acentuada do que a queda da renda das famílias de classes de renda média e alta. Sobre o Auxílio Emergencial, eles avaliam que o benefício evitou o aprofundamento da recessão em 2020, o que respalda sua prorrogação em 2021. Em outras palavras, os autores concluem que o alívio dos efeitos da crise focalizado na população mais pobre deve ser visto não apenas como uma medida de racionalidade social, mas também econômica.

Por fim, a terceira nota de política, intitulada *Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia*, de Rodrigo Octávio Orair, avalia o tamanho, o escopo e o desempenho da resposta fiscal desencadeada pela pandemia. São analisadas as características gerais das respostas emergenciais de vários países, com o objetivo de avaliar as semelhanças e as idiosincrasias da experiência brasileira. A avaliação realizada mostra que a resposta emergencial no Brasil guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas, tanto em termos de tamanho quanto de escopo das ações, entretanto, isso não permite concluir que a resposta emergencial brasileira foi bem-sucedida. Quando se avalia o desempenho comparativo dos países em termos de incidência de mortes causadas pela Covid-19, de perda relativa do produto e de tamanho do pacote fiscal, nota-se que o esforço fiscal se mostrou ineficaz no controle da pandemia e na mitigação da grave crise econômica. O autor encerra sua análise tecendo considerações sobre a política fiscal na era pós-pandemia e adverte que as principais semelhanças da experiência brasileira podem ficar circunscritas às etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa seguinte, pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio e longo prazos, enquanto o Brasil parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal.

Ao finalizarmos este texto, no primeiro semestre de 2021, a pandemia não apenas não havia se encerrado, como novas e poderosas variantes do vírus estavam surgindo e se espalhando pelo país. A vacinação lenta e absolutamente desigual entre os países – e dentro dos países – mais uma vez evidencia para a sociedade nossas mazelas, ao proteger mais alguns do que outros, reforçando vulnerabilidades e exclusões ao redor de todo o mundo. Nossa contribuição para o enfrentamento da pandemia com a publicação deste conjunto de textos é, por certo, pequena e insuficiente. No entanto, é a partir da produção de análises críticas sobre o enfrentamento da pandemia e o espraio do vírus pelo país que podemos construir

conhecimento que nos auxilie a superar este momento tão difícil de nossa história, bem como a construir estratégias que nos preparem melhor para a “doença X” que pode vir a surgir em algum momento. É em homenagem e em memória aos mais de meio milhão de brasileiros e aos 4 milhões de habitantes do resto do planeta mortos pela pandemia que nos juntamos, quarenta pesquisadoras e pesquisadores, para produzir este boletim e entregá-lo a toda a sociedade. Esperamos que seja útil. Uma boa leitura!

Conselho Editorial

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 78). Disponível em: <<https://bit.ly/3rR1Bus>>.

AMITRANO, C.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVA, M. S. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia Covid-19:** panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559). Disponível em: <<https://bit.ly/3lsfRJb>>.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19:** mudanças e desafios de implementação. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/37gy3gy>>.

BAUER, M. *et al.* (Eds.). **Dismantling public policy:** preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CAMARANO, A. **Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus:** órfãos ou novos pobres? Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 81). Disponível em: <<https://bit.ly/3rQXTkw>>.

CARVALHO, S. S. de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura**, n. 50, nota da conjuntura 2, jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yq6mhg>>.

CORSEUIL, C. H. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões:** análise do período 2015-2017 e da pandemia de Covid-19. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 92). Disponível em: <<https://bit.ly/3fuYvau>>.

GATES, B. A próxima epidemia? Não estamos preparados. **TED Talks**, mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3lysL8m>>.

_____. Bill Gates: The Pandemic Has Erased Years of Progress. Entrevista concedida a Ed Yong. **The Atlantic**, 23 Sept. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3fwvbAx>>.

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. **Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil**: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei 13.982 e da MP 936. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 66). Disponível em: <<https://bit.ly/37oL6MI>>.

KUBOTA, L. C. **Levantamento das recomendações para a volta às aulas em tempos da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bit.ly/2VeWl8p>>.

LEÃO, R (Ed.). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 62, abr. 2020.

MIRANDA, P. *et al.* **Aspectos socioeconômicos da Covid-19**: o que dizem os dados do município do Rio de Janeiro? Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/37m9JcY>>.

MORA, M. Finanças públicas estaduais. **Carta de Conjuntura**, n. 50, nota da conjuntura 1, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yreHB5>>.

MORAES, R. F. de. **A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico)**: Covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais no Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3lwaKru>>.

MORAES, R. F. de; SILVA, L. L. S.; TOSCANO, C. M. **Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil**: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. 2020. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 25). Disponível em: <<https://bit.ly/2TSd14D>>.

NASCIMENTO, P. *et al.* **Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 88). Disponível em: <<https://bit.ly/3ChV9BK>>.

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67). Disponível em: <<https://bit.ly/3ikA3L4>>.

NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/37ji6Gj>>.

OMS declara fim do surto do ebola na República Democrática do Congo. **G1 Ciência e Saúde**, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3yohcUJ>>.

PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza:** possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59). Disponível em: <<https://bit.ly/3jpMcNW>>.

RODRIGUES, R. I. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 39). Disponível em: <<https://bit.ly/3jjAGUp>>.

SÁ, E. B. de. **A saúde pública e o enfrentamento da crise causada pelo coronavírus.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 68). Disponível em: <<https://bit.ly/3rTCqAO>>.

SANTOS, G. R. dos. **Estado e saneamento:** sugestões de apoio à população carente durante e após a pandemia da Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 18). Disponível em: <<https://bit.ly/3ilivhR>>.

SERVO, L. M. S. **Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal:** preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/3lu749u>>.

SILVA, E. R. A. da; OLIVEIRA, V. R. de. **Proteção de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da Covid-19:** consequências e medidas necessárias para o enfrentamento. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 70). Disponível em: <<https://bit.ly/3xiviWA>>.

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos** da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576). Disponível em: <<https://bit.ly/2VoGNi7>>.

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia:** notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46). Disponível em: <<https://bit.ly/3io0u2w>>.

SILVA T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **População em situação de rua em tempos de pandemia:** um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bit.ly/3jpUXri>>.

SILVA, T. D.; TEIXEIRA, A.; ABREU, A. K. de. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3lu2sAc>>.

SOUZA JÚNIOR, J. R. C.; CAVALCANTI, M. A. F. **Carta de Conjuntura**, n. 49, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2TZ0dcY>>.

SOUZA, P. H. G. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60). Disponível em: <<https://bit.ly/3rRctZz>>.

VIEIRA, F. S. **Relatório final do projeto Indexação da Produção em Saúde do Ipea à Base de Dados Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde**. Brasília: Ipea, 2021.

WELLER, C. Por que o ebola voltou – e dificilmente será erradicado. **BBC News Brasil**, 16 maio 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/37yEUCh>>.

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2019 foi marcado pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6 e pela promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103, que implantaram regras transitórias e permanentes para a realização de ajustes paramétricos nos regimes públicos de Previdência Social (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS). Paralelamente, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.645/2019, transformado na Lei Ordinária nº 13.954/2019, foi implantada uma reestruturação da carreira militar e adotadas novas disposições para o Sistema de Proteção Social dos Militares. Embora desafios e contradições internas persistam, houve avanços.

A aprovação destas reformas ocorre após quase duas décadas de debates, com distintos graus de intensidade no tempo, que se seguiram à aprovação da EC nº 20/1998, primeiro esforço reformista desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Em comum, estas iniciativas tiveram o objetivo principal de adequar o sistema previdenciário aos desafios da transição demográfica rumo a uma sociedade mais envelhecida. As crises econômicas vivenciadas pelo país nos anos 1990 e, mais recentemente, desde 2015, ainda que intercaladas por períodos de expansão da cobertura previdenciária, certamente contribuíram para a piora na evolução de curto prazo nos indicadores previdenciários e, assim, para o relativo consenso sobre as reformas. Contudo, os desafios estruturais enfrentados pela Previdência Social, notadamente a combinação de fatores demográficos com o diagnóstico de insustentabilidade de sua parametrização, foram os fatores determinantes para a mudança.

A seção 2 deste capítulo (*Fatos relevantes*) faz uma análise dos principais pontos da EC nº 103/2019 e das alterações legais que foram feitas paralelamente. A seção seguinte (*Acompanhamento da política previdenciária*) tem como ponto central a evolução dos principais indicadores de cobertura previdenciária entre os trabalhadores ocupados e entre os idosos (tomando-se os períodos cobertos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD Anual e pela PNAD Contínua, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), e também

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/previdenciasocial>

registra a evolução do resultado previdenciário (despesas, receitas e saldos anuais) do RGPS e dos RPPS (União, estados e municípios). A última seção, a pretexto de conclusão, sintetiza os principais temas e resultados abordados ao longo do texto.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Reforma previdenciária – Emenda Constitucional nº 103/2019

A EC nº 103, promulgada pelo Congresso Nacional no dia 12 de novembro de 2019, promoveu várias modificações no sistema previdenciário brasileiro. Foram estabelecidas novas idades de aposentadoria (servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União e trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime previdenciário próprio: mulheres, 62 anos, homens, 65 anos; manutenção das idades mínimas anteriores para a clientela rural do RGPS), novo tempo mínimo de contribuição (trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime próprio: vinte anos de carência para os novos segurados urbanos do sexo masculino, manutenção dos quinze anos mínimos para mulheres e segurados rurais; servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União: 25 anos de contribuição, dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria) e regras de transição para aqueles já filiados à previdência no momento inicial de vigência da EC, apenas para citar a parametrização dos aspectos mais básicos.

Para além da clientela rural do RGPS, a EC nº 103 ainda prevê regras diferenciadas para certas categorias profissionais, entre elas a de professores e a de policiais (não militares), para citar as mais debatidas.² Para professores, o requisito mínimo é de 25 anos de contribuição e idade mínima de 57 anos, para mulheres, e de 60 anos, para homens. Ressalte-se que esta regra somente se aplica aos professores que comprovarem, exclusivamente, tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil ou nos ensinos fundamental ou médio. Para policiais, de ambos os sexos, a aposentadoria pode ser requerida aos 55 anos de idade, desde que tenham trinta anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função. Essa regra se aplica aos cargos de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil do Distrito Federal. No caso das aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos, a regra de acesso permanente é de: 55 anos de idade, em se tratando de atividade especial de quinze anos de contribuição; 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; e 60 anos de idade, para atividade especial de 25 anos de contribuição.

2. O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 245/2019, ainda em tramitação, dispõe sobre os critérios de acesso à aposentadoria especial àqueles segurados do RGPS que exercem atividades expostos a agentes nocivos à saúde, bem como àqueles que põem em risco sua integridade física pelo perigo inerente à profissão. Também propõe a obrigatoriedade da empresa na readaptação desses profissionais, com estabilidade no emprego, após o tempo máximo de exposição a agentes nocivos.

A reforma ainda diminuiu as taxas de retorno dos benefícios superiores ao piso previdenciário, reduzindo a taxa de reposição do salário de contribuição, via redefinição da regra de cálculo dos benefícios, e aumentando (ainda que ligeiramente) a progressividade das alíquotas contributivas. Como regra permanente, o valor dos benefícios do RGPS e dos RPPS continua não podendo ser inferior ao salário mínimo (SM), mas passou a ser equivalente a 60% da média de todas as contribuições efetuadas desde julho de 1994, com adicional de dois pontos percentuais (p.p.) por cada ano a mais de contribuição, além do mínimo exigido. Para os servidores públicos federais ingressantes a partir de 1º de janeiro de 2004, o cálculo do benefício será semelhante ao do RGPS – com vinte anos de contribuição, 60% da média de todas as contribuições, aumentando 2 p.p. a cada ano a mais de contribuição (para ambos os sexos); para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, se mantém a integralidade, ou seja, o valor da aposentadoria é o do último salário, desde que atendidas as regras de transição. Em relação às alíquotas de contribuição, estas passam a variar em caráter progressivo: no RGPS, de 7,5% a 14%, incidentes sobre cada faixa de remuneração correspondente; nos RPPS, as alíquotas, também incidentes sobre cada faixa remuneratória, variam de 7,5% a 22%. Destaque-se que esta medida produz efeitos financeiros e atuariais positivos, mas também tende a assumir um desejável efeito distributivo.

As regras também mudam para os futuros pensionistas do RGPS e dos RPPS, que passam a receber 50% do valor da aposentadoria acrescidos de 10% por cada dependente – em cotas não reversíveis para os demais dependentes, em caso de cessação, ou 100% do valor da aposentadoria, sem exceder o teto dos benefícios, desde que o pensionista seja inválido ou tenha deficiência grave. No caso de servidores da União, os cônjuges ou companheiros de policiais e de agentes penitenciários que morrerem por agressão sofrida em decorrência do trabalho terão direito à pensão integral, no valor da remuneração do cargo. Em caso de acumulação de pensões por morte com outros benefícios (ou de outras acumulações legais), serão pagos 100% do benefício de maior valor, mais um percentual da soma dos demais.³

Para aqueles filiados aos regimes previdenciários públicos antes da promulgação da EC nº 103/2019, o novo texto constitucional traz disposições transitórias prevendo o respeito a direitos adquiridos e regras de transição, dispostas resumidamente a seguir. Há cinco regras de transição possíveis no RGPS (quatro por tempo de contribuição e uma por idade) e duas para os servidores públicos da União.

3. Esse percentual varia segundo o valor do(s) benefício(s): 100%, até 1 SM; 60% do que superar 1 SM até 2 SMs; 40% do que superar 2 SMs até 3 SMs; 20% do que superar 3 SMs até 4 SMs; e 10% do que ultrapassar 4 SMs.

Em relação ao RGPS:

- transição por sistema de pontos: somado o tempo de contribuição com a idade, as mulheres podem se aposentar, em 2019, com 86 pontos e os homens com 96, respeitado o tempo mínimo de contribuição de trinta e 35 anos, respectivamente. A cada ano, a partir de 2019, é exigido um ponto a mais, chegando a 105 para os homens, em 2028, e a cem para as mulheres, em 2033. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco pontos, e os pontos sobem até 92, para elas, e até cem, para eles. O cálculo de valor é dado pela nova regra;
- transição por tempo de contribuição e idade mínima: as mulheres podem se aposentar aos 56 anos, com ao menos trinta anos de contribuição, em 2019; e os homens, aos 61 anos, com 35 anos de contribuição. A idade mínima exigida subirá seis meses a cada ano, até chegar aos 62 anos de idade para elas, em 2031, e aos 65 anos de idade para eles, em 2027. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição. O cálculo de valor é dado pela nova regra;
- transição com fator previdenciário e pedágio de 50%: mulheres com mais de 28 anos de contribuição e homens com mais de 33 anos de contribuição podem optar pela aposentadoria sem idade mínima, desde que cumpram pedágio de 50% sobre o tempo mínimo que faltava para se aposentar pela regra anterior (trinta e 35 anos, respectivamente). Neste caso o valor do benefício é calculado levando em consideração a média de todas as contribuições desde julho de 1994, sobre ela aplicando-se o fator previdenciário;
- transição com idade mínima e pedágio de 100%: esta regra estabelece uma idade mínima (mulheres: 57 anos; homens: 60 anos) e um pedágio de 100% do tempo faltante para o mínimo exigido de contribuição pela regra anterior (trinta anos para elas e 35 anos para eles). Neste caso o valor do benefício é de 100% da média de todos os salários de contribuição desde julho de 1994. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição; e
- transição da aposentadoria por idade (RGPS): para os homens nada muda, mas para as mulheres a idade mínima começa em 60 anos, em 2019, e sobe seis meses a cada ano, até chegar a 62 anos, em 2023. Para ambos os sexos é exigido tempo mínimo de contribuição de quinze anos. O cálculo de valor é dado pela nova regra.

Em relação aos RPPS da União:

- transição por sistema de pontos e idade mínima: servidores federais podem se aposentar pelo sistema de pontos (86/96 pontos para mulheres e homens, respectivamente, em 2019), desde que cumpram também o requisito de idade mínima, que começa, em 2019, em 56 anos para as mulheres e 61 anos para os homens – passando para 57 e 62 anos, respectivamente, em 2022. A cada ano transcorrido a partir de 2019, é exigido mais um ponto, chegando a 105 para os homens, em 2028, e a cem para as mulheres, em 2033. O tempo de contribuição mínimo é de trinta anos para mulheres e de 35 anos para homens, e todos devem ter ao menos vinte anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Podem se aposentar com o valor integral do último salário na ativa as mulheres que tiverem completado 62 anos e os homens a partir dos 65 anos, desde que tenham ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003; para os ingressantes a partir de 2004, o cálculo segue a nova regra permanente. Professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição; e
- transição com idade mínima e pedágio de 100%: esta regra estabelece uma idade mínima (mulheres: 57 anos; homens: 60 anos) e um pedágio de 100% do tempo faltante para atingir o tempo mínimo de contribuição (trinta e 35 anos, respectivamente, para mulheres e homens), exigindo ainda a comprovação de vinte anos no serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, o benefício é equivalente à última remuneração; para os ingressantes a partir de 2004, 100% da média de todos os salários desde julho de 1994. Professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição.

Em relação aos demais RPPS, ressalte-se que, embora a aplicação dessas regras esteja condicionada à iniciativa legislativa dos outros entes federativos, há regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos, além de algumas disposições específicas para os estados, o Distrito Federal e os municípios.⁴ A PEC nº 103/2019 logrou, por exemplo, determinar que os demais entes aumentem as alíquotas de contribuição aplicadas aos servidores públicos, com prazo limite estabelecido para

4. Para detalhes, ver: <<https://bit.ly/3iDIKi8>>.

31 de julho de 2020 (Portaria nº 1.348/2019).⁵ A reforma, entre outras mudanças imediatas, ainda estabeleceu a padronização nas contas previdenciárias, determinando apenas o cômputo das despesas com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões por morte), sendo excluídos os auxílios e o salário-maternidade, que ficam a cargo dos respectivos Tesouros locais; e determinou, com prazo de até dois anos da vigência da EC nº 13/2019, a instituição de regime de previdência complementar e a adequação rumo à existência de um único órgão (ou entidade) gestor do RPPS.

2.2 Reforma previdenciária – Lei Ordinária nº 13.954/2019

Entre as principais medidas aprovadas via Lei Ordinária nº 13.954/2019 (transformada do PL nº 1.645/2019), podem-se destacar os seguintes pontos:

- as regras para as Forças Armadas foram estendidas aos policiais militares e bombeiros;
- não há exigência de idade mínima, mas houve aumento do tempo mínimo de serviço para passar à inatividade, de trinta para 35 anos, tanto para homens como para mulheres. Militares com menos de trinta anos de serviço precisam cumprir pedágio de 17% em relação ao tempo faltante na data da sanção da lei e comprovar 25 anos de atividade nas Forças Armadas, tempo que, para certas categorias previstas na lei, tem acréscimo de quatro meses a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2021, até atingir trinta anos;
- houve aumento das idades-limite para a transferência de ofício para a reserva, de 44 a 66 anos, de acordo com o posto ou a graduação, para o espectro etário de 50 a 70 anos;
- contrariamente às restrições crescentes impostas aos servidores civis, há garantia de integralidade e paridade – o valor do benefício é igual ao último salário, com os mesmos reajustes dos ativos; e
- o grupo de potenciais dependentes ficou mais restrito; as contribuições relativas às pensões militares para cônjuge ou filhos foram praticamente universalizadas (incluindo pensionistas, alunos, cabos e soldados e inativos, até então isentos); e houve aumento da alíquota de 7,5% da remuneração bruta para 9,5%, em 2020, e 10,5%, em 2021. A alíquota pode ser acrescida em 1,5 p.p., no caso de pensionistas (excetuadas as filhas não inválidas pensionistas vitalícias) cujo instituidor tenha falecido a partir de 29 de dezembro de 2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição prevista no art. 31 da Medida Provisória (MP) nº 2.215-10/2001, e em 3 p.p. no caso de filhas pensionistas vitalícias não inválidas.

5. O prazo foi posteriormente prorrogado para 30 de setembro de 2020 e, novamente, para 31 de dezembro de 2020. Os entes que possuem *deficit* atuarial em suas contas devem comprovar que adotaram uma alíquota mínima de 14% ou o modelo progressivo usado pela União, como estabelecido pela reforma previdenciária, sob pena de perderem o certificado de regularidade previdenciária, ficarem sem receber repasses voluntários de recursos da União e perderem acesso a operações de crédito.

Ao mesmo tempo, a nova legislação propõe a redução de 10% do efetivo das Forças Armadas em dez anos; muda as regras e aumenta o valor mensal do pré-existente adicional de habilitação, parcela mensal paga para militares que realizam cursos de capacitação e aperfeiçoamento; cria o adicional de disponibilidade militar, gratificação que varia de acordo com a patente e corresponde a um percentual incidente sobre o soldo de oficiais e praças, pago mensalmente a partir de 2020; e aumenta a ajuda de custo, indenização paga uma única vez no momento em que o militar passa à reserva. Ou seja, a Lei Ordinária nº 13.954/2019 promoveu ajustes nos sistemas de proteção das Forças Armadas, alterando as regras de elegibilidade e contribuição de seus membros, mas também estabeleceu uma ampla reestruturação das carreiras militares, o que limitou significativamente os impactos fiscais deste componente da reforma previdenciária.

Os policiais militares e os bombeiros são servidores dos estados, mas foram incorporados à reforma previdenciária por meio de sua equiparação aos militares das Forças Armadas. Se, antes da reforma, havia muita variabilidade nos estatutos e normas que regulavam estas carreiras estaduais, a EC nº 103/2019 uniformiza critérios e parâmetros no país. Pelas novas regras, estas duas categorias precisam trabalhar por mais tempo (saindo de 25 ou trinta anos, a depender do estado, para os 35 anos mínimos de serviço estabelecidos na reforma, o que tende a elevar a idade de passagem para a reserva); estão sujeitas à contribuição de inativos e pensionistas (até então, pouco usual nos estados); e podem perder o benefício de promoção automática imediatamente antes de deixarem a ativa (comum nos estados, que seguem com o poder de concedê-lo ou não). Por outro lado, garantem para si a paridade (reajustes vinculados aos concedidos aos ativos); a integralidade nos vencimentos (saída para a reserva com os proventos da ativa, favorecimento que já havia sido eliminado ou estava em processo de revisão em certos estados); e passam a contribuir na ativa sob alíquotas menores (todos os estados já cobravam alíquotas superiores à alíquota máxima final, de 10,5%, definida na reforma).

Schettini, Santos e Pires (2019) estimam, em termos agregados, que a extensão das regras das Forças Armadas aos policiais militares e bombeiros gere redução nas despesas com proventos de reserva remunerada a pedido, desconsiderados outros efeitos, via postergação do início dos benefícios.⁶ Esta medida tende a assumir importância ainda maior a médio e longo prazos. O estudo, contudo, não avalia todos os aspectos relativos à despesa, tampouco a ótica da receita – sobre este tema, a análise individualizada dos estados sugere que as mudanças podem afetar negativamente os resultados, ao menos no curto prazo, via queda na arrecadação. O efeito deste ponto da reforma não pode ser generalizado, pois depende da diferença entre a normativa (padronizada)

6. Os próprios autores alertam que desconsideram efeitos de segunda ordem sobre outros componentes da despesa, como, por exemplo, o risco de elevação nas concessões de benefícios por incapacidade em razão do maior tempo de exposição ao risco (dado o aumento no tempo mínimo de serviço exigido). Também são desconsideradas as pensões por morte e os efeitos sobre as receitas previdenciárias.

pós-reforma e a situação prévia de cada ente, com destaque para os seguintes aspectos (não exaustivos): i) existência anterior, ou não, de taxação dos inativos e pensionistas; ii) magnitude da redução da alíquota dos ativos ante a alíquota única, que começa em 9,5% (2020) e chega a 10,5% (2021 em diante); iii) relação entre o volume de ativos e inativos/pensionistas; e iv) tempo mínimo de serviço exigido anteriormente.

2.3 Aprimoramento da gestão dos benefícios da Previdência Social e ações de combate a fraudes e irregularidades – Lei nº 13.846/2019

A Lei nº 13.846/2019 (MP nº 871/2019) foi formulada com o objetivo de melhorar a gestão dos benefícios, reduzir a *judicialização* e desenvolver ações de combate a fraudes e irregularidades, via implementação de um programa permanente de revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As ações incluiriam dispositivos legais e programas especiais de combate às irregularidades para acelerar a análise administrativa dos processos de revisão e minimizar a possibilidade de recebimento e/ou acumulação indevida de benefícios. Neste contexto foram instituídos o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. A nova legislação também propõe a pacificação de pontos já decididos pela jurisprudência e o empenho no esclarecimento de entendimentos e questões tipicamente associados a ações judiciais.

2.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2019

A chamada PEC Paralela, em tramitação, propõe que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem em seus RPPS as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Os estados poderiam, por projeto de lei ordinária, adotar estas regras, enquanto os municípios, se não aprovados critérios próprios, adeririam automaticamente ao regime da União, no caso de este ter sido aprovado anteriormente pelo estado do qual fazem parte. Esta PEC tem como foco a reforma previdenciária dos demais entes federativos, mas ainda prevê, entre outros pontos: i) modificações nas renúncias previdenciárias (*reoneração* gradual do agronegócio exportador⁷ e de determinadas entidades educacionais ou de saúde enquadradas como filantrópicas); ii) redução da carência mínima para aposentadoria de vinte para quinze anos para os segurados urbanos do sexo masculino, mesmo os que ainda não entraram no mercado de trabalho; e iii) flexibilização nos cálculos da pensão por morte (PPM) e da aposentadoria por incapacidade no RGPS e nos RPPS, em casos específicos.

7. Não incidência da contribuição social sobre receitas de exportações do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica), segundo fundamentação dada pela Constituição Federal (art. 149, § 2º, I) e pela Lei nº 8.870/1994 (art. 25).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

3.1.1 População ocupada

De acordo com dados da PNAD Anual, descontinuada pelo IBGE após sua edição de 2015, entre 2002 e 2013 houve expansão dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária no país. Em 2014, a PNAD Anual já indicava redução no ritmo de crescimento destes indicadores; em 2015, a relativa estabilidade ante o crescimento contínuo, até então, apenas se manteve porque houve redução na população ocupada, com queda na taxa de participação e aumento do desemprego.⁸ Estes indicadores, agora atualizados com base na PNAD Contínua (primeira visita: 2012-2019 e quinta visita: 2016-2019),⁹ que substituiu a pesquisa anterior, seguem em trajetória de queda.

A análise a seguir se baseia, portanto, na mensuração, a partir da PNAD Contínua, da proporção de trabalhadores ocupados protegidos (aqueles que contribuem para a Previdência Social, são segurados especiais ou, embora não se enquadrem nas categorias anteriores, já declaram receber benefícios previdenciários ou assistenciais), com idade entre 16 e 59 anos. Os indicadores são calculados com base na população ocupada oficial (PO), seguindo os critérios estabelecidos pelo IBGE, e na população ocupada expandida (POE), conforme metodologia definida em Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019) para a incorporação de *outras formas de trabalho* na PNAD Contínua (captadas apenas pela quinta visita).¹⁰ A POE inclui

8. Ver, em relação a esse histórico dos indicadores: Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

9. A PNAD Contínua visita os domicílios selecionados por cinco vezes, durante cinco trimestres consecutivos. As bases anuais da pesquisa são geradas a partir das primeiras e das quintas visitas realizadas.

10. Os empregados sem carteira no setor público foram considerados protegidos em Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019), mesmo quando declaram não contribuir para a Previdência Social, com base na hipótese de que muitos destes trabalhadores atuam na condição de trabalhadores temporários, sem um contrato oficial de trabalho, mas possivelmente vinculados ao RGPS. Mesmo quando na condição de trabalhadores *terceirizados*, ainda que sem a responsabilidade subsidiária do ente tomador de serviços em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias, partiu-se da hipótese de que a comprovação deste tipo de vínculo trabalhista seria menos dificultosa em relação à empresa que faz a cessão de mão de obra – já que qualquer pagamento por parte de órgãos públicos requer formalização prévia e fiscalização contínua – e da premissa de que esta comprovação é suficiente para o reconhecimento de direitos previdenciários. Outra hipótese que permeia as demais é que parte destes trabalhadores reporta indevidamente a não contribuição previdenciária. Este texto, contudo, segue o aperfeiçoamento proposto por Ansiliero *et al.* (2020), que, por cautela, classifica este subgrupo de não contribuintes como desprotegidos – como em metodologia mais antiga, de Schwarzer *et al.* (2004) –, pelo entendimento de que certos segmentos sem vinculação obrigatória com a Previdência Social podem integrá-lo e de que a eventual informalidade no setor público deve ser incorporada ao indicador do mesmo modo que a informalidade no setor privado. Esta alteração metodológica reduz ligeiramente o nível de cobertura – agregado e na posição na ocupação como empregado – e gera indicadores distintos dos publicados nas duas edições anteriores do BPS. Em grandeza, todavia, não há grande mudança nas análises de resultados. Outra alteração introduzida por Ansiliero *et al.* (2020) foi a recodificação dos rendimentos dos trabalhadores ocupados sem rendimento do trabalho (aí incluídos os trabalhadores atuando em outras formas de trabalho, que também integram a POE) de omissos no sistema para zero, classificando-os como sem rendimento. No primeiro trimestre de cada ano, os indivíduos desprotegidos que declaram estar ocupados e recebem rendimento habitual do trabalho entre o salário mínimo de dezembro do ano anterior (referência para os recebimentos de janeiro seguinte) e o salário mínimo vigente no ano de referência da pesquisa foram considerados desprotegidos com capacidade contributiva (rendimento mensal habitual de todos os trabalhos igual ou superior ao piso previdenciário).

os trabalhadores que na PNAD Contínua não compõem a PO e que, na extinta PNAD Anual, estariam classificados como ocupados na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.¹¹

Essa opção metodológica é necessária para a melhor captação dos chamados segurados especiais, segurados obrigatórios do RGPS para os quais há poucos registros administrativos capazes de captá-los durante a vida ativa. O segurado especial, simplificada, é definido como aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (desde que não empregados permanentes), explore atividade rural e faça desta seu principal meio de vida; o pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e o cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial, que, comprovadamente, trabalhe com o grupo familiar respectivo.¹²

A contribuição desses trabalhadores é obrigatória, mas está sujeita à eventual comercialização da produção, e, portanto, a qualidade de segurado pode ser mantida mesmo sem filiação prévia ou qualquer aporte ao sistema.¹³ A PNAD ainda é, portanto, a melhor fonte de dados sobre este importante grupo de potenciais beneficiários da Previdência Social. O uso da PO, sem tratamento adicional, não alteraria drasticamente a medida de proteção agregada, mas deixaria de fora das estimativas um volume significativo de trabalhadores, que – na condição de segurados especiais – contribuem para elevar ligeiramente a cobertura social. Em determinadas Unidades da Federação (UF), em particular das regiões Norte e Nordeste, a não inclusão deste segmento da POE chega a alterar mais significativamente a proporção de trabalhadores protegidos.

A série histórica com a cobertura da POE retrocede apenas até 2016, já que para os demais anos (2012-2015) não há microdados disponíveis com registros da quinta visita, única que traz as informações de *outras formas de trabalho* necessárias para a captação total do universo dos segurados especiais. A série histórica da PO, por sua vez, retrocede a 2012, mas com base nos registros da primeira visita, já que para este recorte as informações necessárias constam no questionário-base

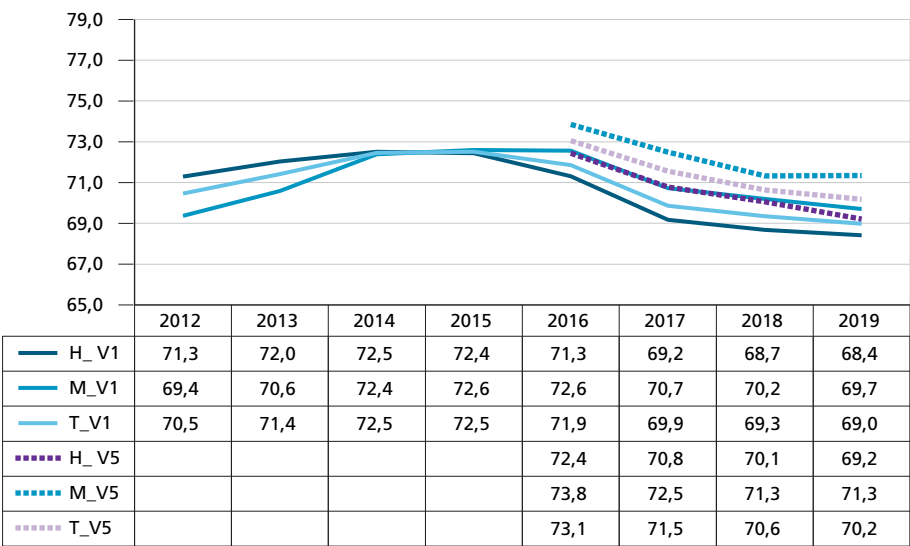
11. A PNAD Contínua não capta informações de contribuição para ocupados em outros trabalhos não incluídos na conceituação oficial de ocupação. Mas, tomando-se como referência a PNAD Anual, a proporção de ocupados contribuintes neste grupo tende a ser diminuta e pouco afeta os indicadores.

12. No indicador de cobertura oficial estimado pela PNAD Anual, os empregados rurais eram incluídos entre os segurados especiais, mas mudanças legais recentes determinam que este grupo não seja mais classificado nesta condição. Para efeito de comparação com a PNAD Contínua, já tratada segundo a nova legislação, a série 1992-2015 da PNAD Anual foi recalculada com base neste novo critério, sendo distinta, portanto, daquela usualmente publicada.

13. Além disso, como o recolhimento dessas eventuais contribuições é normalmente sub-rogado ao adquirente da produção, o segurado especial não raro deixa de ter a contribuição registrada para si.

utilizado em todo o período (2012-2019). Naturalmente, a cobertura da PO pode variar, em um mesmo ano, entre a primeira e a quinta visita, mas as diferenças não comprometem análises de tendência. A cautela apenas exige que as comparações diretas em um mesmo ano sejam feitas com base na mesma visita, conforme critérios a seguir: PO 2012-2019: primeira visita; POE 2016-2019: quinta visita; e PO *versus* POE 2016-2019: quinta visita.¹⁴

GRÁFICO 1
Taxa de proteção social da PO e da POE – Brasil (2012-2019)¹
(Em %)



Fonte: IBGE (2014).
Elaboração do Ipea.
Nota: ¹ Primeira visita (V1), referente ao período 2012-2019, e quinta visita (V5), referente ao período 2016-2019: homens (H) e mulheres (M) com idade entre 16 e 59 anos.

14. Para além de alterações nos quesitos que captam o recebimento de benefícios permanentes e temporários, o questionário da PNAD Continua mudou a conceituação da categoria de trabalhador auxiliar familiar (desde o quarto trimestre de 2015), que compõe o conceito de trabalho em ocupação, expandindo-o e gerando alguma perda de comparabilidade na série histórica. Até o terceiro trimestre de 2015, o trabalho sem remuneração direta ao trabalhador somente era considerado trabalho em ocupação se fosse em ajuda na atividade econômica de membro do domicílio; desde o quarto trimestre daquele ano, o trabalhador familiar auxiliar é tomado como a pessoa que trabalhou sem remuneração, em ajuda na atividade econômica de membro da unidade domiciliar ou de parente que residia em outra unidade domiciliar (IBGE, 2020). Ou seja, há alguma perda de comparabilidade na série.

Na série histórica mais longa da PNAD Contínua (2012-2019, primeira visita), há elevação da cobertura até 2014, relativa estabilidade em 2015 e queda desde então. O comportamento negativo registrado no quadriênio 2016-2019 é captado por ambas as séries da PNAD Contínua, baseadas na PO e na POE, bem como a reversão relativamente recente de tendência que colocou as mulheres na liderança da proporção de ocupados protegidos (gráfico 1).¹⁵

Especificamente em 2019, de acordo com a PNAD Contínua, existiam no país, oficialmente (PO, quinta visita), 83,9 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Este contingente, quando contraposto aos subgrupos de pessoas protegidas nesta mesma faixa etária, resulta em uma taxa de proteção de 69,4%. Em termos agregados, isso significa que, de cada dez trabalhadores brasileiros ocupados, cerca de sete estavam protegidos pela Previdência Social. Se considerada a população ocupada expandida (POE, quinta visita), o contingente de ocupados chegaria a 87,7 milhões e a taxa de proteção, a 70,2% (tabelas 1 e 2) em 2019. O contingente de ocupados desprotegidos alcançava a grandeza de aproximadamente 26 milhões de pessoas, com alguma predominância masculina no volume total e prevalência feminina no subgrupo de desprotegidos sem capacidade contributiva. Também vale mencionar que, do total de desprotegidos, a maioria (PO: 93,7%; e POE: 98,2%) exerce atividades não agrícolas, caracterizando-se como potenciais segurados urbanos do RGPS.

TABELA 1

População ocupada oficial por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Contribuintes RGPS (A)	26.791.266	57,9	20.704.740	55,9	47.496.006	57,0	26.410.812	57,0	20.887.030	55,5	47.297.842	56,4
Contribuintes RPPS (B)	3.002.174	6,5	4.022.589	10,9	7.024.763	8,4	3.087.649	6,7	4.196.742	11,2	7.284.391	8,7
Militares	711.941	1,5	75.473	0,2	787.414	0,9	724.191	1,6	87.198	0,2	811.389	1,0
Estatutários	2.290.233	5,0	3.947.116	10,7	6.237.349	7,5	2.363.458	5,1	4.109.544	10,9	6.473.002	7,7

(Continua)

15. Houve alteração no questionário da primeira visita a partir do quarto trimestre de 2015. Até então, a parte relativa a *Rendimentos de Outras Fontes* identificava separadamente os rendimentos de aposentadorias (V50011) e PPM (V50021) pagas por institutos de previdência públicos; desde o quarto trimestre de 2015, estas informações estão unificadas em um único quesito (V5004A, para recebimento de aposentadoria e/ou pensão). Situação análoga ocorre com os benefícios temporários, nos quais as variáveis V4006 (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com filtro por doença, acidente ou maternidade) e V4007 (informação de recebimento ou não de pagamento durante este afastamento) foram substituídas pela variável V4006A (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com o mesmo filtro anterior) a partir do quarto trimestre de 2015. Também para o BPC, a variável utilizada até o terceiro trimestre de 2015 (V50091) foi substituída por outra nas edições subsequentes (V5001A). Nestes casos, a consolidação para o ano de 2015 exige a combinação das três variáveis, o que pode ter gerado algum problema de harmonização entre os dois períodos.

(Continuação)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Segurados especiais (RGPS) (C)	1.944.270	4,2	865.976	2,3	2.810.246	3,4	1.929.912	4,2	847.667	2,3	2.777.579	3,3
Beneficiários não contribuintes (D)	341.573	0,7	533.294	1,4	874.867	1,1	319.128	0,7	552.283	1,5	871.411	1,0
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.167.547	30,6	10.928.371	29,5	25.095.918	30,1	14.570.086	31,5	11.119.502	29,6	25.689.588	30,6
Total (E = A+B+C+D+E+F)	46.246.830	69,4	37.054.970	70,5	83.301.800	69,9	46.317.587	68,5	37.603.224	70,4	83.920.811	69,4
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+D)	32.079.283	69,4	26.126.599	70,5	58.205.882	69,9	31.747.501	68,5	26.483.722	70,4	58.231.223	69,4
Trabalhadores socialmente desprotegidos (E)	14.167.547	30,6	10.928.371	29,5	25.095.918	30,1	14.570.086	31,5	11.119.502	29,6	25.689.588	30,6
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM	8.262.979	17,9	4.050.582	10,9	12.313.561	14,8	8.701.548	18,8	4.511.722	12,0	13.213.270	15,7
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM	5.904.567	12,8	6.877.790	18,6	12.782.357	15,3	5.868.539	12,7	6.607.781	17,6	12.476.320	14,9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE – 2019 (5ª. entrevista).

Elaboração: Ipea.

Em relação a 2018 (PNAD Contínua, quinta visita), houve ligeira retração nos indicadores medidos pelo conceito oficial de ocupação (PO). Esses passaram de 69,4% (homens), 70,5% (mulheres) e 69,9% (total), em 2018, para 68,5%, 70,4% e 69,4%, em 2019, respectivamente – ou seja, a redução na cobertura foi moderada, mas se deu essencialmente entre trabalhadores do sexo masculino. Na comparação entre os sexos chama a atenção que, entre as mulheres, a cobertura permaneceu estável mesmo com algum crescimento da PO (+1,48%) e da POE (+1,47%); entre os homens, mesmo com a relativa constância da PO (+0,15%) e da POE (-0,05%), a cobertura diminuiu. No agregado, a PO pouco variou na comparação com o ano anterior (+0,74%), mas o contingente de ocupados cobertos cresceu ainda menos (+0,04%) – movimento mais sutil que o registrado entre 2018-2017, quando até mesmo a quantidade absoluta de protegidos diminuiu. Em outros termos, a cobertura diminuiu e a queda apenas não foi maior porque a população ocupada oficial variou muito pouco no quadriênio 2016-2019, em função da crise econômica enfrentada pelo país, mas nota-se um arrefecimento no ritmo de piora dos indicadores.

TABELA 2

População ocupada expandida por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

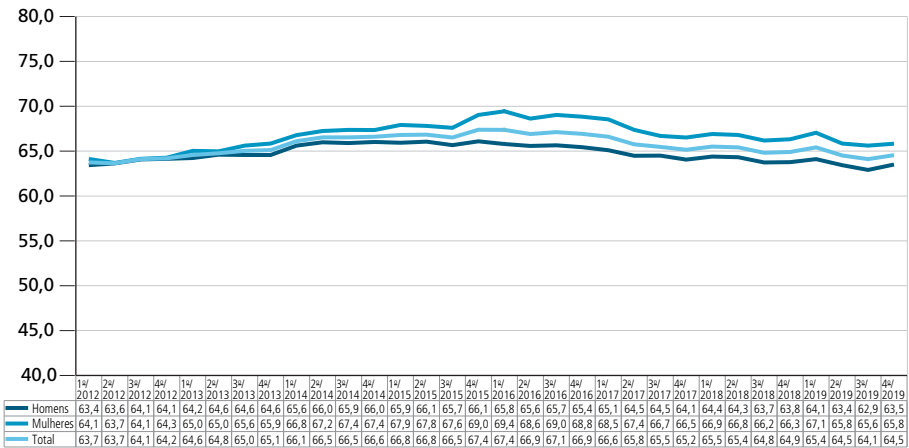
Categorias	Critério: população ocupada expandida											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Contribuintes RGPS (A)	26.791.266	56,2	20.704.740	52,5	47.496.006	54,5	26.410.812	55,4	20.887.030	52,2	47.297.842	53,9
Contribuintes RPPS (B)	3.002.174	6,3	4.022.589	10,2	7.024.763	8,1	3.087.649	6,5	4.196.742	10,5	7.284.391	8,3
Militares	711.941	1,5	75.473	0,2	787.414	0,9	724.191	1,5	87.198	0,2	811.389	0,9
Estatutários	2.290.233	4,8	3.947.116	10,0	6.237.349	7,2	2.363.458	5,0	4.109.544	10,3	6.473.002	7,4
Segurados especiais (RGPS) (C)	3.269.659	6,9	2.814.289	7,1	6.083.948	7,0	3.166.344	6,6	2.865.477	7,2	6.031.821	6,9
Beneficiários não contribuintes (D)	360.616	0,8	613.390	1,6	974.006	1,1	338.127	0,7	623.719	1,6	961.846	1,1
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.287.205	29,9	11.313.703	28,7	25.600.908	29,4	14.685.272	30,8	11.474.644	28,7	26.159.916	29,8
Total (E = A+B+C+D+E+F)	47.710.920	70,1	39.468.711	71,3	87.179.631	70,6	47.688.204	69,2	40.047.612	71,3	87.735.816	70,2
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+D)	33.423.715	70,1	28.155.008	71,3	61.578.723	70,6	33.002.932	69,2	28.572.968	71,3	61.575.900	70,2
Trabalhadores socialmente desprotegidos (E)	14.287.205	29,9	11.313.703	28,7	25.600.908	29,4	14.685.272	30,8	11.474.644	28,7	26.159.916	29,8
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM	8.262.979	17,3	4.050.582	10,3	12.313.561	14,1	8.701.548	18,2	4.511.722	11,3	13.213.270	15,1
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM	6.024.225	12,6	7.263.122	18,4	13.287.347	15,2	5.983.724	12,5	6.962.922	17,4	12.946.646	14,8

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2018; 2019).

Elaboração: Ipea.

Na série histórica trimestral – 1º trimestre/2012–4º trimestre/2019, conforme registrado no gráfico 2, contendo a proporção de ocupados contribuindo para algum instituto público de previdência –, os resultados também revelam diferenças de gênero no patamar e na evolução da cobertura (contribuintes/PO). Se, nos primeiros trimestres, havia relativo equilíbrio entre os sexos, a PNAD Contínua trimestral vem sistematicamente apresentando taxas de cobertura mais elevadas entre as mulheres: houve incremento dos diferenciais de gênero até o primeiro trimestre de 2016; arrefecimento em 2017; e subsequente estabilidade desde então. A estimativa agregada mais recente (4º trimestre/2019: 64,5%) fica acima dos valores iniciais da série histórica, mas abaixo de seu ápice (1º trimestre/2016: 67,4%). Entre os homens e as mulheres, o indicador atual (H: 63,5%; M: 65,8%) mostra estabilidade em relação a 2018 e já supera o valor inicial da série (H: 63,4%; M: 64,1%), mas em ambos os casos o resultado ainda fica aquém do ápice.

GRÁFICO 2
Cobertura previdenciária trimestral da PO, segundo sexo – Brasil (2012-2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração: Ipea.
Obs.: 1. Contribuintes: declaram contribuir para a Previdência Social ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.
2. Homens (H) e mulheres (M) com idade entre 16 e 59 anos.

Os resultados agregados, generalizáveis como tendência para os principais grupos integrantes da população ocupada (rurais e urbanos; homens e mulheres), também se confirmam via desagregação da PO por posições na ocupação (gráfico 3). A tendência geral, bastante determinada pela crise econômica enfrentada pelo país e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possui a maior participação na PO, mas os demais grupos possuem indicadores em evolução parecida.

O ponto em comum é a retração seguida de estabilidade relativa nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) possam ajudar a explicar pontos de inflexão distintos. O grupo de trabalhadores por conta-própria também registrou ligeiro recuo na taxa de cobertura nos anos intermediários da série, mas recentemente parece sustentar o patamar médio do indicador, resultado que encontra certo respaldo nos registros administrativos do RGPS. A reação mais recente na cobertura dos empregadores também pode refletir a evolução dos dados oficiais, que têm mostrado expansão no contingente de uma subcategoria importante de contribuintes individuais, a de microempreendedores individuais (MEI).

GRÁFICO 3

Taxa de cobertura previdenciária da PO, de 16 a 59 anos, segundo posição na ocupação (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹ Considera todos os empregados no setor público como cobertos.

² Considera militares e estatutários.

Obs.: Contribuintes: aqueles que declaram contribuir para a Previdência Social ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários. Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

Até 2014, os registros administrativos do RGPS revelavam, na maior parte dos grupos de segurados, expansão do volume de contribuintes; em 2015 se iniciou uma reversão dessa tendência para todos os grupos (empregados, domésticos, facultativos e demais subcategorias de contribuintes individuais), com exceção do MEI (categoria que, na PNAD, poderia ser conta-própria ou empregador). A filiação desse profissional, cuja alíquota contributiva é altamente subsidiada, poderia ser resposta involuntária à perda de proteção em categorias mais estruturadas nos anos recentes (Ansiliero *et al.*, 2020).

Nesse contexto vale destacar também a situação dos trabalhadores domésticos, para os quais a cobertura aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (pós-aprovação da chamada PEC das Domésticas),¹⁶ com continuidade da expansão até 2016 e redução subsequente. Segundo Ansiliero e Paiva (2020), o

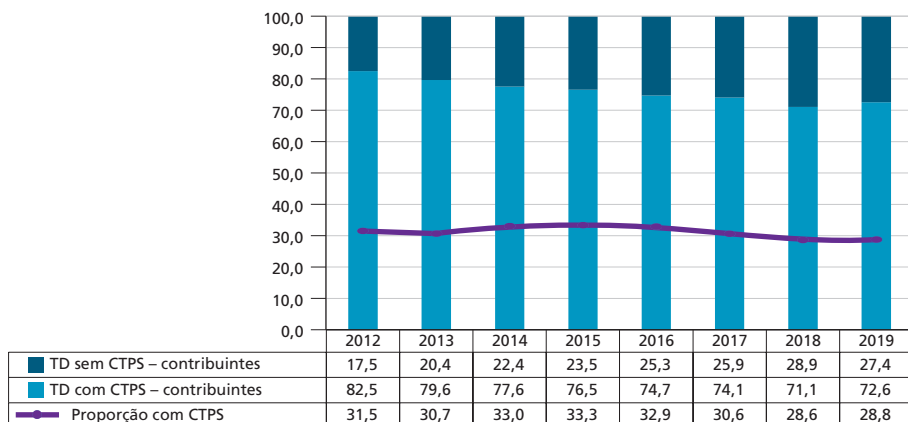
16. A EC nº 72, mais conhecida como a PEC das Domésticas (PEC nº 66/2012), regulamentada pela LC nº 150/2015, garantiu direito ao FGTS, ao seguro-desemprego, ao salário-família, ao adicional noturno e ao adicional de viagens, entre outros direitos.

ganho no indicador de cobertura tem ocorrido principalmente via expansão de informais que declaram realizar contribuições previdenciárias (possivelmente de forma autônoma, como contribuintes individuais, inclusive na condição de MEI). Essa percepção é reforçada pelo fato de que, como proporção, os domésticos com carteira de trabalho assinada (CC) vêm perdendo espaço no total de contribuintes anuais para os domésticos sem carteira (SC), e, salvo por uma pequena oscilação entre 2019-2018, a tendência é de diminuição da parcela de domésticos com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos, CC e SC, no total de trabalhadores domésticos que contribuem para a Previdência Social e proporção de domésticos com CTPS (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

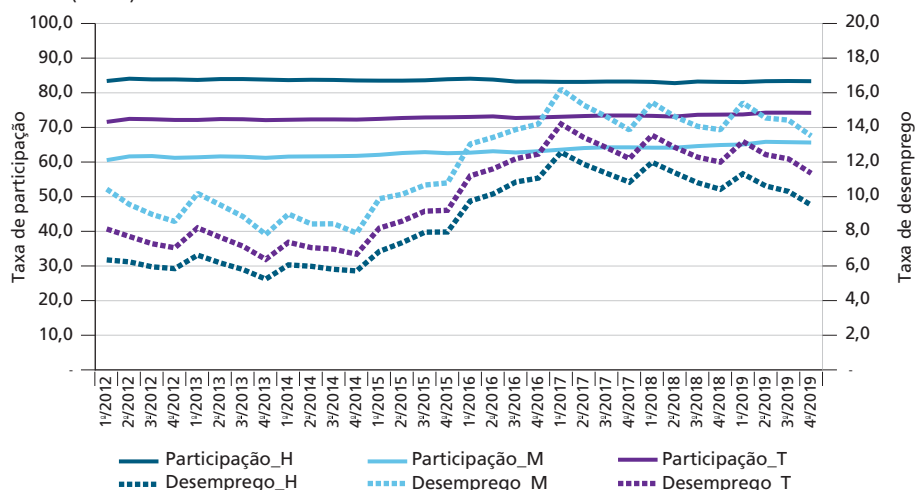
O desempenho do mercado de trabalho, em crise desde 2015 (com arrefecimento em sua dinâmica já em 2014), produz rebatimentos, com alguma defasagem temporal, sobre a cobertura previdenciária.¹⁷ No período 2012-2019, enquanto a taxa de desemprego cresceu expressivamente para homens e mulheres, a taxa de

17. Esse aparente descompasso, sabidamente, não é atípico. Em cenários de crise, o movimento inicial esperado é de redução no ritmo de produção e manutenção dos vínculos laborais (ainda que possivelmente com a compressão dos rendimentos do trabalho), principalmente em virtude dos custos trabalhistas associados à dispensa de trabalhadores. Com a persistência do movimento de desaceleração econômica e a eventual estagnação do nível de atividade, o desemprego tende a aumentar, e os rendimentos do trabalho tendem a ser mais negativamente afetados, inclusive no setor informal da economia. Nos momentos iniciais de retomada, por outro lado, há mais comumente redução da capacidade ociosa da economia, que, em se confirmando a recuperação no nível de atividade, evolve para a recuperação do mercado de trabalho. A reforma trabalhista realizada recentemente no país pode alterar esta dinâmica, mas ainda é cedo para avaliar seus potenciais efeitos, ainda que seu desenho indique maiores riscos para a qualidade da inserção trabalhista e previdenciária do trabalhador.

participação se manteve relativamente estável entre os homens (1º trimestre/2012 e 4º trimestre/2019: 83,4%) e aumentou entre as mulheres (1º trimestre/2012: 60,6%; 4º trimestre/2019: 65,7%), conforme gráfico 5. Observou-se uma tendência de redução no diferencial de gênero no indicador de desemprego até 2017 (4º trimestre/2017), mas, desde então, nota-se uma aparente reversão deste comportamento, possivelmente também impulsionada pelo incremento na participação econômica feminina. De qualquer modo, ao longo de toda a série, mantém-se o padrão histórico de o desemprego feminino superar o indicador masculino.

GRÁFICO 5

Taxa de participação e taxa de desemprego entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo (2012-2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

A participação econômica feminina segue inferior à masculina, e o desemprego entre as mulheres é maior, mas, para além da tendência (até o pré-agravamento da crise econômica) de redução destes diferenciais, há indícios de melhora no padrão de inserção feminina no mundo do trabalho e, consequentemente, na Previdência Social. Por outro lado, a combinação de menor participação e maior desemprego, juntamente com o maior contingente de mulheres ocupadas desprotegidas sem capacidade contributiva mínima (tomando-se como critério o rendimento de todos os trabalhos inferior ao salário mínimo mensal), levanta a hipótese de que haja alguma seletividade indesejável na parcela feminina que logra participar do mercado de trabalho, obter ocupação e, principalmente, se filiar e manter o vínculo contributivo com a Previdência Social. Os homens mais vulneráveis também são mais afetados pelo desalento e por outros determinantes da não participação no mercado de trabalho,

bem como pelo desemprego e pela inserção laboral precária, mas a combinação dos indicadores analisados sugere que os desafios enfrentados pelas mulheres mais pobres sejam barreiras maiores à inclusão social e, principalmente, previdenciária.¹⁸

3.1.2 População idosa

O indicador de cobertura dos idosos – no Brasil, definidos como aqueles com 60 anos ou mais de idade – incorpora as dimensões de ocupação, contribuição previdenciária, condição de beneficiário e proteção semicontributiva dos segurados especiais, sendo válidos também os critérios e as ressalvas adotados para a mensuração de indicadores distintos utilizando-se a PO e a POE da PNAD Contínua. A comparação destes dois indicadores mostra resultados relativamente próximos em grandeza (oito em cada dez idosos estão protegidos), mas ligeiramente distintos em composição e valores anuais específicos. Em 2019, do total de 34,4 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade, os idosos totalizavam 29,1 milhões de pessoas protegidas sob o conceito expandido (POE) e 28,9 milhões com base na PO. Entre homens e mulheres idosos, prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou PPM, seguido da atividade com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social) e do recebimento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

TABELA 3

Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa, incluindo os ocupados segundo a PO, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Beneficiários (A)	11.052.970	77,6	14.208.011	78,0	25.260.981	77,8	11.622.394	77,1	14.959.393	77,6	26.581.787	77,4
Aposentadorias e/ou pensões	10.520.508	73,8	13.426.977	73,7	23.947.485	73,8	11.058.193	73,3	14.094.146	73,1	25.152.339	73,2
BPC	506.925	3,6	752.823	4,1	1.259.748	3,9	534.573	3,5	846.949	4,4	1.381.522	4,0
Benefícios temporários	25.537	0,2	28.211	0,2	53.748	0,2	29.628	0,2	18.298	0,1	47.926	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.413.264	9,9	729.568	4,0	2.142.832	6,6	1.451.590	9,6	780.416	4,0	2.232.006	6,5
Contribuintes do RGPS	1.145.016	8,0	499.066	2,7	1.644.082	5,1	1.172.163	7,8	538.605	2,8	1.710.768	5,0
Contribuintes de RPPS	268.248	1,9	230.502	1,3	498.750	1,5	279.427	1,9	241.811	1,3	521.238	1,5
Segurados especiais (C)	99.860	0,7	13.855	0,1	113.715	0,4	103.843	0,7	18.800	0,1	122.643	0,4
Desprotegidos (D)	1.680.282	11,8	3.262.856	17,9	4.943.138	15,2	1.905.829	12,6	3.519.158	18,3	5.424.987	15,8
Ocupados	826.967	5,8	487.301	2,7	1.314.268	4,0	880.973	5,8	548.248	2,8	1.429.221	4,2
Desocupados	142.039	1,0	46.080	0,3	188.119	0,6	182.479	1,2	56.787	0,3	239.266	0,7
Inativos	711.276	5,0	2.729.475	15,0	3.440.751	10,6	842.377	5,6	2.914.123	15,1	3.756.500	10,9

(Continua)

18. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Amaral *et al.* (2019).

(Continuação)

Categorias	Critério: população ocupada oficial									
	2018					2019				
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)
Total de residentes (E=A+B+C+D)	14.246.376	100,0	18.214.290	100,0	32.460.666	100,0	15.083.656	100,0	19.277.767	100,0
Total de protegidos (E=A+B+C)	12.566.094	88,2	14.951.434	82,1	27.517.528	84,8	13.177.827	87,4	15.758.609	81,7

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2017; 2018).

Elaboração: Ipea.

Em 2019 (quinta visita), a proteção social pelas medidas oficiais alcançou 84,2% (87,4% entre os homens; 81,7% entre as mulheres) dos 34,4 milhões de idosos residentes no país (tabela 3). Caso, entre os ocupados, fossem ainda considerados aqueles que integram a população ocupada expandida (trabalhadores atuando para o autoconsumo ou na produção para o próprio uso, incluindo os trabalhadores rurais protegidos pelo exercício destas atividades), o indicador agregado chegaria a 84,8%, atingindo 88,0% entre os homens e 82,3% entre as mulheres (tabela 4). A grandeza dos indicadores é bastante semelhante, mas a utilização da POE garante visibilidade a 203,2 mil segurados especiais, que de outra maneira seriam somados aos desprotegidos, tornando este o indicador mais relevante a ser analisado.

TABELA 4

Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa, incluindo os ocupados segundo a POE, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial									
	2018					2019				
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)
Beneficiários (A)	11.052.970	77,6	14.208.011	78,0	25.260.981	77,8	11.622.394	77,1	14.959.393	77,6
Aposentadorias e/ou pensões	10.520.508	73,8	13.426.977	73,7	23.947.485	73,8	11.058.193	73,3	14.094.146	73,1
BPC	506.925	3,6	752.823	4,1	1.259.748	3,9	534.573	3,5	846.949	4,4
Benefícios temporários	25.537	0,2	28.211	0,2	53.748	0,2	29.628	0,2	18.298	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.413.264	9,9	729.568	4,0	2.142.832	6,6	1.451.590	9,6	780.416	4,0
Contribuintes do RGPS	1.145.016	8,0	499.066	2,7	1.644.082	5,1	1.172.163	7,8	538.605	2,8
Contribuintes de RPPS	268.248	1,9	230.502	1,3	498.750	1,5	279.427	1,9	241.811	1,3
Segurados especiais (C)	178.182	1,3	110.929	0,6	289.111	0,9	205.209	1,4	120.629	0,6
Desprotegidos (D)	1.601.960	11,2	3.165.781	17,4	4.767.741	14,7	1.804.462	12,0	3.417.328	17,7
Ocupados	838.499	5,9	577.422	3,2	1.415.921	4,4	892.459	5,9	619.089	3,2
Desocupados	130.680	0,9	43.045	0,2	173.725	0,5	168.647	1,1	52.501	0,3
Inativos	632.781	4,4	2.545.314	14,0	3.178.095	9,8	743.356	4,9	2.745.738	14,2
Total de residentes (E=A+B+C+D)	14.246.376	100,0	18.214.289	100,0	32.460.665	100,0	15.083.655	100,0	19.277.766	100,0
Total de protegidos (E=A+B+C)	12.644.416	88,8	15.048.508	82,6	27.692.924	85,3	13.279.193	88,0	15.860.438	82,3

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2017; 2018).

Elaboração do Ipea.

Os segurados especiais, prevalentes no subgrupo somado à PO para construção da POE, possuem idade mínima legal de acesso aos benefícios previdenciários inferior (55 anos, no caso das mulheres) ou no limite inferior (60 anos, no caso dos homens) do intervalo etário utilizado na mensuração da cobertura dos idosos (60 anos), o que faz que seu peso, quando ocupados e sem benefícios próprios, tenda a ser menor entre os idosos. A complexidade do processo de reconhecimento de direitos dos segurados rurais e a elevada judicialização na concessão, que contribuem para a elevação da idade média no momento da obtenção dos benefícios, podem ajudar a explicar o porquê de este peso ainda ser relevante neste segmento com idade igual ou acima de 60 anos.

Na comparação com o ano anterior (2019-2018), com base nos indicadores agregados pelos critérios PO e POE (quinta visita), a variação na população idosa superou ligeiramente o incremento na população protegida (considerando-se a PO ou a POE na construção do indicador), gerando, naturalmente, um pequeno decréscimo da proporção de protegidos, em especial do sexo masculino. Estes indicadores são menos sensíveis aos fatores conjunturais que afetam mais diretamente a cobertura da população ocupada (16-59 anos), mas houve diferenças na evolução dos subgrupos de protegidos e desprotegidos, e estas podem, em parte, refletir a dinâmica ainda sofrível no mercado de trabalho.

Entre os protegidos, a única categoria que cresceu acima da taxa de expansão da população idosa (+5,9%) foi a de segurados especiais (PO: +7,9%; POE: +12,7%), mas este resultado pode estar associado a atrasos nas concessões de benefícios rurais, e isto ajudaria a explicar o menor crescimento dos beneficiários (+5,2%). O grupo que menos cresceu foi o de ocupados contribuintes (+4,2%). Entre os desprotegidos, as maiores variações relativas foram registradas entre desocupados (PO: +27,2%; POE: +27,3%), seguidos de inativos (PO: +9,2%; POE: +9,8%) e ocupados não contribuintes (PO: +8,7%; POE: +6,8%). O movimento de expansão da inatividade e da desocupação foi ligeiramente maior entre os homens, como seria esperado, dada a piora já relatada nos indicadores masculinos.

As mulheres prevalecem no subgrupo dos beneficiários – em razão da maior sobrevivência e, cada vez mais, pelo recebimento de benefícios próprios, embora ainda muito frequentemente como dependentes de pensões por morte –, mas também no dos desprotegidos inativos e dos recebedores de benefícios assistenciais continuados. Esse resultado se explica em parte pelo fato de que as mulheres idosas, atualmente com idade igual ou superior a 60 anos, entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho era bastante diversa da atual, mesmo que esta ainda não seja a ideal.

Esse padrão atual de cobertura dos idosos é explicado ainda por diversos outros fatores, com destaque para a instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural (com grande efeito também entre as mulheres, que anteriormente tendiam a assumir principalmente a condição de pensionistas, sem benefícios próprios). Também se pode citar a melhoria generalizada no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, movimento que combinou o incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da Previdência Social. E, evidentemente, não há como ignorar os efeitos da concessão de BPC-Loas, alterado e expandido pelo Estatuto do Idoso, que tem aumentado significativamente

Talvez por isso, a proporção de protegidos aumente sensivelmente quando o recorte etário é elevado para 65 anos ou mais. Em 2019, considerando os dados da quinta visita, a cobertura dos idosos, que é de 84,8% (homens: 88,0%; mulheres: 82,3%) para o grupo de 60 anos ou mais, alcança 90,3% (homens: 94,0%; mulheres: 87,4%), no subgrupo com 65 anos ou mais. Neste grupo etário, que, com a aprovação da EC nº 103/2019, deve se tornar o grupo de referência para a mensuração da cobertura, a participação dos benefícios assistenciais ganha maior peso. Se considerássemos um limite etário um pouco maior, para acomodar a questão da idade média de concessão do BPC-Loas (estimada em 66,1 anos), a cobertura melhoraria ainda mais.¹⁹

O ponto é que, apoiando-se na concessão de benefícios contributivos, semi-contributivos e assistenciais, a cobertura social entre os idosos com 60 anos ou mais de idade tendeu a crescer ao longo da década de 1990 e se manteve relativamente estável nos anos subsequentes cobertos pela PNAD Anual,²⁰ com diferenças persistentes no grau de proteção de homens e mulheres. Os indicadores calculados pela PNAD Contínua mostram alguma redução dos diferenciais de gênero, que se deu tanto pela elevação da cobertura entre as mulheres quanto pela ligeira retração entre os homens (gráfico 6).²¹ Esse movimento pode ser atribuído a problemas de captação da PNAD Contínua ou a fatores conjunturais, mas a queda sutil, mas contínua, na proporção de homens idosos protegidos deve ser avaliada com mais cuidado nos próximos anos.²²

19. Claro que pesa também a questão demográfica, já que os mais vulneráveis tendem a apresentar menor sobrevivência, fazendo que os subgrupos, menos numerosos, de idades mais elevadas, tendam a reunir sobreviventes com melhores condições socioeconômicas – apenas para citar um fator relevante –, e isso ajudaria a explicar a melhora na cobertura.

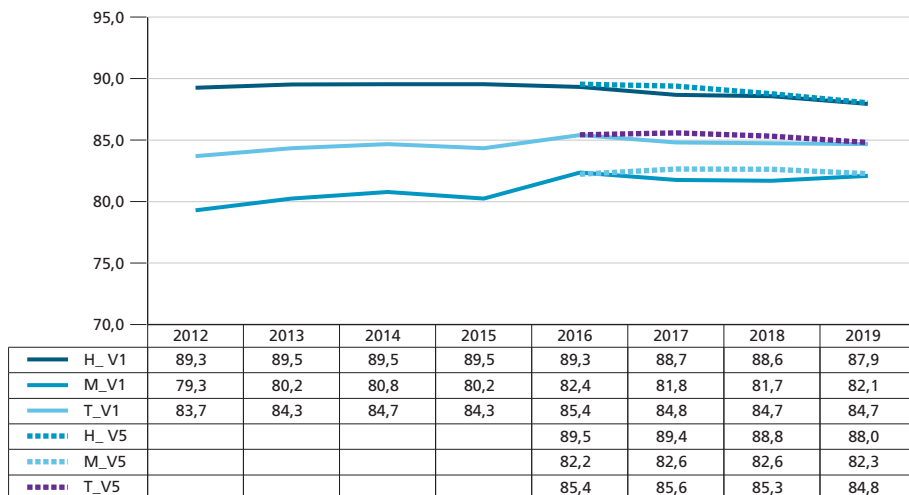
20. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

21. Na série da PNAD contínua, alguns fatores podem ajudar a explicar a variação dos resultados entre 2015 e 2016. O primeiro deles é a mudança no questionário da pesquisa, que alterou os quesitos que investigam o afastamento temporário do trabalho e o recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A mudança ocorreu a partir do quarto trimestre de 2015, e desde então os indicadores de cobertura de idosos assumem patamar mais elevado. Outro ponto é a greve de servidores do INSS ocorrida em 2015, com duração aproximada de 2,5 meses, a qual afetou a concessão de benefícios – o volume de idosos cresceu, mas o volume de benefícios no estoque possivelmente não acompanhou na mesma medida de outros anos.

22. Há que se avaliar, por exemplo, possíveis problemas na captação dos benefícios, crítica recorrente em relação à PNAD.

GRÁFICO 6

Taxa de proteção social da população idosa, incluindo idosos ocupados pelo critério oficial de ocupação e pelo critério de POE – Brasil (2012-2019)¹
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração do Ipea.

Nota: ¹ Primeira visita (V1), referente ao período 2012-2019, e quinta visita (V5), referente ao período 2016-2019: homens (H) e mulheres (M) com idade de 60 anos ou mais.

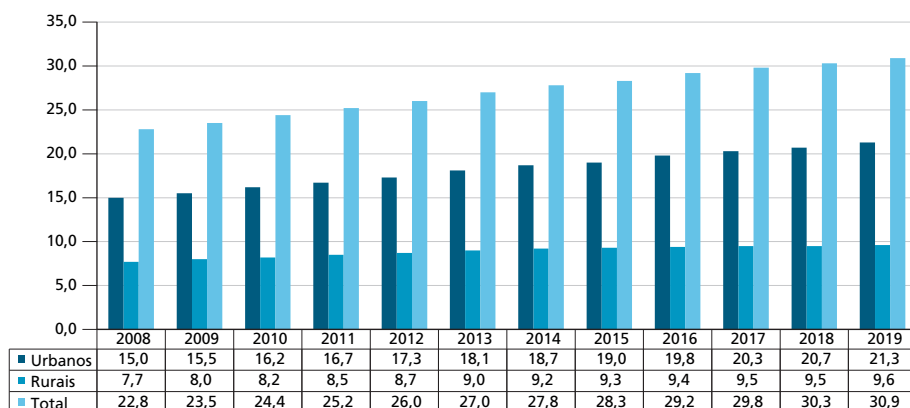
3.2 Evolução do resultado previdenciário

3.2.1 RGPS

Em dezembro de 2019, o RGPS pagou aproximadamente 30,9 milhões de benefícios, sendo 30,07 milhões previdenciários e 791 mil acidentários. Do total de 30,9 milhões de benefícios, cerca de 21,3 milhões (68,9%) foram emitidos para a clientela urbana, e os demais 9,6 milhões (31,1%) direcionados à clientela rural. Entre 2008 e 2019, a quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e acidentários) aumentou 35,5%, com o total passando de 22,8 milhões (dezembro/2008) para os mencionados 30,9 milhões (dezembro/2019), gráfico 8. Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 3,09% ao ano no período. Houve certa contenção na taxa de expansão do estoque para ambas as clientelas, mas para a rural houve queda evidente (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (dez./2008-dez./2019)
(Em milhões)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps), disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps), disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/Ministério da Fazenda (MF).

Em relação a dezembro de 2018, houve aumento de 587,13 mil benefícios (+1,9%), determinado por crescimento de 2,0% entre benefícios previdenciários, e decréscimo de 1,7% nos acidentários (tabela 5). As seguintes espécies cresceram acima da média geral anual e em volume suficiente para afetar o resultado agregado: aposentadorias por idade (+3,0%) e aposentadorias por tempo de contribuição (+4,0%). O auxílio-doença previdenciário (-10,8%) e o auxílio-doença acidentário (-12,7%) apresentaram decréscimo na quantidade de emissões, na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (dezembro/2019 e dezembro/2018), a exemplo do que já havia ocorrido na comparação entre 2018-2017 e 2017-2016.

No triênio 2017-2019 o auxílio-doença previdenciário e o auxílio-doença acidentário sofreram redução em seus estoques (posição no mês de dezembro), comportamento atípico se tomada a evolução histórica da emissão destes benefícios. Esta queda contínua pode ser explicada, em grande medida, por medidas operacionais recentes no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no atendimento, no monitoramento e no controle de suas atividades. Concretamente, a redução da emissão de auxílios-doença previdenciários e acidentários se explica principalmente pela edição da MP nº 767, de 6 de janeiro de 2017, convertida na Lei Ordinária nº 13.457, de 6 de junho de 2017, cuja finalidade principal foi estabelecer um conjunto de medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS para beneficiários com

idade inferior a 60 anos.²³ Este processo de revisão pretendeu assegurar que estes benefícios por incapacidade temporária fossem mantidos apenas para os segurados que de fato se encontrassem incapacitados para o trabalho, evitando pagamentos indevidos. Também neste sentido pode ter atuado a Lei nº 13.846/2019, conversão da já apresentada MP nº 871/2019 (subseção 2.2).

TABELA 5

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (dez. 2018 e dez. 2019)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Varição (%)
RGPS (1+2)	30.278.655	100,0	30.865.783	100,0	1,9
Previdenciários (1)	29.474.311	97,3	30.074.761	97,4	2,0
Aposentadorias	20.425.962	67,5	21.050.364	68,2	3,1
Idade	10.800.124	35,7	11.120.184	36,0	3,0
Invalidez	3.365.865	11,1	3.419.526	11,1	1,6
Tempo de contribuição	6.259.973	20,7	6.510.654	21,1	4,0
Pensão por morte	7.720.433	25,5	7.812.881	25,3	1,2
Auxílio-doença	1.132.033	3,7	1.010.263	3,3	-10,8
Salário-maternidade	53.536	0,2	56.652	0,2	5,8
Outros	142.347	0,5	144.601	0,5	1,6
Acidentários (2)	804.344	2,7	791.022	2,6	-1,7
Aposentadorias	215.092	0,7	215.252	0,7	0,1
Pensão por morte	108.981	0,4	106.603	0,3	-2,2
Auxílio-doença	107.565	0,4	93.912	0,3	-12,7
Auxílio-acidente	332.846	1,1	339.954	1,1	2,1
Auxílio suplementar	39.860	0,1	35.301	0,1	-11,4

Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Obs.: A quantidade de emissões, neste texto, é tomada como aproximação do estoque de benefícios.

A suspensão ou a cessação desses benefícios reduziu a emissão, mas também pode ter indiretamente afetado a concessão, por exemplo, via conversão de auxílios-doença antigos e de longa duração em aposentadorias por invalidez ou por meio de possíveis desincentivos a requerimentos infundados, diante do maior controle por parte do INSS. O intenso e prolongado debate em torno de reformas previdenciárias, obviamente intensificado pela PEC nº 287/2016 e, em seguida,

23. A MP nº 767, convertida na Lei Ordinária nº 13.457/2017, trata fundamentalmente da revisão dos benefícios por incapacidade concedidos por via administrativa ou judicial, com foco nos benefícios por incapacidade sem perícia médica há mais de dois anos e nas aposentadorias por invalidez de beneficiários com idade inferior a 60 anos.

pela PEC nº 6/2019, esta aprovada e convertida na EC nº 103/2019,²⁴ pode ter aumentado o número de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias (notadamente no triênio 2016-2019), afetando as concessões e, consequentemente, as emissões. Os dados também já refletem as alterações introduzidas pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, que tornou mais rígidas as regras para concessão e manutenção de pensões por morte e reduziu a taxa média de crescimento anual do estoque.

Em sentido oposto do debate gerado pela MP nº 664/2014, nasce a MP nº 676/ 2015, convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que instituiu a Regra nº 85/95 Progressiva e assim suavizou a regra de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, restringindo a aplicabilidade do fator previdenciário. A Regra nº 85/95 Progressiva garante aposentadoria sem aplicação do fator previdenciário para quem, pela soma de sua idade mais o tempo de contribuição, alcançar um determinado número mínimo de pontos, diferente para homens e mulheres e crescente ao longo do tempo. Até o final de 2018, o segurado teria de somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem; ao final de 2026, a soma para as mulheres será de 90 pontos e para os homens, de 100. A EC nº 103/2019 corrigiu este equívoco financeiro e atuarial, extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e concedendo-a ainda apenas sob (longas) regras de transição.

TABELA 6

Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela Previdência Social (2018-2019)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1+2)	4.810.947	100,0	4.895.718	100,0	1,8
Previdenciários (1)	4.575.560	95,1	4.666.157	95,3	2,0
Aposentadorias	1.304.929	27,1	1.386.265	28,3	6,2
Idade	684.756	14,2	710.010	14,5	3,7
Invalidez	251.510	5,2	255.631	5,2	1,6
Tempo de contribuição	368.663	7,7	420.624	8,6	14,1
Pensão por morte	351.451	7,3	409.460	8,4	16,5

(Continua)

24. Como sugerido por Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018), apesar de qualquer proposta de reforma previdenciária vir acompanhada de regras de transição e respeitar direitos adquiridos, debates nesse sentido tendem a suscitar a antecipação dos requerimentos de aposentadorias.

(Continuação)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Variação (%)
Auxílio-doença	2.271.033	47,2	2.222.428	45,4	-2,1
Salário-maternidade	608.481	12,6	611.288	12,5	0,5
Outros	39.666	0,8	36.716	0,7	-7,4
Acidentários (2)	235.387	4,9	229.561	4,7	-2,5
Aposentadorias	11.372	0,2	11.281	0,2	-0,8
Pensão por morte	212	0,0	260	0,0	22,6
Auxílio-doença	202.406	4,2	195.059	4,0	-3,6
Auxílio-acidente	21.281	0,4	22.852	0,5	7,4
Auxílio suplementar	116	0,0	109	0,0	-6,0

Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

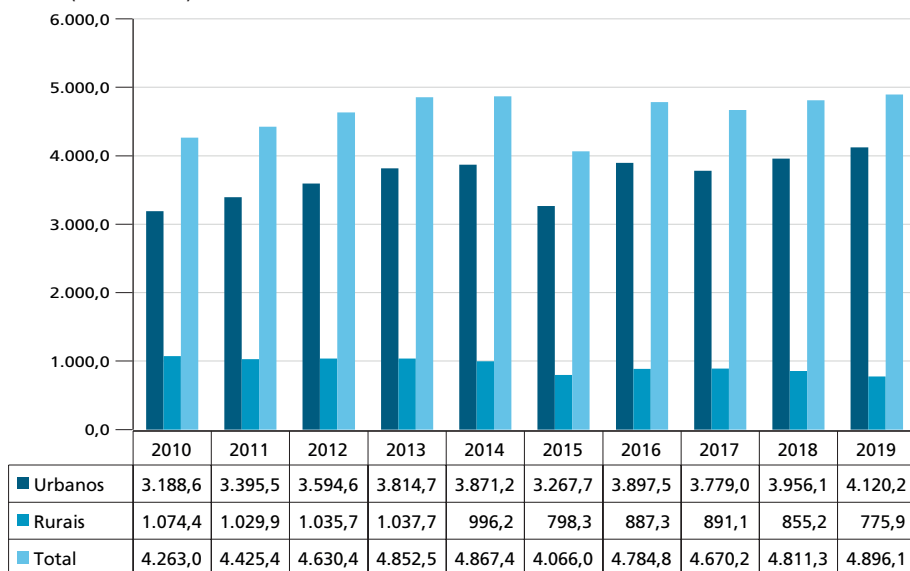
Elaboração: SPREV/MF.

Obs.: Acumulado nos anos de 2018 e 2019, exclusive encargos previdenciários da União (EPU).

O RGPS concedeu, no acumulado do ano de 2019, aproximadamente 4,9 milhões de novos benefícios previdenciários e acidentários, registrando um crescimento de 1,8% (+84,8 mil benefícios) no confronto com 2018 (tabela 6 e gráfico 8). Deste total de benefícios concedidos, cerca de 4,12 milhões (84,2%) foram direcionados à clientela urbana e os demais 775,9 mil (15,8%) destinados à clientela rural. A concessão de benefícios previdenciários cresceu 2,0% (+90,60 mil benefícios), enquanto a concessão de benefícios acidentários decresceu 2,5% (-5,8 mil benefícios). Quando se considera conjuntamente a variação absoluta e relativa, sempre na comparação com a quantidade de concessões do ano anterior, destacam-se o aumento na concessão de ATC (+14,1%, potencializado pelo debate sobre a PEC nº 6/2019) e de pensões por morte previdenciárias (+16,5%, possivelmente em razão do arrefecimento dos efeitos iniciais da Lei nº 13.135/2015 e da adaptação às novas regras).

GRÁFICO 8

Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS (2010-2019)¹
(Em milhares)



Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Nota: ¹ A evolução da concessão de benefícios é mais diretamente afetada por eventos e fatores excepcionais, como greves e outros problemas de acesso e atendimento a segurados, o que explica alguma oscilação nos números apresentados no gráfico 9. Em 2015, por exemplo, o INSS foi afetado por uma greve nacional de servidores administrativos, com alta adesão e duração aproximada de três meses, bem como por uma greve prolongada de médicos peritos, o que explica quedas na concessão em relação ao ano anterior.

Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro (2010-2019), inclusive EPU.

Os dados desse último triênio tendem a ter sido ainda afetados pela implantação do chamado INSS Digital, novo modelo de atendimento aplicado a todas as agências da instituição, que passam a adotar a tramitação eletrônica de processos. O INSS Digital tem o mérito de promover a modernização dos serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial (essencial em um contexto de escassez de servidores ativos nessa atividade), com potencial de melhora em sua qualidade a médio e longo prazos. No curto prazo, contudo, sua implantação tem sido associada ao represamento de decisões administrativas (concessões e revisões, principalmente) e a dificuldades de acesso por parte dos atuais segurados, em particular dos mais idosos e socialmente vulneráveis, para os quais o atendimento digital pode representar um obstáculo. Para estes últimos, nesta geração, o INSS Digital pode nunca chegar a ser uma alternativa viável de atendimento, sendo indispensável a manutenção dos canais tradicionais de atendimento presencial.

Há uma tendência de queda na participação da clientela rural no fluxo e no estoque de benefícios (gráficos 8 e 9), e, embora esse ponto mereça ser analisado com atenção no futuro, como hipóteses explicativas iniciais podem-se citar o processo de urbanização vivenciado há décadas pelo país²⁵ e, mais recentemente, o movimento de interiorização da dinâmica econômica.²⁶ Ambos os fatores contribuem para a expansão da clientela urbana do RGPS, tanto entre contribuintes como entre segurados beneficiários. Da mesma maneira que seria esperada esta redução no peso da clientela rural, já que cada vez mais os novos segurados beneficiários exerceriam atividades não rurais, o atual estoque de segurados se justifica, ao menos em parte, pelo padrão de mortalidade no grupo (tomando-se a situação do domicílio no Censo Demográfico 2010 como aproximação para a atividade econômica prevalente)²⁷ e, principalmente, pelo ritmo cadente, mas ainda relevante, de novas concessões (inclusive com elevada *judicialização*, outro tema a ser mais estudado).

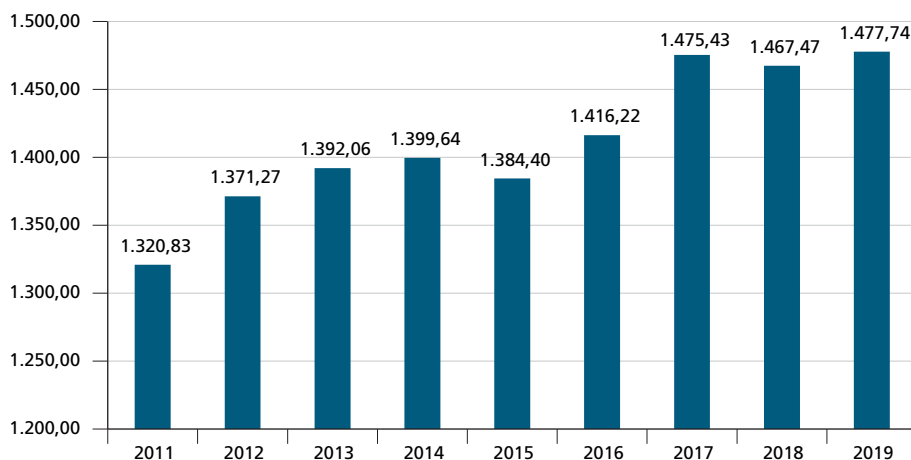
Entre janeiro e dezembro de 2019, o valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.477,74, configurando uma elevação real de 0,7% em relação ao mesmo período de 2018. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2019 e o intervalo correspondente de 2011, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 11,9% (gráfico 9), movimento mais recentemente explicado pelo aumento na taxa de reposição da média ATC (fruto da Regra nº 85/95 Progressiva), pela antecipação de aposentadorias (normalmente de maior valor, pois as de menor valor mais frequentemente são aposentadorias por invalidez – API) em função de incertezas em torno das propostas de reforma previdenciária e, principalmente, pela política de reajustamento do salário mínimo e seus efeitos prevalentes no período pré-agravamento da crise econômica enfrentada pelo país.

25. Para informações sobre a evolução da taxa de urbanização no país, consultar, por exemplo a plataforma Séries Históricas e Estatísticas, do IBGE: <<https://bit.ly/3aJl4n>>.

26. A esse respeito, ver: Grossi, Silva e Campanhola (2001) e IBGE (2010).

27. Albuquerque (2019), por exemplo, a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, do IBGE, estima que em todas as idades as expectativas de vida dos indivíduos que residiam em áreas rurais foram superiores às obtidas para a área urbana, tanto para homens como para as mulheres.

GRÁFICO 9

Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS (2011-2018)(Em R\$)¹Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/IMF.

Nota: ¹ Em reais de dezembro de 2019.

Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

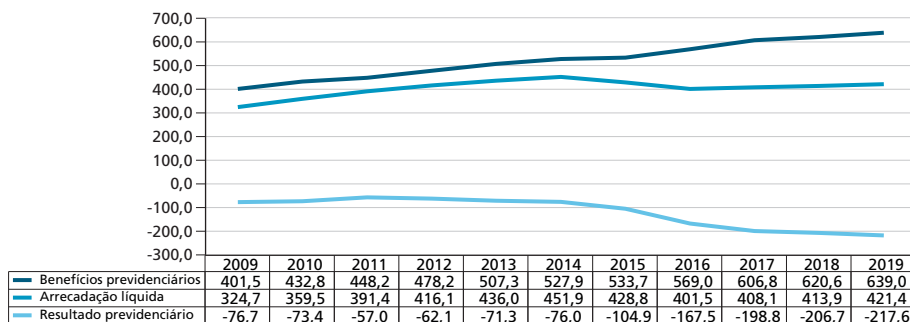
Essa crise afeta a receita do RGPS, já que a arrecadação do sistema está fortemente atrelada à dinâmica do mercado de trabalho (volume de ocupados que contribuem para a Previdência Social e sua massa de rendimentos correspondente), que, por sua vez, reflete, com alguma defasagem temporal, a conjuntura econômica nacional. Até 2014, em virtude do bom momento vivido pela economia brasileira e de seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho, houve aumento real da receita previdenciária líquida; no biênio 2015-2016, houve queda significativa; e, desde então (2017-2019), o cenário é de relativa estabilidade, com sinal de reação leve em 2019.

Nesses últimos cinco anos, em razão da crise econômica enfrentada pelo país e da expansão real da despesa, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram, com aumento real expressivo na necessidade de financiamento do sistema. Em 2019, a necessidade de financiamento do sistema foi de R\$ 217,6 bilhões, correspondentes à diferença entre a arrecadação líquida total (R\$ 421,4 bilhões) e a despesa com benefícios previdenciários (R\$ 639,0 bilhões), e apenas entre 2018 e 2019 esta medida de desequilíbrio cresceu 5,3% (+R\$ 10,9 bilhões), gráfico 10.

GRÁFICO 10

Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS (2009-2019)

(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Informes de Previdência Social/MF (vários anos); INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹Em reais de dezembro de 2019.

Obs.: A preços de dezembro de 2019, segundo o INPC.

Simplificadamente, a despesa previdenciária é determinada pelo comportamento de três elementos, vinculados entre si: i) a relação entre estoque (evolução e composição do estoque) e fluxo (suspensões e cessações e novas concessões); ii) a taxa de reposição (aqui tomada como a relação entre o valor do benefício concedido e o salário de contribuição usado como referência para a concessão); e iii) a política de reajuste dos benefícios (principalmente dos equivalentes ao piso previdenciário, valor prevalente no estoque). Nas últimas duas décadas, a expansão no estoque de benefícios e o aumento do seu valor médio foram os fatores determinantes para o aumento real da despesa.

Esses fatores foram afetados pela evolução demográfica (marcada por um acelerado processo de envelhecimento populacional no país), pela evolução positiva dos rendimentos do trabalho (proporcionada pela política de valorização do salário mínimo e pelo aumento no rendimento médio real do trabalho, especialmente entre 2002-2014) e por regras e parâmetros entendidos como frágeis para a concessão e a manutenção dos benefícios (ênfase nos requisitos mínimos de elegibilidade e na taxa de reposição, esta ainda mais afetada pela já mencionada flexibilização do fator previdenciário, via Regra nº 85/95 Progressiva). A EC nº 103/2019 enrijeceu as regras de acesso, manutenção e acumulação de benefícios, além de ter reduzido suas taxas de reposição, alterações que, em conjunto, melhoram a evolução projetada das despesas e da necessidade de financiamento do RGPS.

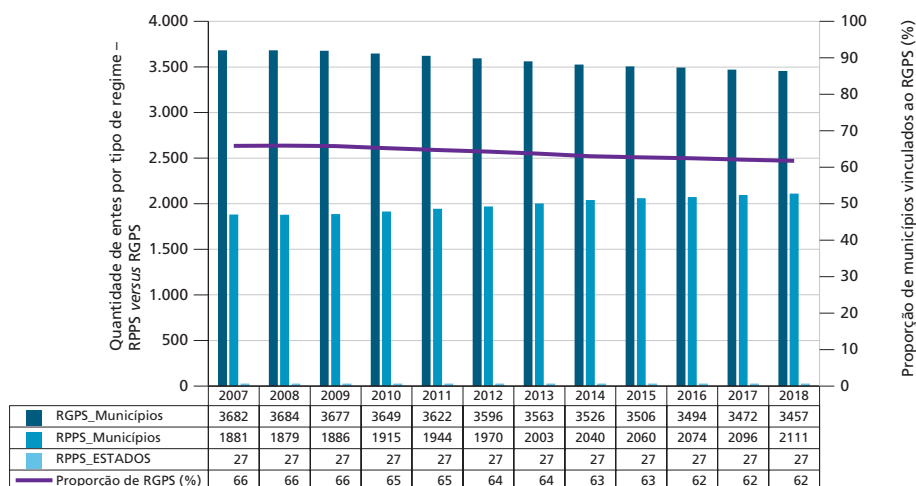
3.2.2 RPPS

Atualmente, os RPPS estão presentes em todos os estados e no Distrito Federal e em 2.111 municípios. Entre 2008 e 2018, houve uma pequena queda na proporção de municípios que adotam o RGPS como regime previdenciário (gráfico 11). Embora esta variação seja pequena, com a proporção passando de 66% (2008) para 62% (2018),

sua evolução preocupa, em função das dificuldades para que municípios façam uma boa gestão dos seus RPPS e das limitações no alcance da estrutura de supervisão e fiscalização por parte do governo federal.

GRÁFICO 11

Evolução no quantitativo de entes, segundo regime previdenciário adotado, e proporção de municípios vinculados ao RGPS (2007-2018)



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>.

Elaboração: SPREV/MF.

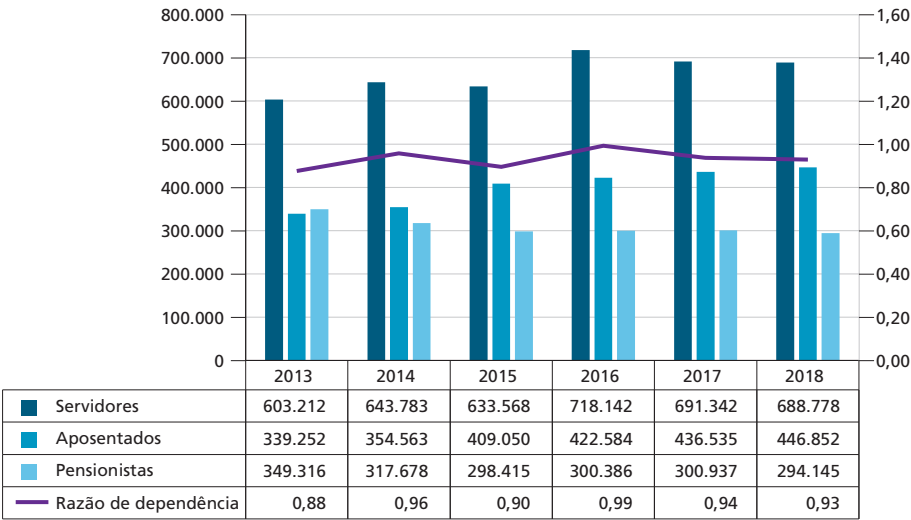
Os dados mais recentes do Aeps²⁸ apontam para uma tendência de queda no volume de segurados ativos (devido a aposentadorias, óbitos e outros desligamentos, sem exata reposição) e de elevação no quantitativo de beneficiários inativos nos RPPS dos estados e do Distrito Federal. Nos regimes próprios de previdência social municipais, os contingentes de ativos e inativos revelam tendência de expansão, mas entre os ativos o movimento é aparentemente mais intenso. Especificamente para os regimes de servidores civis da União (gráfico 12A), há quebras nas séries históricas, mas os dados do período 2013-2018 são mais harmônicos, e indicam tendência de elevação no número de servidores ativos entre 2013-2016 e queda no biênio 2017-2018; entre aposentados e pensionistas civis, a tendência é igualmente de crescimento, ainda que gradual.²⁹ Entre militares também se observa aumento no contingente de beneficiários (aposentados e pensionistas), mas há relativa estabilidade entre ativos (gráfico 12B).

28. Para acesso aos dados, acessar a base de dados Infologo Aeps: <<https://bit.ly/3t2EZa5>>.

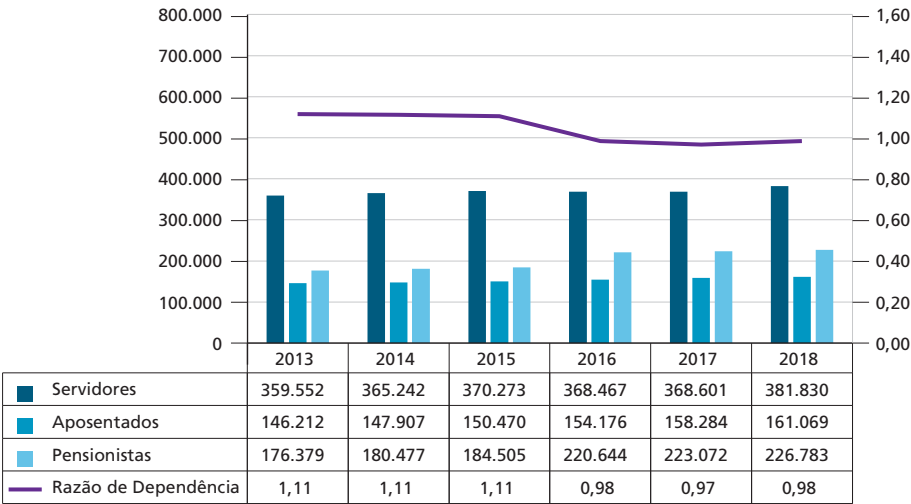
29. Essas interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo Ministério da Economia, oscilam muito no período considerado (2007-2016). Tais oscilações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais (por exemplo, pela inclusão, ou não, de policiais militares e bombeiros), imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios elaborados pelos entes com regimes próprios, pela criação e extinção de RPPS municipais e também pelo padrão errático de expansão das contratações (com rebatimentos em fluxos igualmente erráticos de entrada em benefício). Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há variações nas séries históricas, mas os dados da última década se mostram relativamente harmônicos.

GRÁFICO 12
Evolução no quantitativo de segurados, segundo tipo de regime da União
(2013-2018)

12A – Segurados civis da União



12B – Militares das Forças Armadas (Marinha do Brasil, Exército e Força Aérea Brasileira)



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>.
Elaboração dos autores.

Evidentemente, esta estabilidade ou crescimento paulatino nos anos recentes não implica o mesmo comportamento nos próximos anos, já que, ainda no curto prazo, uma parcela expressiva dos servidores ativos do Poder Executivo da

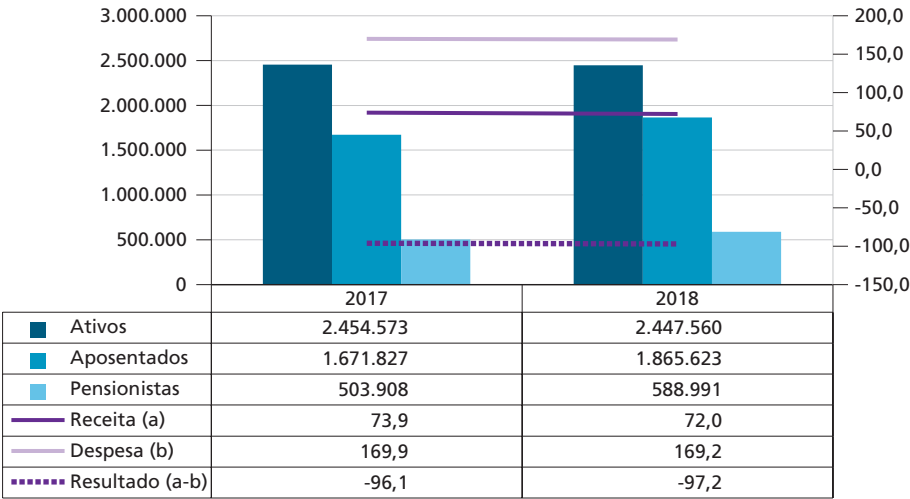
União atingirá os requisitos de elegibilidade para aposentadorias programadas, conforme estudo elaborado por Schettini, Pires e Santos (2018).³⁰ Os efeitos da EC nº 103/2019 sobre a evolução da despesa serão mais bem percebidos no futuro, quando as regras de transição para os atuais segurados forem extintas ou se tornarem inócuas, mas as mudanças implantadas nas alíquotas de contribuição (tornadas ligeiramente mais progressivas e mais altas nas faixas de maior rendimento) podem oferecer algum alívio temporário, ainda que modesto.

Isso porque, na União (entre civis e militares, conforme gráficos 12A e 12B) e no agregado dos estados e no Distrito Federal (gráfico 13A), o somatório de aposentados e pensionistas já equivale ou ultrapassa a quantidade de servidores em atividade, estabelecendo razões de dependência previdenciária iguais ou inferiores a 1. Nos regimes municipais (gráfico 13B), majoritariamente mais novos que os regimes estaduais e da União, a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) ainda assume patamares menos dramáticos, o que se explica tanto pela ainda menor expansão dos beneficiários quanto pela tendência de evolução no quantitativo de segurados ativos. No curto prazo, a expansão no volume de servidores ativos dos RPPS pode ser necessária (sob pena de colapsar as atividades) e representar algum alívio sobre o resultado previdenciário (via expansão das receitas advindas das contribuições adicionais ou repostas), mas esta opção precisa ser avaliada com cautela, porque eleva a despesa total com pessoal (ativo e inativo) e resulta em potenciais beneficiários futuros – idealmente elegíveis já com base em regras de acesso mais sustentáveis e socialmente justas.

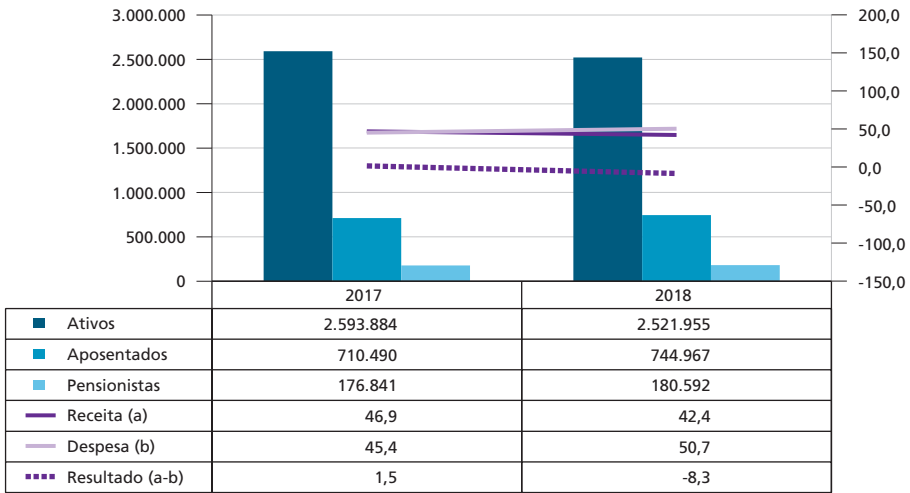
30. Estimativa realizada pelos autores indica que até 2027 cerca de 45% do contingente que compõe o serviço público civil do Poder Executivo federal terá cumprido as regras atuais de elegibilidade que maximizam o valor dos benefícios ou terá ao menos evitado a aplicação das regras mais duras criadas na recente reforma previdenciária, beneficiando-se de regras de transição.

GRÁFICO 13
Evolução no quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados e pensionistas) e resultado previdenciário a preços médios de 2018, segundo tipo de ente (2017-2018)

13A – Estados e Distrito Federal (exceto Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF; inclusive militares)



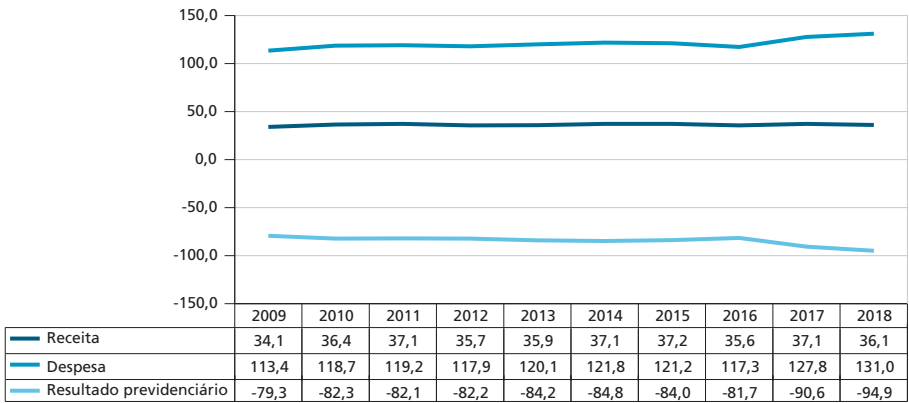
13B – Capitais e demais municípios



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>.
Elaboração dos autores.

E, mesmo nos regimes municipais, os sinais de desequilíbrio financeiro já se fazem notar: pela primeira vez, no resultado anual agregado, o resultado das capitais e demais municípios passou de superavitário (2017) a deficitário (2018). Nos estados e no Distrito Federal – mesmo com a limitação de uma série curta, por questões de harmonização metodológica –, o desequilíbrio é evidente, apesar da relativa estabilidade entre 2017 e 2018.³¹ Nos regimes próprios da União (civis e militares), se observava até recentemente tendência de relativa estabilidade no resultado previdenciário – relativa, pois, em 2017, os dados já davam sinais iniciais de uma possível retomada do crescimento na necessidade de financiamento. O resultado previdenciário negativo – ainda que relativamente constante, em termos reais, no período 2009-2017 –, que já assumia montante expressivo e persistente, voltou a crescer, e aponta para um aprofundamento no desequilíbrio (gráfico 14).

GRÁFICO 14
Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS de servidores civis e militares da União (2009-2018)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: RREO/MF; e INPC/IBGE.
Elaboração Ipea.
Obs.: Valores a preços médios de 2018 (INPC).

31. A partir do Aeps 2017, o resultado previdenciário foi substituído pelo resultado financeiro, que possui nova metodologia de apuração. Segundo a Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Economia, a metodologia vigente de apuração do resultado financeiro observa as seguintes regras: i) no resultado financeiro, considera-se o resultado do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) – Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) – ou do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, anexo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), encaminhado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sicofpi), quando existente a informação de apenas um desses documentos, ou o resultado mais conservador (pior), quando houver a informação dos dois documentos. Na ausência de informações tanto do DIPR como do RREO, o resultado é imputado conforme a média do grupo; ii) o resultado financeiro apurado por meio do DIPR considera as receitas totais (exceto os aportes para cobertura de insuficiência financeira, para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro e outros aportes e transferências, bem como os aportes destinados ao pagamento dos benefícios dos militares, menos as despesas totais. Como as informações do DIPR são mensais, para os RPPS que não enviaram todas as competências, é definida a proporção entre os doze meses e o total de meses com informações, para estabelecer o valor anual; e iii) o resultado financeiro apurado por meio do RREO considera as receitas totais (exceto os aportes e as demais receitas correntes), menos as despesas totais.

Na União, a grande massa de servidores elegíveis à aposentadoria nos próximos anos segue vinculada unicamente ao regime de repartição simples – não ao modelo que combina repartição com previdência complementar facultativa –,³² ainda beneficiada por regras mais generosas de elegibilidade e cálculo dos benefícios, o que tende a agravar o quadro. A EC nº 103/2019 introduziu medidas capazes de suavizá-lo nas décadas seguintes, mas as regras de transição limitam seu efeito no curto prazo. Para os demais entes, a situação não parece melhor. A exclusão de estados e municípios dos aspectos principais da reforma contrasta com a fragilidade financeira e atuarial, presente ou projetada, destes entes e, também, com as necessidades de ajustes em seus quadros de pessoal – nos estados, principalmente, também formados em parte por trabalhadores que já alcançaram, ou que não estão mais tão distantes de alcançar, os requisitos de elegibilidade a benefícios programados.

Nos próximos anos, sem a adoção de medidas efetivas que retardem aposentadorias, pode-se observar elevação no ritmo de conversão de ativos em inativos, com maior comprometimento das finanças públicas (em especial, com este último grupo), a depender da taxa de reposição dos servidores aposentados. E, caso se faça opção pela reposição nula ou mínima, pouco realista em áreas como saúde e segurança pública, a contenção ou a queda da despesa com servidores ativos virá possivelmente acompanhada de prejuízos ao funcionamento da máquina pública e da prestação de serviços aos cidadãos.

Para além da inação ou da ação tardia, com seus impactos fiscais e atuariais, há outros riscos associados à não aplicação automática dos novos dispositivos constitucionais aos demais entes federativos. Pode-se colher como resultado, por exemplo, o aumento (não a redução originalmente pretendida) na diversidade de tratamento entre servidores e entre estes e os demais segurados da Previdência Social brasileira, em cenário que pode sustentar ou piorar o impacto distributivo já sabidamente regressivo dos RPPS³³ – isto porque o RGPS, que cobre a vasta maioria da população, já adotou (ainda que com degraus de transição) regras mais sustentáveis e geradoras de menores taxas de retorno a seus segurados. Por estes motivos, é importante que a PEC Paralela (PEC nº 133/2019) avance no Congresso Nacional.

3.2.3 Panorama da Previdência Social: resultado agregado em 2018

Em 2018, em valores correntes, a despesa previdenciária do RGPS alcançou aproximadamente R\$ 586,4 bilhões, enquanto suas receitas somaram pouco mais de R\$ 391,2 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de cerca de R\$ 195,2 bilhões. Nos regimes próprios de previdência social e nos regimes específicos

32. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), que oferece exclusivamente planos para servidores federais do Executivo e do Legislativo, atingiu, em 2019, o total de 92.136 participantes, um incremento de 19.003 adesões (+25,98%) em relação a dezembro de 2018).

33. Como adverte Caetano (2016), a previdência funcional brasileira consiste em problema não apenas fiscal, mas também distributivo.

dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário agregado foi negativo em R\$ 200,6 bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 350,9 bilhões, com receitas de R\$ 150,4 bilhões no ano (tabela 7). Nesse ano, em termos agregados (somados todos os regimes públicos contributivos de Previdência Social), a despesa previdenciária brasileira chegou a aproximadamente 13,6% do produto interno bruto (PIB).

TABELA 7

Quantitativo de segurados,¹ receita, despesa e necessidade de financiamento da Previdência Social, segundo tipo de regime (2018)
(Em R\$ bilhões)

Regime previdenciário	Dados financeiros		Resultado	Contribuintes e beneficiários permanentes			
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado previdenciário (a-b)	Aposentados (a)	Pensionistas (b)	Contribuintes (c)	Contribuintes/beneficiários (c)/(a+b)
RGPS	391,2	586,4	-195,2	20.641.054	7.829.414	52.365.738	1,84
RPPS	150,4	350,9	-200,6	3.225.887	1.298.143	6.070.664	1,34
União	36,0	131,0	-95,0	615.297	528.560	1.101.149	0,96
Civis	33,4	79,8	-46,4	446.852	294.145	688.778	0,93
FCDF	0,3	5,0	-4,8	7.376	7.632	30.541	2,03
Militares	2,4	46,2	-43,9	161.069	226.783	381.830	0,98
Estados	72,0	169,2	-97,2	1.865.623	588.991	2.447.560	1,00
Municípios	42,4	50,7	-8,3	744.967	180.592	2.521.955	2,72
Total	541,6	937,3	-395,8	23.866.941	9.127.557	58.436.402	1,77

Fontes: SPREV/MF; e Aeps/MF (2018).

Elaboração dos autores.

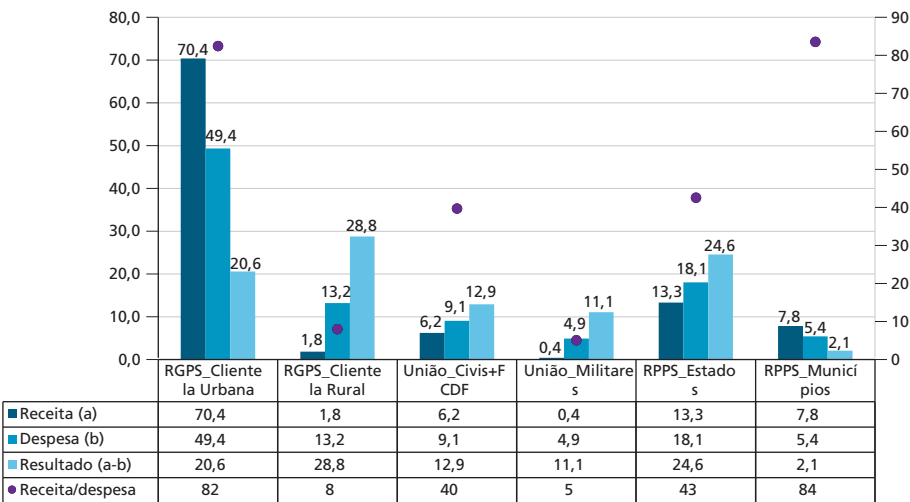
Nota: ¹ Contribuintes e beneficiários.

Obs.: ¹ A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS; ² Com respeito ao RGPS, o estoque de benefícios consiste no total de benefícios ativos, em dezembro de 2018, em todas as espécies de aposentadorias e pensões por morte; ³ No RGPS, a quantidade de contribuintes corresponde a uma estimativa baseada nas pessoas que tiveram vínculo como contribuinte empregado ou contribuição como contribuinte individual, empregado doméstico, contribuinte facultativo ou segurado especial no ano de referência. Tal estimativa corresponde à soma do número de meses com recolhimentos por cada pessoa, dividida por doze.

O RGPS possui, evidentemente, a maior participação na despesa previdenciária total (62,6%, somadas as clientelas urbana e rural), mas encontra-se sobrerrepresentado no montante total arrecadado como receita previdenciária. No seu âmbito há desequilíbrio nas clientelas urbana e rural, mas esta última, embora responda por apenas 13,2% da despesa geral, responde por 28,8% do *deficit* agregado para o conjunto de sistemas, seguida de perto pelos RPPS dos estados (24,6%) e pela clientela urbana do RGPS (20,6%). Como a Previdência Rural brasileira é essencialmente semicontributiva, há neste subsistema um forte componente redistributivo, e isto explica (e, em parte, justifica) a pior relação entre receitas e as despesas.

O debate sobre a Previdência Rural – proposto pela PEC nº 287/2016 e pela PEC nº 6/2019, visando à aproximação do tratamento entre grupos rurais e urbanos assemelhados – deverá ser retomado no futuro, conjugando a manutenção dos níveis de cobertura já conquistados com a maior proporcionalidade no tratamento de grupos igualmente vulneráveis –, aqui incluídos os idosos de baixa renda cobertos pelo BPC-Idoso, destino de grande parte dos ocupados desprotegidos urbanos sem capacidade de acumular os requisitos contributivos do RGPS.

GRÁFICO 15
Participação dos regimes previdenciários, segundo UF, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2018)
(Em %)



Fontes: Aeps/MF; e RREO/MF.
Elaboração: Ipea.

Mas, se no caso dos segurados rurais, o caráter redistributivo do sistema valida, de certa forma, os desequilíbrios financeiros, pouco justifica que, em termos relativos e absolutos, o resultado geral (despesas subtraídas das receitas) se encontre tão influenciado por desequilíbrios expressivos, financeiros e atuariais, em regimes próprios (de servidores públicos civis e, principalmente, militares), com um volume de beneficiários bem menor que o quantitativo registrado para o RGPS. E, neste contexto já bastante negativo, cabe de fato destacar o regime próprio dos militares, que apresenta a pior razão entre receitas e despesas (apenas 5%, contra 8% dos rurais do RGPS, grupo sabidamente mais vulnerável e com reduzida capacidade contributiva), assumindo peso elevado na necessidade de financiamento (11,1%), mesmo acumulando o menor quantitativo de beneficiários entre os sistemas comparados – salvo pela especificidade do FCDF. É preciso que estas contradições sejam sanadas, tanto para a sustentabilidade do sistema de proteção social quanto por uma questão de justiça distributiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 consolidou o sistema de proteção social vigente no país e promoveu sua expansão. No caso dos benefícios, isso permitiu o aumento expressivo da cobertura previdenciária rural, via criação da figura do segurado especial, e da cobertura assistencial, via instituição do Benefício de Prestação Continuada, previsto na Loas, que substituíram a extinta Renda Mensal Vitalícia (RMV). A Previdência Rural, contributiva formalmente e semicontributiva na prática, permite a extensão da cobertura a trabalhadores rurais e a seus familiares a partir dos 16 anos de idade (idade mínima de filiação ao RGPS), desde que atuando em regime de agricultura familiar, mesmo sem contrapartida contributiva.

Para a clientela urbana, foram criados nas últimas décadas vários planos de contribuição subsidiada, mas a proteção segue – como costuma ser em regimes contributivos – condicionada à realização de aportes, e exclui muitos trabalhadores que não têm densidade contributiva mínima. Para estes, só há proteção em caso de perda total da capacidade de trabalho (hipótese na qual têm acesso ao BPC-Pessoa com Deficiência, caso também se enquadrem no critério de renda) ou aos 65 anos, após uma vida de desproteção (BPC-Idoso, também se enquadram no critério de renda). A crise econômica vivida pelo país desde 2015 deixa mais evidentes esse quadro e as diferenças entre clientelas urbana e rural do RGPS, assim como a relevância dos benefícios assistenciais na proteção social da população brasileira. Para os urbanos, ainda tendem a pesar mais as recentes reformulações na legislação trabalhista, que abrem caminho para maior flexibilização nas formas de contratação e podem levar a maior intermitência nos aportes e/ou a incremento na proporção de trabalhadores dependendo de capacidade contributiva autônoma.

Ao mesmo tempo, o sistema sempre conviveu com contradições ainda maiores, prevendo regras excessivamente favoráveis para grupos que, em tese, não trabalhariam em atividades ou viveriam em condições que justificassem tal tratamento sem a correspondente contrapartida contributiva – situação mais comum entre servidores públicos, por exemplo. De modo geral, a parametrização dos regimes próprios de previdência permitia acúmulo de rendimentos e aposentadorias precoces, notadamente entre pessoas bem posicionadas (ainda que em termos relativos) na estrutura distributiva brasileira, e oferecia taxas de reposição elevadas para o conjunto de benefícios. Este quadro levava a um sistema insolvente financeiramente, exposto a altos riscos atuariais e, no conjunto, regressivo.

Mais recentemente, após período relativamente longo de expansão do mercado de trabalho formal, a modesta dinâmica da economia brasileira e seus reflexos negativos no mercado de trabalho, no grau de cobertura e no resultado previdenciário, deram novo impulso às reformas, mas o desafio no país é bem mais estrutural que conjuntural. Apesar das melhorias alcançadas, há espaço para avanços na parametrização dos RPPS de servidores públicos civis, beneficiados por regras de transição

que prolongam excessivamente as concessões em condições pouco sustentáveis, e, em especial, do sistema de proteção social dos militares, pois a Lei Ordinária nº 13.954/2019 foi insuficiente para fazer frente ao grau de desequilíbrio observado.

A EC nº 103/2019 – a exemplo do que representaram a EC nº 20/1998 e, focando nos RPPS, a EC nº 41/2003 – é importante passo neste caminho de ajustes necessários, mas as transformações sociais, econômicas e demográficas contínuas vividas por qualquer sociedade exigem que o processo de acompanhamento e calibragem dos sistemas previdenciários seja periódico e acompanhe os desafios a serem enfrentados. O que resta claro é que, no Brasil, esta necessidade não se limita apenas à contenção da expansão dos desequilíbrios financeiros e atuariais dos regimes previdenciários e de seus efeitos deletérios sobre as finanças públicas, mas avança para questões fundamentais de justiça distributiva.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. R. P. C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico 2010. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 31, n. 5, maio 2019.

AMARAL, A. D. *et al.* **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil**: elementos para o debate. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2466).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

ANSILIERO, G. *et al.* **A Previdência Social na PNAD Contínua**. Brasília: Ipea, 2020. Mimeografado. (Texto para Discussão).

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. S. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, 2020.

CAETANO, M. A.-R. **Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios**. Brasília: Ipea, maio 2016. (Texto para Discussão, n. 2195).

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 25, Brasília, 2018.

_____. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 26, Brasília, 2019.

GROSSI, M. E.; SILVA, J. G.; CAMPANHOLA, C. O fim do êxodo rural? **Espaço e Geografia**, v. 4, n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

_____. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federação – Revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

SCHETTINI, B. P.; PIRES, G. M. V.; SANTOS, C. H. M. **Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo**: microssimulações. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2365).

SCHETTINI, B. P.; SANTOS, C. H. M.; PIRES, G. M. V. Militares estaduais no contexto da nova Previdência. **Carta de Conjuntura**, n. 43, 2ª trimestre 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos**: o plano simplificado de previdência social (PSPS) e o microempreendedor individual (MEI). Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546).

CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS. **Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa**. Santiago: CEPAL, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe** – la inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. CEPAL; OIT, Mayo 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/35YO0Ys>>.

FUNPRES – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO DA UNIÃO. **Relatório Anual de Informações (RAI)** – 2019. Brasília: Funpres, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2M29qwP>>.

ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A política de assistência social vem enfrentando momentos desafiadores nos últimos cinco anos. Após uma década de intenso processo de ordenamento e expansão, com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a crise econômica e as políticas de ajuste fiscal romperam a trajetória de ampliação do gasto público na área observada em anos anteriores.² Essa ruptura teve um impacto particularmente negativo dado o contexto em que tal restrição de recursos se efetuou: ela se viu acompanhada por uma piora do quadro social, com aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade socioeconômica – todos os fatores que ampliam a demanda por assistência social. Em 2019, observou-se a continuidade dessa tendência geral, mas com algumas particularidades. Destaca-se, nesse ano, a redução da importância dos serviços socioassistenciais na agenda das políticas por parte do governo federal, a retração das políticas de transferência de renda, assim como a redução do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o enfraquecimento das instituições participativas – Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – que fazem parte do arcabouço criado a partir da Constituição de 1988 (CF/1988) e fortalecido pelo advento do Suas.

Com esse pano de fundo de fragilização de uma política de assistência social – que, ainda assim, é dotada de institucionalidade e capilaridade no território nacional, contando com dezenas de milhares de centros socioassistenciais presentes em todos os municípios do país –, que a pandemia da Covid-19 aterrissa no Brasil, colocando o tema da assistência no centro da agenda. Se, por um lado, a precarização dos serviços e a redução da cobertura de benefícios, como o do Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC em 2019 – conforme será visto ao longo deste capítulo –, representavam um obstáculo à garantia de proteção social para parcelas da população cada vez mais vulnerabilizadas pela crise social, econômica e sanitária, por outro, o acúmulo histórico de conhecimento e *expertise* em torno na implementação dos serviços e benefícios foi essencial para oferecer respostas rápidas a demandas urgentes.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/assistenciasocial>

2. Essa trajetória é descrita no último boletim (Ipea, 2020), assim como em edições anteriores. O texto destaca que a expansão do gasto com o Suas ocorreu de 2003 a 2013; a partir daí, a trajetória destes gastos passou a ser mais errática. Em relação aos gastos com benefícios, há um crescimento constante de gastos com benefícios socioassistenciais (PBF e BPC) de 2004 a 2014. A partir disso, essa trajetória de gastos passa a ter crescimento mais tímido.

Destaca-se, nesse quesito, a instituição do Auxílio Emergencial em 2020, que simultaneamente exemplifica o uso das capacidades legadas pelo histórico de institucionalização da política e as tensões e fragilidades características do período mais recente. O referido auxílio serviu-se da antiga *expertise* da Caixa Econômica Federal (CEF) nesse campo, incluindo os conhecimentos técnico-operacionais construídos ao longo da trajetória de cadastramento da população mais pobre para programas sociais. Entretanto, foi implementado sem a participação da rede socioassistencial, que historicamente teve e continua tendo o importante papel de facilitar e apoiar o acesso a benefícios socioassistenciais.

Este capítulo se centra na análise de questões relevantes para a assistência social, esta compreendida como eixo fundamental do sistema de proteção social brasileiro. Consideram-se seus aspectos centrais – provisão de serviços, oferta de benefícios, financiamento da política, mecanismos de governança interfederativa e participativa etc. – e discutem-se os aspectos mais salientes nos últimos anos, em especial a situação observada ao fim de 2019, os efeitos da pandemia sobre a política ao longo de 2020 e, por fim, algumas das perspectivas para o futuro. Na seção 2, fazemos uma breve análise sobre os rumos da política de assistência social antes de se confrontar com a pandemia da Covid-19, dando especial atenção ao ano de 2019 – primeiro ano da atual gestão do governo federal. Na seção 3, abordamos as principais medidas adotadas pelo governo federal no enfrentamento da Covid-19 no campo da assistência social, apontando os principais desafios verificados na sua implementação. Na seção 4, são traçadas as perspectivas delineadas para a proteção social brasileira – e, em particular, para a política de assistência social – diante da atual crise econômica e do recrudescimento da pandemia num cenário em que regras fiscais, como o teto de gastos, impossibilitam a ampliação de gastos com as políticas sociais. Por fim, destaca-se nas considerações finais que o legado do recuo na trajetória de consolidação da política nos últimos vinte anos, juntamente aos novos desafios trazidos com a pandemia, pode levar à incapacidade do Estado de oferecer proteção às mais diversas situações de vulnerabilidade atendidas pela política de assistência social.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-COVID

A pandemia da Covid-19, que chegou ao Brasil no início de 2020, atingiu o país em meio à aplicação de uma agenda de reformas centrada na austeridade e na redução do papel do Estado. O *teto de gastos*, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, tem apresentado impactos nas políticas sociais como um todo,³ e na política de assistência social não é diferente, como veremos ao longo da seção. Esta regra fiscal determinou que o crescimento anual

3. Alguns capítulos do *Boletim de Políticas Sociais* do Ipea n. 26 abordam esse tema (Ipea, 2019).

das despesas primárias não deve ultrapassar a inflação do ano anterior. Na prática, esta medida impôs um congelamento, em termos reais, das despesas primárias do governo federal nos patamares observados em 2016 por, no mínimo, dez anos, sem considerar alterações na dinâmica socioeconômica e demográfica⁴ (Paiva *et al.*, 2016). Tal medida leva, na prática, a uma tendência de redução dos gastos *per capita* com políticas sociais, quando considerado o crescimento da população (Dweck, 2020).

Nesse contexto de crise econômica e implementação de uma política de austeridade fiscal no período que antecedeu a pandemia, observou-se aumento da pobreza e da desigualdade social nos últimos anos, com impactos distintos entre os diferentes estratos de renda, depois de o Brasil ter vivido grande conquista na primeira década do século XXI em termos distributivos.⁵ Segundo Barbosa, Ferreira de Souza e Soares (2020), para os mais pobres, a recessão iniciada em 2015 perdurou até 2019, enquanto para os mais ricos havia sinais de recuperação e crescimento a partir de 2016. De 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa *et al.* (2020), indicam que houve um aumento na desigualdade de renda no país, medido pelo coeficiente de Gini, que aumentou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019. Segundo os autores, houve retrocesso de uma década em termos distributivo, com aumento das taxas de pobreza entre 2014 e 2017, seguidas por estabilidade até 2019. Dessa forma, eles salientam que os arranjos de proteção social, como os benefícios sociais e previdenciários, não foram capazes de reduzir o impacto da crise na renda dos mais pobres.

No capítulo de assistência social da edição anterior deste boletim, sinalizou-se que a adoção do teto de gastos por parte do governo federal poderia impactar não só as despesas discricionárias, mas também as obrigatórias (Ipea, 2020), que no âmbito da assistência social referem-se ao PBF e BPC. Os gastos obrigatórios – constituem a maioria das despesas primárias – exercem forte pressão sobre os discricionários, pois tendem a crescer acima da inflação. Como as despesas primárias não podem crescer acima da inflação, o ajuste recai, num primeiro momento, sobre as despesas discricionárias. Entretanto, num segundo momento, uma forma de diminuir essa tensão passaria por revisões nas regras de acesso e no valor dos benefícios⁶ (Paiva *et al.*, 2016). Consequentemente, é possível dizer que o teto

4. Segundo as autoras, com a aprovação da emenda, o orçamento passou a não mais ser elaborado a partir de estimativa de arrecadação e sim do volume de gastos realizados em 2016, corrigidos pela inflação. Dessa forma, aumentos na arrecadação não poderão ser revertidos para aperfeiçoar políticas públicas, se estas tiverem alcançado o teto. Além disso, esta regra desconsidera alterações na demanda da sociedade por serviços decorrentes não só do envelhecimento populacional, que são previsíveis, como aquelas impulsionados por crise econômica, no qual o país está inserido desde 2015, e impulsionado pela pandemia da Covid-19.

5. De acordo com Barbosa *et al.* (2020), entre 2001 e 2011, a renda média das famílias cresceu mais de 30%, a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini caiu mais de 10% e as taxas de extrema pobreza e de pobreza recuaram, respectivamente, 4 pontos percentuais (p.p.) e 12 p.p.

6. Como foi almejado pela reforma da previdência enviada pelo Executivo, que previa, entre outras coisas, uma revisão nas regras de elegibilidade ao BPC, proposta essa que não logrou sucesso.

de gastos impactou, ainda que indiretamente, a dinâmica de crescimento destes benefícios em 2019,⁷ cujos fatores serão explicados posteriormente. Ainda que em relação ao dispêndio total com estas ofertas o impacto não seja tão evidente – uma vez que observamos aumento dos gastos dessas políticas de transferência de renda em 2019 em relação a 2018 – chama atenção que em 2019 ambas políticas tenham sido marcadas por reduções importantes no número de beneficiários.

A tabela 1 apresenta a evolução dos gastos realizados com serviços e benefícios socioassistenciais.⁸ Os gastos com o PBF em 2019 apresentaram um crescimento de 6% em relação a 2018, considerado expressivo quando comparado à variação observada nos anos anteriores (2016 a 2019). Tal incremento é explicado pelo pagamento de uma parcela extra do benefício, que ganhou a alcinha de 13^a do Bolsa Família e havia sido prometida na campanha presidencial de 2018. O pagamento suplementar, no entanto, parece ter ocorrido às custas da redução de beneficiários, na medida em que houve uma economia nos gastos com o pagamento para milhares de pessoas que deixaram o programa, sem que os que estivessem na fila para a concessão fossem inseridos no lugar dos que deixaram. Nesse sentido, decidiu-se pela redução do número de pessoas participando do PBF para conceder a 13^a parcela aos que permaneceram (seção 2.1).

Em relação aos gastos com BPC, em 2019, a tabela 1 aponta para um incremento de 4,28% em relação a 2018. Uma hipótese para tal crescimento ancora-se no aumento do valor médio do BPC diante do pagamento de parcelas em atraso na concessão do benefício devido ao aumento da fila de espera em 2019 (seção 2.2).

TABELA 1
Evolução dos gastos¹ federais com o Suas e políticas de transferência de renda (2016-2019)

Despesas Suas	2016	2017	2018	2019
Despesas obrigatórias	85.523,46	87.208,11	87.170,57	91.510,64
Benefícios	84.975,09	86.589,43	86.682,26	90.961,22
BPC	54.341,91	56.748,67	56.124,11	58.479,60
PBF	30.633,18	29.840,76	30.558,15	32.481,62
Gestão	548,37	618,68	488,31	549,43
IGD-Bolsa Família	548,37	618,68	488,31	549,43

(Continua)

7. Como veremos adiante, os impactos no teto de gastos das despesas discricionárias da política de assistência social foram observados desde 2017.

8. Note-se que, embora todos os benefícios socioassistenciais sejam formas de transferência de renda, existem divergências terminológicas acerca do PBF ser, também, um benefício socioassistencial, dadas suas características institucionais. Optamos aqui por incluí-lo no bojo dos benefícios socioassistenciais, sem com isso ignorar suas particularidades em termos das regras de financiamento e concessão, por exemplo. Para mais dados a esse respeito, ver Jaccoud (2019).

(Continuação)

Despesas Suas	2016	2017	2018	2019
Despesas discricionárias	3.022,29	3.472,74	2.704,72	3.307,65
Serviços	2.570,98	2.816,04	1.992,06	2.466,05
Apoio financeiro	-	-	414,93	-
Serviços da proteção social básica	1.735,97	1.861,72	1.057,41	1.827,28
Serviços da proteção social especial	835,01	954,32	519,72	638,77
Estruturação das redes socioassistenciais ²	101,23	79,29	213,88	219,68
Programa	45,95	189,57	289,32	343,64
Acessuas trabalho	41,60	-	29,28	4,28
BPC escola	1,09	1,94	1,32	2,16
Criança Feliz ²	-	187,63	257,30	330,96
Promoção do desenvolvimento humano nos diferentes ciclos de vida	-	-	1,42	6,25
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (bolsas)	3,26	0	0	0
Gestão	304,13	387,83	209,45	211,17
Identificação e seleção de público-alvo e disseminação de informações	42,30	30,69	27,35	20,69
Funcionamento dos conselhos de assistência social	1,88	1,93	4,00	1,72
Processamento dados BPC/Dataprev	58,72	58,23	48,96	47,52
IGD-Suas	194,52	227,26	98,83	133,16
Gestão insumos estratégicos	-	64,43	23,12	-
Avaliação e operacionalização do BPC	6,70	5,30	7,19	8,08
Calamidade pública	-	-	-	67,10
Auxílio emergencial a famílias afetadas pela emergência em Brumadinho	-	-	-	1,25
Auxílio a pescadores artesanais afetados pelo vazamento de petróleo na costa brasileira	-	-	-	65,85
Total	88.545,75	90.680,85	89.875,28	94.818,29

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os gastos referem-se às despesas pagas no ano, inclusive os restos a pagar.² Inclui emendas parlamentares.

Em relação às despesas discricionárias – que podem ser objeto de contingenciamento ao longo do ano e consequentemente são as primeiras a serem cortadas para adequação fiscal, destacam-se as trajetórias de financiamento dos serviços socioassistenciais, responsáveis pela maior parte destas despesas, e do Programa Criança Feliz (PCF). Ainda que em 2019 os repasses federais destinados aos serviços socioassistenciais tenham aumentado em relação a 2018, novamente tiveram sua regularidade comprometida, uma vez que praticamente a metade destas transferências aos entes foram realizados apenas no último mês do ano.

Em relação ao PCF, observa-se que o teto de gastos não tem impedido seu crescimento. Como vem sendo apontado em outras edições deste boletim (Ipea, 2019; 2020), o PCF tem sido uma prioridade da gestão federal da política. Em 2016, quando ele ainda não existia, os repasses aos serviços socioassistenciais representaram cerca de 85% das despesas discricionárias. Com a criação do programa, em 2017, os repasses aos serviços responderam por 81% e os do PCF por 5%; em 2018 e 2019, essa composição das despesas discricionárias foi de 75% e 10%, respectivamente. As análises apresentadas aqui serão detalhadas nas subseções que se seguem.

2.1 Programa Bolsa Família

O PBF começou o ano de 2019, início da nova gestão federal, com todas as famílias habilitadas⁹ incluídas na sua folha de pagamentos. Portanto, com a fila zerada até maio, quando alcançou 14,3 milhões de famílias beneficiárias, segundo informações do Ministério da Cidadania.¹⁰ Entretanto, a partir de então, o programa registrou redução significativa de famílias beneficiárias. A fila começou a se formar em junho de 2019 com 230 mil famílias habilitadas, mas não inseridas no programa. A partir daí, houve um crescimento médio de 201,6 mil famílias por mês. No fim de dezembro, havia 13,2 milhões de famílias beneficiárias e um passivo de 1,4 milhão de famílias, as quais, apesar de habilitadas, não conseguiram acessar ao programa.

A redução no número de famílias beneficiárias do PBF está relacionada a diversos fatores. Um deles é o processo de revisão e atualização cadastral¹¹ de 2019, os quais abrangeram famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) beneficiárias não apenas do PBF, mas também do BPC e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).¹² Outro importante fator nesse sentido foi o pagamento do abono natalino no mês de dezembro, promessa de campanha eleitoral presidencial. Pela primeira vez pagou-se um abono natalino, de maneira que a parcela relativa ao mês de dezembro foi recebida em dobro.¹³ Tais fatores ajudam a explicar a redução de beneficiários ao longo de 2019. Da mesma forma, a persistência da crise ou estagnação econômica e seus efeitos no desemprego ou subemprego, associados a uma política de austeridade fiscal dura, explicam o aumento da fila em busca do benefício.

9. Segundo o CadÚnico, satisfaziam os critérios de elegibilidade do programa.

10. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3kJbvdY>>. Esses dados também podem ser observados no gráfico 5.

11. A averiguação cadastral envolve famílias cujos registros possuem algum indicio de inconsistência cadastral identificado por meio do cruzamento da base do CadÚnico com outras bases de dados do governo federal. A revisão cadastral envolve famílias com cadastros desatualizados há mais de dois anos. Nos dois processos, as famílias são chamadas para atualizar seus dados e, assim, refletir a sua situação mais recente no CadÚnico, e, consequentemente, nos programas usuários.

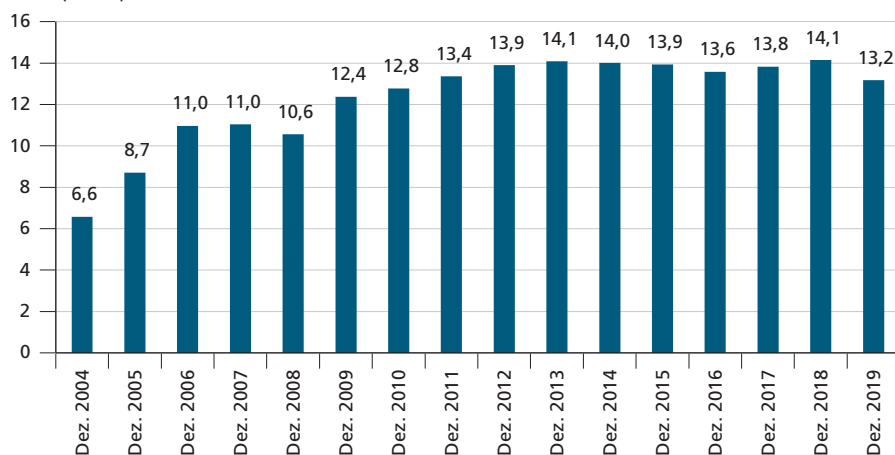
12. Mais informações sobre os resultados dos processos de averiguação e atualização cadastral em 2019 disponíveis em: <<https://bit.ly/3Z8lPVd>>.

13. Medida Provisória (MP) nº 898, de 15 de outubro de 2019. Embora o ato normativo que criou o abono tenha perdido a vigência por falta de apreciação tempestiva do Congresso Nacional, isso não prejudicou sua implementação, visto que a medida foi desde logo prevista para incidir apenas em 2019.

Em dezembro de 2019, a despeito da estagnação da taxa de pobreza em patamares elevados, o número de famílias beneficiadas pelo programa caiu para 13,2 milhões, patamar inferior ao de dezembro de 2011. Cabe registrar que em março de 2020, mês que antecedeu o pagamento do Auxílio Emergencial, observou-se um registro de beneficiários ainda menor (13 milhões de famílias), ocasião em que a fila do PBF, de acordo com o Ministério da Cidadania, chegou a 1,65 milhão de famílias. Além da redução do número de beneficiários, a inexistência de reajustes no valor do benefício e de informações sobre as linhas de pobreza impedem a definição da elegibilidade ao programa, o que reduz seu efeito sobre a segurança de renda das famílias o que, por sua vez, se reflete no menor impacto da redução da pobreza, como discutido na edição anterior deste boletim (Ipea, 2020).

GRÁFICO 1

Evolução da quantidade de famílias beneficiárias do PBF (2004-2019)
(Em %)



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/35H0scv>>.

Indo no sentido contrário desejado por políticas anticíclicas verificamos que, na prática, o PBF foi ampliado quando houve crescimento econômico e começou a perder espaço a partir de 2015, justamente no período em que se observou um aumento da pobreza. Como apresentado na edição anterior deste periódico (Ipea, 2020), os recursos destinados ao pagamento do programa expandiram de forma consistente desde sua criação até 2014, mais que triplicando o respectivo orçamento.¹⁴ A partir de então, os recursos apresentaram reduções sistemáticas, acumulando perda de 11%, passando de R\$ 34,5 bilhões em 2014 para R\$ 30,6 bilhões em 2018 (em valores de 2019). Com o pagamento de R\$ 32,5 bilhões, em

14. Em 2004, foram destinados cerca de R\$ 10,3 bilhões para o PBF. Em 2014, estes recursos somaram a quantia de R\$ 34,5 bilhões. Os dados mencionados estão em valores de 2019, corrigidos pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA).

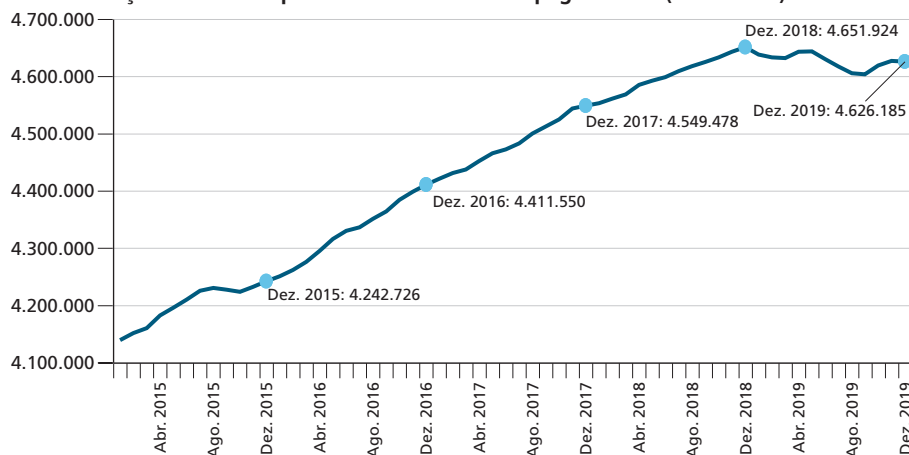
2019, registrou-se um aumento de 6% em recursos destinados ao PBF em relação ao ano anterior, mesmo não havendo reajuste do valor do benefício. Portanto, este aumento justifica-se pelo pagamento do abono natalino aos 13,2 milhões de famílias em dezembro de 2019, no valor de R\$ 2,5 bilhões.

2.2 Benefício de Prestação Continuada

O BPC, que também tem importante impacto na redução da pobreza e da desigualdade¹⁵ e constitui um gasto obrigatório no âmbito da assistência social, apresentou uma mudança expressiva no que diz respeito ao volume de benefícios pagos em 2019 (Paiva *et al.*, no prelo). Segundo os autores, pela primeira vez em quinze anos a quantidade de benefícios pagos apresentou redução em relação ao mesmo mês do ano anterior, fenômeno que se repetiu por cinco meses durante 2019 – de agosto a dezembro. Também ressaltam a mudança na trajetória mensal destes benefícios: durante oito meses de 2019 observou-se queda no volume de pagamentos quando comparado ao mês anterior.¹⁶ A diminuição nos benefícios pagos reflete a redução do número de beneficiários, num contexto em que a dinâmica demográfica se direciona ao aumento da população acima de 65 anos. Como resultado dessas quedas, o fim de 2019 foi marcado pela redução de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018, passando de 4.651.924 para 4.626.185 (queda de 0,6%).

GRÁFICO 2

Evolução mensal da quantidade de benefícios pagos – BPC (2015-2019)



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)/Vis Data 3 – Data Explorer. Disponível em: <<https://bit.ly/35M9gzA>>. Elaboração dos autores.

15. Como evidenciado nos trabalhos de Osorio *et al.* (2011) e Silveira *et al.* (2020).

16. Segundo os autores, as taxas mensais de variação da quantidade de benefícios pagos foram sempre positivas (com exceção de dois meses em 2015, motivadas por uma greve do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS).

Com essas sucessivas quedas de beneficiários ao longo do ano, a quantidade total de benefícios pagos em 2019 apresentou crescimento tímido em relação ao total de benefícios pagos em 2018, na ordem de 0,5%, passando de 55,2 milhões para 55,5 milhões, o que configurou o menor crescimento na quantidade de benefícios pagos desde 2004, como mostra a tabela 2.

TABELA 2

Evolução anual da quantidade total de benefícios pagos – BPC (2004-2019)

Ano	Quantidade			Taxa de variação (%)		
	BPC_idoso	BPC_PcD	BPC_total	BPC_idoso	BPC_PcD	BPC_total
2004	9.855.452	12.931.385	22.786.837	-	-	-
2005	12.033.330	14.050.276	26.083.606	22,1	8,7	14,5
2006	13.583.271	15.085.332	28.668.603	12,9	7,4	9,9
2007	14.875.791	16.029.813	30.905.604	9,5	6,3	7,8
2008	16.322.823	17.403.633	33.726.456	9,7	8,6	9,1
2009	17.850.793	18.776.750	36.627.543	9,4	7,9	8,6
2010	19.006.236	20.478.267	39.484.503	6,5	9,1	7,8
2011	19.901.512	22.177.252	42.078.764	4,7	8,3	6,6
2012	20.614.723	23.584.844	44.199.567	3,6	6,3	5,0
2013	21.446.645	24.981.745	46.428.390	4,0	5,9	5,0
2014	22.228.223	26.415.038	48.643.261	3,6	5,7	4,8
2015	22.832.124	27.595.467	50.427.591	2,7	4,5	3,7
2016	23.387.564	28.594.731	51.982.295	2,4	3,6	3,1
2017	23.978.533	29.821.020	53.799.553	2,5	4,3	3,5
2018	24.446.024	30.798.905	55.244.929	1,9	3,3	2,7
2019	24.389.981	31.135.486	55.525.467	-0,2	1,1	0,5

Fonte: Sagi/Vis Data 3 – Data Explorer. Disponível em: <<https://bit.ly/35M9gzA>>.
Elaboração dos autores.

Ainda que a reforma da previdência não tenha restringido o acesso ao BPC como algumas propostas previam, alterações recentes em sua operacionalização podem explicar a redução de seus beneficiários ao longo de 2019.¹⁷ Entre elas, destaca-se a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para se ter acesso ao BPC, novos processos de revisão do benefício, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e a implementação do INSS Digital.

17. Esse tema foi abordado em profundidade em artigo do Ipea intitulado *Transformações regulatórias recentes do BPC* (Paiva et al., no prelo).

A inscrição no CadÚnico foi determinada pelo Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que estabeleceu esse registro como parte dos requisitos para a concessão, manutenção e revisão do benefício. Segundo dados da Secretaria da Previdência Social, essa exigência provocou o indeferimento de 1.272 solicitações de benefícios em 2017; 27.650 em 2018; 52.148 em 2019; e 34.689 pedidos até agosto de 2020.¹⁸ Para as pessoas que eram beneficiárias, a obrigatoriedade de inscrição ou atualização no CadÚnico entrou em vigência a partir de julho de 2019,¹⁹ depois de diversas postergações do prazo diante das dificuldades encontradas no processo de cadastramento.²⁰ Dados apresentados por Paiva *et al.* (no prelo) apontam que o volume de benefícios cessados em 2019 foi expressivo, sendo 35% superior (254 mil) ao número de cessações de 2018 (188 mil), configurando a mais alta variação observada nas cessações de BPC desde 2000. Vale ressaltar que a maior parte destas cessações ocorreram no segundo semestre de 2019, sugerindo que a não inscrição ou atualização dos beneficiários do BPC no CadÚnico de fato contribuiu para a inédita trajetória de queda do volume de benefícios pagos.

Outra medida operacional também impactou as suspensões em 2019. Segundo a Loas, a revisão do benefício deve ocorrer a cada dois anos e tem como objetivo verificar se as condições de elegibilidade encontradas no deferimento do BPC ainda se mantêm. Em que pesem os esforços para as revisões no passado, estas só ocorreram de maneira sistemática mais recentemente. De acordo com Paiva *et al.* (no prelo), várias alterações normativas buscaram parametrizar as revisões que foram realizadas ao longo dos últimos dez anos, com destaque para a mais recente, a Portaria Conjunta MSD/INSS nº 3/2018. Essa norma definiu como procedimentos de revisão do BPC: i) revisão da renda familiar *per capita*, realizada por meio de cruzamento mensal de bases de dados da administração pública; e ii) reavaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso. Enquanto o primeiro item se tornou uma rotina, o segundo ainda enfrenta dificuldades em ser operacionalizado e como consequência, conforme apontam os autores, em 2019, foram realizadas apenas as revisões baseadas no critério de renda, análise realizada por meio da automatização dos batimentos de dados.

Por fim, é importante mencionar o eventual impacto que a implementação do INSS Digital²¹ pode ter tido nos benefícios pagos em 2019, diante dos possíveis entraves que essa nova forma de acesso tenha oferecido aos requerentes do BPC,

18. O não atendimento dessa exigência observada na análise dos requerimentos ao BPC foi responsável por 7% dos indeferimentos deste benefício em 2018, 13% em 2019 e 18% entre janeiro e agosto de 2020.

19. A Portaria do Ministério da Cidadania nº 631/2019 previu que tais suspensões ocorreriam entre julho de 2019 até junho de 2020.

20. Para mais detalhes, ver Paiva *et al.* (no prelo).

21. Esse modelo, que consiste na construção de um novo fluxo de atendimento tendo como pilares o processo eletrônico e a distribuição de demandas entre as unidades, tem como objetivo, segundo o INSS: i) gerar mais comodidade ao cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente; ii) garantir mais segurança e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios; e iii) mitigar problemas como a falta de servidores e de agências físicas.

marcados por uma dupla vulnerabilidade (renda e idade/deficiência). Segundo Paiva *et al.* (no prelo), em vez de realizar novos concursos para a recomposição da força de trabalho perdida nos últimos anos, a redução de servidores antecipou um processo de transformação digital nas políticas sociais que já acontece em outros países, o que permitiu o deslocamento da força de trabalho dos atendimentos presenciais para os remotos ou para as centrais de análises de requerimentos. Os autores destacam que tanto o desenho desse novo modelo de atendimento quanto seu processo de implementação podem atingir o público desse benefício. Com a automatização do modelo de atendimento do INSS, é possível que se observe um aumento da intermediação para o acesso ao instituto, buscada tanto no mercado privado, quanto nos equipamentos dos Centros de Referência da Proteção Básica (Cras). Também, é possível que os requerimentos realizados sem qualquer auxílio gerem mais indeferimentos diante da dificuldade de acompanhamento do andamento do processo por parte deste público, caracterizados pela baixa escolaridade e inclusão digital.

Observou-se, de fato, um aumento das filas de análise desse benefício em 2019. Ainda que o INSS tenha instituído o Programa Especial para Análise de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios (BMOB),²² aparentemente não lograram muito sucesso em relação ao BPC. Segundo Paiva *et al.* (no prelo), a quantidade de despachos do BPC em 2019, em vez de aumentar, reduziu em relação a 2018; queda explicada, fundamentalmente, pela redução das análises do BPC para pessoa com deficiência (PcD). Nesse sentido, relatório do Tribunal de Contas da União (TCU)²³ de 2019 apontou não só o maior tempo médio de espera para análise de benefícios no INSS nos últimos cinco anos,²⁴ mas também enfatizou que o benefício com maior represamento para a concessão foi o BPC para pessoas com deficiência.

Em relação aos recursos destinados a essa política, em 2019, foram gastos R\$ 58,5 bilhões com pagamento de BPC, um aumento de 4,28%, em termos reais, dos valores gastos em 2018 (tabelas 1 e 3). Dois fatores são determinantes para explicar esta trajetória de gastos: a evolução da quantidade de benefícios pagos, que cresceu apenas 0,51% (tabelas 2 e 3); e o comportamento do valor médio do BPC, que apresentou um crescimento real expressivo de 3,67% em relação a 2018 (tabela 3).

22. O Programa Especial e o BMOB foram criados pela MP nº 871, de 18 de janeiro de 2019, mas só foram operacionalizados em meados de julho de 2019, com a possibilidade de bonificação pela produção extraordinária, quando as necessárias alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) foram publicadas (Leis nºs 13.857 e 13.858, de 11 de julho de 2019). Seu objetivo foi aumentar a produtividade na análise de processos mediante o pagamento de remuneração adicional extraordinária aos servidores que promovessem a análise de benefícios em um patamar superior à sua capacidade normal/ordinária de produção.

23. Para mais detalhes, ver: <<https://glo.bo/33DHt47>>.

24. Em 2019, o tempo médio de espera foi de 74 dias, chegando a alcançar 89 dias em julho e 75 dias em dezembro. Em 2018, o tempo médio foi de 51 dias; em 2017, de 54; em 2016, de 60; em 2015, de 39 dias. Cabe ressaltar que a lei prevê que os pedidos sejam analisados em um prazo de até 45 dias.

TABELA 3
Valor médio do BPC (2016-2019)
 (Em R\$ correntes)

Ano	Salário mínimo (a)	Benefícios pagos (b)	Gasto (c)	Valor médio (d = c/b)	Razão VM/SM (e = d/a)
2016	979,00	51.982.295,00	54.341.911.557,02	1.045,39	1,068
2017	1.008,00	53.799.553,00	56.748.669.580,42	1.054,82	1,047
2018	990,00	55.244.929,00	56.124.113.806,83	1.015,91	1,027
2019	998,00	55.525.467,00	58.479.595.669,77	1.053,20	1,055

Fontes: Siga Brasil (dados de gasto). Disponível em: <<https://bityli.com/hT2po>>. e Sagi – Vis Data 3. Disponível em: <<https://bityli.com/Hg15f>>.

Em parte, o aumento do valor médio do benefício é justificado pelo aumento real do salário mínimo (SM), que foi de 0,85% – quando ajustado pelo IPCA médio de 2019. Entretanto, ele não explica todo o crescimento.²⁵ Uma hipótese seria a de que tal demora na análise dos requerimentos do BPC ocorrida em 2019 tenha impactado estes montantes, uma vez que o valor do benefício concedido englobaria também as parcelas em atraso. Nesse sentido, chama atenção a relação do valor médio do benefício e o SM de 2019, quando o valor médio pago superou o SM em 5,5%; em 2018, esta relação foi de 2,7%.²⁶

2.3 Serviços e programas socioassistenciais do Suas

Com uma trajetória de expansão de repasses observada até 2013, o cofinanciamento federal dos serviços começou a ser impactado negativamente pela crise econômica, que se inicia no último trimestre de 2014 (Ipea, 2020). Estes impactos se revelam tanto na redução expressiva dos montantes repassados anualmente quanto na descontinuidade de financiamento ao longo dos últimos anos. Neste sentido, a última edição anterior deste periódico (Ipea, 2020) registrou queda nos repasses para o cofinanciamento de serviços em 2014, 2015 e 2018. Os anos de 2017 e 2019, embora tenham registrado incrementos no repasse em relação ao ano anterior, foram marcados por grande irregularidade nestas transferências. Ainda que no fim de 2019 os recursos federais tenham ultrapassado o montante de R\$ 2,47 bilhões, até novembro deste ano, apenas cerca de metade (53%) destes haviam sido repassados aos estados e municípios, que operaram com recursos federais baixíssimos – no valor de R\$ 1,30 bilhão – mesmo em comparação a 2018.²⁷

25. A comparação com o SM é importante porque este é o valor do benefício definido pela Loas/1993.

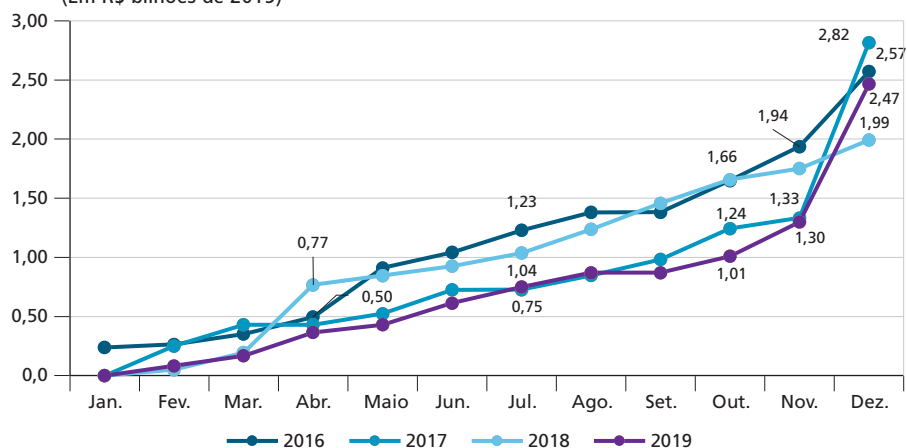
26. Em 2016, a relação entre valor médio do benefício e SM também chamou atenção, quando aquele superou o SM em 6,8%. Provavelmente foi fruto da maior quantidade de benefícios pagos com atraso, devido ao alto grau de represamento que ocorreu devido à greve de 2015.

27. Esse ano se caracterizou pelo menor volume de repasses realizados nos últimos dez anos (Ipea, 2020).

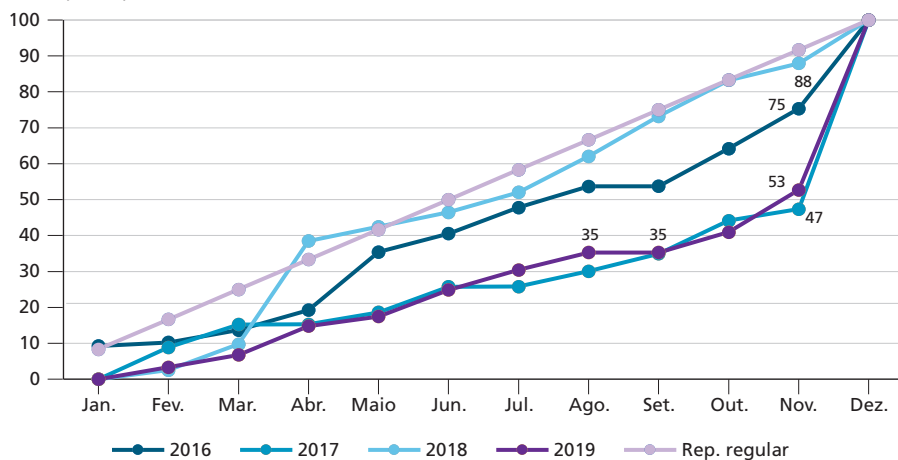
GRÁFICO 3

Execução mensal dos repasses¹ aos estados e municípios para o cofinanciamento de serviços de proteção social do Suas² (2016-2019)

3A – Gasto acumulado no mês
(Em R\$ bilhões de 2019)



3B – Participação do gasto acumulado no mês no gasto anual
(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Foram consideradas as despesas pagas e os restos a pagar (RP) pagos.

² Referentes apenas aos serviços da proteção social básica e da proteção social especial. Não incluem, portanto, repasses ao PCF, Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas, BPC na escola. Tampouco incluem recursos para estruturação das redes.

Em dezembro de 2019, foi repassado aos estados e municípios um montante de R\$ 1,17 bilhão, 47% do volume transferido no ano, o que só foi possível mediante cancelamento de recursos previstos, em sua maior parte, para o pagamento

do BPC.²⁸ É importante registrar que, diante do subfinanciamento dos serviços socioassistenciais, foi adotada estratégia de incidência política junto a parlamentares no Congresso Nacional como forma de garantir recursos no fim de 2019, mobilizada tanto pelo CNAS quanto pelos membros da CIT.²⁹

Na esteira do teto de gastos, o Ministério da Cidadania publicou, no fim de 2019, a Portaria nº 2.362/2019 com o objetivo de “promover a equalização do cofinanciamento federal do Suas à Lei Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual” (Brasil, 2019a). Neste sentido, estabeleceu-se que os repasses são limitados ao ano vigente e conforme disponibilidade financeira. Ou seja, caso o governo federal não realize o repasse a um ente em algum mês do ano devido a restrições financeiras, esse recurso só poderá ser repassado naquele ano. Isso representa uma mudança importante, na medida em que os *restos a pagar* de anos anteriores vinham sendo pagos com recursos do orçamento do ano corrente. Além disso, se mantém a priorização de repasse aos entes que estiverem com menor índice de pagamento³⁰ nas contas dos respectivos fundos de assistência social, mas as parcelas enviadas mensalmente, antes fixas, passaram agora a ser variáveis, a depender dos recursos disponíveis, que serão rateados entre os entes.

Segundo o Colegiado Nacional de Secretários(as) Municipais de Assistência Social (Congemas),³¹ tal portaria tem graves implicações para a sustentabilidade do Suas devido a: i) o repasse condicionado à célere execução dos recursos por parte dos estados e municípios, desconsiderando o cenário de instabilidade orçamentária e de ruptura com as regularidades dos repasses, o que dificulta o planejamento das ações; ii) os efeitos de não pagamento de despesas de exercícios anteriores;³² e iii) a redução progressiva dos recursos para políticas sociais diante do teto de gastos imposto pela EC nº 95/2016.

Apesar dos entraves observados no repasse dos recursos do cofinanciamento federal, no que diz respeito à proteção social básica, o Censo Suas 2019 registrou redução apenas marginal no número de Cras em relação a 2018 (-3 unidades), sendo que 8.357 responderam ao Censo Suas em 2019. Os dados de atendimento

28. A Lei nº 13.963, de 20 de dezembro de 2019 foi um dos principais instrumentos para a suplementação de recursos para a política de assistência social no fim de 2019, aplicando R\$ 671.945.420,00 no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e operacionalização do BPC e, concomitantemente, cancelando R\$ 551.945.420 inicialmente destinados para o pagamento de benefícios do BPC.

29. Como registrado em atas do CNAS e em memórias de campo da observação das reuniões da CIT.

30. Segundo a Portaria nº 2.362/2019, o índice de pagamento corresponde à quantidade de parcelas de cofinanciamento federal que estão na conta na qual o ente recebe o recurso. Ele é calculado mediante a divisão do montante existente na conta no momento do cálculo, dividido pelo valor repassado mensalmente. Ou seja, se o um município tem R\$ 2 mil de saldo em conta e recebe mensalmente 500 reais, o índice de pagamento desse ente será 4.

31. A nota de posicionamento do Congemas sobre a portaria está disponível em: <<https://bit.ly/33FUmLg>>.

32. Segundo a portaria, o recurso referente ao orçamento de um ano deve ser utilizado apenas para o pagamento de parcelas do cofinanciamento federal do ano referente a esse orçamento. Em anos anteriores, era comum o repasse de recursos orçamentários de um ano para o pagamento de parcelas do cofinanciamento de anos referentes a anos anteriores ainda não pagas.

e acompanhamento dessas unidades,³³ por sua vez, indicam a manutenção de tendências observadas em anos anteriores. Houve redução de 2,1% na média mensal de pessoas acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (Paif) e aumento nos atendimentos individualizados (+6,6%)³⁴ e coletivos (+4,1%). Nesse último caso, os relacionados ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).³⁵ Em 2019, se destaca, entre os atendimentos individualizados, o aumento da concessão de benefícios eventuais (+11,2%), de visitas domiciliares (+6,4%), de encaminhamentos para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) (+2,6%) e para acesso ao BPC (+1,3%). O PCF, por sua vez, tem ampliado seu espaço no campo das ofertas da proteção básica. Verifica-se que em 2019 foi registrado um número de 14.830.962 visitas a mais que em 2018, representando um aumento de 138,7%.³⁶

Em avaliação realizada pelo TCU em 2019, identificou-se que estava em curso um processo de precarização do Paif que teria, entre outras causas, a grande demanda por parte do Poder Judiciário,³⁷ causando sobrecarga às equipes (Brasil, 2019b). O incremento observado nos dados do PCF são fruto do constante incentivo e de clara priorização do Ministério da Cidadania à expansão do programa nos últimos dois anos, lastreado pelo aumento do cofinanciamento federal.

A proteção especial, ainda que timidamente, tem ampliado sua atuação. Com relação aos Creas, houve um aumento de 59 unidades, sendo que 2.723 responderam ao Censo Suas em 2019. Houve um aumento de duas unidades de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), interrompendo a trajetória de sucessivas quedas anuais na quantidade desse tipo de unidade (228 unidades em 2019). Observa-se ainda o aumento de 25,4% no número de pessoas acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), e de pessoas em situação de rua atendidas (10,6%) e acompanhadas (67,1%) nos Centros Pop. Esse último caso segue a tendência observada nos últimos anos, demonstrada por Natalino (2020), no sentido de um expressivo aumento da população em situação de rua no país.³⁸

33. De acordo com informações constantes no registro mensal de atendimento.

34. Os atendimentos individualizados têm aumentado desde o início da coleta dessa informação: entre 2012 e 2019 cresceu 77% (registro mensal de atendimento – RMA desse período).

35. O aumento esteve relacionado aos grupos de crianças de 0 a 6 anos, de pessoas adultas e de idosas, lembrando que o serviço está estruturado de acordo com os ciclos de vida. Também houve aumento no número de pessoas com deficiência.

36. Segundo dados apresentados em reunião do CNAS do dia 18 de agosto de 2020.

37. Como é possível observar em pautas e atas do CNAS e da CIT, a relação da política de assistência social com o Poder Judiciário tem sido cada vez mais presente nos debates, frequentemente relacionada à necessidade de estabelecimento de entendimentos em torno do escopo de atuação da política no atendimento às demandas do Judiciário, que tem ocupado cada vez mais os profissionais nas unidades de Cras e Creas. Essas demandas estão relacionadas com frequência à elaboração de relatórios e laudos sobre diversas situações que envolvem a violação de direitos ou denúncias, como as realizadas a conselhos tutelares, Ministério Público (MP) e outros órgãos que compõem o Judiciário brasileiro.

38. Segundo estimativa elaborada pelo autor, a população em situação de rua no país passou de 92.515 pessoas em setembro de 2012 para 221.869 em março de 2020, com acentuação desse crescimento a partir de 2015 (Natalino, 2020).

Em suma, 2019 foi marcado pela redução de beneficiários das políticas de transferência de renda socioassistenciais, em contexto de estagnação econômica, aumento da pobreza e da desigualdade de renda. Também se destacou a perpetuação de incertezas quanto ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, tão caros à política de assistência social. Por sua vez, como alguns dos principais indicadores provenientes do Censo Suas e do RMA apontam, e, ao contrário do esperado, dada a redução dos aportes federais, a rede socioassistencial tem demonstrado alguma resiliência às intempéries de um período de restrição fiscal.³⁹ É com este pano de fundo que a política de assistência social se depara com a pandemia da Covid-19, o que fez com que o Brasil declarasse estado de calamidade pública em março de 2020.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Durante a pandemia da Covid-19, foram implementadas diversas medidas relativas às transferências monetárias de caráter assistencial – BPC, PBF e criação do Auxílio Emergencial – como forma de mitigar os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia.⁴⁰ O aumento da vulnerabilidade gerada pelo choque econômico demandou a rápida implementação de uma iniciativa mais ampla de transferência de renda, cuja discussão foi protagonizada pelo Legislativo nacional. Ao mesmo tempo, levou o governo federal a realizar repasse de financiamento extraordinário para os serviços socioassistenciais, ainda que isso tenha ocorrido com atrasos no repasse dos recursos ordinários para oferta dos serviços continuados. A necessidade de garantir a segurança sanitária de trabalhadores e usuários também levou à elaboração de diretrizes e orientações para o atendimento e abrigamento dos usuários, sendo algumas delas divulgadas apenas meses depois do início da pandemia e outras recebidas com polêmica, como a mobilização de comunidades terapêuticas (CTs) para o atendimento da população de rua.

3.1 Auxílio Emergencial

Criado pela Lei nº 13.982/2020, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial figura como a medida assistencial de maior destaque e abrangência em resposta à Covid-19. Num primeiro momento, o governo anunciou a criação de um auxílio no valor de R\$ 200,00 por pessoa, para apoiar trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais (MEIs) que integrem família de baixa renda, por três meses, o que beneficiaria de 15 milhões a 20 milhões de pessoas.⁴¹ Com a

39. Uma hipótese que pode ser levantada para esses resultados observados na rede assistencial é o aumento do cofinanciamento estadual e municipal aos serviços socioassistenciais.

40. Um primeiro levantamento e análise dessas medidas foi objeto de estudo de Bartholo *et al.* (2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3oCGoTb>>.

41. Medida anunciada em 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3d4sXYj>>.

pressão do Congresso e da sociedade, o substitutivo apresentado no Legislativo⁴² propôs um auxílio no valor de R\$ 500,00.⁴³ A discussão da medida avançou no sentido da ampliação e detalhamento do seu público-alvo, além de majorar para R\$ 600,00 o valor de cada parcela.⁴⁴

Após sua aprovação e sanção, a lei definiu a concessão do auxílio monetário aos indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal,⁴⁵ cuja renda familiar mensal seja de até meio SM *per capita* ou até 3 SMs no total.⁴⁶ Apesar de ser limitado a dois beneficiários por família, o auxílio pode ser pago em dobro para arranjos monoparentais femininos.⁴⁷ Sua operação definiu-se com base em três grupos: i) beneficiários do PBF; ii) não beneficiários PBF inscritos no CadÚnico até 2 de abril de 2020; e iii) cidadãos não inscritos no CadÚnico (chamado informalmente de *extracad*). A concessão inicial foi de três parcelas mensais, sendo posteriormente ampliada para mais duas parcelas (Brasil, 2020b, art. 9-A). Com o prolongamento do contexto pandêmico, em setembro de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual,⁴⁸ no valor de R\$ 300,00, pago de maneira subsequente à quinta parcela do Auxílio Emergencial, mensalmente, até 31 de dezembro de 2020, no limite de quatro parcelas.⁴⁹ O Auxílio Residual independeu de requerimento, pois foi concedido a todos os beneficiários do Auxílio Emergencial inseridos nos novos critérios de elegibilidade e limitadores de acesso ao benefício.⁵⁰

A concessão do Auxílio Emergencial foi praticamente automática tanto para beneficiários PBF quanto para demais inscritos no CadÚnico.⁵¹ Após cruzamento com outros registros administrativos federais com vistas à verificação

42. A criação do Auxílio Emergencial foi viabilizada por sua inserção em projeto de lei (PL) em estado avançado de tramitação, PL nº 9.236/2017, de autoria de Eduardo Barbosa, que inicialmente tinha o objetivo de fixar parâmetros adicionais, além da renda, para caracterizar a situação de vulnerabilidade social que permite o acesso ao BPC às pessoas idosas ou com deficiência. O relator deste PL inseriu em seus dispositivos a criação do Auxílio Emergencial a partir de requisição de pedido de urgência na tramitação e apresentação de substitutivo.

43. Segundo substitutivo apresentado pelo relator, disponível em: <<https://bit.ly/3uCcm4e>>.

44. Disponível em: <<https://bit.ly/31ZMmTQ>>.

45. Salvo no caso de mães adolescentes (nova redação dada ao art. 2º, I pela Lei nº 13.998/2020).

46. Ainda, os requerentes não podem ser titulares de benefícios previdenciários ou assistenciais, à exceção do Bolsa Família, e não podem ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

47. Seu valor máximo por família pode chegar a R\$ 1.800,00 mensais, no caso de domicílio chefiado por mulher sem cônjuge com a presença de outro parente maior de 18 anos que tenha direito ao benefício.

48. MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020.

49. Visto que o Auxílio Residual só poderá ser pago até dezembro de 2020, apenas quem começou a receber o Auxílio Emergencial em abril de 2020 pôde, na prática, receber cinco parcelas de R\$ 600,00 (relativas a abril, maio, junho, julho e agosto) mais quatro parcelas de R\$ 300,00 (setembro, outubro, novembro e dezembro). Devido a dificuldades na elaboração e atrasos no processamento dos requerimentos, houve beneficiários que receberam a primeira parcela do auxílio apenas em agosto de 2020 (com pagamento da quinta parcela em dezembro de 2020), caso em que não tiveram direito a nenhuma das parcelas do Auxílio Residual.

50. Não pode receber o Auxílio Residual, por exemplo, quem adquiriu emprego formal após o recebimento do Auxílio Emergencial ou quem tenha sido incluído como dependente de declarante do imposto de renda ou ainda recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019. Também ficou vedada a concessão de mais de dois benefícios por família, mesmo no caso daquelas chefiadas por mulheres. Outros critérios são enumerados na MP nº 1.000/2020.

51. No caso do público inscrito no CadÚnico e não beneficiário do PBF, o usuário era informado, ao inserir seus dados no aplicativo da Caixa, sobre a análise e resultado do benefício.

da elegibilidade, sondou-se a eventual existência de conta-corrente ou poupança na Caixa Econômica Federal (CEF) ou no Banco do Brasil (BB) por parte da pessoa elegível e, em caso positivo, o depósito era efetuado. Em caso negativo, gerava-se uma poupança digital na CEF. Para o terceiro grupo (*extracad*), o requerimento foi necessário,⁵² tendo sido criado o aplicativo *Auxílio Emergencial* da CEF, no qual o requerente informa seu CPF, dados de seu rendimento monetário e composição familiar, declarando estar ciente da necessidade de registrar as informações fidedignas. O requerente ainda informou a conta-corrente ou poupança para acesso ao auxílio e, caso não a possuísse, lhe era criada uma poupança digital social, isenta de tarifas. Posteriormente, foi reconhecido entre o público *extracad* um subgrupo de beneficiários considerados *ultravulneráveis*, para os quais se viabilizou atendimento presencial para realização de cadastro assistido⁵³ em estabelecimento dos Correios.

A gestão do Auxílio Emergencial e a ordenação de despesas dele decorrentes coube ao Ministério da Cidadania.⁵⁴ Sua operação é compartilhada entre Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), responsável pela análise da elegibilidade da pessoa ao benefício e pela geração da folha de pagamento; e CEF, a quem cabe disponibilizar as plataformas para requerimento e pagamento.⁵⁵

Segundo o Ministério da Cidadania, o pagamento do Auxílio Emergencial alcançou um público de 68,2 milhões de pessoas, para os quais foram distribuídos cerca de R\$ 294 bilhões em 2020, conforme tabela 4. Vale dizer que isso equivale a 32% da população brasileira. Mais da metade do auxílio (56%) foi pago ao público *extracad*, que anteriormente não figurava em situação de pobreza na base do CadÚnico. Cerca de 95% dos beneficiários do Bolsa Família receberam o Auxílio Emergencial, pois este configurou vantagem para aqueles.⁵⁶

52. O prazo para requerimento do Auxílio Emergencial para o terceiro grupo se extinguiu em 2 de julho de 2020 (Brasil, 2020b, art. 9-A).

53. Definido conforme art. 3º, IV, Portaria do Ministério da Cidadania nº 394, de 29 de maio de 2020. De acordo com esta portaria, os ultravulneráveis constituem o público potencial que não possui acesso a meios tecnológicos digitais ou que residam em áreas que não possuem cobertura da rede de telefonia móvel.

54. Os pagamentos do Auxílio Emergencial relativos ao CadÚnico e aos requerentes via aplicativo são feitos pela Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad). Os pagamentos relativos aos beneficiários PBF são pagos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

55. Com a poupança digital, o beneficiário pode fazer pagamentos ou transferências pelo aplicativo *Caixa Tem*. O benefício pode ser sacado em correspondentes bancários, lotéricas ou agências, conforme cronograma divulgado pela CEF.

56. O valor médio do PBF era da ordem de R\$ 191,00 em março de 2020, antes da pandemia. Embora seja exceção, é possível que uma família PBF tenha benefício em valor superior a R\$ 600,00, considerando sua composição e renda *per capita* à luz dos critérios de composição dos benefícios previstos em lei. Por exemplo, uma família cuja renda *per capita* seja zero, composta por dois adultos e seis crianças até 15 anos, além de dois adolescentes de 16 e 17 anos, receberia R\$ 890,00 por mês (R\$ 89 benefício básico mais R\$ 205 referentes ao limite de cinco benefícios variáveis mais R\$ 96,00 referentes a dois benefícios variáveis jovens mais R\$ 500 referentes ao benefício de superação da extrema pobreza. Ademais, vale registrar que uma família PBF pode ter mais de um beneficiário do Auxílio Emergencial. O PBF permanece suspenso enquanto pelo menos uma pessoa da família estiver recebendo o auxílio, inclusive na modalidade Residual.

TABELA 4
Beneficiários e valores pagos do Auxílio Emergencial (2020)

Público	Quantidade de pessoas (Em milhões)	Valor pago (Em R\$ milhões)
Bolsa Família	19,5	93.533,50
Cadastro Único ¹	10,5	201.127,70
Extracad ²	38,2	
Total	68,2	294.661,20

Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/3suVriG>> e <<https://bit.ly/200yhSE>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inscritos no CadÚnico até 2 de abril de 2020 e não beneficiários do PBF.

² Um total de 45.670 elegíveis por decisão judicial.

A PNAD Covid-19 (IBGE), por sua vez, informa que, em agosto de 2020 – mês da quinta e última parcela para quem começou a receber o Auxílio Emergencial desde abril de 2020 – 43,9% de domicílios foram alcançados pelo Auxílio Emergencial. O valor médio do benefício naquele mês foi de R\$ 908,00, sendo maior nas regiões Norte (R\$ 972,00) e Nordeste (R\$ 965,00), em que logrou alcançar a maior parte dos domicílios, conforme tabela 5.

TABELA 5
Domicílios que receberam algum auxílio do governo relacionado à pandemia e o valor médio recebido no domicílio – Brasil e grandes regiões (maio-out.-set. 2020)

Brasil e grandes regiões	Domicílios que recebem auxílio relacionado à pandemia no total de domicílios (%)			Valor médio real do auxílio (R\$)			
	Maio	Ago.	Set.	Maio	Ago.	Set.	Nov.
Brasil	38,7	43,9	41	857	908	894	558
Norte	55	61	57	947	972	853	583
Nordeste	54,8	59,1	55,3	920	965	941	515
Sudeste	31,3	37,1	34,7	797	863	858	586
Sul	26	30,7	27,9	782	846	836	606
Centro-Oeste	36,7	41,8	39	809	863	857	522

Fontes: IBGE (2020a; 2020b).

Nos meses seguintes, além de seguir o pagamento das parcelas finais do Auxílio Emergencial para quem começou a recebê-lo até julho de 2020, iniciou-se o pagamento das parcelas do Auxílio Emergencial Residual, o qual teve público beneficiário e, principalmente, valor mais restrito. Por essa razão, em novembro de 2020, o percentual de domicílios beneficiados caiu um pouco, chegando a 41%, com um valor médio do benefício bem inferior, de R\$ 558,00.

Cabe apontar também alguns problemas que afetaram a gestão do Auxílio Emergencial, muitos dos quais detalhados por Bartholo *et al.* (2020). Foram identificadas limitações de ordem tecnológica – execução do requerimento via *app*, seu tempo de análise e acesso ao benefício para aqueles sem vínculo anterior com o sistema bancário – e operacional – filas excessivas e aglomerações para saque do benefício, expondo os beneficiários e aumentando o risco de propagação do vírus causador da Covid-19. O indeferimento das solicitações também careceu, no início, de maior detalhamento do motivo para os cidadãos que, mesmo depois de equacionado pelo *app*, continuou com teor muito técnico, dificultando sua compreensão por pessoas de baixa escolaridade. A esse respeito cabe destacar que foram disponibilizadas oportunidades de recorrer das decisões de indeferimento do Auxílio Emergencial, por razões possíveis de serem reanalisadas a partir de bases de dados mensais atualizáveis.⁵⁷ Nesse caso, os cidadãos puderam fazer nova solicitação ou entrar com pedido de contestação seja pelo aplicativo, seja de maneira extrajudicial a partir de parceria com a Defensoria Pública da União (DPU).⁵⁸

O manuseio de aplicativos digitais passa longe de ser trivial para a população vulnerável à pobreza, seja por falta de acesso ou problemas do aparelho celular, ou ainda de conexões à internet, seja pela falta de familiaridade com este tipo de tecnologia ou dificuldades de leitura e interpretação de texto, principalmente entre a população mais idosa. Neste sentido, cabe destacar a estranheza causada pela falta de articulação dos serviços assistenciais – acostumados a lidar com o público de baixa renda – no fluxo de concessão do Auxílio Emergencial, tendo em vista tratar de medida convergente com a segurança de renda, afiançada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). Isso se evidencia tanto pela concentração da sua operacionalização no sistema bancário quanto na parceria com os Correios para auxiliar no requerimento do público de *ultravulneráveis* – em vez de utilizar a estrutura dos Cras, os quais operam o CadÚnico e estão familiarizados com o atendimento das pessoas em situação de pobreza. Ademais, cabe salientar que os riscos e as vulnerabilidades que atingem as famílias e os indivíduos apresentam desafios e necessidades que podem extrapolar a dimensão da renda. Somente por meio da oferta simultânea de serviços a assistência social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos, como a segurança de acolhida, conforme determina a PNAS (2004) e demais documentos orientadores da política.⁵⁹

57. Os motivos apresentados em caso de indeferimento que permitem a nova solicitação ou a contestação são: ter algum vínculo empregatício, com exceção da maioria dos casos de servidor público; receber algum benefício (Seguro-Desemprego, Seguro Defeso ou benefício pago pelo INSS); ou ter renda familiar mensal superior a 3 SMs ou meio SM por pessoa.

58. O Ministério da Cidadania disponibilizou ferramenta informatizada para que a DPU refutasse a informação contida em base de dados usada para a verificação da elegibilidade do requerente ao Auxílio Emergencial, na forma da Portaria do Ministério da Cidadania nº 423, de 19 de junho de 2020.

59. Segundo a Resolução CIT nº 7/2009, sobre o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas, a sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (Brasil, 2009).

Vale também destacar os mecanismos de controle adotados como forma de evitar o pagamento indevido do Auxílio Emergencial – mediante acordo de cooperação técnica firmado com o TCU – além da disponibilização de canal para devolução de valores⁶⁰ e da obrigatoriedade de apresentar a declaração de ajuste anual relativa ao exercício de 2021 caso a renda anual em 2020 seja superior ao limite de isenção.⁶¹ Relatório de Acompanhamento do TCU apontou que, entre abril e julho de 2020, cerca de 440 mil beneficiários do auxílio apresentaram indícios de recebimento indevido, apurados a partir de cruzamentos com outros registros administrativos⁶² que apontaram o não cumprimento de algum critério de elegibilidade (TCU, 2020a).⁶³ O TCU apontou ainda diversos desafios relacionados à pouca efetividade dos controles de concessão do Auxílio Emergencial, como o fato de que a composição familiar seja auferida apenas com base nas declarações presentes no CadÚnico ou realizadas no aplicativo da CEF. O controle destes critérios apenas pela análise de dados é limitado, razão pela qual o relator recomenda ser “importante a volta das entrevistas e acompanhamento das famílias pela Rede Suas ao fim da pandemia, dentro das capacidades operacionais dos órgãos”. Em outras palavras, o próprio TCU dá a entender que as bases de dados disponíveis são insuficientes para se apurar os critérios legais para o recebimento do Auxílio Emergencial, cabendo à rede socioassistencial continuar acompanhando essas famílias, incluindo ou atualizando suas informações no CadÚnico. A rede, no entanto, tem sido alijada do processo de operacionalização do auxílio, o que foi reforçado por gestores municipais e estaduais em manifestações públicas.⁶⁴

Diversos estudos têm conseguido constatar a importância do Auxílio Emergencial na mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia. Além de promover a inclusão bancária sem precedentes da população, o benefício elevou a média da renda domiciliar *per capita* em R\$ 178,00, sendo exitosa em proteger os mais pobres, ao menos em termos das privações monetárias⁶⁵ (Barbosa e Prates, 2020). Em agosto de 2020, ápice do pagamento do Auxílio Emergencial, havia 50,2 milhões de pobres no Brasil, ou seja, 15 milhões a menos do que em 2019, segundo Neri (2020).

60. Disponível em: <<https://bit.ly/3eaWxum>>.

61. De acordo com o art. 2º, § 2-B da Lei nº 13.982/2020.

62. Principais bases de dados utilizadas na concessão do Auxílio Emergencial: Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP); E-Social; Guia da Previdência Social (GPS); benefícios previdenciários e Loas; Seguro-Desemprego, inclusive o Seguro-Defeso; Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi); Sistema de Informações de Registro Civil (Sirc).

63. Tal relatório também indicou erros de exclusão, caso de 1.517 famílias PBF que deveriam ter sido incluídas no Auxílio Emergencial. Para mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/33cSER4>>.

64. Entre elas, debates e apresentações *on-line* realizados por organizações de gestores, tais como o Congemas, reuniões da CIT da assistência social e manifestos divulgados tanto pelo Congemas quanto pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (Fonseas).

65. Nesse aspecto os autores ponderam que a transferência de renda por um curto período (durante uma recessão) não é capaz de alterar, de maneira duradoura, outras formas de privação que incidem sobre os mais pobres, o que limita o uso de indicadores de renda para medir a queda da pobreza concebida de modo multidimensional.

Outros estudos estimaram o impacto do Auxílio Emergencial sobre o produto interno bruto (PIB), considerando que as pessoas tendem a gastar esse dinheiro na compra de alimentos, vestuário, serviços, quitação de dívidas e outros itens que permitem a continuidade do funcionamento da economia, em especial nos municípios mais pobres. A estimativa era que, durante o prazo inicial de três meses, o auxílio seria responsável pela prevenção da perda de 3,1% do PIB em 2020, além de gerar 16,7 milhões de postos de trabalho (Brancher, Magacho e Leão, 2020). Por sua vez, Costa e Freire (2020) verificaram que o pagamento das cinco parcelas do auxílio representou um volume de recursos em proporção ao PIB nominal da ordem de 2,5%, sendo inclusive maior nas regiões Norte e Nordeste, as quais concentram maior proporção de pessoas em situação de pobreza (no Maranhão, chegou a 8,6% do PIB). Além disso, estudo de Salata e Ribeiro (2020) com base na PNAD Covid-19 mostra que a desigualdade de renda caiu cerca de 11,3% na pandemia⁶⁶ devido ao auxílio. Segundo os autores, a pandemia teria tido aumento próximo a 17,3%, alcançando 0,560 no coeficiente de Gini, caso este auxílio não tivesse sido implementado.

É inegável que a concessão do Auxílio Emergencial tem sido fundamental para a mitigação dos efeitos da crise econômica decorrente do isolamento social necessário ao enfrentamento da pandemia, além de garantir a sobrevivência de boa parte da população brasileira que subitamente se viu privada dos seus meios de subsistência. Se, de um lado, não há como o estabelecimento de um benefício monetário de tamanha abrangência, criado em caráter emergencial, passar ileso a problemas de implementação; de outro, faz-se necessário incorporar seus aprendizados para que se possa continuar a garantir segurança de renda de maneira célere e eficiente aos novos contingentes que passaram a integrar o rol de pobreza em decorrência da pandemia.

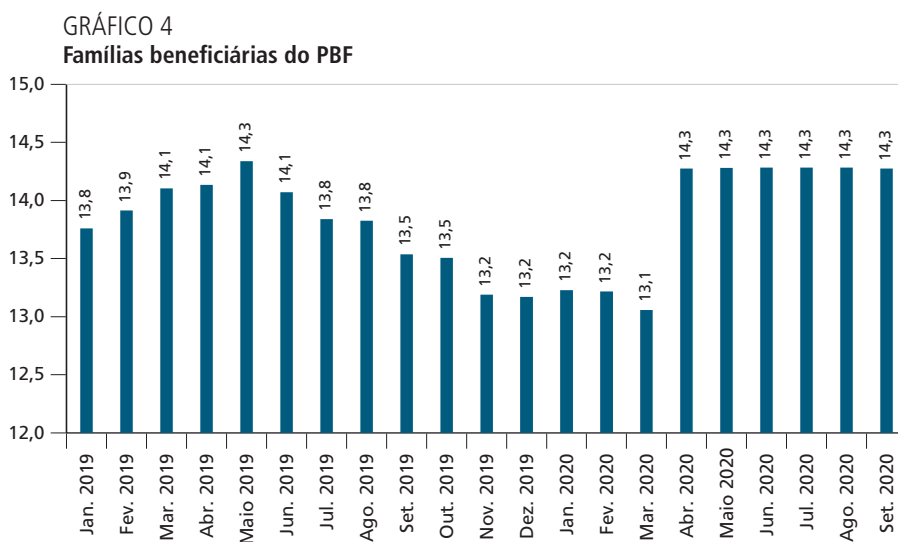
3.2 Programa Bolsa Família

Como resposta à pandemia, foram implementadas quatro medidas relacionadas ao PBF.⁶⁷ A primeira refere-se à inclusão de cerca de 1,22 milhão de famílias em abril de 2020. Para isto, a MP nº 929, de 25 de março de 2020, destinou R\$ 3 bilhões em créditos extraordinários para o programa. Assim, após praticamente um ano de queda (de 14,3 milhões em maio de 2019 para 13 milhões em março de 2020), desde abril de 2020, o PBF vem mantendo o nível de 14,3 milhões de famílias. Isto fez com que a fila de 1,65 milhão de famílias para entrada no programa em março de 2020 tenha se reduzido para algo próximo de 500 mil famílias em maio do mesmo ano. Cabe destacar dois pontos sobre esse salto de famílias beneficiárias do PBF entre março e abril de 2020: i) não exigiu esforço

66. Com variação do coeficiente de Gini de 0,538 para 0,477 entre agosto de 2019 e agosto de 2020 (Salata e Ribeiro, 2020).

67. Para mais detalhes, ver Bartholo *et al.* (2020).

extra das equipes estaduais e municipais, pois tais famílias estavam *habilitadas para a concessão*, ou seja, cadastradas e cumpriam os critérios de elegibilidade do programa; este salto resultou em comando administrativo do governo federal, viabilizado pela ampliação da disponibilidade de recursos para enfrentamento da pandemia;⁶⁸ e ii) desde então a estabilidade no volume de beneficiários sugere que não foram feitas novas concessões para o PBF, conforme gráfico 4.



Fonte: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://bit.ly/2LjErZg>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

A segunda medida adotada pelo governo federal tratou da não incidência de bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios entre março de 2020 e janeiro de 2021.⁶⁹ Na prática, isso quer dizer que, nesse período, as famílias não deixaram de receber seus benefícios por estarem com cadastro desatualizado ou inconsistências de dados encontradas nos cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos federais, nem por descumprimento de condicionalidades⁷⁰ – como normalmente ocorre. Esta ação foi importante não só para garantir segurança de renda às famílias beneficiárias no contexto da pandemia, mas também para evitar a ocorrência de aglomeração de pessoas em busca de atualização cadastral.

68. Vale destacar que, no início da pandemia, os recursos utilizados para o pagamento a beneficiários do PBF eram apenas os extraordinários advindos da criação do Auxílio Emergencial. Após a interpelação dos órgãos de controle, o ministério passou a utilizar o recurso ordinário previamente destinado ao pagamento do valor referente ao PBF e o recurso extraordinário como complemento necessário para o pagamento do valor referente ao auxílio.

69. Conforme Portarias do Ministério da Cidadania nº 335, de 20 de março de 2020, e 443, de 17 de julho de 2020.
70. A Portaria do Ministério da Cidadania nº 443/2020 excepcionalizou desse dispositivo as ações de administração de benefícios comandadas pela gestão municipal, bem como as alterações cadastrais feitas pelas famílias, as quais haviam sido suspensas pela Portaria do Ministério da Cidadania nº 387, de 15 de maio de 2020.

Os mesmos normativos fixaram nos valores de fevereiro, antes do início da pandemia, os parâmetros utilizados para medir o desempenho dos governos subnacionais na atualização cadastral e verificação das condicionalidades. Tais atividades compõem o índice de gestão descentralizada (IGD-PBF), utilizado como base para o repasse mensal de recursos de apoio à gestão aos estados e municípios. Dado que o objetivo é manter as pessoas em casa, estas atividades têm seu funcionamento limitado pelo contexto sanitário, e não pelo descompromisso das gestões municipais e estaduais. Logo, a manutenção da avaliação mensal do IGD geraria queda nos repasses financeiros para apoio às esferas subnacionais, prejuízo este evitado por meio da fixação dos indicadores. A manutenção dos valores pagos a título de IGD até janeiro de 2021⁷¹ permite, inclusive, sua utilização para adequação da infraestrutura e proteção dos profissionais que realizam o atendimento direto às famílias do PBF e do CadÚnico, além das próprias famílias.⁷²

Por fim, a quarta medida tratou da inserção automática das famílias do PBF no Auxílio Emergencial, criada pela Lei nº 13.982/2020, no caso em que este fosse mais vantajoso. Ou seja, para os beneficiários do Bolsa Família, é pago o valor mais alto entre o benefício do PBF e o Auxílio Emergencial, de forma automática, no tempo de vigência do último. Concluído este período, essas famílias voltarão a receber os benefícios regulares do PBF. Na prática, cerca de 19 milhões de pessoas⁷³ (95% das famílias) beneficiárias do PBF têm recebido as parcelas do Auxílio Emergencial⁷⁴ com um valor mensal médio de R\$ 1.115,00 por família⁷⁵ em agosto de 2020.

Para além do PBF, cabe destacar ainda a importância do CadÚnico como fonte de informação sobre as famílias pobres ou vulneráveis à pobreza, o qual contribuiu para a rápida implementação do Auxílio Emergencial, bem como permitiu a isenção da conta de luz para famílias de baixa renda entre abril e junho de 2020.⁷⁶ Nesse sentido, avalia-se positivamente a autorização da criação de mecanismos remotos – por telefone ou meio eletrônico – para garantir a manutenção das atividades de inclusão ou atualização cadastral das famílias em situação de pobreza enquanto perdurar situações de emergência ou calamidade assim declaradas pelos entes federativos, inclusive, mas não apenas, durante a pandemia causada pela Covid-19. Entre as vantagens dessa flexibilização estão a manutenção das atividades cadastrais em cenários de pobreza crescente e, consequentemente, a atualização do

71. Entre março e junho de 2020, os governos subnacionais receberam cerca de R\$ 190 milhões a título de IGD. Disponível em: <<https://bit.ly/2TC3Rpo>>.

72. Para saber mais sobre as possibilidades de utilização do IGD durante a pandemia, ver: <<https://bit.ly/3oEzWLu>>.

73. A partir de abril de 2020, o número médio de famílias beneficiárias foi de 14,3 milhões. Com isso, foram beneficiadas em média, direta ou indiretamente, cerca de 43,6 milhões de pessoas, por viverem nestas famílias. Deste total, 19 milhões foram elegíveis para receber o Auxílio Emergencial.

74. Disponível em: <<https://bit.ly/35JauvE>>. Apenas não receberam o Auxílio Emergencial as famílias do PBF que tiveram condições impeditivas, caso em que poderá contestar o indeferimento por meio de aplicativo da CEF ou ainda com apoio da DPU.

75. Disponível em: <<https://bit.ly/3kGejrA>>.

76. MP nº 950, de 8 de abril de 2020.

seu diagnóstico, de forma a propiciar intervenções mais precisas, inclusive nos casos em que o isolamento social se prolongue ou se torne intermitente em consequência de novos focos de transmissão do vírus. Todavia, há que se atentar para que a implementação do cadastramento remoto garanta a fidedignidade e o sigilo dos dados dos cidadãos, mediante adoção de mecanismos de rastreamento e validação, além de critérios de responsabilização *em caso de fraudes* ao Sistema do CadÚnico, algo a ser acompanhado na implementação das orientações do ministério.⁷⁷

3.3 Benefício de Prestação Continuada

Durante a pandemia, foram registradas medidas mais inclusivas no escopo do BPC, principalmente no que diz respeito aos critérios de apuração da renda para fins de requerimento do benefício, as quais, inclusive, eram há muito pleiteadas e foram bem-vindas no sentido de pacificar entendimentos que permitirão uma redução na sua judicialização.

Além de criar o Auxílio Emergencial, a Lei nº 13.982/2020 também alterou os parâmetros de elegibilidade do BPC. No âmbito desse benefício, esta lei implementou três medidas: i) possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC; ii) flexibilização do limite de renda familiar *per capita* de um quarto para meio SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade; e iii) possibilidade de saque adiantado, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e concluídos pelo INSS. Além disso, a Portaria do Ministério da Cidadania nº 330, de 18 de março de 2020, manteve o pagamento do benefício para os não inscritos no CadÚnico, revertendo medidas de suspensão de benefícios para esse grupo.

Desse modo, o enfrentamento à Covid-19 no âmbito do BPC produziu essas quatro medidas destacadas anteriormente. As duas primeiras demandam regulamentações específicas, que atualmente estão sendo desenhadas em decreto presidencial. O adiantamento do BPC e a suspensão da penalidade prevista diante da não inscrição do beneficiário no CadÚnico são de caráter operacional, por isso tiveram uma implementação mais imediata. No caso do adiantamento do BPC, foram concedidos até o início de outubro 190.396 benefícios.⁷⁸ Sobre a interrupção da aplicação da penalidade da não inscrição de beneficiário do BPC, ela foi alvo de prorrogações, permanecendo suspensa até 31 de dezembro de 2020.⁷⁹

77. Instrução Operacional Sagi/Departamento do Cadastro Único (Decau) nº 4/2020 detalhou os procedimentos previstos nesta portaria (Brasil, 2020b).

78. Segundo informações oferecidas por representantes do INSS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em reunião da CIT de 7 de outubro de 2020. Ainda segundo esses representantes, havia até a data dessa reunião, aproximadamente 600 mil requisições do BPC aguardando análise. Dessas, cerca da metade cumpriria as condições de elegibilidade ao adiantamento, todavia não acessaram o benefício devido a pendências cadastrais. Disponível em: <<https://bit.ly/3oOrdGw>>.

79. De acordo com a Portaria do Ministério da Cidadania nº 508, de 19 de outubro de 2020.

Sobre a duração das medidas, destaca-se que a ampliação da possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo da renda familiar *per capita* para acesso ao BPC tem caráter permanente, portanto não está limitada ao estado de calamidade decretado pelo Congresso Nacional.⁸⁰ Por sua vez, as demais medidas apontadas têm caráter transitório e decorrem do estado de calamidade (Bartholo *et al.*, 2020).

Quanto à flexibilização da renda, foram discutidas pelo governo federal propostas de regulamentação dessa mudança temporária trazida pela Lei nº 13.982/2020. Uma delas seria a edição de um novo decreto, cuja minuta chegou a ser apresentada em conselhos participativos.⁸¹ Propunha-se com ele regular os critérios não monetários de vulnerabilidade que permitiriam a concessão do benefício para os requerentes com renda familiar *per capita* superior a um quarto do SM e até meio SM, em escalas graduais. Operacionalizava também os descontos de benefícios previdenciários e assistenciais de 1 SM recebidos por pessoas idosas ou PcD do mesmo grupo familiar, assim como a dedução de gastos com tratamentos de saúde (médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos dos requerentes), o que já era prevista nas agências do INSS por efeito de uma ação civil pública de abrangência nacional⁸² (Paiva *et al.*, no prelo).

Até o fim de 2020, no entanto, nenhuma nova regulamentação foi aprovada ou publicada, fazendo com que a flexibilização do critério renda, que tornaria o benefício mais inclusivo, resultasse numa medida inócua. De acordo com estimativas do Ministério da Cidadania, as alterações operacionalizadas pela minuta teriam como consequência, um incremento de 450 mil beneficiários, sendo a maior parte destes composta por pessoas com deficiência (336 mil). Apesar disso, como refletem Paiva *et al.* (no prelo), mesmo que a flexibilização do critério renda segundo parâmetros não monetários de vulnerabilidade chegue a ser inserido nas regras de elegibilidade do BPC, é difícil mensurar até que ponto tais alterações resultarão na maior capacidade de inclusão do benefício, na medida em que requerem o aumento da capacidade do INSS em atender à nova demanda por avaliações médicas e sociais num contexto de redução de seu quadro de funcionários, como apontado na seção anterior.

Outro aspecto relacionado à implementação do BPC refere-se à judicialização de benefícios, a qual tem se tornado uma questão cada vez mais central para o governo federal. Uma das expectativas relacionada a um novo decreto era a de que as alterações trazidas por ele resultassem na redução da judicialização deste benefício.

80. Antes da alteração legislativa, apenas requerentes idosos com outro idoso beneficiário do BPC na família tinham o desconto considerado pelo INSS. Com a lei, o cálculo da renda *per capita* dos requerentes permitirá o desconto do rendimento proveniente de outro BPC ou de benefício previdenciário no valor de até 1 SM.

81. A minuta do decreto foi apresentada em reunião do CNAS, em 24 de junho. Disponível em: <<https://bit.ly/2E3rS3O>> e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) em 1º de julho de 2020.

82. A previsão de dedução desses gastos foi operacionalizada recentemente pela Portaria Conjunta nº 7/2020.

No entanto, além de não terem realizado essas mudanças, a nova realidade imposta pela pandemia à capacidade de atendimento presencial do INSS pode levar ao aumento das intervenções judiciais, uma vez que durante boa parte de 2020 os atendimentos que ainda exigiam o modelo presencial se concentraram em formas remotas.

Vale mencionar que a pandemia e a mudança nas formas de atendimentos até então presenciais, como as perícias e avaliações nos casos das solicitações de pessoas com deficiência, podem ter representando um gargalo ao acesso desse tipo de usuário ao BPC.⁸³ Dados analisados pelo TCU mostram uma queda na quantidade mensal de requerimentos protocolados no INSS entre abril e junho de 2020,⁸⁴ logo após o fechamento das agências do INSS. Segundo o relatório desse órgão, a média no período anterior à pandemia era de 48 mil requerimentos por mês, ao passo que em junho de 2020 os requerimentos protocolados se apresentaram em patamar significativamente inferior, em torno de 28 mil. Esse achado reforça a necessidade de análises mais aprofundadas sobre os efeitos da pandemia no acesso dos cidadãos a seus direitos sociais.

Em uma pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre as causas da judicialização dos benefícios, aponta-se para um agravamento deste processo, tendo em vista: i) a ampliação da demanda pelos benefícios previdenciários e assistenciais; ii) as dificuldades de coordenação entre as esferas administrativa e judicial; iii) as novas questões jurídicas e factuais; iv) o desemprego em níveis mais altos; e iv) o constrangimento fiscal (Insper, 2020).

Por fim, levando-se em conta que a Lei nº 13.982/2020 estabeleceu que os critérios de renda do BPC seriam válidos até 31 de dezembro de 2021, foi editada no último dia do ano uma MP que fixa a elegibilidade para pessoas com renda inferior a um quarto de SM, excluindo da regra, a flexibilização da renda até meio SM a partir de outros critérios de vulnerabilidade. Até a finalização deste capítulo, a medida ainda não havia sido votada no Congresso.

3.4 Serviços socioassistenciais

No que diz respeito aos serviços socioassistenciais, a pandemia trouxe novos desafios e acentuou os existentes. De um lado, com o aprofundamento da crise econômica e a adoção do Auxílio Emergencial, revelou-se a importância da atuação da rede socioassistencial para atender necessidades básicas da população. De outro, demandou-se a continuidade da oferta dos serviços, principalmente aqueles que executam atividades coletivas, como o Paif, Paefi e o SCFV, além dos que ofertam acolhimento aos mais diversos públicos em situação de vulnerabilidade.

83. Até setembro de 2020, as agências do INSS em todo o país permaneceram fechadas. A partir de então, se iniciou o processo de abertura gradual das agências.

84. O relatório analisa dados do volume de requerimentos protocolados de janeiro de 2019 a junho de 2020 (Brasil, 2020a).

Num primeiro momento, em várias cidades, esses serviços foram suspensos ou realizados com inúmeras restrições. Com a chegada dos recursos extraordinários e a elaboração de novas metodologias e estratégias para a manutenção das atividades dos serviços – tais como atendimento remoto, alterações físicas nas unidades e ampliação de vagas de acolhimento –, as atividades dos Cras e dos Creas foram retomadas, assim como foram criadas alternativas de atendimento e acolhimento que oferecessem a segurança sanitária necessária aos usuários da rede socioassistencial.

Com o advento do Auxílio Emergencial, percebeu-se o aumento da busca de apoio das unidades socioassistenciais, como os Cras e Creas, na solicitação do Auxílio Emergencial que, como apontado antes, foi ofertado por um aplicativo específico, o que dificultou seu requerimento por parte de certos segmentos, como pessoas em situação de rua ou sem acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Os Cras também observaram uma grande procura por benefícios eventuais. Os registros do RMA do primeiro quadrimestre de 2020 indicam aumento de 69,4% no número de benefícios eventuais concedidos em relação ao mesmo período do ano anterior. A maior contribuição para esse aumento vem do que são tratados no RMA como “outros benefícios eventuais”,⁸⁵ os quais podem corresponder a uma variedade de apoios, desde cestas básicas a materiais de construção. Entre março e abril, período em que ocorreram as primeiras medidas sanitárias de distanciamento físico, o número de benefícios eventuais observou um aumento expressivo de 105%, algo inédito na série histórica do RMA – de 2012 a 2020.

Alguns serviços enfrentaram desafios específicos em adaptar a sua oferta durante a crise sanitária. Os serviços de acolhimento tiveram que encontrar formas de proteger seus usuários por meio de medidas que contribuíssem com o distanciamento social no interior das unidades e reforçar suas articulações com a política de saúde no nível local. Nesse sentido, foram apresentadas, pelo governo federal, orientações e diretrizes para adequação da oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e pessoas idosas.⁸⁶ Também se destacam as sugestões de medidas em relação ao cuidado de crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, preconizando que se evite a admissão de novos acolhidos e se observe a celeridade nos processos de adoção e reintegração familiar, de modo a reduzir o número de pessoas acolhidas.⁸⁷

85. A coleta das informações sobre benefícios eventuais no RMA é realizada por intermédio de três categorias: auxílio natalidade, auxílio funeral e outros benefícios (por situação de calamidade e outras vulnerabilidades temporárias). A Loas aponta como benefícios eventuais aqueles ofertados por situação de nascimento, morte calamidade e vulnerabilidades temporárias.

86. Ver Portarias da SNAS nº 59, de 22 de abril de 2020, e 65, de 6 de maio de 2020.

87. Fruto da Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Cidadania em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Outro desafio importante foi a oferta de serviços socioassistenciais para a população em situação de rua, garantindo-lhe proteção sem prejuízo de medidas de distanciamento social. Como levantado por Silva, Natalino e Pinheiro (2020), diversas foram as formas encontradas, desde o reforço dos serviços socioassistenciais existentes – como acolhimento, abordagem social e o serviço especializado para pessoas em situação de rua –, até a implementação de centros de convivência emergenciais, reforço de oferta de alimentação e materiais de higiene, de acolhimento na rede hoteleira, criação de unidades provisórias de abrigamento e o encaminhamento para CTs.⁸⁸

O estabelecimento de parâmetros nacionais para a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais ocupam função estratégica numa área caracterizada por um histórico de frágil institucionalização, com o legado marcado por ações de caráter assistencialista. Com efeito, uma das características de constituição e institucionalização do Suas ao longo das últimas décadas tem sido a produção de uma série de normativas, regulações e orientações (Bichir *et al.*, 2020; Jaccoud *et al.*, 2020) como forma de promover uma oferta unificada e reduzir desigualdades regionais e locais (Arretche, 2012). Nesse sentido, o governo federal atuou na elaboração de portarias, como as citadas, e notas técnicas⁸⁹ na tentativa de nortear a atuação de estados e municípios. Entre março e julho de 2020, foram publicadas pelo menos dez portarias e notas técnicas com esse intuito pela SNAS.

A pandemia também lançou luz para as condições de trabalho daqueles que atuam na linha de frente dos serviços. Uma pesquisa⁹⁰ realizada com trabalhadoras e trabalhadores do Suas sinalizou para o medo que esses profissionais têm de serem contaminados e para a sensação de despreparo frente às adversidades que surgem no cotidiano da atuação nas mais diversas unidades que fazem parte do Suas e dos serviços ofertados, sendo que 74% daqueles que participaram da pesquisa afirmaram não se sentirem preparados para lidar com essa situação de emergência (Lotta *et al.*, 2020). Entre as justificativas para esse despreparo, a maior parte avaliou que isso se devia à “incerteza e desconhecimento perante a questão sanitária e à falta de isolamento e consciência de parte da população” (Lotta *et al.*, 2020, p. 8-9). Entre os que se sentem preparados, o acesso à informação e a equipamentos de proteção individual (EPIs) foram as principais razões citadas para tal. A despeito de

88. A Portaria Conjunta SNAS/Senapred nº 4, de 22 de outubro de 2020, traz nota técnica aprofundando as orientações em torno da atuação intersetorial entre o Suas e as CTs para o atendimento da população de rua no contexto da pandemia da Covid-19. A nota foi criticada por parcelas da sociedade civil que interpretaram a iniciativa como uma forma de tornar o atendimento de pessoas em situação de rua com dependência de álcool e outras drogas exclusivo dessas instituições que não fazem parte da rede socioassistencial. Defendem que esse atendimento deve ser articulado de forma que a política possa atuar no acompanhamento dos casos de indivíduos e famílias que se encontram nessas condições.

89. Parte dessas normativas e notas técnicas foram sistematizadas por Pinheiro *et al.* (2020).

90. É importante ressaltar que a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) conta com uma amostra pequena de trabalhadoras e trabalhadores e que pesquisas mais amplas e aprofundadas seriam importantes para compreender os impactos da pandemia para a atuação desses profissionais.

não se discutir a fundo as condições de trabalho e as perspectivas dos trabalhadores do Suas nesta publicação, cabe reforçar a centralidade do tema e seus reflexos nas ofertas da rede socioassistencial ao longo da crise sanitária e a necessidade de se realizar novas pesquisas a fim de oferecer mais elementos para o aprofundamento desse debate.

3.5 Financiamento dos serviços socioassistenciais⁹¹

Em abril de 2020, momento em que foi definido o volume de créditos emergenciais para financiar os serviços da proteção social, o gráfico 4A (seção 2.3) nos mostrou que haviam sido repassados pelo governo federal, até aquele momento, apenas R\$ 295 milhões de recursos ordinários, resultando no mais baixo montante de repasses aos entes quando comparados ao primeiro quadrimestre dos anos anteriores.⁹² No fim do ano, os repasses ordinários totalizaram apenas R\$ 1,36 bilhão, o menor repasses para os serviços socioassistenciais observados desde 2004. Diante do desafio de promover estratégias de enfrentamento da Covid-19 no âmbito dos serviços socioassistenciais do Suas, especialmente num contexto de constante irregularidade nas transferências do orçamento federal ao longo dos últimos anos⁹³ e de baixíssimo volume repassado no início de 2020, foi aprovada a MP nº 953, de 15 de abril de 2020. Esta medida destinou R\$ 2,55 bilhões de créditos extraordinários ao Ministério da Cidadania,⁹⁴ totalizando um montante de R\$ 3,8 bilhões de recursos federais sem precedentes na história da política. Entretanto, se considerarmos que parte destes recursos extras, na prática, substituíram a ausência do repasse dos recursos ordinários do valor médio repassado nos últimos dez anos (R\$ 2,5 bilhões), o saldo líquido para enfrentamento da pandemia foi de pouco mais de R\$ 1 bilhão de recursos extras.

Os recursos da MP nº 953/2020 foram operacionalizados pelas portarias constantes da tabela 6, totalizando R\$ 2,44 bilhões de parcelas pagas pelo FNAS.⁹⁵ Devido ao montante expressivo que operacionalizaram, neste texto, abordaremos as Portarias nºs 369 e 378.⁹⁶

91. Baseado em Pinheiro *et al.* (2020).

92. No mesmo período de 2019, foram repassados R\$ 365 milhões; em 2018, R\$ 766 milhões; em 2017, R\$ 431 milhões; em 2016, R\$ 495 milhões.

93. Em 2017 e 2019, essa tendência foi revertida no último mês do ano. Até 2019, os dados foram atualizados para valores constantes de 2019. Em 2020, foram considerados valores correntes.

94. Outras MPs, como a nº 957 (R\$ 153 milhões) e a nº 941 (R\$ 50 milhões), também abriram crédito extraordinário em favor da política de assistência social operado pelo Ministério da Cidadania. No caso da MP nº 957, destinaram-se recursos à política de segurança alimentar, operados por outra secretaria, e não pela SNAS, por isso não foram tratados no texto. A MP nº 941 repassou recursos decorrentes de emendas de bancada também relacionados à política de segurança alimentar, neste caso, relacionados aos usuários do Suas.

95. Até 24 de novembro de 2020.

96. Os recursos da Portaria nº 378 foram reforçados pela Portaria nº 467, de 13 de agosto de 2020. Entretanto, não podemos deixar de mencionar a Portaria nº 468, de 13 de agosto de 2020, que repassou mais de R\$ 9 milhões para ações do Suas para a proteção de migrantes e refugiados da Venezuela interiorizados nos estados do Acre e Roraima (R\$ 1,68 milhão; 3.792 imigrantes), além de dezessete municípios dos estados de SP, PE, MA, AM, PA, PI, PB, SC, RS, RO, AC, RN (R\$ 7,42 milhões; 3.092 imigrantes).

TABELA 6
Repasse emergencial aos serviços do Suas decorrentes da MP nº 953/2020

Portaria	Objeto	Valor do repasse (R\$)	Municípios elegíveis (%)
Portaria nº 369	Acolhimento	577.677.600,00	64,90
	Alimentos	185.626.560,00	31,30
	EPI	158.127.900,00	99,40
	Subtotal	921.432.060,00	
Portarias nºs 378 e 467	PSB	1.075.730.883,36	100
	PSE	437.169.500,95	100
	Subtotal	1.512.900.384,31	
Portaria nº 468	Imigrantes	9.100.800,00	0,31
	Subtotal	9.100.800,00	
Total		2.443.433.244,31	

Fontes: Pinheiro *et al.* (2020) e Repasses FNAS. Disponível em: <<https://bit.ly/3q39QIS>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

A Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020, transferiu aos entes federados um montante de R\$ 921,4 milhões em recursos para: i) compra de EPIs aos trabalhadores do Suas; ii) compra de alimentos de modo a reforçar a alimentação de idosos e PcD em serviços de acolhimento institucional; e iii) cofinanciamento de ações que visassem ao acolhimento institucional. Segundo Pinheiro *et al.* (2020), a portaria caracterizou-se por condicionar o repasse a destinações específicas, portanto com menor flexibilidade de uso, e por não incluir todos os municípios em todas as linhas de repasse, visto não atenderem aos critérios.⁹⁷

Esses critérios estiveram relacionados à oferta de serviços da proteção social especial, mais rara em cidades de até 20 mil habitantes (pequeno porte I) que, por sua vez, representam 70,4% dos municípios brasileiros. O resultado disso é que parte desses recursos não alcançaram parcela considerável de municipalidades. Por exemplo, a maior parte destes recursos (63%), direcionados para ações de acolhimento, foram destinados a apenas 65% dos municípios. Os recursos destinados para reforço alimentar de idosos e PcD nos centros-dia (e similares), que representaram 20% deste montante, foram repassados para 31,3% dos municípios. Apenas 17% destes recursos – utilizados para a compra de EPIs – alcançaram todos os municípios.

97. Como o número de unidades e o número de pessoas com determinadas características existentes no município, principalmente pessoas idosas ou com deficiência atendidas e população em situação de rua incluídas no CadÚnico. Esses quantitativos se baseavam em dados do sistema de Cadastro de Unidades do Suas (CadSuas) e do CadÚnico.

Na prática, a definição dos critérios de elegibilidade dos municípios para recepção dos recursos incorreu na exclusão de alguns deles. Apesar de reconhecer a importância dos recursos extraordinários para o enfrentamento da pandemia, a centralização na tomada de decisão acerca da sua destinação foi alvo de crítica de gestores municipais e estaduais, sob a premissa de que isso impossibilitaria ajustes nos gastos em contextos locais em que nem sempre as principais demandas estavam ligadas às linhas de repasse regulamentadas.

A Portaria nº 378, de 7 de maio de 2020, cujos recursos foram ampliados posteriormente pela Portaria nº 467, de 13 de agosto de 2020, repassou R\$ 1,5 bilhão aos serviços socioassistenciais, transferindo R\$ 1,07 bilhão aos serviços de proteção social básica e R\$ 437 milhões aos de proteção social especial. O objetivo foi: i) aumentar a capacidade de atendimento da rede do Suas; ii) preservar a oferta regular de serviços, benefícios e programas com vistas ao atendimento de medidas de prevenção e redução de risco de transmissão da Covid-19; e iii) desenvolver ações de proteção social voltadas à prevenção e contenção da disseminação do vírus. Tais repasses observam a mesma lógica dos repasses ordinários para o cofinanciamento dos serviços continuados, contemplando todos os municípios. Portanto, se diferenciaram dos repasses da Portaria nº 369 não só pelo percentual de municípios elegíveis a recebê-los, mas também pela maior autonomia dos gestores municipais e estaduais em sua utilização.

Há que se reconhecer a importância dos recursos extraordinários destinados aos serviços continuados da proteção social (Portaria nº 378), que corresponderam a 1,5 vez o montante de recursos ordinários repassados no mesmo período, que foi de R\$ 995 milhões.⁹⁸ Entretanto, este volume de repasses ordinários configura-se, atualmente, como o menor quando comparado ao mesmo período (jan.-nov.) de anos anteriores, quando não havia pandemia. Ou seja, estes recursos não podem ser considerados apenas como recursos extras, uma vez que serviram, em parte, para recompor o volume de recursos que deveriam ter sido destinados aos serviços socioassistenciais.

De acordo com Pinheiro *et al.* (2020), uma crítica comum por parte dos colegiados dos secretários municipais e estaduais de assistência social em relação às medidas de enfrentamento à pandemia refere-se à verticalização das decisões por parte do governo federal, apontando para o enfraquecimento dos espaços de pactuação da política. Eles ressaltam que tais portarias de cofinanciamento não foram discutidas no CNAS, órgão que delibera sobre a proposta orçamentária para o Suas e fiscaliza sua execução. Também não foram discutidas na CIT, que pactua a operacionalização da política e, portanto, tem condição de captar melhor a demanda e necessidade dos diversos contextos dos municípios brasileiros.

98. Posição de 24 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3q39QIS>>.

Além das ações do Executivo federal no aporte de recursos adicionais aos serviços, destacou-se também a atuação do Congresso Nacional durante a pandemia. Neste boletim, destacamos três leis aprovadas ao longo desse período, que tiveram como objetivo destinar recursos para fortalecer a rede socioassistencial no enfrentamento ao coronavírus.

Uma delas é a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 e destinou o montante de R\$ 10 bilhões a estados e municípios.⁹⁹ Esses recursos devem ser aplicados em despesas no âmbito do Suas e Sistema Único de Saúde (SUS), sendo que caberia a cada ente determinar o volume a ser destinado aos respectivos sistemas, sem especificações prévias quanto a destinações mínimas a cada um deles. Apesar dos recursos vultosos, tal critério pode levar a conflitos distributivos entre as duas políticas no âmbito das gestões estaduais e municipais. De fato, gestores estaduais de assistência social¹⁰⁰ manifestaram temor de que os governos municipais e estaduais priorizassem a política de saúde, dada a própria característica da crise atual, e mencionaram disputas entre as áreas de política em torno da execução desses recursos tanto em nível estadual quanto municipal.

Também se destaca a aprovação da Lei nº 14.029/2020, que busca flexibilizar o uso de recursos provenientes dos repasses realizados pelo FNAS em exercícios anteriores, que ainda constam nos saldos dos fundos municipais e estaduais de assistência social. Houve preocupação com o fato de a lei sancionada pelo Executivo ter vetado dispositivo que autorizava o não cumprimento de metas acordadas no repasse inicial desse recurso, o que poderia impossibilitar a reprogramação preconizada. Recentemente, o Congresso Nacional resolveu este imbróglio, ao votar pela suspensão do veto¹⁰¹ e permitir o não cumprimento dessas metas. A sua operacionalização, no entanto, depende de regulamentação específica do Ministério da Cidadania.¹⁰²

Uma terceira iniciativa legislativa – Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020 – destinou recursos da ordem de R\$ 160 milhões¹⁰³ para instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) com o objetivo de apoiar ações de prevenção e controle da Covid-19. O repasse, conhecido como Auxílio Emergencial às ILPIs, teve seus critérios definidos pelo MMFDH, o que gerou diversas críticas dos

99. O valor de R\$ 7 bilhões para estados e o Distrito Federal; e R\$ 3 bilhões, para os municípios, divididos em quatro parcelas. A lei teria como motivação a necessidade de compensar as perdas de arrecadação de estados e municípios e evitar a suspensão do pagamento das dívidas com o governo federal e outras instituições.

100. Relatos coletados na CIT no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social.

101. Como noticiado em: <<https://bit.ly/2HvUHbu>>.

102. A qual, em dezembro de 2020 ainda não tinha sido proferida.

103. Segundo informações prestadas pelo MMFDH em reuniões da CIT em 2020, cerca da metade desses recursos teriam origem no Fundo Nacional do Idoso, e a outra parte, resultado de negociações do MMFDH e o Ministério da Economia. O crédito foi aprovado pela MP nº 991, de 15 de julho de 2020.

atores da rede socioassistencial, tanto no âmbito da CIT quanto do Suas. A oferta pública de acolhimento de idosos é uma prerrogativa do Suas, tal como definido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Dessa forma, questiona-se que a ausência do Ministério da Cidadania no processo possa violar o princípio do comando único previsto na Loas,¹⁰⁴ na medida em que outro órgão do Executivo difunde diretrizes próprias para a atuação de instituições responsáveis pela oferta de serviços do Suas.

4 PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

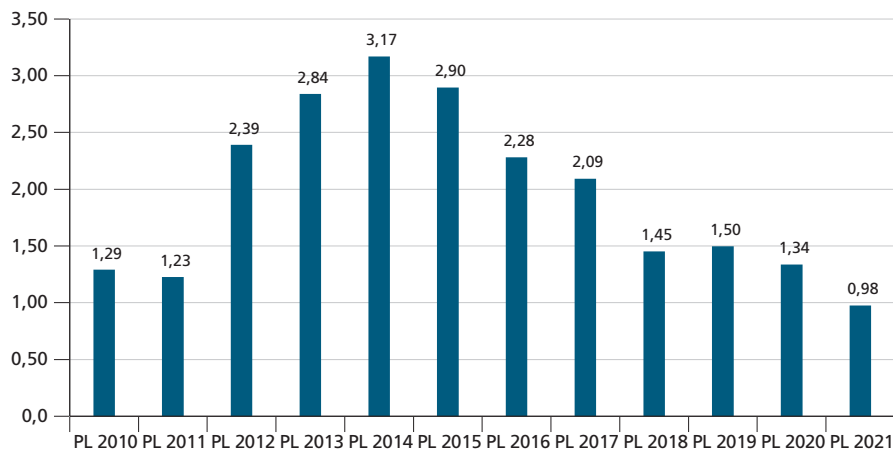
Os últimos anos têm se caracterizado por inúmeros desafios da política de assistência frente às crises econômicas e sociais vividas pelo país, acentuadas pela pandemia da Covid-19. Nesta seção, apresentamos perspectivas que se apresentam no horizonte da política e podem ter impactos relevantes em seus contornos, num momento de inquestionável tendência ao aumento da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais no período pós-Covid-19.¹⁰⁵

A primeira delas consiste nos entraves ao financiamento dos serviços socioassistenciais. A Ploa 2021 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo destinou apenas R\$ 975 milhões para o cofinanciamento federal de serviços socioassistenciais do Suas, sendo R\$ 648 milhões para serviços de proteção social básica, e R\$ 327 milhões para serviços de proteção social especial (gráfico 6). Este volume de recursos chama atenção porque configura o menor montante proposto pelo governo federal nos últimos dez anos. Com isso, sinaliza-se a ausência de prioridade dada a esta política, ainda mais no contexto de uma crise com impactos duradouros na economia e na sociedade e que demandará um longo processo de recuperação. Mais uma vez, é provável que a incidência política junto ao Congresso Nacional na busca de recomposição do orçamento seja a tônica no próximo ano.

104. De acordo com o inciso I do art. 5º da Loas.

105. Em recente manifestação por ocasião de reunião da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), representantes da organização apresentaram o prognóstico de que em 2021 ocorrerá uma crise humanitária sem precedentes, com a expectativa de um aumento de 40% no número de pessoas em situação de pobreza no mundo. Disponível em: <<https://reut.rs/2Lsd7LK>>.

GRÁFICO 5

Propostas orçamentárias do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais¹ (2010-2021)(Em R\$ bilhões de 2019)²

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Referentes apenas aos serviços da proteção social básica e da proteção social especial. Não incluem, portanto, repasses ao PCF, Acessuas, BPC na escola. Tampouco incluem recursos para estruturação das redes.

² Os dados de 2020 e 2021 foram apresentados em valores correntes.

Por sua vez, é importante registrar que o montante proposto para o PCF continua ganhando fôlego – para o qual, em 2021, foram propostos R\$ 448 milhões. Entre o total de repasses a serem realizados a estados e municípios – considerando serviços socioassistenciais,¹⁰⁶ programas e gestão (IGD-Suas) – a rubrica proposta para o PCF representa quase um terço (29%) do total dos repasses aos entes federados, enquanto o montante destinado aos serviços corresponde a cerca de 67% do valor proposto.¹⁰⁷

Mencionamos na edição anterior deste periódico a prioridade dada ao PCF. Em 2016, quando não existia este programa, 94% dos repasses foram destinados exclusivamente aos serviços de proteção social. Em 2018, esse percentual foi reduzido para 85%, ficando o PCF com 11% dos recursos (Ipea, 2020). Mais recentemente, em 2019, o PCF manteve sua participação estável (11%) em relação ao anterior e os recursos destinados aos serviços aumentaram a participação nos repasses para 88%. A atual priorização deste programa em detrimento dos serviços contínuos ofertados pela assistência social fica evidente na própria mensagem presidencial enviada juntamente com o Ploa 2021, na qual o governo não cita os serviços socioassistenciais entre as principais iniciativas a serem desenvolvidas em 2021.

106. Não foram considerados os repasses para estruturação das redes e sim, para manutenção dos serviços e programas.

107. Segundo informação constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 (Ploa nº 28/2020).

A probabilidade de que haja uma retração nos recursos destinados ao BPC é baixa, levando-se em conta que é um direito constitucional e são gastos obrigatórios. A proposta enviada foi da ordem de R\$ 64,7 bilhões que permitirão o pagamento, segundo a mensagem presidencial, de 5 milhões de beneficiários. Resta saber se as medidas administrativas que impactaram a concessão em 2019, ou a própria pandemia, vão continuar a influenciar o tamanho da fila de espera para análise do benefício. Em especial chamamos atenção para o novo modelo de atendimento do INSS Digital que corre o risco de deixar à margem populações mais vulneráveis, caso do público elegível ao BPC. Nesse sentido, destacamos as medidas apontadas em relatório de pesquisa solicitado pelo CNJ, com o objetivo de reduzir as dificuldades de acesso, como a manutenção do atendimento presencial nas agências por um período de transição; simplificação do processo administrativo; treinamento de segurados para acesso ao benefício; e fim do tratamento diferenciado concedido aos advogados (Insper, 2020).

Em relação aos recursos do PBF, a Ploa 2021 enviada ao Congresso Nacional pelo governo propôs um montante de R\$ 34,3 bilhões que serão destinados a 15,2 milhões de famílias beneficiárias. Ainda que se estime certo aumento da população beneficiária do Bolsa Família em relação aos últimos anos, desconsidera-se o fato de que ainda estamos sob grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia. Desta forma, os valores reservados ao PBF passam ao largo da proposta da implementação de um programa de segurança de renda mais abrangente.

Esse, aliás, é outro tema que deve continuar sendo alvo de discussões: o futuro de programas de transferência de renda no Brasil. A discussão sobre um novo programa de renda básica ou da própria reformulação do PBF¹⁰⁸ parece não avançar no governo, gerando incertezas e apreensões por parte da população em relação a 2021. Sem apresentar uma proposta concreta a ser debatida com o Congresso Nacional, integrantes do governo sinalizaram diretrizes para formatação de um eventual substituto do Auxílio Emergencial e/ou PBF, que chegou a ser referido sob o título de “Renda Brasil”.¹⁰⁹ De um lado, o governo oferece como solução para financiar este programa a revisão de gastos hoje existentes, de modo a respeitar à EC nº 95, inclusive num momento em que até o Fundo Monetário Internacional (FMI) tenha revisado suas posições em relação a políticas de austeridade fiscal em momentos de crise econômica.¹¹⁰ Segundo Carvalho, Toneto e Ribas (2020), as propostas aventadas pelo governo passaram pela extinção de programas considerados “ineficientes”,¹¹¹ pela desindexação do salário mínimo e pelo congelamento das aposentadorias por dois anos. A primeira proposta, que

108. Mediante alteração da linha de corte (que aumentaria o público elegível) e majoração do valor do benefício. Para mais detalhes, ver Moretti *et al.* (2020).

109. Disponível em: <<https://bit.ly/2PSVQht>>.

110. Ver IMF (2020).

111. Tais como abono salarial, seguro defeso, salário-família e farmácia popular, segundo avaliação do governo.

no limite significaria a unificação de programas de benefícios sociais incluindo o Bolsa Família, geraria recursos modestos de 0,8% do PIB¹¹² para um programa de renda básica que, no entanto, não atinge o objetivo principal, que é o combate à pobreza, uma vez que promove uma troca de gastos entre os mais pobres. Os autores concluem que tais propostas do governo implicam uma transferência do meio para a base, mantendo inalterada a renda apropriada pelos mais ricos. Assim, sugerem que existe espaço fiscal para que a redistribuição ocorra dos mais ricos para os mais pobres por meio de uma tributação mais progressiva sobre a renda dos 20% mais ricos do país.

No Congresso Nacional, circulam propostas de um programa de renda básica que tem como fonte de financiamento o aumento da arrecadação.¹¹³ Entretanto, para que isso ocorra – ou seja, para que seja possível ampliar os gastos a partir de aumento da arrecadação – é necessário que este teto de gastos seja revisto ou se amplie o prazo de vigência do estado de calamidade, tendo em vista que este é o único gatilho da EC nº 95 que permite a expansão dos gastos extrateto.¹¹⁴ De maneira geral, no entanto, o ano de 2020 chegou ao fim sem resolução do impasse em torno de uma nova política de transferência de renda que venha a substituir o PBF e o Auxílio Emergencial.

Com a Ploa 2021 enviada sem abarcar um programa que substitua o Auxílio Emergencial, pode-se esperar para 2021 um cenário de agravamento da crise econômica e social. Não só porque hoje, possivelmente, a taxa de desemprego esteja subestimada,¹¹⁵ mas também pelo fato de a retomada da economia ser um movimento distante. A demora na disponibilidade das vacinas nos faz prever que o fim da pandemia não deve ocorrer num futuro próximo, afetando a capacidade de investimento e eventuais falências de micro e pequenas empresas.

Outra possível tendência a se observar é o crescimento do papel do Legislativo na definição de políticas públicas no âmbito da assistência social. A atuação de ambos os poderes, Legislativo e Executivo, ao longo da pandemia, sinaliza tendência a ser observada nos próximos anos. O advento do Auxílio Emergencial abriu espaço para que o Legislativo assumisse um papel protagonista em mudanças recentes nos benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, como discutido em diversos momentos deste capítulo. Na contramão, e apesar de sinalizar para a

112. Segundo apresentação de Rodrigo Orair realizada no Ipea *Alternativas de transferência de renda e cenários de financiamento*.

113. PL do senador José Serra (nº 2.742, de 2020), por exemplo, indica como fonte de custeio a revogação da isenção sobre dividendos e lucros distribuídos de pessoa jurídica para pessoa física.

114. A proposta do Partido dos Trabalhadores (PL nº 4.086/2020) é de que essa seja fonte de recursos para uma versão mais ampliada do PBF que substituiria o Auxílio Emergencial.

115. Durante a pandemia, várias pessoas deixaram de procurar emprego por estarem desalentadas ou terem tido acesso ao Auxílio Emergencial e desta forma possibilitar algum sucesso na implementação de medidas de distanciamento social. Isso faz com que estas pessoas fiquem fora das estatísticas de desemprego.

possibilidade de reformulação do PBF ou mesmo a criação de um novo programa de transferência de renda, o Executivo não apresentou, até o momento, propostas concretas para lidar com o esperado aumento da pobreza e das desigualdades em decorrência da pandemia em 2021.

No que diz respeito aos serviços, o contexto de restrição orçamentária também tende a reforçar o Legislativo como arena de disputas entre os diversos setores das políticas públicas. Com o desgaste das instâncias de participação social, o Legislativo tende a ser um importante foco da atuação e do diálogo com a sociedade civil e colegiados de gestoras e gestores municipais e estaduais da assistência social. Ao se tornar foco dessas articulações, consequentemente, pode vir a se converter em um espaço central para a proposição de novas agendas e inclusive de reformulação da política de assistência social.

5 CONCLUSÃO

O movimento de ampliação da pobreza e da desigualdade iniciado a partir de 2015 seguiu seu curso ao longo desse período até 2019, num momento em que a situação da política de assistência social era delicada. Como apontado ao longo do capítulo, a fragilização da assistência social como política pública em um contexto de aumento da vulnerabilidade social – e, portanto, de aumento da demanda por seus serviços e benefícios – foi a tendência mais marcante em 2019, e sintetiza o difícil quadro observado quando do início da pandemia. Destacam-se, como evidências dessa fragilização, a retração no número de beneficiários do PBF e do BPC; a estagnação dos atendimentos da proteção básica e a ampliação do atendimento na proteção especial; e a irregularidade dos repasses dos recursos federais aos municípios para a prestação de serviços que devem ser ofertados de forma continuada, gerando – especialmente a partir de 2017 – um problema profundo de financiamento da política, e cuja solução não se vislumbra no horizonte.

Além do agravamento da situação de pobreza daqueles que viviam nessa condição em 2019, a pandemia da Covid-19 trouxe para a assistência social novos públicos que se viram privados de fontes de geração de renda em virtude do isolamento social imposto como forma de mitigar a propagação do vírus. Nesse novo contexto, e em caráter emergencial, os benefícios socioassistenciais receberam aportes novos, com a alocação de recursos sem precedentes. Houve expansão a partir do aumento da cobertura do PBF e, principalmente, da operacionalização do Auxílio Emergencial, importante medida que atingiu parcelas da população que antes não eram atendidas por qualquer política de garantia de renda. Buscou-se também com o BPC um mecanismo de amortização da crise entre os mais pobres, com a adoção de medidas inclusivas, e o adiantamento do benefício durante o período pandêmico.

Não obstante, as iniciativas voltadas para a expansão e o aumento da capacidade de inclusão desses benefícios foram concebidas no âmbito do Legislativo nacional, cabendo ao Executivo a sua operacionalização. Essa implementação, por sua vez, foi marcada por dificuldades iniciais do governo federal em garantir que o Auxílio Emergencial chegasse às parcelas mais vulneráveis da população e, no caso do BPC, pela não regulamentação de partes da legislação aprovada.

Destaca-se o impacto da pandemia sobre as demais ofertas socioassistenciais, com o aumento da demanda tanto pelos serviços quanto pelos benefícios, assim como a necessidade de adaptação de metodologias e rotinas de atendimento para garantir condições sanitárias adequadas para usuárias e usuários. Para uma política que tem como um de seus objetivos basilares o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a necessidade de distanciamento físico impôs desafios inéditos, os quais se refletiram na necessidade de adequar os serviços de acolhimento com vistas a garantir a segurança sanitária de seus acolhidos e expandir a oferta a públicos ainda pouco assistidos, como a população em situação de rua, que dobrou de tamanho nos últimos cinco anos. Para financiar esses esforços, foi transferido volume também inédito de recursos, os quais, no entanto, tiveram seu potencial inicialmente ofuscado pelo baixo montante de repasses ordinários do cofinanciamento federal.

Ainda assim, a grande procura pelos Cras – relacionada à oferta de benefícios eventuais e suporte na concessão de benefícios como BPC e Auxílio Emergencial – mostra a relevância da rede socioassistencial durante a pandemia e reforça a necessidade da oferta integrada de serviços e benefícios – ainda que nem sempre esse papel tenha sido reconhecido ao longo do período de calamidade aqui abordado. Também abriu-se espaço para o reconhecimento tanto da sociedade quanto do parlamento acerca da essencialidade da política no sistema de proteção social brasileiro, e ampliou-se o debate sobre a necessidade de garantirem-se recursos regulares e suficientes para que a política de assistência social possa exercer sua função precípua a contento. Algo de relevo, haja vista que a assistência social é, desde a redemocratização do país, o eixo do “tripé” da seguridade social brasileira (formada também pela saúde e previdência) que teve mais dificuldade para se constituir como campo de atuação estatal fundamental à cidadania social.

O cenário para os próximos anos pode representar uma prova de fogo para a política. Os recursos previstos pelo governo federal na Ploa 2021 para o BPC se destinariam, de acordo com as estimativas do governo federal, a 5 milhões de beneficiários. Para o PBF, foram destinados recursos que garantem o seu pagamento a R\$ 15 milhões de famílias. Em ambos os casos, a previsão de público atendido é ligeiramente superior à cobertura atualmente existente. A despeito disso, não serão capazes de lidar com o processo de empobrecimento eminente da população

com o fim do Auxílio Emergencial, e as consequências de médio e longo prazo da crise sanitária para a economia brasileira. A expectativa em relação aos serviços não é menos desalentadora, visto que o valor proposto para os serviços em 2021 é o menor dos últimos dez anos. Tal restrição orçamentária, considerando o exposto em termos de aumento da demanda por assistência social e do subfinanciamento observado nos últimos anos, pode levar a uma desestruturação sem precedentes da rede socioassistencial.

Nesse sentido, são grandes os gargalos a serem enfrentados para a consolidação do Suas. A ausência de propostas claras do governo federal em torno de um programa de transferência de renda que seja capaz de atuar como colchão de amortecimento da crise para os mais pobres, somada às disputas relacionadas ao ajuste fiscal, sinalizam tempos difíceis para a população que teve sua capacidade de geração de renda comprometida pela crise. O prognóstico atual é de que o longo processo de recuperação econômica e social que virá após o fim da epidemia seguirá sem garantias de que o sistema de proteção social brasileiro funcione como tal.

REFERÊNCIAS

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

BARBOSA, R.; FERREIRA DE SOUZA, P.; SOARES, S. **Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019**. Blog DADOS, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31YvEnS>>.

BARBOSA, R.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: conjectura e análise**, n. 65, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wM48sf>>.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/2POvYmQ>>.

BICHIR, R. *et al.* Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

BRANCHER, M. C.; MAGACHO, G.; LEÃO, R. A. R. **Impactos econômicos da crise do Covid-19 e dos programas de renda básica emergencial**. São Paulo: Eaesp/FGV, 2020. (Texto para Discussão, n. 1).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Brasília, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2GfbLC0>>.

_____. Ministério da Cidadania. Portaria nº 2.362/2019. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2019a.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria TC-012.170/2019-4**. Brasília: TCU, 2019b.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Acompanhamento TCU 016.830/2020-2**. Brasília: TCU, 2020a.

_____. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília, 30 jun. 2020b.

CARVALHO, L.; TONETO, R.; RIBAS, T. **Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil**. São Paulo: Made/USP, 2020. (Nota de Política Econômica, n. 1).

COSTA, E.; FREIRE, M. **Estudo de avaliação do programa de Auxílio Emergencial**: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qpe5s2>>.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? *In*: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia no pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor**: policies for the recovery. Washington: IMF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mk24Ru>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Covid-19**. Brasília: IBGE, set. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/39AlZZP>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Covid-19.** Brasília: IBGE, nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/39PSXEX>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 26, 2019.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, n. 27, 2020.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília: CNJ, 2020.

JACCOUD, L. Trabalho pobreza e desigualdade: A garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **As políticas da política pública: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Editoria Unesp, 2019.

JACCOUD, L. *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Ipea, 2020.

LOTTA, G. *et al.* **A pandemia de COVID-19 e os profissionais da assistência social no Brasil: 2ª fase.** São Paulo: FGV, 2020. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/32RJtWg>>.

MORETTI, B. *et al.* **LDO/LOA 2021 e PEC 188: piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do estado pela PEC do pacto federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais.** Brasília: Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bityli.com/U8jFg>>.

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).** Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 73).

NERI, M. C. **Covid, classes econômicas e caminho do meio: crônicas da crise até agosto de 2020.** Rio de Janeiro: FGV, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37J3y2L>>.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009.** Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647). Disponível em: <<https://goo.gl/Q5X1jc>>.

PAIVA, A. B. *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social.** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAIVA, A. B. *et al.* **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício.** No prelo. (Texto para Discussão).

PINHEIRO, M. *et al.* **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais em resposta à Covid-19.** Ipea: Brasília, 2020. (Nota Técnica, n. 80).

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim desigualdade nas metrópoles**, Edição Especial: Covid-19, Porto Alegre, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3stmXxc>>.

SILVA, T.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bityli.com/WvVCw>>.

SILVEIRA, F. *et al.* **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta**: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 89).

SAÚDE¹

1 APRESENTAÇÃO

A pandemia de Covid-19, doença causada por um novo coronavírus, o Sars-COV-2, impôs enormes desafios aos países nos campos econômico e social. O desconhecimento inicial sobre a evolução da doença, a inexistência de medicamentos antivirais e de vacinas efetivos contra o vírus, o desenvolvimento da forma grave da enfermidade em parte dos casos, bem como a rápida propagação da infecção, são fatores que em conjunto tornaram esse evento um dos mais importantes em saúde pública desde a pandemia de gripe espanhola do começo do século XX.

Resultados preliminares do desempenho econômico em escala mundial sinalizam grande impacto da pandemia sobre as economias nacionais, ao que tudo indica, independentemente da adoção ou não pelos países de medidas restritivas à circulação das pessoas e à realização de atividades econômicas. Contudo, o desempenho deles, medido em termos de óbitos por 1 milhão de habitantes, parece mostrar um retrato mais favorável daqueles que empreenderam maiores esforços para reduzir a propagação do coronavírus, protegendo, assim, a vida de seus cidadãos.

No campo social, políticas de proteção ao emprego e garantia de renda mínima se fizeram necessárias a fim de mitigar os efeitos da queda da atividade econômica sobre a população. Essas políticas contribuíram para tornar mais efetivas as medidas de distanciamento social implementadas, as quais tiveram como objetivo principal retardar a transmissão da infecção para que o sistema de saúde tivesse condições de se preparar e atender a todos os casos que necessitassem de cuidados hospitalares. Isso exigiu rápida preparação e concentração de esforços para fazer frente à demanda por atendimento, que cresceu aceleradamente no início da primeira onda da epidemia em cada país.

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) vivenciou fortemente os efeitos da pandemia e teve que se organizar em curto espaço de tempo para responder à demanda crescente por leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) e para a articulação das ações e dos serviços de vigilância em saúde, em um contexto nacional de alta dependência da importação de equipamentos, medicamentos, *kits* diagnósticos e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/saude>

materiais médico-hospitalares, e de escassez internacional desses produtos. Ademais, a crise política que se prolonga há alguns anos constituiu elemento a mais a desafiar a capacidade de resposta do sistema, já limitada por fatores outros, anteriores ao surgimento do novo coronavírus, tais como o financiamento e a oferta de serviços de média e alta complexidade insuficientes.

Considerando esse contexto, o objetivo deste capítulo é analisar a resposta brasileira no campo da saúde à pandemia de Covid-19 e as perspectivas para o período pós-Covid nesta área, tendo por recorte temporal o período compreendido entre fevereiro de 2020, quando o primeiro caso da doença é registrado no Brasil, e a primeira quinzena de dezembro de 2020, quando se intensifica o debate em torno de um plano nacional de imunização anticovid. O texto está dividido em três seções principais, além desta apresentação. Na seção 2, discutem-se a situação pré-pandemia e alguns fatores que condicionaram a resposta do SUS no enfrentamento da doença no período recente. Na seção 3, apresentam-se as principais medidas adotadas internacionalmente e analisa-se a resposta brasileira à pandemia, à luz dos fatores condicionantes pré-covid destacados e da conjuntura política atual. E, por fim, na seção 4, discutem-se algumas perspectivas futuras para o período pós-pandemia.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA DE SAÚDE NO PERÍODO PRÉ-COVID

2.1 Teto de gastos e o financiamento federal do SUS

Desde 2017, por determinação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a despesa primária² do governo federal não pode aumentar mais do que a inflação, até o ano de 2036. Ou seja, os gastos primários do governo ficam congelados em termos reais no valor de 2016, uma vez que só serão corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O congelamento das despesas primárias (pagas e dos restos a pagar pagos) foi chamado de Novo Regime Fiscal (NRF) ou, de forma mais simplificada, teto de gastos. Além da ancoragem da despesa fiscal, de não ter restringido o crescimento do gasto tributário e o pagamento de despesas financeiras, toda a receita adicional ao teto não poderá ser utilizada no financiamento de políticas públicas. O piso da saúde foi desvinculado da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme ficara estabelecido pela EC nº 86/2015, e o piso para a educação também foi desvinculado de sua base, ficando ambos congelados (Ipea, 2018). Ainda que a sua vigência seja até 2036, a própria EC nº 95/2016 estabelece que, a partir de 2026, pelo menos o indexador do teto

2. Também conhecida como despesa não financeira, corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras. Ver: <<https://bit.ly/2S8Cp11>>. Acesso em: 30 set. 2020.

poderá ser modificado por lei complementar (LC).³ De qualquer forma, é pelo menos uma década de constrangimento severo do gasto público.

Estudos iniciais alertaram para os problemas decorrentes do prolongado congelamento dos gastos públicos para o funcionamento da máquina estatal, para os programas sociais e para os investimentos públicos de uma forma geral (Vieira e Benevides, 2016; Dweck, Oliveira e Rossi, 2018). Uma consequência mais imediata, identificada nesses e em outros trabalhos, foi o aumento da competição entre as diferentes áreas governamentais por recursos que se tornarão cada vez mais escassos, diante do aumento das necessidades sabidamente crescentes em algumas áreas, como saúde, educação, previdência e assistência social, ciência e tecnologia, e da pressão daquelas onde o peso político das corporações se faz de forma mais pronunciada, como as áreas vinculadas à segurança pública e à defesa nacional.

Nos três primeiros anos de aplicação da EC nº 95/2016, as despesas foram contidas dentro dos tetos anualmente estipulados por meio de diversos expedientes, como cortes de recursos para algumas áreas – por exemplo, habitação, saneamento e investimentos de forma geral (Santos e Vieira, 2018) –, além da manutenção de valores significativos de restos a pagar na área da saúde.⁴ Os gastos do governo federal com saúde e educação, por circunstâncias especiais, tiveram o início do congelamento das aplicações mínimas adiado em um ano. Para a saúde, esse adiamento, associado ao fato de que a EC nº 95/2016 antecipou para o ano de 2017 o percentual de aplicação de 15% da RCL, previsto somente para 2020 pela EC nº 86/2015, propiciou algum crescimento em 2017. Como pela EC nº 86/2015 a aplicação mínima seria de 13,7% da RCL naquele ano, a antecipação do percentual previsto para 2020 representou, pelas novas regras, um ganho no exercício.⁵

3. EC nº 95/2016, art. 108: "O presidente da república poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" (Brasil, 2016).

4. Para a educação e a saúde, os pisos continuaram sendo apurados pela despesa empenhada, fase inicial do processamento das despesas orçamentárias. Já na avaliação do teto de gastos como um todo, leva-se em conta a fase final – despesas pagas, incluindo os restos a pagar. Na prática, o governo acaba cumprindo as aplicações mínimas constitucionais porque elas são apuradas pelo estágio de empenho das despesas. Contudo, parte das despesas empenhadas não são pagas durante o exercício financeiro e são roladas para o ano seguinte na forma de restos a pagar. Como o teto de gastos é apurado pelo estágio de pagamento, se menos despesas são pagas no exercício com saúde e educação, maior é o espaço que resta para pagamento de outras despesas primárias. Esse procedimento dificilmente se sustenta por muito tempo, porque mais cedo ou mais tarde os restos a pagar terão que ser pagos e, caso sejam cancelados, os valores correspondentes terão de ser repostos como determina a LC nº 141/2012, para o caso da saúde, ainda que o controle externo não tenha atuado de forma incisiva sobre esta questão. De todo modo, esse mecanismo pode ser utilizado por alguns anos, fazendo com que a despesa efetiva com saúde (paga) seja menor que a aplicação mínima. Para mais detalhes sobre este tema, ver Vieira, Piola e Benevides (2018).

5. Na verdade, a antecipação do percentual de 15% da RCL para servir de piso para 2017 se impôs diante do fato da área já ter, em 2016, uma execução superior ao piso estabelecido para 2017 pela então vigente EC nº 86/2015. A queda das receitas governamentais ao longo do exercício de 2016 aumentou a despesa em ASPS em termos percentuais da RCL, de forma que o valor executado ao longo do ano, que representava no início do exercício percentual ligeiramente acima do mínimo de 13,2% da RCL, chegou ao final do ano a quase 15% da RCL já em 2016.

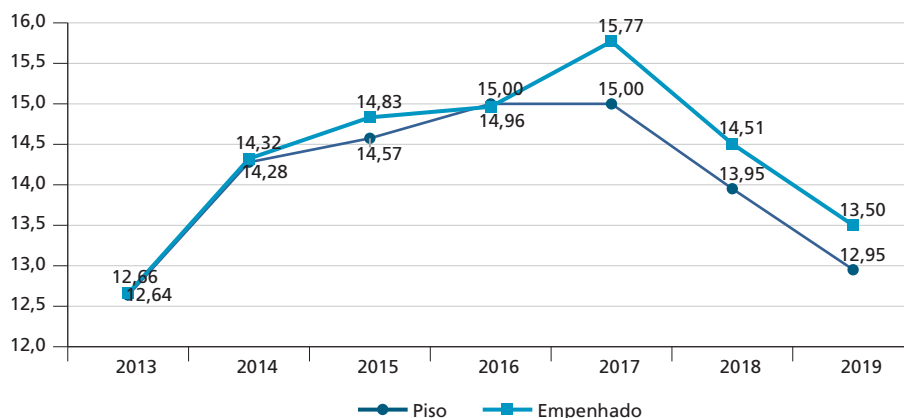
Nos dois anos subsequentes, mesmo recebendo valores superiores à simples correção do aplicado no ano anterior pela inflação,⁶ a saúde deixou de receber R\$ 17,6 bilhões em 2018 e 2019, sendo R\$ 13,6 bilhões somente em 2019, caso prevalecesse o disposto no artigo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que determinava que 15% da RCL fossem aplicados em saúde pelo governo federal. Considerando os recursos autorizados no início de 2020, de quase R\$ 5 bilhões abaixo do piso anterior, a perda estimada entre 2018 e 2020 é de R\$ 22,5 bilhões (Moretti, Funcia e Ocké-Reis, 2020). De acordo com estudo de Benevides, Ocké-Reis e Funcia (2020 *apud* Santos e Funcia, 2020), o valor empenhado para o piso da saúde correspondeu a 15,77% da RCL em 2017, 14,51% em 2018 e 13,54% em 2019. Como se pode constatar, o teto de gastos impôs grande restrição orçamentária ao Ministério da Saúde (MS) e representava importante barreira ao financiamento das ações e dos serviços necessários ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 em todas as áreas de políticas públicas. Razão pela qual ele teve que ser temporariamente flexibilizado com o reconhecimento da situação de calamidade pública em março de 2020 (Coelho *et al.*, 2020), como se discutirá adiante neste capítulo.

2.2 Execução orçamentária do Ministério da Saúde em 2019

Quanto à execução orçamentária do MS em 2019, foram empenhadas despesas no valor de R\$ 122,3 bilhões, R\$ 5,0 bilhões acima do piso de R\$ 117,3 bilhões. Em comparação com a regra de vinculação anterior, introduzida pela EC nº 86/2015, o que se observa é uma redução ano a ano, tanto do piso, que chegou a 13,0% da RCL, quanto da sua execução orçamentária, cujo valor empenhado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) equivale a 13,5% da RCL (gráfico 1). Pela regra da EC nº 86/2015, em 2019, o piso deveria ser de 14,5% da RCL do ano. Isso demonstra a perda de recursos imposta à saúde pela revogação dos dispositivos da EC nº 86/2015 sobre a aplicação mínima federal com a aprovação da EC nº 95/2016.

6. Em 2017, o piso foi fixado em R\$ 109,1 bilhões e o gasto com ASPS foi de R\$ 114,7 bilhões; em 2018, o piso foi de R\$ 112,4 bilhões e o gasto alcançou R\$ 116,8 bilhões; em 2019, o piso foi de R\$ 117,3 bilhões e o gasto atingiu R\$ 122,3 bilhões.

GRÁFICO 1
Despesa empenhada e piso em ASPS – Brasil (2013-2019)
 (Em % da RCL)



Fonte: Ocké-Reis, Benevides e Fúncia (2021).

No que se refere à execução orçamentária por modalidade de aplicação, a participação das transferências intergovernamentais na despesa empenhada em ASPS aumentou para 66,0% em 2019 (R\$ 80,7 bilhões), após registrar 62,8% em 2017 e 63,9% em 2018. O valor transferido para os municípios foi de R\$ 60,1 bilhões, ou 49,1% da aplicação em ASPS, após 46,3% em 2017 e 47,5% em 2018, enquanto os governos estaduais receberam 16,9% do valor empenhado em ASPS. Esses números revelam ampliação da parcela de recursos federais executados descentralizadamente pelos estados e municípios e indicam mudanças introduzidas nos arranjos de implementação de políticas, programas e serviços no SUS.

Veja-se que as despesas empenhadas na subfunção de atenção hospitalar e ambulatorial (302) totalizaram R\$ 58,8 bilhões em 2019, aumento real de 5,2% em relação a 2018⁷ e de 1,1% em relação a 2017, passando a representar 48,1% da despesa em ASPS.⁸ Já na atenção básica (subfunção 301) foram empenhados R\$ 26,3 bilhões, aumento real de 0,4% em relação ao ano anterior e de 3,9% na comparação com 2017, representando 21,5% da despesa total em ASPS no ano de 2019. A transferência de recursos para os entes subnacionais aumentou nessas duas subfunções em 2019 em relação aos anos imediatamente anteriores.

7. Valores atualizados para 2019 pela variação anual média do IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

8. A comparação das despesas em atenção básica (subfunção 301) e assistência hospitalar e ambulatorial (subfunção 302) no ano de 2019 com os anos anteriores considera nessas subfunções os valores empenhados na ação 4525 (apoio à manutenção de unidades de saúde), que entre 2013 e 2018 foram classificados na subfunção 122 (administração geral), conforme detalhado em Benevides (2021).

As transferências a estados, Distrito Federal e municípios a título de Incremento do Piso de Atenção Básica (Incremento PAB) e Incremento de Média e Alta Complexidade (Incremento MAC), realizadas a partir de 2015, aumentaram sua participação no orçamento do MS ano a ano de forma expressiva, passando de 0,4% para 1,2% em 2016, 3,7% em 2017, 5,7% em 2018 e 8,7% em 2019.⁹ Esses incrementos foram instituídos em decorrência da aprovação do orçamento impositivo pela EC nº 86/2015, que determina que valor equivalente a 0,6% da RCL seja alocado à saúde por emendas parlamentares para financiamento de despesas em ASPS. Não se trata de recurso adicional, mas de parcela dos recursos que são contabilizados para o piso da saúde que é alocada pelos parlamentares e que tem execução compulsória. Dado o subfinanciamento crônico do SUS, seria inviável que esses recursos fossem totalmente destinados à realização de investimentos, pois o custeio posterior dos serviços não estaria garantido. Dessa forma, a solução encontrada pelo MS foi de que eles constituíssem incrementos ao custeio da atenção básica (Incremento PAB) e da média e alta complexidade (Incremento MAC). Esse tipo de alocação preocupa por seu potencial de gerar maiores desigualdades de recursos entre os entes da Federação (Piola e Vieira, 2019).

Interessante notar que até 2018 os incrementos PAB e MAC eram alocados por emendas parlamentares e que, em 2019, houve uma mudança de procedimento – apenas 46,6% das despesas empenhadas foram destinados por emendas parlamentares (R\$ 4,94 bilhões) e a maior parte dos recursos, 53,4% (R\$ 5,65 bilhões), foi alocada pelo próprio MS, conforme critério definido pelo gestor federal. Em 2019, havia um teto para recebimento de Incremento PAB – correspondente a 100% do valor recebido no ano anterior nos PABs Fixo e Variável – e de Incremento MAC – correspondente a 100% do faturamento de serviços de saúde aprovados no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e no Sistema de Informações Hospitalares (SIH) no ano anterior. As razões do MS para a ampliação dos incrementos mencionados com recursos sob sua própria programação precisam ser investigadas, uma vez que esses incrementos geralmente não beneficiam a todos os estados e municípios.

Com relação aos restos a pagar, ao final do exercício de 2019 foram inscritos R\$ 20,2 bilhões, dos quais R\$ 16,5 bilhões em ASPS de empenhos posteriores a 2013¹⁰ (LC nº 141). Segundo o *Relatório Anual de Gestão* de 2019 do MS, o percentual da despesa do orçamento de 2019 inscrita em restos a pagar foi de

9. Até 2018, os incrementos PAB e MAC eram empenhados na ação 4525 (Apoio à manutenção de unidades de saúde), classificada na subfunção 122 (administração geral). A partir de 2019, passaram a ser empenhados nas subfunções de atenção básica (301) e atenção hospitalar e ambulatorial (302), respectivamente nas ações 2E89 (Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica para cumprimento de metas) e 2E90 (Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas).

10. A LC nº 141/2012 prevê a necessidade de reposição dos restos a pagar cancelados de ASPS de despesas empenhadas a partir de 2013.

8,9% (R\$ 11,0 bilhões), redução de 0,6 ponto percentual (p.p.) em relação ao ano anterior. Apesar desta redução, o percentual permanece em patamar elevado, o que mostra que parte importante das despesas com ASPS não são liquidadas e pagas dentro do exercício financeiro. São roladas para liquidação e pagamento nos exercícios subsequentes, ou seja, não se transformam em bens e serviços de saúde para a população no ano em que são empenhadas.

Esse é o retrato da execução orçamentário-financeira do MS no ano anterior ao de surgimento do novo coronavírus no Brasil. Ele explicita as condições prévias do financiamento federal para o SUS, as quais precisaram ser rapidamente modificadas para enfrentamento da pandemia no país.

2.3 Coordenação federativa

Outro importante fator condicionante da resposta brasileira à Covid é a coordenação federativa do SUS, que já vinha sendo fragilizada no período recente, conforme demonstram as tratativas para mudança de um de seus mais importantes instrumentos, a indução federal de políticas, programas e serviços via transferência condicionada de recursos aos entes subnacionais (Ipea, 2018). Sob a vigência da EC nº 95/2016, tentou-se implementar a transferência global dos recursos federais, sem vinculações a finalidades específicas, com total apoio do MS à iniciativa (Jaccoud e Vieira, 2018).

A definição de valores e a operação dos repasses federais aos entes subnacionais sempre demandaram algum nível de negociação mais ativa com o MS. Como exemplo, as transferências para financiamento dos serviços de MAC nos estados e municípios dependiam, em parte, da habilitação prévia pelo MS das unidades de saúde públicas ou privadas vinculadas à gestão estadual ou municipal. Em um contexto de restrição orçamentária crescente em virtude do teto de gastos, maiores pressões seriam dirigidas pelos estados e municípios à União. De um lado, seria conveniente ao MS realizar transferência global dos recursos aos entes subnacionais ao invés de transferências por linhas de repasse em blocos de financiamento, pois isso reduziria sobre o governo federal a pressão por mais recursos para financiar áreas específicas. E, de outro lado, a transferência global também interessava a esses entes, especialmente aos municípios, que há muito se queixam do que consideram tutela federal, que se concretiza na definição de muitas regras para realização dos repasses.¹¹

11. As críticas do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) em parte são procedentes, já que o MS acaba criando uma série de regras que podem dificultar a aplicação dos recursos. Contudo, naquele momento, houve exagero na narrativa sobre as amarras impostas pelo governo federal. O Conasems chegou a alegar que as transferências federais ocorriam em mais de oitocentas linhas de repasse, quando na realidade elas não passavam de 75 e somente faziam jus a esse montante os maiores municípios. Em 2016, a mediana foi de 22 linhas de repasse considerando todos os municípios do país (Benevides, 2018).

A proposta de transferência global dos recursos encontrou forte resistência na equipe de planejamento e orçamento do governo federal, que a julgou ilegal, porque se assim fosse feito não haveria observância da finalidade da aplicação dos recursos prevista no orçamento da União. Como naquele momento a sua implantação era inviável, criou-se uma solução, em tese, intermediária.¹² Os recursos passaram a ser transferidos em dois blocos de financiamento, custeio e investimentos, estando os entes livres para aplicá-los conforme a necessidade durante o exercício financeiro. Mas permaneciam obrigados a prestar contas de sua aplicação no montante transferido, de acordo com as ações do orçamento federal das quais são provenientes por meio do *Relatório Anual de Gestão* (Jaccoud e Vieira, 2018). Recentemente, nova mudança foi feita e os blocos foram denominados de Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde (Brasil, 2020a). Essa alteração possibilita que recursos destinados à manutenção das ASPS sejam aplicados na realização de reparos e adaptações das unidades de saúde.

O que a mudança na forma de realizar as transferências revela é que antes da pandemia já havia certa propensão do MS a abrir mão de sua prerrogativa de induzir prioridades nacionais via alocação dos recursos, o que também se observou com o aumento da participação da execução de recursos federais para a saúde por emendas parlamentares (Piola e Vieira, 2019). Resulta desse quadro a fragilização desse mecanismo de coordenação federativa do SUS, mecanismo esse que foi fundamental para a implementação de políticas e programas de saúde de abrangência nacional com grande sucesso (Viana e Machado, 2009).

2.4 Organização da rede regionalizada de saúde

Outro fator relevante para a resposta à pandemia de Covid-19 é a rede regionalizada de saúde. A mudança do financiamento federal do SUS pela EC nº 95/2016 trouxe implicações para sua organização, pois se os investimentos para a ampliação da oferta de serviços já eram baixos antes dela, sob a vigência dessa emenda tendem a ser menores. Inicialmente, a organização da prestação de serviços foi baseada em um processo de forte indução à descentralização das ações e dos serviços de saúde aos municípios. Esse processo promoveu avanços na organização da atenção básica. Contudo, resultou em importantes limitações quando a questão passa a ser a integralidade da atenção à saúde.¹³ A densidade e a complexidade exigidas para a oferta de determinados tratamentos, associadas ao fato de o Brasil ser um país continental, constituído por quase 4 mil municípios de pequeno porte (menos

12. Sem um efetivo meio para acompanhamento da prestação de contas dos entes da Federação, não há como se verificar se a finalidade da aplicação dos recursos federais transferidos está sendo respeitada.

13. A integralidade é uma diretriz constitucional do direito à saúde no Brasil que diz respeito à garantia de acesso à população a ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde em todos os níveis de complexidade da atenção à saúde (básica, média e alta).

de 20 mil habitantes), apontam para a necessidade de se pensar diferentes escalas territoriais para a sua garantia. Além disso, a CF/1988 estabelece que o SUS deve ser organizado na forma de uma rede regionalizada de ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 1988). Embora alguns estados tenham iniciado a regionalização da atenção à saúde antes de 2000, somente a partir desse ano é que esse processo ganha contornos de uma proposta nacional (Carvalho *et al.*, 2017; Servo, Andrade e Amaral, 2019).

A organização dessa rede ainda se apresenta como um dos maiores desafios do sistema de saúde brasileiro. Desde a criação do SUS até o momento, os avanços ocorreram de forma muito diferenciada no país, tanto em termos de organização quanto em termos de resultados (Lima *et al.*, 2012; Servo, 2020). Estados que já possuíam alguma estrutura de oferta de serviços, maior participação das secretarias estaduais de saúde no processo de regionalização e melhores condições socioeconômicas avançaram mais rapidamente no começo da organização do sistema em seus territórios. Porém, mesmo estes, tiveram avanços apenas marginais em anos recentes. Outros estados, como os da região Norte, avançaram em meados dos anos 2000, mas também apresentaram limitações para continuar progredindo nesse processo. A regionalização ainda é muito condicionada pela estrutura de oferta de serviços e é pouco pautada por um planejamento nacional baseado nas necessidades de saúde.

Em 2017, foram elaboradas propostas de alteração da regionalização da saúde, consolidadas em duas resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A principal mudança foi o estabelecimento de um planejamento regional integrado (PRI) a partir da definição ou da revisão das macrorregiões de saúde. Nos estados onde as macrorregiões já estiverem consolidadas, o processo envolve a avaliação da necessidade de revisão de sua estrutura e governança. Em alguns casos, é necessário instituir macrorregiões, o que é decidido pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB). O PRI seria instituído e coordenado pelo estado, com apoio dos municípios e a participação da União, devendo expressar as responsabilidades dos gestores de saúde.

Além da identificação das necessidades em saúde, da capacidade instalada, dos vazios assistenciais e dos fluxos de acesso, o PRI deve definir as prioridades sanitárias, a organização dos pontos de atenção da rede e a elaboração da Programação Geral de Ações e Serviços de Saúde (PGASS), com definição dos investimentos necessários para tornar a rede resolutiva naquele território. A PGASS incluiria os quantitativos físicos e financeiros dos recursos para as ASPS na macrorregião. Assim, o PRI substituiria instrumentos anteriores da regionalização como o Plano Diretor de Regionalização (PDR), a Programação Pactuada Integrada (PPI) e o Plano Diretor de Investimento (PDI). Além disso, exceto para os estados da região Norte, foi

definido que as macrorregiões devem ter no mínimo 700 mil habitantes e garantir a resolutividade da rede de atenção, deslocando-se o espaço de planejamento da (micro)região para a macrorregião de saúde (Brasil, 2018).¹⁴

Ademais, serão instituídos Comitês Executivos de Governança das redes de atenção à saúde (RAS) no espaço macrorregional com a finalidade de “monitorar, acompanhar, avaliar e propor soluções para o adequado funcionamento das RAS, contemplando a participação dos diversos atores envolvidos no seu funcionamento e resultados, incluindo os prestadores de serviços, o controle social e representantes do Ministério da Saúde” (Brasil, 2017a).

Apesar dessas mudanças, alguns pressupostos básicos e condicionantes do processo de regionalização ainda se fazem presentes: i) necessidade de recursos para investimento e estruturação da oferta em uma rede resolutiva; ii) capacitação dos três entes da Federação para a elaboração do PRI; e iii) necessidade de coordenação federativa para fazer avançar o processo de regionalização.

Assim, o país chega a 2020 com uma regionalização da saúde definida a partir de 450 regiões de saúde e 118 macrorregiões, incluindo o Distrito Federal, que é ao mesmo tempo região e macrorregião de saúde. Essas regiões apresentam grandes desigualdades na oferta e no acesso aos serviços de saúde de atenção especializada, de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, com importantes vazios assistenciais.¹⁵ Entre 2008 e 2015, houve aumento da evasão para internações de média complexidade fora das regiões de saúde de residência dos usuários e, também, da distância média percorrida para atendimento fora dessas regiões (Servo, Andrade e Amaral, 2019). Essas desigualdades se mantiveram em 2018, com distâncias médias percorridas para alta complexidade em torno de 155 km, mas podendo ser superior a 400 km em algumas regiões (IBGE, 2020). Além disso, permanece no SUS a dependência da oferta privada para vários serviços de MAC, sem uma regulação assistencial bem estabelecida, e a ausência de investimentos para estruturar uma rede de serviços regionalizada, a fim de aumentar a eficiência e reduzir as desigualdades de acesso. Considerando o histórico subfinanciamento do SUS, as restrições orçamentárias impostas em períodos mais recentes e a redução

14. As regiões de saúde são o “o espaço geográfico contínuo constituído por agrupamento de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde” (Brasil, 2011a). Pode haver regiões de saúde compostas por municípios limítrofes de mais de um estado, mas cada município só pode compor uma região de saúde. Além da organização em regiões, a regionalização da saúde pode ser feita em nível macrorregional, que envolve serviços de mais alta complexidade. A macrorregião de saúde deve conter a maior parte das ações e dos serviços de saúde capazes de garantir a integralidade da atenção (da atenção básica a alta complexidade). Em 2018, foi definido que as macrorregiões seriam o espaço regional ampliado onde deve ser garantida a resolutividade das redes de atenção à saúde.

15. Vazios assistenciais são espaços em que não há oferta de um determinado serviço de saúde onde ele deveria existir, ou seja, onde há gargalo ou insuficiência de oferta. A definição desse espaço como vazio assistencial depende de parâmetros estabelecidos pelas políticas públicas de saúde.

da participação federal no financiamento do sistema, não se vislumbram mudanças importantes nesse processo no médio prazo.

2.5 Recursos humanos em saúde

Outro condicionante da resposta brasileira à pandemia de Covid-19 é a disponibilidade e a qualificação dos recursos humanos em saúde. A implantação do SUS ampliou a demanda por profissionais de saúde de várias especialidades em todo território nacional, para garantia da universalidade e, também, da integralidade do cuidado. O modelo proposto na implementação do SUS para organizar a atenção da saúde é o da atenção primária à saúde (APS) como porta de entrada preferencial da rede regionalizada. Mudou-se o foco do modelo centrado no hospital para um modelo mais descentralizado, no qual a Estratégia de Saúde da Família (ESF) tornou-se a iniciativa de APS priorizada para indução pelo governo federal em pactuação com estados e municípios. Em pouco tempo houve aumento da cobertura da atenção básica no país com a indução federal dessa estratégia, que tinha por base as equipes de saúde da família (eSFs), compostas por médico, enfermeiro, técnicos ou auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS). Rapidamente a demanda por esses profissionais aumentou, gerando discussões sobre a necessidade de ampliação da formação de profissionais em nível superior e técnico, bem como sobre a distribuição desses profissionais no território nacional. O que se observou foi uma rápida ampliação da formação em nível de graduação de médicos e enfermeiros, da oferta de cursos técnicos, assim como da contratação de ACS.

No caso dos ACS, esses viram seu papel e sua inserção na APS se modificar ao longo do tempo. Quando da implementação do Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em 1991, e, posteriormente, do Programa Saúde da Família (PSF), em 1994, esses trabalhadores eram recrutados diretamente da comunidade (território) onde atuavam as eSFs e eram contratados informalmente. Ao longo do tempo, lutaram para serem reconhecidos, alcançando, no começo dos anos 2000, o reconhecimento da profissão, que veio a ser regulamentada em 2006. Essa regulamentação impulsionou a formalização dos vínculos, cuja contratação se deu por meio de processo seletivo público, expressando-se em contratos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Paralelamente, houve a aprovação de um piso salarial em 2014 (Morosini e Fonseca, 2018). Esses processos, particularmente a aprovação do piso, geraram pressões e disputas orçamentárias que se tornaram ainda mais claras com a aprovação do piso salarial em 2018. Naquele momento, os municípios questionaram a aprovação e o valor do piso, sendo os seus argumentos sumarizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Essa confederação reconheceu a importância dos ACS, mas foi contra a aprovação do piso por seu impacto sobre o orçamento municipal (CNM, 2018a). Além disso,

posicionou-se contrária à Política Nacional de Atenção Básica de 2017 (PNAB 2017), argumentando que esta política: i) focava apenas em um profissional (o ACS) e não contemplava a multiprofissionalidade; ii) interferia na autonomia municipal, ao definir e regulamentar uma profissão relacionada a empregados públicos municipais; iii) gerava também impacto financeiro para a União, estimado à época em R\$ 3,2 bilhões; e iv) impor cortos em outros serviços, visto que a EC nº 95/2016 estabelece limite ao crescimento dos gastos e, com isso, qualquer aumento de despesa implicaria em remanejamento de recursos de uma área para outra (CNM e Conasems, 2018). Os argumentos da CNM e do Conasems, juntamente com a flexibilização dos tipos de equipe previstas na PNAB 2017, que prevê dois modelos: as eSFs e um modelo denominado de equipe de atenção básica (eAB), no qual a inclusão de ACS e agentes de combate a endemias (ACE)¹⁶ é opcional, e com a pressão da gestão por resultados contribuíram para a compartimentalização das atribuições dos membros da equipe, com especial prejuízo para a interação dos ACS com os outros membros da ESF (Morosini e Fonseca, 2018).

Com relação aos profissionais de nível superior, o aumento do número de concluintes de graduação em enfermagem se deu de forma mais acelerada que a de médicos. Outros indicadores, como a remuneração média por hora entre profissionais de nível superior, mostram crescimento mais acelerado da remuneração de médicos quando comparado com a dos engenheiros e advogados, mas não com a de enfermeiros (Vieira e Servo, 2013). Sobre a escassez de profissionais de saúde, os estudos acabam discutindo e reforçando a necessidade de políticas voltadas à ampliação e/ou à redistribuição da oferta de médicos no SUS, que é considerada mais crítica.

Por essa razão, uma iniciativa que ganhou grande visibilidade foi o Programa Mais Médicos (PMM), criado em 2013, que, entre seus objetivos, visava ampliar a oferta de médicos na APS. Após sucessivas tentativas de contratar médicos brasileiros para áreas remotas, o programa acabou por recorrer, também, à contratação de profissionais formados no exterior, sem registro nos Conselhos Regionais de Medicina (CRMs), com destaque para o acordo de cooperação firmado entre o governo brasileiro e o governo cubano, intermediado pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Esse programa levou médicos para várias regiões do país e reduziu os problemas relacionados à escassez desses profissionais em áreas remotas ou em áreas desassistidas de centros urbanos, onde vive a população em situação de vulnerabilidade social. Todavia, o PMM foi objeto de muita resistência, o que levou a mudanças em seu desenho, como será discutido a seguir.

16. O ACE atua no controle de endemias, devendo trabalhar de forma articulada às equipes de saúde da família. Mantém contato direto com a população, realizando vistorias para buscar focos endêmicos, aplicação de larvicidas e inseticidas, orientação quanto à prevenção e tratamento de doenças infecciosas, entre outras atividades. A esse respeito, ver Torres (2009).

2.6 Mudanças no Programa Mais Médicos e no financiamento da atenção primária à saúde

No âmbito da APS, entre 2018 e 2019, outras duas importantes mudanças aconteceram e condicionaram a resposta brasileira à Covid-19 – o encerramento do PMM e a alteração do modelo de financiamento da APS. A primeira trouxe novamente a questão de como reduzir a escassez de médicos sem recorrer a profissionais estrangeiros. A segunda está relacionada aos impactos que atuais propostas de mudança no modelo de financiamento da APS podem ter para a possibilidade desse nível de cuidado ser a porta de entrada preferencial do sistema de saúde no país e ordenadora da rede de atenção à saúde.

Em relação ao PMM, o total de médicos cubanos atuando no programa, que foi de quase 11,5 mil no primeiro semestre de 2017 (Brasil, 2017b), reduziu-se para 8,1 mil profissionais no final de 2018. Nesse mesmo ano, havia 3,3 mil intercambistas de outros países e cerca de 4,5 mil médicos com registro no CRM no Brasil (brasileiros e profissionais de outras nacionalidades com diploma habilitado no país), totalizando, aproximadamente, 16 mil médicos. Após sucessivas críticas ao programa e à atuação dos cubanos por parte do candidato eleito à Presidência da República, o governo de Cuba comunicou ao governo brasileiro que encerraria o acordo (19 de novembro de 2018) e que os 8 mil médicos deixariam o país ao final do ano (2018). Mesmo com o lançamento de editais para tentar atrair médicos com registro no Brasil, no ano de 2019, houve redução significativa desses profissionais na APS, com especial dificuldade para sua alocação em distritos sanitários indígenas e municípios de pequeno porte ou remotos. Nas estimativas apresentadas pelo Conasems, 611 municípios corriam o risco de ficar sem médicos e o presidente desse conselho alertou para a possibilidade de não se conseguir substituir os cubanos por médicos com registro no Brasil, dado o comportamento observado em editais anteriores (Mais de 600..., 2018). A CNM estimou um número bem mais elevado de municípios em risco, visto que 1.479 deles só tinham médicos cubanos atuando nas equipes (CNM, 2018b). Mesmo no estado de São Paulo, no segundo semestre de 2019, afirmava-se que 50% dos municípios que ficaram sem os médicos do programa ainda não tinham conseguido repô-los (Cosems/SP, 2019).

Em agosto de 2019, por meio de Medida Provisória (MP) nº 890/2019, o governo lançou o Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para substituir o PMM gradualmente, começando o processo em 2020 e terminando em 2022. Em novembro, o PMpB foi aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente da República (Brasil, 2019a).

A proposta do PMpB se baseou também em críticas da corporação médica, que afirmava haver interesse dos profissionais com CRM no Brasil em participar do PMM, mas que o governo brasileiro estava privilegiando os médicos cubanos.

Além disso, criticava a ausência de garantias contratuais no programa (CFM, 2018). Assim, a principal proposta do PMpB era atrair médicos com CRM no país, após um período de transição de dois anos (2020-2021). Nos primeiros anos do programa, os médicos receberiam bolsa no valor de R\$ 12 mil, mais adicionais de R\$ 3 mil e R\$ 6 mil, a depender da localidade de atuação. Ingressariam para a formação em medicina de família e comunidade, algo que já fazia parte do PMM. A diferença é que, após a aprovação nessa especialização, seriam contratados via CLT para atuar nas unidades onde realizaram a formação, com remuneração-base de R\$ 14 mil, com quatro níveis, chegando a R\$ 24 mil. Essas, somadas às gratificações, poderiam totalizar R\$ 30 mil após um período de três anos, a depender da localidade de atuação (TCU, 2020a).

Essa proposta estava associada à autorização para criação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária (Adaps) na lei que instituiu o PMpB. A Adaps foi criada como um serviço social autônomo de direito privado, com prerrogativa para estabelecer contrato de gestão com o MS visando à contratação de médicos para o PMpB (Brasil, 2020b). Como esses processos ainda estão em fase de implementação, o que tem sido feito por meio de sucessivos editais é buscar atrair médicos estrangeiros, brasileiros formados no exterior sem diploma revalidado no Brasil e médicos cubanos que permaneceram no país após o encerramento do PMM (Brasil, 2020c).

A criação da Adaps foi criticada por especialistas e estudiosos da APS no Brasil. Uma das críticas refere-se ao fato de a agência ter autorização por lei para estabelecer contratos com o setor privado, o que indicaria uma possível ampliação da atuação desse setor na atenção primária, que até o momento é fortemente baseada em unidades públicas, geridas por municípios. A preocupação com a contratação privada considera, também, os problemas já observados na relação público-privada em saúde no país: várias portas de entrada,¹⁷ foco no indivíduo e perda de referência ao território e à comunidade, dificuldade de obtenção de informações para gestão do sistema de saúde, entre outros (Giovanella, Franco e Almeida, 2020; Morosini, Fonseca e Baptista, 2020).

Outra alteração importante com impactos sobre a APS diz respeito ao seu financiamento, cuja modificação começou a ser discutida no MS antes mesmo do fim do PMM e da criação da Adaps, resultando na aprovação de um novo modelo em novembro de 2019, que foi denominado de Previne Brasil (Brasil, 2019b). Foram definidos novos critérios de transferência de recursos fundo a fundo, baseados em três blocos (quadro 1). Os incentivos às ações estratégicas

17. É comum que os estabelecimentos privados de saúde prestem serviços tendo diferentes fontes pagadoras: o SUS, planos privados de saúde e o próprio paciente, por desembolso direto. São distintas portas de entrada que acabam gerando desigualdades de atendimento de acordo com a fonte pagadora, entre outros problemas.

passaram a congregar todos os incentivos que antes faziam parte dos critérios para transferências fundo a fundo para a APS e foram criados outros dois – a capitação ponderada e o pagamento por desempenho.

A capitação ponderada muda o critério de transferências *per capita* que não considera mais somente o total da população, mas o total de pessoas efetivamente cadastradas nas unidades básicas de saúde, o perfil demográfico, as vulnerabilidades socioeconômicas e um critério geográfico. O perfil demográfico dá um peso maior para municípios com crianças (abaixo de 5 anos) e idosos (acima de 65 anos). A vulnerabilidade dá um peso maior para inscritos no Programa Bolsa Família (PBF) e a beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Previdência Social com benefícios inferiores a dois salários mínimos. O critério geográfico dá um peso maior para moradores de áreas remotas. Por fim, o pagamento por desempenho criou um incentivo para a adoção de ações voltadas à ampliação do desempenho na APS. Indicadores de processo e resultados serão definidos pelo MS e pactuados na CIT para sua avaliação.

Antes dessa mudança, o PAB Variável era composto por incentivos federais a modelos que organizaram a APS desde a criação do Programa Saúde da Família até a sua conversão em Estratégia de Saúde de Família. Entre eles, o incentivo para as eSFs e, posteriormente, para a inclusão de novas modalidades de equipes, como equipes de saúde bucal, ribeirinhas, de atenção à saúde prisional, de consultório na rua, núcleos de apoio à saúde da família, entre outras. Todas essas modalidades passaram a compor os critérios de transferências por incentivo às ações estratégicas (quadro 1).

QUADRO 1

Previne Brasil: novos critérios para o financiamento da atenção primária em saúde

Critérios	Descrição	Detalhamento
Capitação ponderada	Incentivo para a APS nos municípios, calculado a partir da população cadastrada para acompanhamento pelas equipes de saúde da família e equipes de atenção primária, registradas no Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Sisab). Considera, também, a vulnerabilidade socioeconômica, bem como o perfil demográfico por faixa etária da população cadastrada e a classificação geográfica definida pelo IBGE.	Estabelece pesos diferenciados para vulnerabilidade ou perfil demográfico (peso 1,3) e geográfico (1, 1,45 e 2): vulnerabilidade: Cadastro no PBF, BPC ou recebimento de benefício previdenciário de até dois salários mínimos; demográfico: proporção de pessoas com até 5 anos ou com mais de 65 anos de idade; e geográfico: município urbano (peso 1); município intermediário adjacente (peso 1,45); município rural adjacente (peso 1,45); município intermediário remoto (peso 2); município rural remoto (peso 2). Estabelece limites para cadastramento por equipes variando de 1,5 mil a 4 mil pessoas: Pontuação do município ou Distrito Federal = [(população cadastrada que se enquadra na vulnerabilidade socioeconômica ou no perfil demográfico x 1,3) + (população cadastrada que não se enquadra na vulnerabilidade socioeconômica nem no perfil demográfico x 1)] x peso da classificação geográfica.

(Continua)

(Continuação)

Crítérios	Descrição	Detalhamento
Pagamento por desempenho	Incentivo que irá considerar o desempenho das equipes cadastradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Ele considerará indicadores previamente definidos pelo MS e pactuados na CIT.	Desempenho irá considerar indicadores de processo e resultados intermediários das equipes; resultados em saúde e indicadores globais da APS – a ser transferido mensalmente e recalculado a cada quatro competências financeiras.
Incentivo às ações estratégicas	Nesse critério foram incluídos todos os incentivos anteriores que compunham o PAB Variável.	I - Programa Saúde na Hora. II - Equipe de saúde bucal (eSB). III - Unidade odontológica móvel (UOM). IV - Centro de Especialidades Odontológicas (CEO). V - Laboratório Regional de Prótese Dentária (LRPD). VI - Equipe de consultório na rua (eCR). VII - Unidade básica de saúde fluvial (UBSF). VIII - Equipe de saúde da família ribeirinha (eSFR). IX – Microscopista. X - Equipe de atenção básica prisional (eABP). XI - Custeio para o ente federativo responsável pela gestão das ações de atenção integral à saúde dos adolescentes em situação de privação de liberdade. XII - Programa Saúde na Escola (PSE). XIII - Programa Academia da Saúde. XIV - Programas de apoio à informatização da APS. XV - Incentivo aos municípios com residência médica e multiprofissional. XVI - Estratégia de agentes comunitários de saúde. XVII - Outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo específico.

Fonte: Brasil (2019b).

Como há municípios que perdem recursos com esses novos critérios, previu-se um período de transição de doze meses a partir da publicação da portaria que os institui (Brasil, 2019b). Os municípios terão os repasses federais assegurados nesse período, após o qual haverá uma redistribuição entre eles. Alguns receberão mais recursos, outros menos.

Com relação ao cadastro da população, a equipe que instituiu o Previnde Brasil no MS afirmou que ele não representava a realidade, com o repasse por equipe cadastrada desconsiderando as múltiplas contagens de pessoas (Sellera *et al.*, 2020). A partir da multiplicação de uma média de 3,45 mil pessoas por equipe, estimava-se, anteriormente, que as equipes de saúde da família existentes alcançavam uma cobertura de 148 milhões de pessoas, ou 71% da população brasileira. Após fazer uma análise e limpeza dos registros, o MS passou a afirmar que haveria 86 milhões de pessoas efetivamente cadastradas no final de 2018. Com o incentivo ao cadastramento, esperavam alcançar 149 milhões de pessoas até o final de 2020. Quanto ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ), os idealizadores do Previnde Brasil reconheceram como avanço do programa a introdução da cultura avaliativa na atenção básica, mas consideraram

que carecia de mudanças. As principais críticas estavam relacionadas à ausência de medidas comparáveis internacionalmente e a problemas na construção dos instrumentos avaliativos. Para eles, os novos critérios do Previne Brasil responderiam a essas críticas, sendo construídos a partir de padrões internacionais, com foco nas pessoas e em resultados de saúde, e não somente em processos (Sellera *et al.*, 2020).

Vários atores não governamentais e alguns governamentais têm criticado esse novo modelo. As principais críticas referem-se ao que consideram indução a um modelo focado no cuidado individual, sem uma base territorial e comunitária, em virtude das mudanças potenciais nas equipes multiprofissionais e da diminuição do número de ACS, o que poderia comprometer a universalidade e a equidade no acesso aos serviços. Além disso, manifestaram preocupação com a privatização da APS via Adaps e com a redução dos recursos para seu financiamento (Giovanela, Franco e Almeida, 2020; Massuda, 2020; Morosini, Fonseca e Baptista, 2020; Cosems/SP, 2019; Cosems/RJ, 2020).

Diante da cobertura alcançada pela APS no Brasil, no início da pandemia, publicações internacionais consideravam a atuação a partir desse nível de atenção como algo muito importante no controle da doença. O que se verificou, no entanto, foi, de certa forma, uma subutilização desse recurso por falta de uma condução unificada nacionalmente e pela falta de equipamentos de proteção individual que viabilizassem o trabalho de orientação que poderiam ter, por exemplo, os mais de 282 mil agentes comunitários de saúde que atuavam no SUS.

As mudanças no PMM e no financiamento da APS têm relação com pressões econômicas e políticas para maior controle do gasto público – que também culminaram com a aprovação da EC nº 95/2016 – e com decisões para se avançar nos processos de descentralização do SUS. No conjunto, elas condicionaram a capacidade de resposta do sistema durante a pandemia de Covid-19.

2.7 Planos de saúde

No âmbito da saúde suplementar, alterações se operaram em anos recentes e também contribuíram para o condicionamento da resposta brasileira à Covid-19. As duas primeiras décadas do século XXI trouxeram mudanças significativas para o mercado de planos de saúde no Brasil. Essas mudanças foram marcadas por um paradoxo: os avanços do SUS, pautado pela universalidade e integralidade, não implicaram diminuição do setor privado, uma vez que um processo não ocorreu em detrimento do outro, caracterizando uma trajetória repleta de contradições (Ocké-Reis, 2012).

Os recursos aplicados no SUS em relação ao produto interno bruto (PIB) mantiveram-se estáveis, ao passo que o gasto tributário em saúde¹⁸ se ampliou (Ocké-Reis, 2018), fato que acabou reproduzindo, a um só tempo, o mercado de serviços de saúde e o sistema de saúde duplicado¹⁹ no Brasil. A partir de 2014, entretanto, a tentativa de mercantilização do SUS e privatização do sistema se acentuou, especialmente após a recessão (2015-2016) e a aprovação do teto de gastos em 2016. Essa medida reduziu em termos reais os recursos alocados pelo governo federal na saúde (Moretti, Funcia e Ocké-Reis, 2020), minando os objetivos do SUS e abrindo espaço para o mercado de planos ocupar espaços abandonados pelas políticas de saúde.

Vale dizer, o debate sobre o funcionamento do mercado se intensificou entre 2014 e 2018, uma vez que, dados o desenho da política regulatória e o aumento acentuado dos preços dos planos de saúde, a crise econômica acabou expulsando pouco mais de 3 milhões de usuários de planos, no contexto do aumento do desemprego e da queda da renda (Ocké-Reis, Fiuza e Coimbra, 2019).²⁰ Por sua vez, as operadoras de planos médico-hospitalares faturaram R\$ 192,1 bilhões em 2018. Esse resultado positivo, em sentido oposto à estagnação econômica, reforça a importância de se acompanhar o desempenho das operadoras para se aperfeiçoar os mecanismos regulatórios, visto que, à primeira vista, a taxa de sinistralidade diminuiu e o lucro líquido *per capita* desse mercado aumentou antes mesmo da pandemia.

Em particular, cabe destacar que, desde a implementação da regulação da saúde suplementar (Lei nº 9.656/1998) e da criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961/2000), a política de reajuste dos planos individuais, que deixou de fora os planos coletivos, provocou um aumento generalizado do nível de preços dos planos. Entre 2000 e 2018, considerando o IPCA, constatou-se que a taxa de inflação acumulada de 382% dos planos foi superior à taxa de inflação geral (208%) e à da saúde (180%), o que acabou afetando consumidores e empregadores no longo prazo, bem como problematizando a antiga metodologia de cálculo do reajuste dos planos individuais e familiares de saúde, definida pela ANS.

Ao final de 2018, a explicitação desse problema resultou na aprovação de mudança do reajuste dos planos individuais, que passou a ter uma nova metodologia

18. Segundo a Receita Federal, gastos tributários “são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”. Eles são provenientes de situações que “promovem isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária” (Brasil, [s.d.]).

19. Diz-se que um sistema de saúde é duplicado quando “serviços semelhantes são cobertos pelo seguro privado e pelo sistema público (seja esse sistema nacional de saúde ou seguro social)” (OCDE, 2004 *apud* Santos, 2011, p. 2744).

20. A maioria dos contratos na saúde suplementar é da modalidade de planos coletivos empresariais que, no geral, são oferecidos pelas empresas aos seus empregados. Se as pessoas perdem seus empregos, dificilmente poderão manter esse plano, ainda que seja possível, uma vez que terão de arcar com o pagamento integral do benefício. Ver IESS (2017) e ANS ([s.d.]).

de cálculo do índice da ANS de reajuste máximo,²¹ a ser aplicada para o ciclo seguinte de maio de 2019 a abril subsequente (Fiuza, Marinho e Ocké-Reis, 2020). Apesar dos riscos de captura pelo poder econômico na administração da nova metodologia, o importante agora é perguntar se tal metodologia mudará a tendência de aumento continuado dos planos de saúde, que prejudica consumidores e empregadores, ou se fracassará do mesmo modo que a metodologia anterior. Essa questão se torna particularmente importante com a recessão econômica causada pela pandemia, pois é provável que parte da população que possui plano de saúde deixe de tê-lo, seja pelo aumento do desemprego, seja pela redução de sua renda. Com isso, pode perder a cobertura privada em momento de crise sanitária, aumentando ainda mais a pressão sobre o SUS.

3 AÇÕES E REFLEXÕES DESENCADEADAS PELA PANDEMIA NO CAMPO DA SAÚDE

Há muitos desafios em se apresentar e discutir ações e reflexões desencadeadas por uma pandemia que ainda está em curso. Esses desafios incluem não se ter total clareza sobre a efetividade das medidas adotadas e de ainda ocorrer alta incidência da doença (novos casos) e crescimento da prevalência (casos acumulados ao longo do tempo), após a curva de prevalência e de óbitos ter passado por estabilização e posterior redução. Esses movimentos têm sido denominados de ondas e estão sendo vivenciados por vários países do mundo. Assim, o que se pode fazer é um relato das ações e reflexões da pandemia em momentos, deixando claro o período a que se referem as informações. A história natural da Covid-19 ainda está sendo escrita quando concluímos esse texto em dezembro de 2020. Dessa forma, o relato das experiências internacionais é datado, fica rapidamente desatualizado, mas sintetiza informações que nos auxiliam no presente, podem servir de lições e nos permitir, no futuro, analisar com mais clareza o que aconteceu em 2020 e nos anos seguintes.

3.1 Experiência internacional

O surgimento de epidemias normalmente resulta em perdas humanas e econômicas e em dificuldades políticas. Assim, cabe aos governos organizarem uma resposta coordenada a seus complexos e multidimensionais impactos, sendo responsabilidade dos serviços de saúde controlar ou preferivelmente prevenir seu surgimento. No dia 11 de março, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a existência de uma pandemia, que é uma epidemia em escala global, e, desde então, os países adotaram diversas medidas para controlar a disseminação do vírus e tratar a população

21. A nova metodologia considera no cálculo do reajuste o índice de valor das despesas assistenciais (IVDA), com peso de 80%, e o IPCA sem o subitem *plano de saúde*, com peso de 20%. O IVDA reflete a variação das despesas com atendimento aos beneficiários de planos de saúde e o IPCA incide sobre custos de outras despesas (exemplo, despesas administrativas). Ver ANS ([s.d.]).

infectada. Esta subseção baseia-se em Sá (2020) e documenta as medidas adotadas de controle da pandemia em uma perspectiva internacional.

Ainda no final de dezembro de 2019, médicos na cidade de Wuhan, na China, começaram a expressar preocupação com pacientes sofrendo de um tipo pouco comum de pneumonia. No dia 20 de janeiro foram identificados os primeiros casos de transmissão humana do novo coronavírus (Sars-COV-2) na cidade. Líderes de países asiáticos agiram rapidamente para controlar a disseminação do vírus, possivelmente pela proximidade com a China e devido à experiência com as crises anteriores ocorridas na região.²² Por sua vez, apesar dos indícios do aumento do risco de pandemias²³ e dos sinais vindos da China, muitos países demoraram a responder e rapidamente o número de casos cresceu em todo o mundo como veremos a seguir.

A OMS publica regularmente recomendações atualizadas, as quais consideram os avanços no conhecimento sobre o vírus e a doença por ele causada, para ajudar os países a desenvolverem sua capacidade de resposta à pandemia, com controle da transmissão do Sars-COV-2 e redução da mortalidade associada à Covid-19. As medidas de saúde pública incluem medidas de proteção pessoal (higiene das mãos, etiqueta respiratória),²⁴ ambientais, de distanciamento físico e as relacionadas a deslocamentos e viagens. As medidas de distanciamento físico são aplicadas a indivíduos (isolamento de casos e quarentena dos contatos) ou a comunidades, segmentos específicos da população ou toda a população. Medidas adicionais em larga escala de saúde pública e social, incluem a restrição de movimento, o fechamento de escolas e empresas, as quarentenas localizadas em determinadas áreas geográficas e as restrições a viagens internacionais (WHO, 2020a; 2020b). Contudo, como alerta a OMS, os países devem ajustar essas recomendações às suas circunstâncias, pois em geral os fatores de transmissão variam de acordo com o agente patógeno, a densidade populacional, a composição etária, a distribuição de renda,

22. Um exemplo é a epidemia de Severe Acute Respiratory Syndrome causada pelo coronavírus (conhecida pelos acrônimos Sars-COV ou Sars-COV-1), que se originou na cidade de Foshan, na província chinesa de Guangdong. Em 2003, o vírus atingiu vários países asiáticos, chegou a países como África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, Espanha e Estados Unidos e resultou em mais de 8 mil infectados e em aproximadamente oitocentas mortes. Posteriormente, houve a crise provocada pela gripe aviária (2003-2004).

23. Em seu manual de gerenciamento de epidemias publicado em 2018, a OMS previa que, devido aos efeitos da globalização, da intensa mobilidade de populações humanas e da implacável urbanização, um novo vírus emergente se disseminaria mais rapidamente e teria maior alcance global (WHO, 2018). Adicionalmente, ainda em 2019, um relatório do Global Preparedness Monitoring Board alertava para o fato de que o mundo não estava preparado para um patógeno respiratório virulento se disseminando rapidamente em pandemia (GPMB, 2019). O início deste século trouxe consigo um aumento considerável do risco de pandemias. Os primeiros sinais vieram com as epidemias de Sars-COV-1 e de gripe aviária, já citadas. Desde então, tivemos as crises provocadas pela gripe aviária (2003-2004), pela gripe suína (2009-2010), pela Middle East Respiratory Syndrome – Mers (2012) e pelo vírus ebola (2013-2016 e desde 2018).

24. Etiquetas respiratórias são medidas não farmacológicas relacionadas ao comportamento no momento da fala e da respiração, as quais incluem orientações para cobrir a boca e o nariz com lenço ou com o braço ao tossir ou respirar, manter distância de 2 metros de qualquer pessoa que esteja tossindo ou espirrando. Essas medidas associadas a outras mencionadas no texto foram as primeiras direcionadas à indução de mudanças de comportamento nas pessoas buscando evitar o contágio.

as condições climáticas e a cultura local. Estas medidas podem ser enquadradas em quatro estratégias básicas de controle de pandemias, que se distinguem pelo grau de severidade das restrições à circulação de pessoas, e podem ser adotadas isoladamente ou em conjunto, a depender da incidência de casos por regiões: a contenção, o distanciamento social seletivo, o distanciamento social ampliado e o *lockdown*.

No *lockdown*, ou quarentena,²⁵ que é o termo usado na área de saúde, há o fechamento das fronteiras ou o isolamento da região, a paralisação quase total das atividades e a proibição da circulação de pessoas, sendo permitido sair de casa somente para comprar alimentos ou remédios ou para obter tratamento médico. O descumprimento das medidas pode acarretar penalidades, como multas administrativas e até mesmo pena criminal. O distanciamento social ampliado, também referido como isolamento horizontal, envolve recomendações de redução de contato fora do domicílio para todos os indivíduos, o fechamento de escolas, bares, restaurantes e serviços não essenciais e a proibição de aglomerações de pessoas, de modo a interromper a transmissão do agente patógeno. No distanciamento social seletivo, também conhecido como isolamento vertical, fica restrita apenas a circulação de alguns grupos populacionais, como os idosos e outros grupos que sejam mais vulneráveis a desenvolver a forma mais severa da doença provocada pelo vírus, os casos sintomáticos são isolados e seus contatos são colocados em quarentena; alguns estabelecimentos também podem ser fechados. As duas estratégias de distanciamento social não buscam interromper completamente o avanço das infecções, mas sim diluir o número de casos em um período mais longo de tempo para permitir ao sistema de saúde lidar com os casos mais severos.²⁶ A estratégia de contenção requer o controle da entrada de passageiros vindos do exterior, em especial dos passageiros vindos dos locais onde haja surtos, com o objetivo de investigar se estes apresentam sintomas da doença causada pelo agente patógeno ou se tiveram contato com pessoas infectadas, isolar os casos identificados e colocar em quarentena os casos suspeitos (Ferguson *et al.*, 2020; Brasil, 2020d).

Os países asiáticos agiram rapidamente para controlar a disseminação do novo coronavírus. Na China, que se destaca pelo grau de severidade das medidas tomadas, apenas três dias após a identificação dos primeiros casos de transmissão entre humanos, o governo impôs o bloqueio total e implementou duras medidas de restrição da circulação de pessoas em Wuhan, onde houve o primeiro surto do coronavírus, que se estendeu para toda a província de Hubei, onde fica a cidade de Wuhan. A seguir, foram implementadas medidas de distanciamento social para todo o país e o governo contou com o apoio de aplicativos para celular usados pela

25. A quarentena pode ser aplicada para indivíduos, grupos de pessoas e toda região (bairro, município, estado, país etc.).
26. O objetivo principal dessas duas estratégias é baixar o número reprodutivo, que é o número de casos secundários que cada caso gera, para menos de 1, reduzindo drasticamente o número de infectados e mantendo essa situação indefinidamente.

população chinesa para impor as restrições (Zhang *et al.*, 2020). Além dessas, medidas econômicas foram adotadas: i) políticas tributárias e subsídios; ii) oferta de crédito adicional e extensão ou redução de dívidas relacionadas à empréstimos pessoais, para reduzir os impactos sociais e sobre o emprego; iii) governos locais alteraram os prazos para pagamento da seguridade social pelas empresas; e iv) em algumas cidades, aquelas que não dispensassem seus empregados tiveram deduções para pagamento da seguridade social e subsídios para treinamento de seus empregados (Huang *et al.*, 2020).

Em outras localidades na Ásia, evitou-se o fechamento de fronteiras, mas também se agiu rapidamente para controlar a entrada e saída de passageiros e foram adotadas medidas de distanciamento social ampliado, as quais contaram com o reforço da tecnologia para seu cumprimento. Em Hong Kong, por exemplo, a estratégia inicial foi controlar o fluxo de passageiros em suas fronteiras, colocar em quarentena qualquer pessoa que estivesse chegando da China continental ou de qualquer outro país com casos de infecção e implementar amplo programa de testagem de pessoas com sintomas da Covid-19. A testagem dos primeiros casos permitiria reduzir o risco de contágio a partir do rastreamento dos primeiros casos e dos seus contatos, evitando contágios comunitários ou alargando o prazo em que eles aconteceriam, o que possibilitaria a preparação dos sistemas de saúde. Uma vez identificados, indivíduos infectados foram isolados em hospitais e seus contatos pessoais foram rastreados e colocados em quarentena. Adotaram-se, ainda, medidas de distanciamento social ampliado, que foram bem aceitas pela população. Na Coreia do Sul, a estratégia foi baseada em medidas generalizadas de testagem, até mesmo de indivíduos assintomáticos, com *kits* desenvolvidos no país, e de distanciamento social ampliado, que foi facilitado por um pequeno subsídio de subsistência estendido até às pessoas que escolheram o autoisolamento. O país também disponibilizou um aplicativo que localiza e informa à população casos confirmados a uma distância de 100 metros de onde estão (An e Tang, 2020).

Diversos países europeus implementaram a testagem de casos sintomáticos, o isolamento de infectados, o rastreamento de contatos e a quarentena para casos suspeitos nas primeiras semanas da pandemia, mas se viram obrigados a ampliar as medidas de restrição de circulação e a população testada à medida que o número de casos aumentou. Portugal se destacou pela velocidade com que adotou medidas de distanciamento social ampliado e pela imposição de restrições severas a viagens aéreas.²⁷ Adicionalmente, por fazer fronteira apenas com a Espanha, o país pode melhor controlar o fluxo terrestre de pessoas em suas fronteiras, o que geralmente é uma tarefa difícil nos países da União Europeia. Como resultado, na primeira onda da pandemia, Portugal foi muito menos afetado do que Espanha e Itália, por exemplo, como mostra a tabela 1, com base em dados de 25 de outubro de 2020.

TABELA 1
Indicadores de morbidade e mortalidade pelo Sars-COV-2 – países selecionados

País	População	Casos	Mortes	Casos (por 1 milhão de habitantes)	Mortes (por 1 milhão de habitantes)	Testes	Testes (por 1 milhão de habitantes)
Estados Unidos	331.616.304	8.868.255	230.279	26.743	694	132.860.761	400.646
Brasil	213.036.330	5.382.087	156.952	25.264	737	21.900.000	102.799
Espanha	46.760.544	1.110.372	34.752	23.746	743	15.503.165	331.544
Peru	33.115.484	886.214	34.095	26.761	1.030	4.367.969	131.901
Reino Unido	67.998.844	873.800	44.896	12.850	660	31.157.988	458.213
Itália	60.433.453	525.782	37.338	8.700	618	14.654.002	242.482
Chile	19.167.892	502.063	13.944	26.193	727	4.119.551	214.919
Alemanha	83.868.935	435.531	10.133	5.193	121	20.380.376	243.003
Canadá	37.846.371	215.880	9.940	5.704	263	9.552.469	252.401
Portugal	10.187.204	118.686	2.316	11.650	227	3.156.991	309.898
Suécia	10.119.165	110.594	5.933	10.929	586	2.074.744	205.031
Costa Rica	5.108.761	103.088	1.282	20.179	251	296.363	58.011
China	1.439.323.776	85.790	4.634	60	3	160.000.000	111.163
Paraguai	7.159.999	59.043	1.293	8.246	181	345.336	48.231
Dinamarca	5.798.670	40.356	702	7	121	4.905.817	846.025
Coreia do Sul	51.283.225	25.836	457	504	9	2.546.146	49.649
Cuba	11.324.412	6.566	128	580	11	792.218	69.957
Hong Kong	7.516.153	5.296	105	705	14	3.611.375	480.482
Uruguai	3.477.548	2.807	53	807	15	299.200	86.038
Total		43.258.943	1.157.694	5.550	149	-	-

Fonte: WHO (2020d).

27. Sá (2020) traz um quadro detalhado com as datas de implementação das medidas para diversos países europeus.

A Espanha e a Itália, juntamente com a França e o Reino Unido, foram os países europeus que mais demoraram a adotar medidas de distanciamento social ampliado. A Itália demorou para colocar a região que foi epicentro do surto no país em *lockdown*, e mesmo as medidas anunciadas não foram efetivamente implementadas devido, principalmente, aos sinais dúbios emitidos por governantes da região a respeito do impacto da pandemia, contribuindo para a baixa adesão da população. Quando finalmente o governo resolveu colocar todo o país em distanciamento social ampliado, o número de infectados e a pressão sobre o sistema de saúde já haviam crescido exponencialmente. Na Espanha não foi muito diferente. O governo espanhol demorou muito para adotar medidas de distanciamento social ampliado após a confirmação do primeiro caso e a entrada de pessoas vindas de países severamente afetados pela pandemia, especialmente da Itália, foi permitida sem restrições até que foi declarado o estado de alerta em 14 de março de 2020. Além disso, algumas localidades do país permitiram aglomerações em massa, como a celebração do Dia das Mulheres e eventos religiosos (Legido-Quigley *et al.*, 2020; Perez-Bermejo e Murillo-Llorente, 2020).

O Reino Unido foi o país europeu que mais demorou a adotar medidas de distanciamento social ampliado. Inicialmente, implementou apenas medidas de distanciamento social seletivo para proteger os mais vulneráveis e permitir que uma grande parcela da população se infectasse, na esperança de que a maioria dos infectados tivessem apenas sintomas mais leves da doença, se recuperassem e a população adquirisse imunidade de rebanho (Titheradge e Kirkland, 2020). Contudo, um estudo do Imperial College de Londres (Ferguson *et al.*, 2020) mostrou os elevados riscos desta proposta. Sem medidas mais estritas de controle do vírus, o número de pessoas que precisariam de cuidados em UTIs para a Covid-19 se somaria ao das que precisariam desses cuidados independentemente da pandemia, crescendo, no curto prazo, muito acima da capacidade de resposta do sistema de saúde. Com isso, muitas pessoas morreriam. Assim, o governo foi forçado a adotar medidas de distanciamento social ampliado, que foram frouxamente implementadas no início. O primeiro-ministro, que é o chefe do Poder Executivo do país, e o ministro da Saúde britânicos terminaram por contrair o vírus, sendo que o mandatário necessitou de cuidados intensivos e se tornou o símbolo do fracasso da estratégia de imunidade de rebanho (Lawrence, 2020). Em seguida o país passou a adotar estratégias de distanciamento social mais estritas.

BOX 1

Imunidade e efeito de rebanho

O termo imunidade de rebanho não é novo na área de saúde, ainda que possa adquirir múltiplos significados. John e Samuel (2000, p. 601) propõem diferenciar imunidade e efeito de rebanho. Para os autores, o conceito mais adequado de imunidade de rebanho seria “a proporção de sujeitos com imunidade em uma dada população”. Ao passo que o efeito de rebanho seria “a redução da infecção ou doença no segmento não imunizado como resultado da imunização de uma determinada proporção da população” (*idem, ibidem*). Ou seja, a proporção da população imunizada (imunidade de rebanho) que cria uma barreira protetiva contra a infecção ou doença em parcela da população não imunizada (efeito rebanho).

No caso da pandemia do novo coronavírus, muito se falou sobre o alcance da imunidade de rebanho a partir do momento que uma determinada parcela da população tivesse sido infectada pelo vírus, desenvolvendo ou não a Covid-19 (a doença) sem que precisasse esperar pela imunidade que poderia ser adquirida por meio de uma vacina. O efeito rebanho seria alcançado mesmo antes da vacinação em massa da população. Como destacam Machado *et al.* (2020), não é possível afirmar que a imunidade pelo contato com o novo coronavírus é duradoura, pois “faltam informações que comprovem se todos os pacientes infectados são capazes de desenvolver anticorpos, bem como se os anticorpos produzidos após a infecção realmente protegem as pessoas de serem reinfectadas”. Os autores mencionam o estudo publicado no periódico *The Lancet*, que estimou que apenas 5% de uma amostra de cerca de 61 mil infectados na Espanha apresentaram anticorpos e os outros 95% ainda poderiam contrair a doença em uma segunda onda. Fontanet e Cauchemez (2020) estimam que pelo menos 50% da população teria que estar imunizada para garantir essa barreira protetiva contra o novo coronavírus em toda a população. Essa é uma das razões pelas quais há grande expectativa sobre as vacinas e sua efetividade para garantir a imunidade e o efeito rebanho. Enquanto isso, como afirmam esses autores, o distanciamento social, o isolamento de pacientes, o uso de máscaras e a higienização das mãos se mostraram medidas efetivas no controle da circulação do vírus e deveriam ser reforçadas.

Elaboração dos autores.

Contudo, isso não impediu que países como Estados Unidos e Suécia continuassem a perseguir estratégias semelhantes. A Suécia manteve aberta a maioria das lojas, dos restaurantes e das escolas, pediu que todos com idade acima de 70 anos permanecessem em casa e apenas recomendou à população que trabalhasse de casa quando possível, evitassem viagens desnecessárias e praticassem o distanciamento social. Segundo o coordenador da estratégia sueca, o país não estava simplesmente deixando a população se contaminar para atingir a imunidade de rebanho; estava adotando uma estratégia bem desenhada para navegar pela pandemia com a adoção de diversas medidas para facilitar o distanciamento social, que pudessem ser mantidas por um longo período. Houve reforço das medidas de bem-estar para garantir inclusive renda para as pessoas que não pudessem trabalhar e as escolas para menores de 16 anos de idade se mantiveram abertas para permitir aos pais trabalharem nas atividades necessárias. O país teve um desempenho pior do que os outros países nórdicos que adotaram medidas de distanciamento social ampliado.²⁸ No último trimestre de 2020, ficou claro que a estratégia sueca tinha falhas expressivas. Não houve assistência a idosos, nem imposição do distanciamento social ou do uso de máscaras.

28. Não está claro por que a Suécia tem tido melhor desempenho que o Reino Unido. Tem-se sugerido que a maior dispersão da população ao longo do território e o seu elevado grau de confiança no governo têm permitido ao país ser menos rígido nas medidas de distanciamento social. Além disso, existem evidências de que a população tem adotado as medidas de distanciamento social voluntariamente (Sá, 2020).

No final do ano, o mundo voltou os olhos para a Suécia com críticas severas ao que estava acontecendo naquele país. Os números de casos e de óbitos já eram bastante elevados em comparação com os de outros países nórdicos de menor população e havia *deficit* de leitos de UTI para atendimento dos doentes em algumas localidades (Oyama, 2020; Ahlander e Pollard, 2020).

Quanto à economia, as projeções da Comissão Europeia e para os Estados Unidos apontavam para uma redução expressiva do PIB (EC, 2020). Estudo de economistas da Universidade de Copenhague estimou que a queda do consumo na Suécia (25%), onde o comércio não fechou, é muito semelhante à observada na Dinamarca (29%), onde o comércio fechou, e concluem que a queda na atividade econômica no período é mais justificada pela mudança de comportamento das pessoas devido aos riscos da Covid-19 do que pelas medidas de distanciamento. No segundo trimestre de 2020, quando comparado ao primeiro do mesmo ano, a queda média do PIB dos países da União Europeia foi de 11,4%, variando de 4,4% na Finlândia a 19,8% no Reino Unido, com estimativas de 8,5% na Suécia (OECD, 2020a).

Os Estados Unidos foram o mais lento dos países ricos a apresentar uma resposta nacional e não faltam potenciais explicações para isso. Ainda em 2018, o governo federal desmontou a equipe responsável pelo combate a pandemias e, quando já estava claro que o vírus estava circulando no país, o presidente ignorou ou minimizou seus riscos por longo tempo, deixando os governos subnacionais agirem individualmente com respostas locais muito diferenciadas. Não satisfeito, até pelo menos meados de março de 2020, o presidente insistiu constantemente com os governos estaduais para relaxarem as medidas de restrição de contatos que estavam sendo adotadas, mostrando preocupação apenas com a economia e com sua reeleição. Além disso, expôs constantemente em público suas discordâncias com um dos médicos responsáveis por coordenar, no nível nacional, os esforços para controlar o coronavírus. O resultado foi uma resposta lenta e descoordenada e o incentivo ao desrespeito às medidas de distanciamento social recomendadas. Sem testagem significativa da população e um sistema de vigilância comunitária, o país não foi capaz de rastrear os primeiros movimentos do vírus e identificar focos de disseminação, o que permitiria confinar a doença com isolamento e quarentena nas localidades afetadas. Some-se a isso tudo a disfuncionalidade do sistema de saúde americano para lidar com problemas de saúde pública.²⁹

A Alemanha destoava dos demais países ricos citados por ter-se preparado para combater uma pandemia semelhante a que estamos vivendo. Ainda em 2012, o parlamento alemão elaborou uma análise de risco para uma hipotética pandemia de um vírus semelhante ao que causou a crise de síndrome respiratória aguda

29. Ver Lambert (2020).

grave (Sars) no início dos anos 2000, que considerou os eventos que poderiam ocorrer e a dimensão dos danos esperados. Assim, no início da pandemia, o país agiu rapidamente para expandir a capacidade de resposta do sistema de saúde e implementar medidas de controle da propagação do coronavírus. O sistema de saúde alemão já possuía uma das maiores capacidades instaladas do mundo,³⁰ contando com quase meio milhão de leitos hospitalares, e expandiu o número de UTIs equipadas com ventiladores/respiradores de 28 mil para 40 mil para lidar com a crise que se aproximava.³¹ No que tange às medidas de controle da disseminação do vírus, a Alemanha implantou um massivo programa de testagem, especialmente dos profissionais de saúde, usando *kits* que foram desenvolvidos internamente em meados de janeiro. Quando foi registrado o primeiro caso de transmissão local, os hospitais do país já tinham adquirido um elevado estoque desses produtos. Isso permitiu identificar a maioria dos infectados, rastrear seus contatos e adotar medidas de isolamento ou quarentena, de acordo com a gravidade dos casos.

Logo após as férias de verão, de julho a setembro, com o afrouxamento das medidas de distanciamento social, a Europa verificou um novo e importante crescimento de casos. As dificuldades e as resistências para adotar medidas de contenção tão severas quanto na primeira onda se impõem e, até a primeira quinzena de dezembro, o mundo assistia a um crescimento de óbitos e restrições da capacidade de resposta do sistema de saúde de vários países, inclusive da própria Alemanha, que foi colocada à prova (Gagnani, 2020).³²

Na maioria dos países da América Latina, a pandemia encontrou hospitais sem recursos adequados, serviços sociais deficientes, baixo saneamento, economias com alta informalidade, volatilidade de renda, e outras dificuldades e, por vezes, líderes políticos que se posicionaram contra as medidas de isolamento social e não defenderam o uso de máscaras, como os do Brasil, Equador e México. A falta de renda e as precárias condições de habitação e saneamento dificultaram a adoção das medidas de distanciamento social e de higiene por uma elevada parte da população. A testagem também tem sido limitada. Inicialmente, por dificuldades para adquirir *kits* no mercado internacional e, mais recentemente, devido à baixa capacidade de processar os testes e de logística. No caso brasileiro, a imprensa noticiou a perda de quase 7 milhões de testes em função do prazo de validade (Camporez, 2020). Ainda assim, em alguns países da América Latina, na primeira onda, Costa Rica, Cuba, Paraguai e Uruguai mantiveram o coronavírus sob controle no primeiro

30. Merece destaque o fato de a Alemanha contar com um forte setor produtor de equipamentos médicos (ITA, 2020).

31. Com a expansão, a Alemanha atingiu 34 leitos de UTI com ventiladores por 100 mil habitantes. Em comparação, a Itália, que chegou a enviar pacientes para serem tratados na Alemanha, conta com doze leitos por 100 mil habitantes (Schuetze, 2020).

32. Um quadro com o resumo de medidas adotadas por países da Comunidade Econômica Europeia pode ser encontrado em OECD (2020b).

semestre de 2020.³³ A estratégia da Costa Rica, por exemplo, compartilha diversas características com as estratégias de outros países bem-sucedidos no controle da disseminação do coronavírus: o governo agiu rapidamente para fechar fronteiras e propor medidas de distanciamento social ampliado, que contam com o empenho do governo e da população para sua implementação, e têm realizado relativamente maior testagem da população. O país também se destacou por ter qualificado a atenção primária para atuar na linha de frente do combate ao coronavírus. Pessoas com sintomas da Covid-19 podem buscar ajuda nos centros de saúde de atenção primária, os quais realizam testes, proveem cuidados, inclusive residencial e fazem o encaminhamento de pacientes para serviços hospitalares quando necessário. No último trimestre de 2020, a América Latina observou efeitos diferenciados de uma segunda onda, cujos resultados ainda não são claros, mas bastante preocupantes.

O Brasil seguiu o roteiro traçado nos Estados Unidos com alguns agravantes, como a demissão de dois ministros da saúde em meio a discordâncias quanto à melhor estratégia a ser adotada e o fato de não ter um programa de testagem robusto nem um sistema de rastreamento de contatos. Nesse cenário, muitos governos estaduais e municipais agiram para conter a disseminação do vírus e assegurar cuidados aos infectados. Cabe ressaltar a adesão diferenciada da população às medidas recomendadas pelos governos locais. A crise econômica e a campanha pelo afrouxamento das medidas de distanciamento social, com seguidas declarações do presidente da República defendendo o distanciamento vertical, teve impacto sobre parte da população. Já existem estudos que apontam que a campanha tem afetado negativamente o comportamento das pessoas (Ajzenman, Cavalcanti e Da Mata, 2020).

Assim como aconteceu com o combate à transmissão do coronavírus e apesar de ter prometido (Oliveira, J., 2020), o governo federal, talvez até pelas mudanças no comando do MS, não explicitou uma proposta coordenada de saída do isolamento e novamente os governos subnacionais tiveram que tomar individualmente decisões sobre a retomada das atividades. Pressionados para reabrirem as atividades econômicas, muitos desses governos frequentemente anunciam planos de retomada para depois voltarem atrás devido ao descontrole do vírus e ao aumento do número de mortes. Mesmo os países que foram bem-sucedidos no controle da disseminação do vírus estão enfrentando novos surtos com a flexibilização das medidas de distanciamento. A Alemanha, por exemplo, está experimentando uma forte onda de infecções e o governo retomou as recomendações para que as pessoas ficassem em casa (Merkel..., 2020). Interessantemente, a China, que tinha adotado as medidas mais restritivas de redução de contatos e mantido a disseminação do vírus sob controle desde o início da pandemia, foi a primeira economia do G20 a

33. Ver Endcoronavirus.org. Disponível em: <<https://bit.ly/3kC3vLm>>. Acesso em: 22 maio 2020.

mostrar claros sinais de recuperação, tendo um crescimento de 4,9% do PIB entre julho e setembro.³⁴ A lição parece ser clara: relaxar as medidas de distanciamento social na primeira onda sem a certeza do controle da disseminação do vírus somente dificultou ainda mais a reabertura da economia.

3.2 Resposta brasileira

3.2.1 Aspectos gerais

Em 30 de janeiro de 2020, o MS declarou a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), logo após a OMS ter declarado a emergência em saúde pública de importância internacional. Em 6 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979 estabeleceu várias medidas sanitárias e não sanitárias de enfrentamento à pandemia pelo novo coronavírus, incluindo a possibilidade de estabelecimento de isolamento e quarentena. Em artigo escrito pelo então secretário de Vigilância em Saúde e colaboradores, são destacados os seguintes eixos de atuação do MS em resposta à pandemia: i) informação e comunicação; ii) orientação para a população sobre medidas de prevenção da transmissão; iii) fortalecimento da vigilância e assistência à saúde; iv) fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação; e v) capacitação de recursos humanos e proteção aos trabalhadores da saúde (Oliveira, W. *et al.*, 2020).

O eixo informação e comunicação refere-se a coletivas de imprensa, divulgação diária dos casos confirmados e óbitos, além de disponibilização de boletins epidemiológicos. Essa estratégia de comunicação estaria associada a outras: disponibilização de um canal via WhatsApp para prestar esclarecimentos, informações e orientações para reforçar medidas de prevenção da transmissão, incluindo lavar corretamente as mãos, manter ambientes ventilados e usar máscaras de pano. E, no campo da vigilância, à elaboração de guias para orientar as equipes tanto de vigilância quanto da assistência à saúde. Ampliou-se a vigilância de portos e aeroportos, bem como de produtos. Foram elaborados guias e manuais relacionados à assistência, sobre o fluxo da população entre unidades de saúde, bem como guias e manuais sobre as condutas em casos graves e o isolamento dos casos leves e moderados. Também houve tentativas de ordenar as compras públicas de equipamentos de proteção individual e insumos estratégicos para a saúde, incluindo testes para diagnóstico, e para ampliar a oferta de profissionais por meio do Brasil Conta Comigo, um programa que previa a antecipação da conclusão de cursos de alunos dos últimos semestres de enfermagem, fisioterapia, farmácia e medicina, bem como a possibilidade de cadastramento de médicos aposentados ou que não estivessem atuando diretamente na assistência à saúde (Oliveira, W. *et al.*, 2020).

34. Ver Westcott (2020) e China... (2020).

Ainda que tenham sido adotadas várias medidas, houve muitas questões e disputas ao longo desse processo. A crise sanitária demandava uma resposta coordenada entre os entes da Federação. Ademais, entre estes e os diversos segmentos da sociedade. Exigia grande esforço de coordenação do SUS, e entre os dirigentes máximos dos estados e das municipalidades, para garantia dos serviços assistenciais e de ações e serviços de vigilância em saúde.

3.2.2 Organização da resposta e coordenação federativa

Dado o arcabouço organizativo do SUS e o relativo êxito na implementação de programas com grande atuação do governo federal, podia-se esperar maior coordenação entre os entes da Federação sob a liderança da União. Contudo, não foi isso o que aconteceu. Houve desarticulação das medidas implementadas no território nacional, posições conflitantes, especialmente entre o presidente da República e governadores, e judicialização em várias localidades.

Inicialmente, como mostram os resumos das reuniões da CIT realizadas nos meses de fevereiro e março de 2020,³⁵ o MS preocupou-se em alertar as secretarias de saúde sobre a importância da doença e das medidas de distanciamento social, assim como tomou providências quanto à ampliação dos leitos de UTI, ao financiamento do atendimento dos pacientes com Covid-19 e dos hospitais de campanha e à aquisição de ventiladores mecânicos e equipamento de proteção individual (EPIs). Contudo, nesses mesmos documentos, não fica evidente uma disposição efetiva do MS em assumir de forma mais concreta a coordenação dos esforços de resposta à pandemia. Ao contrário, há uma reiteração ao fato de que estados e municípios são autônomos para a tomada de decisão sobre as medidas a serem implementadas, uma clara comunicação de que o distanciamento social não seria instituído pelo ministério e um pedido para que os planos de contingência estaduais fossem remetidos ao MS, o que mostra que não havia intenção de elaborar um plano geral para o SUS, construído coletivamente na CIT, e que contivesse as estratégias macro para o enfrentamento da pandemia.³⁶ Esse posicionamento do MS ficou mais claro em relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) publicado em dezembro de 2020. Os técnicos do tribunal reiteraram nesse documento a existência de deficiências de planejamento das ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19 por parte do MS, já apontadas em relatórios anteriores, e concluíram que os representantes da pasta não compreendem a articulação com estados e municípios como função do ministério (TCU, 2020b).

No âmbito da APS, membros da equipe do MS relataram em artigo a adoção pelo órgão de uma série de medidas. Entre as providências, encontram-se: i) a produção e divulgação de protocolo clínico; ii) alocação de recursos adicionais às unidades de saúde;

35. Ver resumos das reuniões da CIT em: <<https://bit.ly/3mvQxQG>> e <<https://bit.ly/3mDLP2s>>. Acesso em: 16 set. 2020.

36. O MS produziu e publicou o *Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus: Covid-19*, que contou com a participação apenas de dirigentes do próprio órgão (Brasil, 2020e).

iii) disponibilização do TeleSUS, sistema de telemedicina, para rastrear, diagnosticar, tratar e monitorar pacientes portadores de síndrome gripal e de Covid; iv) distribuição de 22 milhões de testes sorológicos; v) suporte assistencial com teleconsultorias sobre Covid para médicos e enfermeiros da APS; vi) disponibilização de plataforma de telemedicina e telessaúde para consulta médica, com foco em pessoas com condições crônicas; vii) elaboração de pesquisa sorológica para Covid de base domiciliar; e viii) pesquisa telefônica semanal coordenada pelo IBGE para identificação de casos novos de síndrome gripal (Harzheim *et al.*, 2020). Contudo, tomadas de decisões coordenadas, levando as questões mais importantes para os órgãos de gestão colegiada do SUS, não aconteceu. Alguns temas, como a organização das redes de atenção à saúde em todo o território nacional, visando ao planejamento do atendimento dos casos leves a graves da doença, a aquisição e a logística dos insumos necessários, poderiam ter sido tratados de forma tripartite.

Na área de vigilância em saúde, em um editorial de periódico científico vinculado ao MS, os autores sustentam que houve resposta imediata da Secretaria de Vigilância em Saúde daquele órgão à pandemia, pois a secretaria alertou rapidamente os Pontos Focais Nacionais do Regulamento Sanitário Internacional da OMS sobre os riscos do evento e elaborou boletins epidemiológicos com foco nas ações de prevenção e enfrentamento. Eles também destacaram medidas mais amplas que contaram com a participação do MS, como a criação do Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional no âmbito da União, a alocação de recursos para a ampliação da oferta de leitos de UTI nos estados e a licitação de EPIs e de outros insumos (Croda e Garcia, 2020).

Embora todas essas medidas fossem necessárias e relevantes, com o aumento do número de casos de Covid-19 no Brasil, elas se mostraram insuficientes para o enfrentamento da crise sanitária. Questões estruturais do SUS anteriores à pandemia, destacadas na seção anterior, limitaram a capacidade de atendimento da população em várias localidades e demandavam maior coordenação entre os entes da Federação para mitigação dos problemas. No âmbito internacional, a escassez de insumos básicos para diagnóstico da infecção pelo novo coronavírus e tratamento da doença também exigia atuação coordenada entre o MS e as secretarias de saúde. Ademais, interesses político-partidários se impuseram sobre a agenda da saúde pública. As intervenções consideradas mais efetivas para retardar o avanço do contágio da população, dar tempo para o preparo do sistema de saúde e evitar elevado número de óbitos, que são as medidas de distanciamento social horizontal, de isolamento dos casos e de quarentena dos contatos (Aquino *et al.*, 2020), foram objeto de politização e implementadas com grande dificuldade e de forma pouco estratégica no território nacional.

Sobre os problemas estruturais do SUS, a evidente desigualdade de oferta de leitos de UTI entre as regiões de saúde (Rache *et al.*, 2020) requeria maior articulação entre os gestores da saúde e a adoção de medidas financeiras compensatórias para as unidades de saúde que atendessem pacientes de outras localidades, extraprogramação assistencial corrente do SUS. Isso poderia ter sido feito com participação ativa do MS, haja vista a sua importância para o financiamento dos serviços de MAC e a possibilidade de garantir o atendimento em estados limítrofes ao de residência dos pacientes. Adicionalmente, uma importante proposta que se colocou no auge da crise, a implementação de uma fila única³⁷ para acesso aos leitos de UTI, contando com as ofertas pública e privada (Marinho, 2020), não mereceu grande atenção do MS.

No tocante à APS, ainda que muitas ações tenham sido relatadas como iniciativas do governo federal (Harzheim *et al.*, 2020; Brasil, 2020h), os resumos das reuniões da CIT, mencionadas anteriormente e realizadas entre fevereiro e julho de 2020,³⁸ demonstram preocupação com os serviços de MAC e ausência de discussão entre os gestores sobre a inserção da APS na organização da rede e no manejo dos casos leves de Covid-19. A respeito do papel da APS durante a pandemia, tem-se enfatizado que sua atuação poderia ser mais expressiva e ocorrer em quatro frentes principais: i) apoio às ações de vigilância em saúde nos territórios; ii) atenção aos pacientes com Covid; iii) suporte social aos grupos vulneráveis; e iv) continuidade das ações próprias da APS (Medina *et al.*, 2020; Daumas *et al.*, 2020).

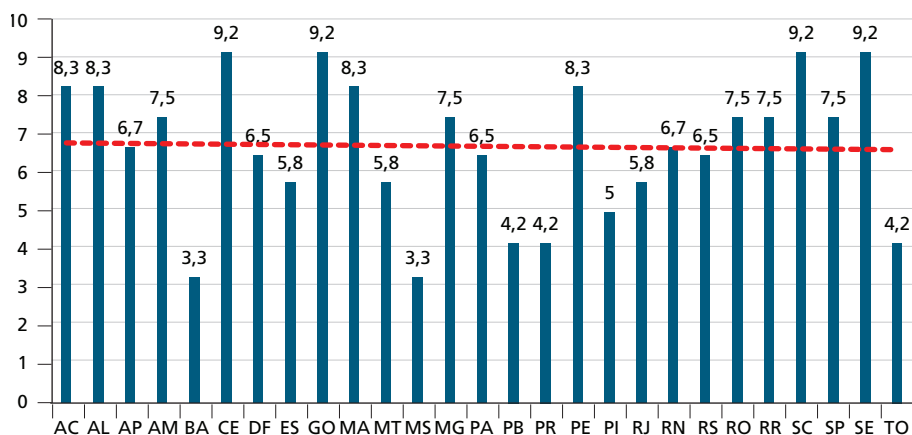
Experiência internacional de organização da rede de atenção à saúde durante a pandemia destaca a importância da adoção de serviços à distância mediados por tecnologias de comunicação, tanto para atendimento aos casos leves de Covid-19 quanto para manutenção da rotina de acompanhamento dos portadores de doenças crônicas e atendimento a pessoas que apresentem outras queixas de saúde (Tasca e Massuda, 2020). É evidente o potencial dos serviços de telessaúde, não apenas para o contexto atual. Mas os desafios à sua implantação de forma satisfatória no SUS ainda são grandes (Caetano *et al.*, 2020). Um deles é a falta de infraestrutura nas unidades de saúde. Pesquisa recente que buscou identificar os principais obstáculos e estratégias de reorganização da APS no enfrentamento à Covid-19 mostra que 72% dos profissionais de saúde utilizam o próprio celular para entrar em contato com os usuários e as unidades de saúde (Bousquat *et al.*, 2020).

37. Uma das propostas de fila única recomendava que o acesso aos leitos de UTI destinados ao atendimento dos casos de Covid, tanto públicos quanto privados, deveria ser regulado pelo Estado, considerando a gravidade do estado dos pacientes e observando uma única fila. Os leitos privados seriam requisitados pelo Estado, e os prestadores seriam remunerados pelo SUS. Marinho (2020) apontou limitações de uma medida como essa, que poderia ser judicializada pelos beneficiários de planos privados de saúde, com base no direito do consumidor. O autor defendeu a criação de espaços de negociação entre todas as partes envolvidas – gestores do SUS, representantes das operadoras de planos de saúde e dos prestadores privados – para discussão da criação dessa eventual fila única para acesso aos leitos de UTI. 38. Ver resumos das reuniões da CIT em: <<https://bit.ly/3mvQxQG>> e <<https://bit.ly/3mDLP2s>>. Acesso em: 16 set. 2020.

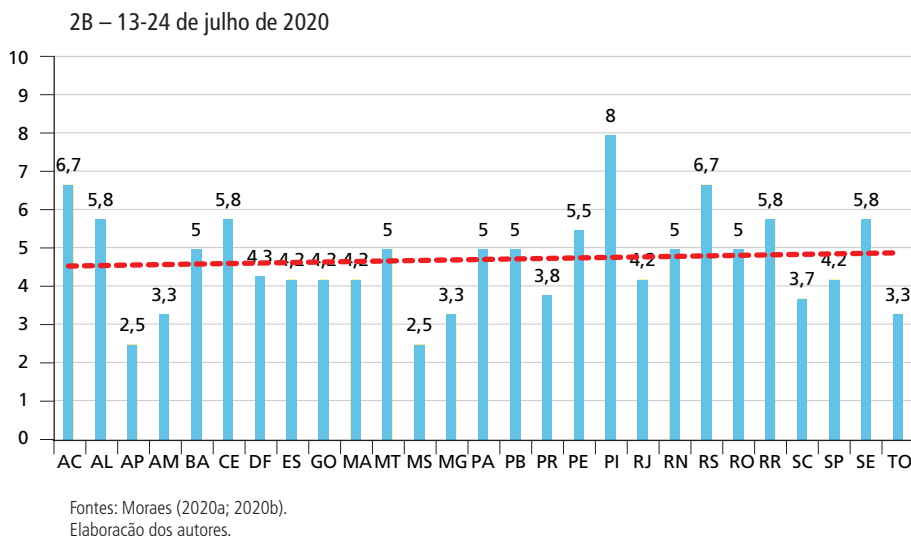
No que se refere à submissão da agenda da saúde pública à agenda político-partidária durante a pandemia, foram claros a posição e o comportamento contrários do presidente da República às medidas de distanciamento social horizontal e a outras medidas de saúde pública, o que levou a determinações federais opostas às aquelas implementadas em vários entes da Federação, a conflitos especialmente com os governadores e à judicialização do tema (Vieira e Servo, 2020). É possível que a curva da Covid-19 tivesse entrado em declínio mais cedo do que o observado, caso as medidas de distanciamento social horizontal tivessem sido referendadas pelo governo federal, como aconteceu em outros países. No Brasil, essas medidas foram implantadas por determinação dos governadores e mostraram-se efetivas na redução da circulação das pessoas, mas sua efetividade reduziu com a passar do tempo (Moraes, 2020a). Como mostra um estudo que propôs um índice calculado a partir de valores atribuídos para a existência e o rigor das medidas de distanciamento social adotadas pelos estados, houve flexibilização dessas medidas em um intervalo de cerca de três meses, e quando o país ainda estava no auge da primeira onda da pandemia (Moraes, 2020a; 2020b).³⁹ Compare, no gráfico 2, o valor do índice para os períodos 6-9 de abril de 2020 e 13-24 de julho de 2020.

GRÁFICO 2

Índice de medidas legais de distanciamento social por estado
2A – 6-9 de abril de 2020



39. As medidas consideradas foram: i) suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos; ii) suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares; iii) suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais; iv) suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais; v) suspensão das aulas; e vi) restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros. Para cada item foram atribuídos os seguintes valores: 0 = inexistente; 1 = parcial; e 2 = total. O índice consiste na soma dos valores atribuídos para cada item. Quanto maior a pontuação, maior o rigor das medidas de distanciamento social adotadas (Moraes, 2020a; 2020b).



É provável que o desincentivo do presidente da República ao distanciamento social horizontal e a pressão para a retomada das atividades econômicas tenham contribuído para essa flexibilização e diminuição da efetividade das medidas adotadas pelos estados.⁴⁰

Assim, em síntese, o que se observou no SUS durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19 foi uma atuação secundária da União e do MS, abrindo espaço para a ação e o maior protagonismo dos estados e de suas respectivas secretarias de saúde. Esse protagonismo foi assumido com grandes dificuldades, dadas suas limitações financeiras, de infraestrutura do SUS e de articulação deles com seus municípios.

3.2.3 Gestão de tecnologias em saúde

Outro aspecto relevante sobre a resposta brasileira à pandemia de Covid envolve a gestão de tecnologias em saúde.⁴¹ A esse respeito, destacam-se três questões. A primeira diz respeito às recomendações para tratamento da doença. A segunda, à disponibilidade de tecnologias nas unidades de saúde, assunto este mais diretamente relacionado às atividades de compra governamental e logística, mas que envolve um componente importante que é o gerenciamento do uso, o qual justifica sua inclusão na discussão sobre gestão das tecnologias. E, por fim, a terceira questão se refere ao desenvolvimento de vacinas anticovid e ao acesso da população a essas vacinas por meio do SUS.

40. Verificou-se em um estudo que o descumprimento das medidas de distanciamento social foi maior nos municípios e nas regiões do país onde o presidente conta com mais apoio da população (Ajzenman, Cavalcanti e Da Mata, 2020).

41. Tecnologias em saúde é uma categoria que engloba produtos diversos, como medicamentos, equipamentos e procedimentos técnicos, sistemas organizacionais, informacionais, educacionais e de suporte, e programas e protocolos assistenciais (Brasil, 2010).

Quanto à primeira questão, tratamento da Covid, já é reconhecido que o aumento da incidência da doença, a observação de sua gravidade em parcela das pessoas infectadas e sua repercussão social e econômica levaram a comunidade científica à uma corrida nunca antes vista para identificação de medicamentos antivirais e de adjuvantes terapêuticos. Muitos produtos já comercializados foram e estão sendo testados para tratamento da Covid. Mas, sem dúvida, os casos mais emblemáticos dessa corrida, assim como da politização em torno das medidas de enfrentamento à Covid, envolvem os medicamentos cloroquina, hidroxicloroquina, nitazoxanida e ivermectina.

Os dois primeiros, ainda sob investigação em vários ensaios clínicos e sem evidências de sua eficácia até o momento (Chowdhury, Rathod e Gernsheimer, 2020), foram objeto de intensa promoção de seu uso no tratamento da Covid-19 pelo presidente da República.⁴² O terceiro, embora não revelado pelo ministro de Ciência, Tecnologia e Inovações quando do anúncio feito por ele sobre investimentos em pesquisa nessa área, foi tratado como uma alternativa eficaz no tratamento da doença, com base em resultados de estudos *in vitro*.⁴³ E, o quarto, também com base em ensaios *in vitro*, tornou-se mais um alvo de interesse da população e de profissionais de saúde.⁴⁴ Essa situação revela grande politização em torno do tratamento da Covid, que até o momento não conta com alternativas terapêuticas específicas, e também o uso de narrativas falsas por autoridades públicas em razão de suas pretensões políticas (Vasconcellos-Silva e Castiel, 2020).

No Brasil, em meio à disputa sobre a necessidade de se implementar medidas de distanciamento social horizontal, dois ministros da Saúde foram exonerados por não concordarem com a publicação de protocolo recomendando a utilização de cloroquina e hidroxicloroquina no tratamento da Covid. Mas as recomendações foram finalmente publicadas em maio de 2020, sob a forma de documento orientador do uso precoce desses medicamentos (Brasil, 2020f), logo após um integrante da cúpula do governo, que não costuma contestar as ordens do presidente, ter assumido interinamente a gestão do MS. A publicação dessa orientação foi feita em desacordo com a Lei nº 12.401/2011, que determina avaliação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec) de qualquer tecnologia a ser incorporada ou ter indicação de novo uso pelo SUS, considerando evidências científicas sobre sua eficácia, efetividade, segurança e custo-efetividade (Brasil, 2011b). Colaborou também com a situação o fato de o Conselho Federal de Medicina (CFM) ter aberto a possibilidade

42. Há várias notícias publicadas por mídias brasileiras sobre isso. Ver, por exemplo, matéria produzida pela Agência Brasil (Verdêlio, 2020).

43. O medicamento foi chamado de *remédio secreto*. Acreditava-se que seria o anti-helmíntico nitazoxanida (Castro, 2020). Recentemente, confirmou-se que se trata desse fármaco e, em evento no Palácio do Planalto, anunciou-se sua eficácia contra o novo coronavírus, sem apresentação dos resultados do ensaio clínico realizado (Covid-19..., 2020).

44. Ver resposta para a pergunta *O uso do ivermectina é eficaz na prevenção do Covid?* na BVS Atenção Primária à Saúde em: <<https://bit.ly/35qPMIQ>>. Acesso em: 10 set. 2020.

de os médicos considerarem o uso desses medicamentos no tratamento da Covid-19 durante a pandemia, mesmo reconhecendo a ausência de comprovação científica de sua eficácia⁴⁵ (CFM, 2020). Em meio a tudo isso, integrantes do Ministério Público Federal (MPF) chegaram a impetrar ações civis públicas contra gestores da saúde para obrigá-los a fornecer cloroquina e hidroxicloroquina à população⁴⁶ e algumas prefeituras distribuíram o chamado *kit Covid*, geralmente composto por hidroxicloroquina, ivermectina e azitromicina.⁴⁷

No tocante à segunda questão, disponibilidade de tecnologias, havia a expectativa de que o governo federal assumisse maior protagonismo na aquisição de EPIs, equipamentos médico-hospitalares e medicamentos para distribuição às unidades de saúde do SUS, em meio à escassez internacional desses produtos. Tal medida foi recomendada em estudo que identificou elevação dos preços de EPIs, higienizantes e material de higiene pessoal nos primeiros meses da pandemia no país (Servo *et al.*, 2020). Entretanto, o MS passou por um período de intensa instabilidade institucional devido à substituição de ministros e esse fator pode ter sido determinante para que o órgão não desse prosseguimento às compras centralizadas de alguns desses produtos, conforme previsto inicialmente.⁴⁸

Além disso, ainda que o MS tenha adquirido diversos produtos (Brasil, 2020h), essas aquisições não foram realizadas em coordenação com as secretarias de saúde e houve competição entre entes da Federação para a compra de alguns deles. Aparentemente, a única demanda e decisão pela aquisição coordenada ocorreu na reunião da CIT de julho de 2020. Diante do desabastecimento do mercado nacional de medicamentos utilizados em cuidados intensivos dos pacientes com Covid, gestores estaduais e municipais de saúde demandaram do MS providências. O encaminhamento da reunião foi o de que o órgão abriria licitação para celebração de atas de registro de preços para serem utilizadas por esses entes.⁴⁹

Quanto à terceira questão, desenvolvimento de vacinas e acesso a elas por meio do SUS, inicialmente, destaca-se que o esforço para seu desenvolvimento se

45. Há um posicionamento tradicional das associações científicas e profissionais da área da medicina em favor da liberdade dos médicos quanto à prescrição, seja em situações de inexistência de comprovação da eficácia dos tratamentos, seja quando existem protocolos e diretrizes terapêuticas que recomendam as alternativas terapêuticas a serem prescritas.

46. Em Goiás, o MPF perdeu a ação em primeira instância da Justiça Federal, mas recorreu. Para mais detalhes, ver matéria publicada na página da própria instituição em 3 de agosto de 2020 (MPF, 2020a). No Piauí, resultou em acordo parcial entre o MPF e os gestores, que se refere à oferta da hidroxicloroquina e outros medicamentos nas unidades de saúde e à publicação de orientação pela União para uso desses medicamentos no tratamento da Covid, o que já tinha sido feito pelo governo federal. À esse respeito, ver MPF (2020b).

47. Ver FPA (2020).

48. Na reunião da CIT realizada em 26 de abril de 2020 o então ministro da Saúde, Luis Henrique Mandetta, havia anunciado a decisão de o MS adquirir centralizadamente alguns insumos e equipamentos por causa da “concorrência desleal” entre os entes da Federação. Ver resumos das reuniões da CIT em: <<https://bit.ly/3mvQxQG>> e <<https://bit.ly/3mDLP2s>>. Acesso em: 16 set. 2020. Segundo matérias veiculadas em jornais em julho de 2020, o MS descumpriu promessas que havia feito aos estados e municípios de entrega de respiradores, EPIs e leitos de UTI. Ver, por exemplo, Saúde... (2020).

49. Ver resumos das reuniões da CIT em: <<https://bit.ly/3mvQxQG>> e <<https://bit.ly/3mDLP2s>>. Acesso em: 16 set. 2020.

revelou único até o momento em todo o mundo. Em 9 de setembro de 2020, havia 180 candidatos a vacinas sendo testados, sendo que desses, 145 se encontravam em fase pré-clínica, quando são realizados testes *in vitro* e em animais, e 35 estavam em diferentes estágios da fase clínica,⁵⁰ quando são realizados testes em humanos (WHO, 2020c). Esses candidatos a vacinas estão sendo desenvolvidos utilizando-se de diferentes plataformas tecnológicas, o que amplia as possibilidades não só de êxito em sua obtenção, mas também de produtos distintos, com diferentes níveis de eficácia e riscos de produção de efeitos colaterais (Callaway, 2020; Thanh Le *et al.*, 2020).

Na fase III, que antecede a autorização para comercialização, havia naquela data nove candidatos a vacinas em teste, sendo importante destacar dois deles, para os quais autoridades brasileiras firmaram acordos para aquisição do produto, caso seja aprovado nessa fase e seja posteriormente registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Um deles está sendo desenvolvido pela Universidade de Oxford no Reino Unido, em parceria com a empresa farmacêutica AstraZeneca, e utiliza a plataforma do vetor viral não replicante.⁵¹ Neste caso, o MS, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), fez acordo no valor de US\$ 127 milhões para a compra de 30,4 milhões de doses da vacina, a transferência da tecnologia para o Bio-Manguinhos e a abertura do mercado latino-americano para a vacina produzida por este laboratório. Já o segundo candidato à vacina está sendo desenvolvido pela empresa chinesa Sinovac, utiliza a plataforma do vírus inativado⁵² e envolve parceria com o governo do estado de São Paulo por meio do Instituto Butantan. Não se conhecem os valores alocados neste caso, mas há informações de que o acordo engloba a aquisição de doses da vacina, a compensação tecnológica⁵³ e a transferência da tecnologia para o instituto (Guimarães, 2020). Também inclui a realização de ensaios clínicos de fase III sob o patrocínio do Butantan.⁵⁴

Uma preocupação que surge é a possibilidade de oferta no SUS de vacinas produzidas a partir de distintas plataformas tecnológicas em uma escala nunca antes utilizada, assim como de os estados adquirirem doses da vacina russa Sputnik-V®,⁵⁵ para a qual pairam dúvidas sobre a realização dos ensaios clínicos de fases

50. A fase clínica é subdividida em quatro fases, sendo as três primeiras necessárias à concessão do registro do produto junto às autoridades sanitárias responsáveis e a quarta fase diz respeito ao seu acompanhamento após a autorização para comercialização. Ver Fiocruz ([s.d.]).

51. Utiliza um adenovírus modificado para que este produza proteínas do coronavírus ao infectarem as células humanas, ativando a resposta imunológica do organismo. O vírus modificado é atenuado, não se replica dentro das células e é incapaz de causar doenças respiratórias (Callaway, 2020; Thanh Le *et al.*, 2020).

52. Utiliza o próprio coronavírus inativado, sendo ele incapaz de infectar as células, contudo, seu contato com o organismo gera resposta do sistema imunológico (Callaway, 2020; Thanh Le *et al.*, 2020).

53. Segundo Vieira e Álvares (2018, p. 20), “acordos de compensação são práticas comerciais (...) nas quais o Estado comprador busca mitigar o desequilíbrio da sua balança comercial negociando com a empresa contratada a geração de benefícios de natureza comercial, industrial ou tecnológica, em sentido inverso ao da transação monetária”.

54. Ver Instituto Butantan (2020).

55. Circularam diversas notícias nas mídias brasileiras sobre possíveis acordos firmados por alguns estados para acesso à vacina produzida pelo governo russo. Ver, por exemplo, Oliveira, M. (2020).

II e III (IJID, 2020). De qualquer forma, seja qual for a vacina, é fundamental que a Anvisa observe com rigor todos os procedimentos e padrões necessários para o seu registro no Brasil e que fortaleça os processos de farmacovigilância desses produtos após a autorização para comercialização.

A corrida para a oferta de vacinas anticovid se alimenta da grande expectativa dos governos e de parte da sociedade para a solução dos graves problemas de ordem econômica e social causados pela Covid. Entretanto, mesmo com o sucesso nos testes, no registro e na comercialização de uma ou mais delas, tem-se argumentado que não podem ser vistas como a *bala de prata* no enfrentamento à doença, pois há complexidades e riscos envolvidos, entre eles a capacidade de produção para atendimento rápido à demanda, os custos e os efeitos negativos do movimento antivacina (Guimarães, 2020). Sobre os custos, a incorporação ao SUS de uma ou mais vacinas anticovid pressionará ainda mais o gasto em medicamentos do MS, em um contexto de grande restrição orçamentária imposta pela EC nº 95/2016 (Vieira, Piola e Benevides, 2019). Trata-se, portanto, de grande desafio a ser enfrentado pelo MS no curtíssimo prazo.

Outro problema diz respeito ao crescimento de grupos contrários à imunização. Segundo um estudo realizado em 149 países para mapear as tendências da confiança da população nas vacinas e investigar possíveis barreiras à sua administração, no Brasil, em 2015 e 2019, respectivamente, 92,9% e 88,2% das pessoas concordaram com a importância desses medicamentos. O percentual de indivíduos que confiavam na sua segurança foi de 73,1%, em 2015, e 63,3%, em 2019, e na sua efetividade foi de 75,6% no primeiro ano, caindo para 56% no último ano (Figueiredo *et al.*, 2020). Embora o movimento antivacina não pareça ser forte e organizado no Brasil (Massarani, Leal e Waltz, 2020) e os números apresentados indiquem ainda elevado reconhecimento pela população brasileira da relevância das vacinas, esses resultados acendem um alerta para as autoridades sanitárias, especialmente porque o presidente da República tem se manifestado contrário à obrigatoriedade de vacinação da população.⁵⁶ Isso dificultará o processo de imunização contra a Covid-19 no país, pois, tem-se apontado que o enfrentamento do discurso antivacinas e da atitude contrários à saúde pública, depende da adoção de medidas legais por parte do poder público, entre elas, a compulsoriedade da vacinação e o combate à desinformação (Camargo Junior, 2020).

Por fim, ainda em relação à gestão de tecnologias, preocupa a falta de um plano efetivo de imunização da população brasileira. A ausência do planejamento federal a esse respeito se tornou flagrante na primeira quinzena de dezembro de 2020. Revelam esta situação os seguintes fatos: i) a aposta principal do governo brasileiro em um único candidato a vacina, o desenvolvido pela Astrazeneca em

56. Ver Gomes (2020).

parceria com a Universidade de Oxford, objeto do acordo firmado pela Fiocruz, já mencionado, e que teve problemas na execução do ensaio clínico de fase III;⁵⁷ ii) a resistência em realizar negociações para acesso futuro a outras possíveis vacinas, por razões diversas;⁵⁸ iii) a necessidade de o Supremo Tribunal Federal (STF) requerer do MS a complementação das informações constantes do plano nacional de imunização apresentado por ordem do próprio tribunal;⁵⁹ e iv) a não aquisição dos insumos necessários à realização da campanha de vacinação contra a Covid (seringas, agulhas, entre outros).⁶⁰ As questões logísticas relacionadas à realização de uma campanha dessa importância, especialmente porque muitas das possíveis vacinas a serem disponibilizadas exigem temperaturas muito baixas para armazenamento, parecem não ter tido qualquer centralidade nas discussões no governo federal ao longo desses meses de pandemia. Isso acaba gerando muitas incertezas sobre a capacidade do SUS executá-la, com a mesma competência com que realizou inúmeras campanhas nacionais de vacinação, desde a criação do Programa Nacional de Imunização (PNI), em 1973.

3.2.4 Execução orçamentária do Ministério da Saúde durante a pandemia

Quanto ao financiamento federal do SUS, com a chegada da pandemia em 2020, a necessidade de intervenções do governo reavivou o debate sobre a flexibilização ou até mesmo a revisão das regras inculcadas pela emenda do teto de gastos (Pinto, 2020). Após o reconhecimento do estado de calamidade pública, a pedido da Presidência da República e por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março 2020, foi dada a possibilidade de ultrapassar o teto de gasto estabelecido para o ano pela Lei nº 13.898 (Lei orçamentária de 2020), sem que o governo incorresse em crime de reponsabilidade (Coelho *et al.*, 2020).⁶¹ No mesmo sentido, foi aprovada a EC nº 106, de 7 de maio de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Em 2019, o teto para as despesas primárias foi de R\$ 1,407 trilhão, valor que corrigido pela inflação corresponde a R\$ 1,454 trilhão para 2020. Ou seja, um aumento de R\$ 47,8 bilhões em relação ao teto de 2019 (Caram e Pupo, 2020).

57. Ver Biernath (2020).

58. Segundo matérias jornalísticas, a empresa Pfizer entrou em contato com o MS meses antes de ter a sua vacina autorizada para uso emergencial em três países, nos quais a vacina já está sendo aplicada (Reino Unido, Estados Unidos e Canadá). O MS não teria demonstrado interesse na negociação com a empresa naquele momento e somente a procurou quando da iminência de o Butantan apresentar o pedido de registro da Coronavac, desenvolvida em parceria com a empresa chinesa Sinovac, à Anvisa. A Coronavac tem sido objeto de politização no Brasil, em virtude das disputas políticas envolvendo o presidente da República e o governador do estado de São Paulo, ao qual o Instituto Butantan está vinculado. Ver Vidale (2020) e Veja... (2020).

59. Ver Máximo (2020).

60. Ver CNTS (2020) e Compra... (2020).

61. Houve abertura de crédito extraordinário para o enfrentamento da pandemia. As despesas correspondentes não serão contabilizadas no teto de gastos do ano.

No entanto até julho de 2020, o governo federal, nas diversas áreas de combate à pandemia, já havia programado um valor de aproximadamente R\$ 500 bilhões, ou seja, mais de dez vezes o aumento do teto entre 2019 e 2020 e quase 30% do teto previsto para 2020 (Caram e Pupo, 2020). Ou seja, para combater a pandemia, o governo federal teve de se desvencilhar, temporariamente, das metas de austeridade fiscal. Isso poderia ser feito, como dito anteriormente, sem que fossem acionados os gatilhos previstos no art. nº 109 da EC nº 95/2016, uma vez que a decretação de estado de calamidade pública liberou o governo do cumprimento do teto de gastos enquanto perdurar *oficialmente* a pandemia. Contudo, essa liberação refere-se aos gastos destinados ao combate da pandemia. Para as demais despesas, continua valendo o teto estabelecido.

Para 2020, o MS recebeu dotação orçamentária de R\$ 125,1 bilhões em ASPS no início do exercício, mas, com o início da pandemia, em 13 de março de 2020 foram remanejados R\$ 4,84 bilhões alocados inicialmente nas ações orçamentárias dos incrementos PAB (2E89) e MAC (2E90). Somente no início de abril é que foram adicionados recursos ao orçamento do MS no valor de R\$ 14,1 bilhões por meio das MPs nº 940 e nº 941, de 2 de abril de 2020, e nº 947, de 8 de abril de 2020. Até 16 de abril de 2020, data da demissão do ministro Mandetta, apenas R\$ 5,0 bilhões haviam sido transferidos para estados e municípios, o que corresponde a pouco mais de um mês (1,18 vez) do valor transferido para a MAC de estados e municípios em 2019 (R\$ 50,7 bilhões no ano).

A primeira mudança no comando do MS não mudou o quadro da execução orçamentária: nos 29 dias de permanência do ministro Teich, a dotação orçamentária autorizada não foi alterada, houve redução dos empenhos em aplicações diretas, e as transferências para estados e municípios desde o início da pandemia não chegaram a alcançar R\$ 7,0 bilhões. Em 15 de maio, data da segunda mudança no comando do MS no período da pandemia, o país já registrava quase 15 mil óbitos, algumas cidades enfrentavam um cenário bastante complexo de superlotação de leitos, necessidade de aquisição de equipamentos e insumos, contratação de profissionais de saúde, ou contratação de serviços, enquanto outras se preparavam para o enfrentamento da pandemia.

Com o início da gestão do ministro Pazuello, o orçamento para enfrentamento da pandemia recebeu reforço de R\$ 15,6 bilhões por meio das MPs nº 967, de 19 de maio de 2020, e nº 969, de 20 de maio de 2020, representando aumento de 110% em relação aos valores adicionais ao orçamento das MPs anteriores. Esses recursos, entretanto, só passaram a ser transferidos em maior volume a partir de julho, após intensas negociações parlamentares para sua partilha entre os entes federados, quando o país já contabilizava mais de 70 mil óbitos (gráficos 3 e 4). Ademais, em dezembro de 2020 foram abertos créditos extraordinários específicos

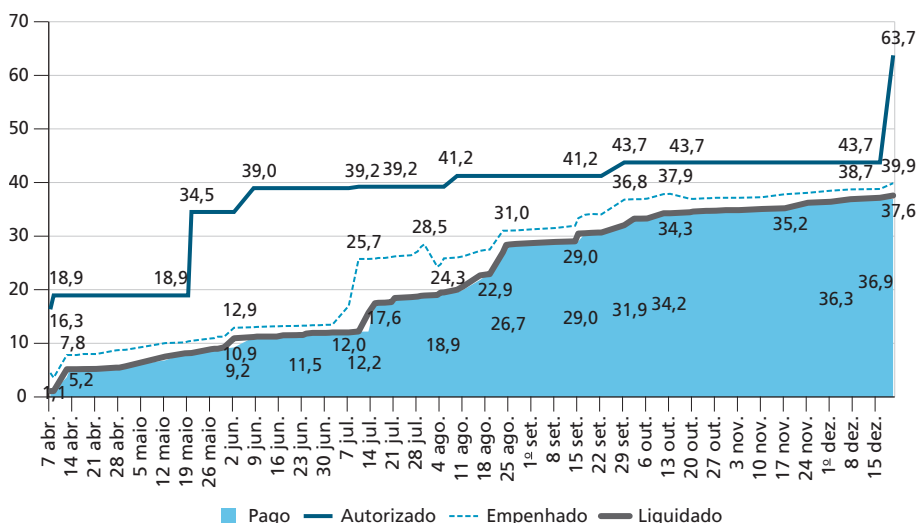
para ações de imunização (R\$ 20 bilhões),⁶² o que indica que não havia programação anterior de execução de recursos para a aquisição de vacinas e de insumos para a campanha de vacinação. Isso explica o aumento do valor autorizado de R\$ 43,7 bilhões na semana do dia 8 para R\$ 63,7 bilhões na semana do dia 15, conforme apresentado no gráfico 3. Toda essa situação revela a falta de celeridade e prioridade do MS na execução dos recursos aprovados para o enfrentamento da pandemia, mesmo diante das crescentes necessidades dos estados e municípios para ampliação da oferta de leitos de UTI, de testes diagnósticos e de equipamentos de proteção individual para os profissionais de saúde.

O atendimento de uma demanda extraordinária como a gerada pela pandemia em hospitais, ambulatorios, unidades básicas de saúde, além da realização de testes na população, dependem da disponibilidade de recursos e da previsibilidade de seu recebimento. O atraso na sua disponibilização para o atendimento da população pelos entes subnacionais dificulta o planejamento e a contratação de serviços no tempo adequado, prejudicando as ações e os serviços de combate à pandemia.

GRÁFICO 3

Execução orçamentária do MS na ação 21C0¹ – Brasil (7 abr.-20 dez. 2020)

(Em R\$ bilhões)

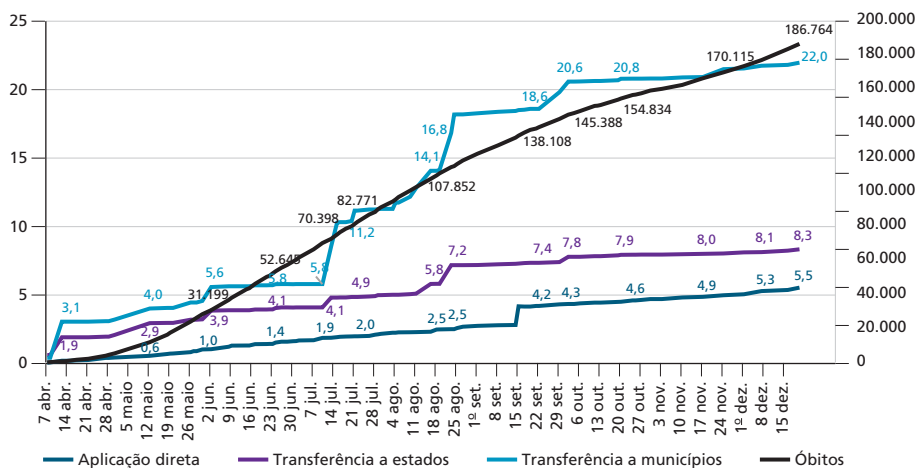


Fonte: Funcia, Benevides e Ocké-Reis (2020), com dados extraídos do Siga Brasil do período 7 abr.-20 dez. 2020.

Nota: ¹ Ação 21C0: Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus.

GRÁFICO 4

Despesa liquidada na ação 21C0,¹ por modalidades de aplicação selecionadas, e número acumulado de óbitos, por data de notificação – Brasil (7 abr.-20 dez. 2020)
(Em R\$ bilhões)



Fontes: Funcia, Benevides e Ocké-Reis (2020 – para a execução orçamentária), com dados extraídos do Siga Brasil do período 7 abr.-20 dez. 2020; e MS (para os óbitos). Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>.

Nota: ¹ Ação 21C0: Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus.

A parcela de recursos para despesas de capital na ação 21C0 foi majoritariamente destinada para aplicação direta do MS, e reduzida ao longo dos meses. Em 20 de maio de 2020, por exemplo, de uma previsão orçamentária de R\$ 31,1 bilhões, havia R\$ 3,4 bilhões alocados para despesas de capital, dos quais R\$ 2,9 bilhões para aplicação direta do MS. Em 20 de dezembro de 2020, com orçamento de R\$ 63,7 bilhões na ação 21C0, R\$ 2,9 bilhões estavam destinados às despesas de capital, sendo R\$ 1,4 bilhão para aplicação direta e R\$ 1,1 bilhão para municípios, dos quais apenas 54% foram empenhados.

Com esses aportes, o orçamento do MS subiu de um valor inicial de R\$ 125,1 bilhões para R\$ 164,3 bilhões em ASPS (dotação em 15 de outubro de 2020). A grande questão é que no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2021 e no próprio Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) está prevista a volta ao teto de despesas apenas corrigido pela inflação, sem considerar os recursos alocados em 2020 para combate à pandemia. Ou seja, R\$ 123,83 bilhões, o que significa R\$ 35,0 bilhões a menos em relação à dotação atualizada de agosto de 2020 (Funcia, 2020).

É possível que alguns dos gastos realizados em 2020 possam, eventualmente, não ser mais necessários em 2021. Mas, na maioria das ações encetadas no combate à pandemia, a incerteza sobre a necessidade de continuidade, além de 2020, ainda

é grande. Afinal o número de casos da doença e de óbitos, após uma breve desaceleração, voltou a subir no Brasil, persistindo temores fundados de novas ondas da infecção.⁶³ O decreto de calamidade pública é válido até 31 de dezembro de 2020, mas a pandemia não termina junto com o ano fiscal. Na base das discussões sobre a manutenção do teto de gastos se digladiam correntes distintas do pensamento econômico no que diz respeito ao papel da política fiscal, predominando, no momento, a visão da necessidade de diminuição do gasto público em relação ao PIB, mantendo disciplina fiscal rígida, com a justificativa da necessidade de restabelecer a confiança dos agentes privados e assim atrair o investimento privado. Naturalmente, subjacente a essa visão, há uma proposta de redefinição do papel do Estado na área social, na contramão de posições definidas na CF/1988.

Analizando os números da saúde, o PLOA para 2021 destina R\$ 136,7 bilhões à saúde, para financiamento das despesas em ASPS e não ASPS. Este valor é apenas 4% a mais que o PLOA de 2020 e quase R\$ 40 bilhões a menos que a dotação vigente em setembro deste ano (Inesc, 2020). Os programas que mais perdem nesta redução de recursos são: i) Atenção Especializada, cerca de 40% em relação à dotação de setembro de 2020, desconsiderando o fato que mesmo que muitas das estruturas para atendimento de casos graves de Covid sejam desmontadas, ainda assim se manterá, bastante aumentada, uma demanda represada por procedimentos cirúrgicos e outros atendimento especializados; e ii) Atenção Básica (menos 13%), desconsiderando a necessidade de recuperação desse segmento assistencial tão importante para a maioria da população. Ademais, não foram adequadamente dimensionadas as necessidades de programas que precisarão de acréscimos de recursos em 2021, como Assistência Farmacêutica e Vigilância em Saúde, para a aquisição de vacinas e implementação do plano de vacinação (Inesc, 2020). Como os casos de Covid e os óbitos voltaram a crescer no Brasil nas últimas semanas de 2020, é possível que haja prorrogação do estado de calamidade pública em 2021, pois isso possibilitaria a emissão de créditos extraordinários, a exemplo dos R\$ 20 bilhões autorizados em 17 de dezembro de 2020 para a aquisição de vacinas (Brasil, 2020g), e a permanência do descumprimento do teto de gastos.

3.2.5 Recursos humanos no enfrentamento à pandemia

A pandemia explicitou, ainda, problemas em relação à saúde e à segurança no trabalho dos profissionais desse setor. Além disso, amplificou a necessidade de se pensar a formação, a contratação e a gestão dos recursos humanos em saúde.

No que se refere à saúde e à segurança no trabalho de profissionais de saúde, há indícios de que a taxa de contaminação desses profissionais pelo coronavírus

63. Países da Europa, como França, Espanha, Alemanha e Reino Unido, entre outros, já estão apresentando aumento significativo no número de casos desde agosto de 2020 e reconheceram que estão enfrentando uma segunda onda da pandemia.

no Brasil seja muito elevada (OPS, 2020). Segundo dados do e-SUS Notifica,⁶⁴ até o dia 1º de junho de 2020, foram notificados 262.892 casos suspeitos de Covid entre médicos, enfermeiros e auxiliares/técnicos de enfermagem. Destes, foram confirmados 10.808 casos em médicos, 12.818 em enfermeiros e 28.986 em auxiliares/técnicos de enfermagem. Esses números podem aumentar porque pelo e-SUS Notifica ainda há 113.967 casos sem resultados do teste utilizado para diagnóstico da infecção pelo coronavírus. Além disso, quando se analisam dados de 15 de novembro de 2020, mais próximos do final do ano, só no estado de São Paulo foram confirmados 98 mil casos de contágio entre profissionais de saúde.

Como Fehn *et al.* (2020) e Servo *et al.* (2020) afirmam, era imediata a necessidade de se repensar a saúde e a segurança desses trabalhadores, com medidas de proteção no ambiente de trabalho, incluindo a ampliação do acesso a equipamentos de proteção individual. Além disso, é necessário planejar a formação para a atenção à saúde da população no período pós-pandemia.

A pandemia aumentou a necessidade de profissionais de saúde no SUS por ao menos três motivos. Primeiro, para fazer frente ao aumento da demanda por cuidados médicos devido ao vírus em si. Ao menos parte desse aumento precisará ser mantido por algum tempo, mesmo após o controle de sua propagação. Segundo, devido ao aumento das necessidades não atendidas por causa do cancelamento de consultas, exames e procedimentos hospitalares considerados não urgentes durante a pandemia. Terceiro, devido à necessidade de repor profissionais de saúde que foram infectados e morreram ou estão afastados para tratamento da Covid-19; também existe a possibilidade de afastamento devido a problemas de saúde mental, desenvolvidos na linha de frente do combate à doença.

Esses problemas já eram sentidos nas primeiras ondas do contágio em vários países do mundo. Uma segunda onda encontrará esses profissionais exaustos e com mais dificuldades de resposta se as demandas foram iguais às observadas durante a primeira onda. Como as mulheres compõem a maior parcela da força de trabalho na área da saúde, no capítulo sobre gênero deste número do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* discutem-se, detalhadamente, os efeitos da pandemia sobre os profissionais de saúde.

3.2.6 Desigualdades no acesso e nos resultados em saúde

Em relação ao acesso aos serviços e resultados em saúde, confirmou-se o que, lamentavelmente, já era esperado, uma vez que as desigualdades sociais e em saúde no Brasil são elevadas e persistentes. A pandemia não atingiu igualmente todos os seguimentos populacionais. Estudos mostraram importantes desigualdades de acesso

64. Dados oriundos das Notificações de Síndrome Gripal. Disponível em: <<http://bit.ly/37qFR06>>. Acesso em: 4 jun. 2020 (dados nacionais) e em 15 dez. 2020 (dados para o estado de São Paulo).

aos serviços de saúde entre grupos socioeconômicos em espaços intraurbanos (Pereira *et al.*, 2020), entre as regiões geográficas (Noronha *et al.*, 2020) e por cor ou raça. No que se refere aos diferenciais por cor ou raça, análises descritivas mostram que a proporção de hospitalizações e óbitos por Covid-19 na população negra (preta e parda) foi aumentando ao longo do tempo, logo superando os resultados iniciais que apresentam uma proporção maior entre brancos. A comparação da proporção de óbitos em relação às internações também mostra clara desigualdade de acesso entre brancos e negros: a proporção de óbitos da população negra em relação ao total de hospitalizações é maior que a observada entre brancos (Oliveira, R. *et al.*, 2020).

Li *et al.* (2020) analisaram o risco de hospitalização e morte usando dados individuais, com controle para diferenças de mobilidade diária, teletrabalho e comorbidades, no período entre março e agosto de 2020 no estado de São Paulo. Os autores estimaram que a população vivendo nas áreas mais pobres do estado tinham uma probabilidade maior de morrer que aqueles vivendo nas áreas mais ricas, sendo o mesmo resultado observado para o risco de internação. A população negra tinha também maior probabilidade de ser hospitalizada ou de morrer quando comparada à população branca. O risco de hospitalização foi parcialmente explicado pelas possibilidades de as pessoas seguirem as orientações de distanciamento social, com as populações de vizinhanças brancas e mais ricas tendo capacidade de se isolar mais rápido e de manter o isolamento por períodos maiores. A precariedade dos vínculos de trabalho e o acesso à seguridade social também explicaram a menor capacidade da população negra e mais pobre em aderir ao isolamento. Ademais, podem explicar ainda a maior vulnerabilidade da população negra e pobre à infecção pelo coronavírus a alta prevalência de pessoas residindo em habitações inadequadas e sem saneamento básico, o que limita o cumprimento das recomendações de higiene no ambiente doméstico, e a necessidade de uso de transporte público, no qual as aglomerações constituem rotina.

3.2.7 Regulação dos planos de saúde

Outro tema relevante, que foi tratado brevemente na subseção 2.7, envolve a regulação dos planos privados de saúde. Em relação aos planos individuais e familiares, a ANS divulgou tardiamente o reajuste de 2020, que normalmente ocorre entre abril e maio de cada ano (em 2020 ocorreu em agosto). Além do mais, embora tenha suspenso o reajuste de maio a dezembro de 2020, estabeleceu correção retroativa dos valores dos planos a partir de janeiro de 2021 (quadro 2).⁶⁵

65. Tudo mais constante, está programado novo reajuste de preços dos planos individuais e familiares na sua data-base no ano de 2021.

QUADRO 2

Reajuste de plano individual/familiar com aniversário em maio de 2020 (oito meses de suspensão) sem previsão de reajuste por faixa etária no ano. Valor da mensalidade: R\$ 100,00 e reajuste anual autorizado: 8,14%

Mensalidade sem reajuste	Percentual de reajuste anual definido pela ANS	Valor devido referente aos meses de suspensão do reajuste anual	Mensalidade atualizada e com a parcela de recomposição a ser paga de janeiro a dezembro de 2021 ¹
R\$ 100	8,14%	$ \begin{array}{r} \text{R\$ } 8,14 \\ (\text{valor do reajuste anual}) \\ \times \\ 8 \\ (\text{meses de suspensão}) \\ = \\ 12 \times \text{R\$ } 5,43 \end{array} $	$ \begin{array}{r} \text{R\$ } 108,14 \\ + \\ \text{R\$ } 5,43 \\ = \\ \text{R\$ } 113,57 \\ (\text{mensalidade com reajuste e retroativo}) \end{array} $

Fonte: ANS. Disponível em: <<http://bit.ly/2QhJm2B>>.

Nota: ¹ Sem considerar mudança de faixa etária no período.

Ademais, em agosto de 2020, excetuando os planos antigos que não foram adaptados, a ANS anunciou a suspensão por 120 dias dos reajustes que já haviam sido aplicados pelos planos de saúde coletivos por adesão e empresariais com menos de trinta vidas,⁶⁶ durante os meses de setembro a dezembro de 2020. Para os contratos que foram reajustados por mudança de faixa etária entre janeiro e agosto de 2020, a parcela referente ao percentual de reajuste também não pode ser cobrada nos meses de setembro a dezembro de 2020.

Paralelamente, ao contrário das expectativas, as recomendações de isolamento social significaram a redução da procura por serviços médico-hospitalares na saúde suplementar, e, em alguns casos, da demanda espontânea. Desse modo, com menores despesas assistenciais as operadoras apresentaram resultado líquido positivo em 2020, favorecidas pela redução da taxa de sinistralidade (ANS, 2020d). Do lado dos consumidores, a situação foi diversa diante da elevada taxa de desemprego e da redução da renda *per capita*, que associadas ao recrudescimento da inflação, tiveram efeitos negativos sobre o poder aquisitivo das famílias.

Em um quadro de pandemia, os desafios da regulação do mercado de planos de saúde tornam-se ainda mais complexos, e qualquer solução técnica deve respeitar o interesse público. Há assimetria evidente entre o poder econômico das empresas e os consumidores, cabendo à ANS a responsabilidade de equilibrar as forças entre esses agentes econômicos.⁶⁷

66. Os reajustes suspensos em 2020 nesse segmento do mercado serão cobrados retroativamente em 2021. Os valores relativos à suspensão dos reajustes no período de setembro a dezembro de 2020 deverão ser diluídos em doze parcelas iguais e sucessivas, de janeiro a dezembro de 2021.

67. Ver Ocké-Reis, Fiuza e Coimbra (2019) e Ocké-Reis, Martins e Drach (2021).

4 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA O PERÍODO PÓS-COVID

A resposta brasileira no combate à Covid-19 no campo da saúde foi limitada por questões fiscais, estruturais e organizacionais do SUS, algumas anteriores ao surgimento do novo coronavírus, bem como pela conjuntura política atual, caracterizada por extrema polarização e ideologização.

No tocante às questões fiscais, a crise econômica de meados da década passada e a implementação de políticas de austeridade fiscal impactaram o financiamento do SUS. Houve queda de arrecadação nos três entes da Federação em anos recentes e uma importante redução do gasto da União com a saúde com a aprovação do teto de gastos, como visto no gráfico 1. Para o enfrentamento da pandemia em 2020, foi preciso flexibilizar temporariamente essa limitação, mas há grandes incertezas sobre o futuro. Na vigência da EC nº 95/2016, a ampliação de recursos deve vir por uma possível aprovação pelo Congresso Nacional da prorrogação da vigência do estado de calamidade pública em 2021, para justificar que despesas decorrentes direta ou indiretamente da pandemia sejam executadas acima do teto de gastos do ano.⁶⁸

A prorrogação do estado de calamidade pública é necessária especialmente porque o custeio da oferta de vacinas anticovid à população exigirá a destinação de significativo montante de recursos, dificilmente alcançável por realocação daqueles inicialmente previstos no PLOA 2021 do MS. Além disso, há demanda reprimida em relação ao demais atendimentos do SUS (consultas, cirurgias eletivas, entre outros), decorrente da postergação da busca por atendimento por parte da população e do cancelamento ou adiamento das agendas por parte dos estabelecimentos de saúde. Mais cedo ou mais tarde essa demanda impactará o SUS e exigirá maior esforço de alocação de recursos, o que poderá ocorrer tão logo a epidemia esteja controlada. Também parece cada vez mais real o surgimento de uma segunda onda da pandemia no Brasil, mais intensa do que a primeira, a exemplo do que está sendo observado em vários países europeus. Nesse caso, pode-se esperar aumento da pressão para a prorrogação do auxílio emergencial, pois é provável que os estados tenham que adotar medidas mais rígidas de distanciamento social já no começo de 2021. Se não implementarem tais medidas, o SUS poderá não ser capaz de absorver a demanda por atendimento, instalando-se o caos na saúde pública.

68. Além dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para destinação ao SUS em 2020 pelo MS, as ações e os serviços implementados para enfrentamento da pandemia demandaram mais R\$ 47 bilhões em créditos extraordinários. Esse valor representa mais da metade do orçamento do ano da pasta. Além dos R\$ 21,6 bilhões de saldo dos créditos extraordinários não executados em 2020 que foram reabertos em 2021 (exclusivamente para as vacinas), ainda serão necessários recursos para enfrentamento da Covid-19 em 2021 não previstos no orçamento do MS no PL de 2021. Ademais, as filas que se formaram pela postergação dos atendimentos aumentarão a necessidade de mais recursos para a saúde.

Em relação aos problemas estruturais do SUS, o processo de regionalização inconcluso da saúde no Brasil, evidenciado pelos vazios assistenciais em grande parte do território, revelou dificuldades para garantia da integralidade do cuidado. A escassez de leitos de UTI no setor público e a alta dependência da contratação desses leitos no setor privado explicitaram importante fragilidade do sistema. Os investimentos públicos estão aquém do necessário para a ampliação da oferta de serviços de MAC e a regulação da rede de serviços, pública e privada, ainda precisa ser equacionada. A coordenação dessa rede foi notadamente limitada, considerando as unidades públicas de saúde. A APS poderia ter desempenhado papel muito mais significativo durante a pandemia, em articulação aos serviços de MAC, o que poderia ter contribuído para a contenção da transmissão da doença, para o atendimento dos casos leves de Covid, o referenciamento adequado dos casos moderados e graves, e para a manutenção dos atendimentos aos usuários com outras queixas de saúde. Os ACS, que constituem ativo importante do SUS, aparentemente, atuaram em menor intensidade do que poderiam, tendo contribuído para tanto a condução insatisfatória por parte do MS na coordenação do sistema. A esse respeito, as perspectivas são de menor protagonismo do governo federal, que vem abrindo mão da prerrogativa de definir a alocação de recursos em favor dos deputados e senadores, com a ampliação da execução de despesas em ASPS por meio de emendas parlamentares. Além das possíveis iniquidades que esse tipo de alocação pode causar, promove-se o enfraquecimento do mecanismo de indução federal de políticas e programas nacionais.

A garantia da vacinação em massa é o caminho para sairmos dessa crise. A Comissão Europeia estabeleceu, em junho de 2020, uma estratégia para os países do bloco que incluía, entre outros: i) uma estratégia global; ii) garantia do acesso equitativo a todos os cidadãos da União Europeia; iii) garantia da produção suficiente de vacinas; e iv) adaptação do marco regulatório para a atual situação de urgência, incluindo a flexibilização normativa para acelerar o processo de desenvolvimento, autorização e disponibilização de vacinas, sem abrir mão da segurança e eficácia (Comisión Europea, 2020). As etapas dessa estratégia demarcam o que é importante para garantir o acesso a vacinas em situação de pandemia.

Como mencionado anteriormente, no Brasil, o Programa Nacional de Imunizações tem tradição e capacidade para realizar campanhas nacionais de vacinação, já tendo executado campanhas com 130 mil postos de vacinação (Brasil, 2003). Além disso, o país conta com laboratórios oficiais com capacidade para incorporar a produção de vacinas e rapidamente ampliar o acesso da população, inclusive podendo se tornar uma liderança na América Latina. Esse processo passa pela capacidade de o país realizar acordos internacionais e de se colocar como um

importante ator no cenário internacional em disputa pelo acesso e pela produção de vacinas. Para isso, a coordenação federal e a atuação da diplomacia brasileira são fundamentais.

Quando se considera que o objetivo é alcançar a imunidade coletiva o mais rápido possível, na América Latina, a estratégia do governo central do Chile de fechar acordos com as empresas Sinovac e Pfizer parece ter sido acertada, visto que, em 19 de março de 2021, 26% da população do país já havia recebido a primeira dose e 14% as duas doses do imunizante. A estratégia chilena é a de alcançar quase 30% da população vacinada com as duas doses já no primeiro trimestre de 2021 (Chile, 2021).

Se não houver uma coordenação federal no Brasil, a busca pela imunidade coletiva pode ampliar a tensão nas relações federativas e comprometer, inclusive, uma das mais bem-sucedidas intervenções do SUS, o PNI. Desde 1973, a coordenação federal sempre foi decisiva para o sucesso das campanhas de vacinação, tornando-se ainda mais urgente em situações de pandemia. Caso ela não ocorra, abrir-se-ia margem para o surgimento de programas de vacinação estaduais e fragilizar-se-iam as estratégias de controle de doenças no país, que carecem de certo grau de centralização na sua implementação.

A título de conclusão, pode-se dizer que, apesar das enormes consequências negativas desencadeadas pela Covid-19 nos âmbitos econômico, político e social no Brasil, a pandemia contribuiu para mudar a percepção de parte dos brasileiros sobre o SUS.⁶⁹ Ainda que com deficiências em algumas regiões, o sistema foi capaz de atender à população e se mostrou resiliente em contexto de grandes adversidades. Formadores de opinião que no passado recente não lhes davam importância e atenção passaram a reconhecer publicamente a relevância da sua existência e de seu caráter universal. Essa percepção da centralidade do SUS foi responsável pela mobilização recente de pessoas e instituições, especialmente por meio das redes sociais, contra o Decreto nº 10.530/2020, cujas disposições foram interpretadas como uma abertura para a privatização do sistema. A pressão resultou na revogação dessa norma em cerca de 24 horas.⁷⁰

Mas, mesmo que esse apoio represente uma certa esperança quanto à defesa do sistema diante das dificuldades que se avizinham, ele ainda parece insuficiente para evitar grandes choques sobre o sistema em decorrência do quase certo aumento

69. Segundo dados de uma pesquisa realizada em abril de 2020, seis em cada dez pessoas das classes média e alta do município de São Paulo passaram a valorizar mais o SUS com a pandemia de Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/2IZ8yaV>>. Acesso em: 17 dez. 2020. Em outra pesquisa realizada pelo Ibope, verificou-se crescimento da confiança da população brasileira no SUS entre julho de 2019 e setembro de 2020 em 11 pontos, de 45% para 56% da população (Toledo, 2020).

70. O Decreto nº 10.530/2020 autorizava a realização de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a construção, a modernização e a operação de unidades básicas de saúde, na forma de projetos-pilotos. Ver Mendes (2020).

de casos de Covid-19 no início de 2021, dos conflitos do governo federal com alguns governos estaduais e municipais em razão das medidas para contenção da pandemia, da ausência de coordenação federativa das ações de enfrentamento à doença no território nacional e do desestímulo à imunização por meio da veiculação de informações falsas.

REFERÊNCIAS

AHLANDER, J.; POLLARD, J. Sweden failed to protect elderly in Covid pandemic, commission finds. **Reuters**, 15 Dec. 2020. Disponível em: <<http://reut.rs/3mJRNP0>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

AJZENMAN, N.; CAVALCANTI, T.; DA MATA, D. **More than words**: leaders' speech and risky behavior during a pandemic. Cambridge: University Cambridge; Institute for New Economic Thinking, 2020. (Cambridge Working Papers in Economics, n. 2034). Disponível em: <<https://bit.ly/3mAkM7Y>>. Acesso em: 29 out. 2020.

AN, B. Y.; TANG, S.-Y. Lessons from Covid-19 Responses in East Asia: institutional infrastructure and enduring policy instruments. **The American Review of Public Administration**, v. 50, n. 6-7, p. 790-800, 2020.

ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. Boletim Covid-19. **Saúde Suplementar**, Rio de Janeiro, nov. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3rm2UB3>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. **ANS determina suspensão de reajustes de planos de saúde por 120 dias**. Rio de Janeiro: ANS, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2HRIv3>>.

_____. **ANS define que recomposição do reajuste suspenso em 2020 será parcelada em 12 meses**. Rio de Janeiro: ANS, 2020c. Disponível em: <<http://bit.ly/3mIGR3Z>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. **16ª Reunião Extraordinária de Diretoria Colegiada de 2020**. Rio de Janeiro: ANS, 2020d. (Nota Técnica n. 4). Disponível em: <<https://bit.ly/3vZVB4b>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. **Aposentados e demitidos**. Brasília: ANS, [s.d.]a. Disponível em: <<http://bit.ly/3q7f7s7>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

_____. **Metodologia de cálculo**. Brasília: ANS, [s.d.]b. Disponível em: <<http://bit.ly/38jwujh>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

AQUINO, E. M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de Covid: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2423-2446, 2020.

BENEVIDES, R. P. S. **As transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde em 2016**. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 46).

_____. **Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária: o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica). No prelo.

BIERNATH, A. Vacina de Oxford/AstraZeneca: sucessão de erros põe em xeque resultados. **BBC News Brasil**, 20 nov. 2020. Disponível em: <<http://bbc.in/37uh3o1>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BOUSQUAT, A. *et al.* **Desafios da atenção básica no enfrentamento da pandemia da Covid no SUS**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Pesquisa em APS Abrasco, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/2OcuFK8>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Imunizações: 30 anos**. Brasília: MS, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3s8TZ60>>. Acesso em: mar. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde**. Brasília: MS, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3m7QCK2>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do sistema. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/3p2Biik>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://bit.ly/2MOuwf6>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3r0HjNB>>.

_____. Resolução nº 23, de 17 de agosto de 2017. Estabelece diretrizes para os processos de regionalização, planejamento regional integrado, elaborado de forma ascendente, e governança das redes de atenção à saúde no âmbito do SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/3m9h598>>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Programa Mais Médicos**. Brasília: MS, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/37SwjeT>>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. Resolução nº 37, de 22 de março de 2018. Dispõe sobre o processo de planejamento regional integrado e a organização de macrorregiões de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/367FWW7>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019. Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dVB1JS>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da atenção primária à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/35qF2SF>>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 828, de 17 de abril de 2020. Altera a Portaria de Consolidação nº 6/2017/GM/MS, para dispor sobre os Grupos de Identificação Transferências federais de recursos da saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3cIdPhJ>>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. Decreto nº 10.283, de 20 de março de 2020. Institui o Serviço Social Autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/34vHTL2>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Mais Médicos**. Editais abertos e anteriores. Brasília: MS, 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/35yfJOA>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Doença pelo coronavírus 2019. **Boletim Epidemiológico**, Brasília, n. 8, 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/35ETyqd>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus: Covid-19**. Brasília: MS, 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3crqkVv>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Orientações do Ministério da Saúde para manuseio medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid**. Brasília: MS, 2020f. Disponível em: <<https://bit.ly/2XOSRYr>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Medida Provisória nº 1.015, de 17 de dezembro de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020g. Disponível em: <<https://bit.ly/2O0MSxl>>. Acesso em: 17 set. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Ministério da Saúde divulga balanço de ações no combate à pandemia**. Brasília: MS, 2020h. Disponível em: <<https://bit.ly/32CGVLW>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Publicada MP que abre crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões para vacinação contra Covid-19**. Brasília: ME, 2020i. Disponível em: <<http://bit.ly/3njKKg9>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

_____. Ministério da Economia. Receita Federal. **Conceito de gasto tributário**. Brasília: Receita Federal, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/35Xshz2>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

CAETANO, R. *et al.* Desafios e oportunidades para telessaúde em tempos da pandemia pela Covid: uma reflexão sobre os espaços e iniciativas no contexto brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, 2020.

CALLAWAY, E. The race for coronavirus vaccines: a graphical guide. **Nature**, London, v. 580, n. 7805, p. 576-577, 2020.

CAMARGO JUNIOR, K. R. Lá vamos nós outra vez: a reemergência do ativismo antivacina na internet. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, supl. 2, 2020.

CAMPOREZ, P. MP de Contas diz que testes vencidos mostram inépcia do governo e pede investigação. **O Estado de S.Paulo**, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/38BU0qK>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

CARAM, B.; PUPO, F. Gasto com pandemia já consumiu dez vezes espaço aberto no teto de 2020. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37xgfPt>>. Acesso em: 21 out. 2020.

CARVALHO, A. L. B. *et al.* Regionalização no SUS: processo de implementação, desafios e perspectivas na visão crítica de gestores do sistema. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1155-1164, 2017.

CASTRO, L. F. Governo testa remédio ‘secreto’ contra Covid; especialista pede cautela. **Veja**, São Paulo, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bMIolN>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Considerações sobre o Programa Mais Médicos**. Brasília: CFM, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34xpGwC>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Parecer nº 4, de 16 de abril de 2020. Considera o uso da cloroquina e da hidroxicloroquina, em condições excepcionais, para o tratamento da Covid. Brasília: CFM, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2H1iq2t>>. Acesso em: 16 set. 2020.

CHILE. **Yo me vacuno**. Santiago: 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3rccZzr>>. Acesso em: 19 mar. 2021

CHINA becomes first major economy to recover from Covid-19 pandemic. The Guardian, 19 Oct. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34v53RF>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CHOWDHURY, M. S.; RATHOD, J.; GERNESHEIMER, J. A. Rapid systematic review of clinical trials utilizing chloroquine and hydroxychloroquine as a treatment for Covid. **Academic Emergency Medicine**, Philadelphia, v. 27, n. 6, p. 493-504, 2020.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Senado aprova piso salarial para ACS e ACE**; CNM espera veto presidencial e reforça impacto negativo nos municípios. Brasília: CNM, 2018a. Disponível em: <<http://bit.ly/2KALBv0>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____. **Saída dos cubanos do Mais Médicos afeta 28 milhões de brasileiros**. Brasília: CNM, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3kx9UXV>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS; CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. **Nota sobre a proposta de Medida Provisória nº 827/2018**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/37uTvzo>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

CNTS – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE. **Ministério da Saúde ainda não definiu compra de seringas e agulhas para vacinação contra Covid-19**. CNTS, 8 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ajCD08>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

COELHO, C. *et al.* Regras permitem romper com teto de gastos sem abandonar ajuste fiscal. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 4 set. 2020.

COLETTA, R. D. *et al.* Governo federal quer que paciente se responsabilize por efeito de vacina, diz relator de MP. **Folha de S.Paulo**, dez. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3r64Vkc>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

COMISIÓN EUROPEA. Estrategia de la UE para las vacunas contra la Covid-19. Bruselas, 17 de junio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tApDtu>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

COMPRA de seringas fracassa e Saúde garante menos de 3% do que precisa. **Correio Braziliense**, 29 dez. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3rZFGB7>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

COSEMS/RJ – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO. **Programa Previne Brasil**: cenários de risco de perda de recursos para o ano de 2021. Rio de Janeiro: Cosems/RJ, 2020. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<https://bit.ly/3oqPUZn>>. Acesso em: 26 out. 2020.

COSEMS/SP – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE DE SÃO PAULO. **Nota Técnica Cosems/SP**: novo modelo de financiamento da atenção primária em saúde. São Paulo: Cosems/SP, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3kxOrOy>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Nota do Cosems/SP**: Programa Médicos pelo Brasil. São Paulo: Cosems/SP, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2HxCCcG>>. Acesso em: 26 out. 2020.

COVID-19: governo anuncia resultado de ensaio clínico com nitazoxanida. **Agência Brasília**, Brasília, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3koSwVb>>. Acesso em: 23 out. 2020.

CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da vigilância em saúde à epidemia da Covid. **Epidemiologia & Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 1, 2020.

DATAFOLHA: 73% dizem que pretendem tomar vacina contra Covid-19, e 56% acham que ela deve ser obrigatória. **Portal G1 Notícias**, dez. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/2LrIUN2>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

DAUMAS, R. P. *et al.* O papel da atenção primária na rede de atenção à saúde no Brasil: limites e possibilidades no enfrentamento da Covid. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020.

DWEK, E.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, P. (Coords.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

EC – EUROPEAN COMMISSION. **European Economic Forecast**: Summer 2020 (Interim). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

FEHN, A. *et al.* **Vulnerabilidade e déficit de profissionais de saúde no enfrentamento da Covid-19**. São Paulo: IEPS, 2020. (Nota Técnica, n. 20).

FERGUSON, N. M. *et al.* **Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce Covid-19 mortality and healthcare demand**. Londres: Imperial College Covid-19 Response Team, 2020.

FIGUEIREDO, A. *et al.* Mapping global trends in vaccine confidence and investigating barriers to vaccine uptake: a large-scale retrospective temporal modelling study. **The Lancet**, London, 10 set. 2020.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Ensaio clínico**. Fiocruz, [s.d.]. Ver: <<https://bit.ly/3mCf1Yu>>. Acesso em: 16 set. 2020.

FIUZA, E. P. S.; MARINHO, A.; OCKÉ-REIS, C. O. **A nova metodologia de reajuste dos planos de saúde medirá os custos, os preços e a eficiência das operadoras?** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 90.)

FONTANET, A.; CAUCHEMEZ, S. Covid-19 herd immunity: where are we? **Nature Reviews Immunology**, v. 20, p. 583-584, 2020.

FPA – FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA. **Municípios distribuem kit Covid com cloroquina para pacientes no estágio inicial da doença**. FPA, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fa3dff>>. Acesso em: 10 set. 2020.

FUNCIA, F. R. Não deixe o governo federal reduzir em R\$ 35 bilhões o orçamento da saúde no PL de diretrizes orçamentárias (PLDO) 2021 da União. **Domingueira da Saúde**, Campinas, n. 36, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34i5gGC>>. Acesso em: 30 set. 2020.

FUNCIA, F. R.; BENEVIDES, R. P. S.; OCKÉ-REIS, C. O. **Boletim da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS) de 28/10/2020**. Brasília: CNS, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2XXTEWm>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

GARCIA, D. Pandemia fez país atingir menor nível de ocupação em quase 30 anos. **Folha de S.Paulo**, nov. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3aD6Tn1>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

GIOVANELLA, L.; FRANCO, C. M.; ALMEIDA, P. F. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1475-1482, 2020.

GOMES, P. H. Bolsonaro diz que vacinação contra a Covid não será obrigatória. **G1**, 19 out. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3mgZgVU>>. Acesso em: 23 out. 2020.

GRAGNANI, J. Covid-19: o que deu errado na ‘exemplar’ Alemanha, que tem nova onda de mortes e cancela Natal. **BBC News**, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3hcl2IS>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

GUIMARÃES, R. Vacinas anticovid: um olhar da saúde coletiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3579-3585, 2020.

GOVERNO Federal negocia com Butantan compra da CoronaVac. **Poder 360**, dez. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/38dTgaX>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

GPMB – GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD. **A world at risc**: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. Geneva: WHO, 2019.

GUEDES nega prorrogação de auxílio e estado de calamidade para 2021. **Poder 360**, dez. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3at5RcS>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

HARZHEIM, E. *et al.* Ações federais para apoio e fortalecimento local no combate ao Covid: a atenção primária à saúde (APS) no assento do condutor. **Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2493-2497, 2020.

HUANG, Y. I. *et al.* Saving China from the Coronavirus and Economic Meltdown: experiences and lessons (March 16, 2020). **Social Science Research Network**, 7 Apr. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3nKhJLr>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Idec vai à Justiça por suspensão dos reajustes de planos da saúde a todos**. Brasília: Idec, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/322uAjl>>. Acesso em: 31 out. 2020.

IESS – INSTITUTO DE ESTUDOS DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Desemprego explica a queda do total de beneficiários de planos de saúde, aponta IESS**. São Paulo: IESS, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3okQFCW>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

IJID – INTERNATIONAL JOURNAL OF INFECTIOUS DISEASES. Advancing Covid vaccines: avoiding different regulatory standards for different vaccines and need for open and transparent data sharing. **International Journal of Infectious Diseases**, Hamilton, v. 98, p. 501-502, 2020.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento de 2021 mantém equilíbrio fiscal acima das necessidades da população**. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33faflu>>. Acesso em: 30 set. 2020.

INSTITUTO BUTANTAN. **Conep aprova realização da terceira fase de ensaios clínicos de vacina contra Covid**. 9 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33hT3kw>>. Acesso em: 11 set. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Saúde. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 111-156, 2018.

ITA – INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. **This is a best prospect industry sector for this country. Includes a market overview and trade data**. Washington, D.C.: ITA, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nJ8JpW>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

JACCOUD, L.; VIEIRA, F. S. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2399).

JOHN, T. J.; SAMUEL, R. Herd immunity and herd effect: new insights and definitions. **The European Journal of Epidemiology**, v. 16, p. 601-606, 2000.

KOIKE, B. Planos de saúde têm mais lucro no 2º tri: Covid-19 contribuiu para reduzir procedimentos médicos e a taxa de sinistralidade. **Valor Econômico**, ago. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/34B0i8E>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

LAMBERT, L. Real unemployment rate soars past 20% and the U.S. has now lost 26.5 million jobs. **Fortune**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tr8v9w>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

LAWRENCE, F. Strategy for a Pandemic: The UK and Covid-19. **Survival**, v. 62, n. 3, 25-76, 2020.

LEGIDO-QUIGLEY, H. *et al.* The resilience of the Spanish health system against the Covid-19 pandemic. **Lancet Public Health**, 2020.

LI, S. L. *et al.* Social and racial inequalities in Covid-19 risk of hospitalisation and death 1 across São Paulo state, Brazil. **MedRxiv preprint**, Dec. 13, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/38v3PX9>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

LIMA, L. D. *et al.* Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, p. 2881-2892, 2012.

MACHADO, C. L. *et al.* A “**Imunidade de rebanho**” é eficaz no combate ao coronavírus? Belo Horizonte: UFMG, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3azvDwl>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

MAIS DE 600 cidades podem ficar sem médicos: programa terá 10 mil vagas abertas. **Congresso em Foco**, Brasília, 17 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/35yWgxj>>. Acesso em: 26 out. 2020.

MARINHO, A. **A proposta de adoção de fila única nas unidades de terapia intensiva e nas demais internações hospitalares, durante a pandemia de Covid no Brasil**: considerações teóricas do campo da economia da saúde sobre as alternativas disponíveis. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 65). Disponível em: <<https://bit.ly/2HuZYQc>>. Acesso: 24 set. 2020.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF recorre ao TRF1 para que União, estado de Goiás e município de Goiânia disponibilizem medicamentos para tratamento precoce dos pacientes com a covid-19**. MPF, 3 ago. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3m7ifCV>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **MPF firma acordo parcial na ação sobre medicamentos do Protocolo Covid.** MPF, 22 maio 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3m3lMCa>>. Acesso em: 10 set. 2020.

MASSARANI, L.; LEAL, T.; WALTZ, I. O debate sobre vacinas em redes sociais: uma análise exploratória dos links com maior engajamento. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, supl. 2, 2020.

MASSUDA, A. Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: avanço ou retrocesso? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1181-1188, 2020.

MEDINA, M. G. *et al.* Atenção primária à saúde em tempos de Covid: o que fazer? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, 2020.

MENDES, G. Após pressão, Bolsonaro recua e revoga decreto sobre privatização no SUS. **Congresso em Foco**, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34OQngt>>.

MERKEL pede que alemães “fiquem em casa” para deter a pandemia. **DW Brasil**, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/31H9h6E>>. Acesso em: 26 out. 2020.

MORAES, R. F. **A Covid e as medidas legais de distanciamento dos governos estaduais:** análise comparativa do período de março a julho de 2020. Brasília: Ipea, 2020a. (Nota Técnica, n. 23).

_____. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social:** comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais do Brasil. Brasília: Ipea, 2020b. (Nota Técnica, n. 16).

MORETTI, B.; FUNCIA, F. R.; OCKÉ-REIS, C. O teto dos gastos e o “desfinanciamento” do SUS. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cKRakK>>. Acesso em: 30 set. 2020.

MOROSINI, M. V.; FONSECA, A. F.; BAPTISTA, T. W. F. Previne Brasil, Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária e Carteira de Serviços: radicalização da política de privatização da atenção básica? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

MOROSINI, M. V.; FONSECA, A. F. Os agentes comunitários na Atenção Primária à Saúde no Brasil: inventário de conquistas e desafios. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe1, p. 261-274, 2018.

NORONHA, K. V. M. S. *et al.* Pandemia por Covid-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020.

OCKÉ-REIS, C. O. **SUS: o desafio de ser único.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

_____. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 2035-2042, 2018.

OCKÉ-REIS, C. O.; BENEVIDES, R. P. S.; FUNCIA, F. R. **Evolução do piso constitucional da saúde**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, no prelo).

OCKÉ-REIS, C. O.; FIUZA, E. P. S.; COIMBRA, P. H. H. **Inflação dos planos de saúde – 2000-2018**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 54.)

OCKÉ-REIS, C. O.; MARTINS, N. M.; DRACH, D. C. **Desempenho econômico-financeiro das operadoras líderes no mercado de planos de saúde (2007-2019)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Nota Técnica). No prelo.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Territorial impact of Covid-19: managing the crisis across levels of government**. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/2KV1Inl>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. Health at a Glance Europe 2020. **How resilient have European health systems been to the Covid-19 crisis?** Paris: OECD, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2JjQdpk>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

OLIVEIRA, J. Ministro da Saúde promete “plano de saída” da quarentena e diz que recuará em caso de erro de cálculo. **El País**, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mlju0H>>. Acesso em: 28 maio 2020.

OLIVEIRA, M. **Covid**: Bahia se une ao Paraná e firma acordo para vacina russa. 12 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hrIX5x>>. Acesso em: 14 set. 2020.

OLIVEIRA, R. G. *et al.* Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a Covid-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

OLIVEIRA, W. K. *et al.* Como o Brasil pode deter a Covid-19. **Epidemiologia & Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, 2020.

OPS – ORGANIZACIÓN PANAMERICA DE LA SALUD. **Covid-19 en personal de salud**. Washington, D.C.: OPS, 31 ago. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3ogzwKy>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

OYAMA, T. Caso encerrado na Suécia: a tática “light” contra o coronavírus fracassou. **Portal UOL**, 17 dez. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3pTleyL>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* Geographic access to Covid-19 healthcare in Brazil using a balanced float catchment area approach. **MedRxiv**, July 19, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/2WGazT1>>. Acesso em : 23 dez. 2020.

PEREZ-BERMEJO, M.; MURILLO-LLORENTE, M. T. **The fast territorial expansion of the Covid-19 in Spain**. Valencia, Spain: Sonev Research Group; School of Medicine and Health Sciences; Catholic University of Valencia, 2020.

PINTO, E. G. Justiça fiscal de transição no PLOA/202 para o *deficit* de 100 mil vidas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cKQ8VU>>. Acesso em: 30 set. 2020.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2497).

RACHE, B. *et al.* **Para além do custeio: necessidades de investimento em leitos de UTI no SUS sob diferentes cenários da Covid**. São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2020. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<https://bit.ly/2Ntr9um>>. Acesso em: 25 set. 2020.

SÁ, E. B. **A saúde pública e o enfrentamento da crise causada pelo coronavírus**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 68).

SANTOS, I. S. Evidência sobre o mix público-privado em países com cobertura duplicada: agravamento das iniquidades e da segmentação em sistemas nacionais de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2743-2752, 2011.

SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SANTOS, L.; FUNCIA, F. R. Histórico do financiamento do SUS: evidências jurídico-orçamentárias do desinteresse governamental federal sobre a garantia do direito fundamental à saúde. **Domingueira da Saúde**, Campinas, n. 21, maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36pNN1D>>. Acesso em: 30 set. 2020.

SAÚDE diz que não é obrigada a fornecer testes, respiradores e máscaras. **A Gazeta**, 24 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32ABb5t>>. Acesso em: 16 set. 2020.

SCHUETZE, C. F. A German Exception? Why the Country's Coronavirus Death Rate Is Low. **The New York Times**, 2020. Disponível em: <<https://nyti.ms/31Kq5d9>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SELLERA, P. E. G. *et al.* Monitoramento e avaliação dos atributos da atenção primária à saúde em nível nacional: novos desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1401-1412, 2020.

SERVO, L. M. S. **O processo de regionalização da saúde no Brasil: acesso geográfico e eficiência**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020.

SERVO, L. M. S. *et al.* **Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal: preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/2Vly0dw>>. Acesso em: 10 set. 2020.

SERVO, L. M. S.; ANDRADE, M. V.; AMARAL, P. V. M. Análise das regiões de saúde no Brasil a partir do Pacto pela Saúde: adequação da regionalização e acesso geográfico. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*, 21., 2019. Poços de Caldas, Minas Gerais **Anais...** Poços de Caldas: Abep, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35GN61M>>. Acesso em: 29 out. 2020.

TASCA, R.; MASSUDA, A. Estratégias para reorganização da rede de atenção à saúde em resposta à pandemia Covid: a experiência do sistema de saúde italiano na região de Lazio. **APS em Revista**, v. 2, n. 1, p. 20-27, 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 994/2020.** Brasília: TCU, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ourjDe>>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Relatório de acompanhamento.** Processo TC 014.575/2020-5. Brasília: TCU, 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/3hfUSVW>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

THANH LE, T. *et al.* The Covid vaccine development landscape. **Nature Reviews Drug Discovery**, London, v. 19, n. 5, p. 305-306, 2020.

TITHERADGE, D.; KIRKLAND, F. Coronavirus: Did ‘herd immunity’ change the course of the outbreak? **BBC News**, July 20, 2020. Disponível em: <<http://bbc.in/2WGbBlj>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

TOLEDO, J. R. Confiança no SUS tem crescimento recorde na pandemia. **Folha de S.Paulo**, nov. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3nuQ9lo>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

TORRES, R. Agente de combate a endemias. **Revista Poli: saúde, educação e trabalho**, n. 3, de jan./fev. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3rZ5mOh>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

VASCONCELLOS-SILVA, P. R.; CASTIEL, L. D. Covid, as *fake news* e o sono da razão comunicativa gerando monstros: a narrativa dos riscos e os riscos das narrativas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, 2020.

VEJA a cronologia da disputa entre Bolsonaro e Doria em torno da vacina contra a Covid-19. **G1**, 12 dez. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3mw7Tvg>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

VERDÉLIO, A. Covid: Bolsonaro quer cloroquina para pacientes com sintomas leves. **Agência Brasil**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2DQjZPK>>. Acesso em: 10 set. 2020.

VIANA, A. L. A.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 807-817, 2009.

VIDALE, G. Governo federal ignora proposta de compra de vacina da Pfizer. **Veja**, 14 out 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3oGgDQF>>. Acesso em: 17 dez. 2020

VIEIRA, A. L.; ÁLVARES, J. G. Acordos de compensação tecnológica (*offset*). **Revista da Secretaria de Economia e Finanças do Exército**, Brasília, v. 1, p. 20-29, 2018.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. S. Controvérsias sobre o Novo Regime Fiscal e a apuração do gasto mínimo constitucional com saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 441-506, 2018.

_____. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2516).

VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, 2020.

VIEIRA, R. S.; SERVO, L. M. S. **Estimativas de custos dos recursos humanos em atenção básica: equipes de saúde da família (ESF) e equipes de saúde bucal (ESB)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 16).

WESTCOTT, B. China's top leaders meet to plan next five years as coronavirus rebuilding begins. **CNN**, Oct. 2020. Disponível em: <<https://cnn.it/31LPuD8>>. Acesso em: 26 out. 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Managing epidemics: key facts about major deadly diseases**. Geneva: World Health Organization, 2018.

_____. **Considerations in adjusting public health and social measures in the context of Covid-19: interim guidance**. Geneva: WHO, 2020a.

_____. **Critical preparedness, readiness and response actions for Covid-19: Interim guidance**. Geneva: WHO, 2020b.

_____. **Draft landscape of Covid candidate vaccines – 8 September 2020**. Geneva: WHO, 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/35AXidZ>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Coronavirus Disease (Covid-19) Dashboard**: Dados de 25 out. 2020. Geneva: WHO, 2020d. Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>.

ZHANG, S. *et al.* Covid-19 containment: China provides important lessons for global response. **Frontiers of Medicine**, v. 14, n. 2, p. 215-219, 2020.

EDUCAÇÃO¹

1 APRESENTAÇÃO

A educação brasileira foi seriamente atingida pela Covid-19, em suas vertentes pública e privada e nos segmentos básico e superior. Esse cenário gerou desafios sem precedentes, sendo muito debatido na arena pública desde março de 2020. As escolas são instituições que concentram pessoas e isso, *per se*, representa um risco sanitário.

Decorre daí que o fechamento das escolas representou uma das medidas iniciais que caracterizaram a quarentena, e a sua reabertura, no início de outubro de 2020, ainda é um processo incipiente, com muitas variações entre as Unidades da Federação (UFs), contando, ainda, com uma volta bastante parcial do seu público. A tendência relativa à retomada das atividades escolares é incerta, pois professores, pais e alunos ainda hesitam em fazê-lo, considerando que isso os coloca diante de um dilema: estimular o retorno para restabelecer a sociabilidade, atenuando os efeitos psicológicos e sociais decorrentes do isolamento, ou mantê-lo, para evitar os riscos que decorrem da pandemia.

Para lidar com os desafios impostos pela quarentena, a educação básica e a superior precisaram adotar as aulas remotas, com a necessidade de adaptação de professores, alunos, pais e das próprias instituições de ensino. Em geral, o público da educação presencial não estava afeito a essa abordagem, e as exigências impostas pela pandemia não poderiam fazer com que fosse adotada, *ad hoc*, a educação a distância (EAD) – que possui metodologia própria com professores treinados ao ensino via ambiente virtual e que utiliza material didático adaptado à situação –, pelo simples fato de que as escalas de cobertura requeridas, com especial destaque para a educação básica, não estavam disponíveis em março de 2020, quando as escolas foram fechadas.

As circunstâncias geradas pela pandemia, no ambiente escolar, colocaram em relevo as aguçadas desigualdades que representam a marca da sociedade brasileira, ao revelar as diferenças entre gerações de professores para a utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) e, muito especialmente, entre alunos que, não raro, residem em ambiente mal adaptados às atividades escolares,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/educacao>

sem a disponibilidade de equipamentos de telefonia móvel, computacionais ou mesmo de internet via banda larga para ter acesso a esse universo que passou a ser simbiote com o sistema escolar.

Diante do cenário exposto até o aqui, o capítulo buscará analisar o universo de informações e desafios inerente ao sistema educacional brasileiro, com vistas a organizar o debate e propiciar ao leitor um volume de informações coerente e multifacetado para compreender esse cenário. Além disso, haverá um esforço para analisar o que pode ser feito em matéria de políticas públicas para superar os atuais desafios. Assim, o capítulo contará, além desta apresentação, com duas seções adicionais: a primeira apresenta e analisa as principais medidas de políticas públicas em educação em 2019 e 2020 na educação básica e na superior; enquanto a segunda se aprofunda em temas relativos a esse escopo em meio à pandemia, colocando em destaque os desafios que daí decorrem. Ao final, será apresentada a conclusão do estudo.

2 PRINCIPAIS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seção que se inicia tem por meta colocar em relevo as principais proposições de políticas públicas da esfera federal de governo, com foco em 2019 e 2020. Esta seção será composta por subseções focalizando o ensino básico e o superior.

2.1 Principais propostas para a educação básica

A atual gestão do Ministério da Educação (MEC) avançou em duas áreas por ela priorizadas: a alfabetização e o fomento das escolas cívico-militares.² Nesse sentido, ainda em 2019, tal ministério lançou a Política Nacional de Alfabetização (PNA) em abril³ e o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)⁴ em setembro, ações estas para implementar o novo ensino médio e o fluxo escolar e a aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental. Por fim, o novo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi aprovado em 2020.

2.1.1 Alfabetização

Dois princípios que guiam as ações e os programas que constituem a PNA são o foco no método de alfabetização, baseado nas ciências cognitivas, e a centralidade da família no processo de alfabetização das crianças. Nesse contexto, o programa Tempo de Aprender visa difundir: o método fônico na alfabetização com ações voltadas para a formação continuada de professores alfabetizadores e de gestores educacionais que

2. Para uma análise da nova estrutura do MEC, ver o capítulo *Educação*, do Boletim de Políticas Sociais (BPS), n. 27 (Ipea, 2020). Com o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, a subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares se tornou uma diretoria da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC.

3. As informações da PNA, de seus programas e ações estão disponíveis no link: <<https://bit.ly/3dHYSyx>>.

4. O decreto que institui o Pecim está disponível em Brasil (2019a).

trabalham no ciclo de alfabetização; a democratização de recursos educacionais para a alfabetização; a avaliação do nível de alfabetização dos alunos e das ações no âmbito da PNA; e a valorização dos profissionais alfabetizadores por meio de uma premiação por desempenho. Apesar de ter avançado na definição das ações que compõem o Tempo de Aprender e nas parcerias com instituições para realizar essas ações, a maior parte delas não foi concretizada em 2020.

A principal realização do Tempo de Aprender foi a disponibilização de um curso de formação continuada em práticas de alfabetização *on-line* para os professores das redes que aderiram ao programa. O *site* do programa destaca que a formação é voltada à prática da alfabetização, para saber lidar com os desafios desse ciclo. Também está prevista uma formação para gestores educacionais – diretores, coordenadores pedagógicos e secretários de Educação – a ser elaborada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), todavia ela não foi disponibilizada *on-line* em 2020.

Outras ações anunciadas, porém não concretizadas em 2020, são formações presenciais e bolsas de intercâmbio para professores alfabetizadores realizarem o curso Alfabetização Baseada na Ciência, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Esse projeto conta com a parceria da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para selecionar e implementar as bolsas. O objetivo é que os professores que tenham realizado o curso adaptem o método aprendido em Portugal para as escolas brasileiras.

O segundo eixo do programa Tempo de Aprender tem a finalidade de democratizar o acesso a recursos educacionais para a alfabetização, ações importantes para dar condições aos professores de aplicarem seus conhecimentos à realidade da sala de aula. Para tanto, o MEC está desenvolvendo, em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG), o Sistema On-line de Recursos para a Alfabetização (Sora), que conta com estratégias de ensino, atividades, avaliações e uma ferramenta para construção de planos de aula disponibilizada aos professores alfabetizadores das redes públicas que aderirem a esse programa.

Outra ação anunciada nesse eixo é o apoio financeiro às escolas para o custeio de assistentes alfabetizadores por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ademais, o MEC se comprometeu em elaborar uma avaliação, de forma amostral, das escolas que participam do programa, para analisar seu impacto. Essas avaliações não ocorreram em 2020.

Em consonância com o reconhecimento da centralidade da família no processo de alfabetização, o MEC lançou o programa Conta pra Mim. Voltado ao fomento da literacia familiar, o programa visa estimular os pais e os cuidadores de crianças em idade pré-escolar a ler, contar histórias e brincar com seus filhos, preparando-os

para a alfabetização na escola. O Conta pra Mim foi lançado em 2019 e, no início de 2020, o MEC publicou uma série de vídeos *on-line* de caráter didático-informativo, voltado aos pais e cuidadores, sobre a importância de ler e brincar com as crianças pequenas e com dicas de como incorporar essas atividades no dia a dia. Além disso, o ministério disponibilizou, na página do programa, áudios com contação de histórias, cantigas e fábulas. Livros com histórias, fábulas e imagens voltados para as crianças na primeira infância também estão disponíveis no *site* para *download* e impressão.

O programa previa para 2020 oficinas destinadas às famílias para transmitir técnicas de literacia infantil, mas esses encontros não foram realizados em 2020 devido às medidas de distanciamento social. O principal desafio do Conta pra Mim é chegar às famílias com baixo capital cultural e incentivar os adultos que não tem hábito da leitura, livros infantis em casa e dispositivos com acesso à internet a lerem para seus filhos. Essa é uma iniciativa muito importante, pois diversos estudos, citados inclusive pelo MEC, destacam que crianças estimuladas na primeira infância por meio de leituras e brincadeiras apresentam melhores resultados ao longo de sua escolarização. Portanto, a realização desses encontros presenciais, quando possíveis, contribuirá para reduzir as desigualdades ligadas à origem social e ao nível de capital cultural dos pais que incidem sobre as oportunidades escolares de crianças desde a primeira infância.

2.1.2 Melhora da aprendizagem e do fluxo escolar nos ensinos fundamental e médio

O principal desafio nos ensinos fundamental e médio é garantir a aprendizagem de todos os alunos na idade certa. A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) utiliza o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) como indicador de aprendizagem na idade certa. Apenas o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental ultrapassou a meta estabelecida nesse plano para 2019 (a meta para 2019 era de 5,7 e o Ideb medido foi de 5,9). Nos anos finais do ensino fundamental, o Ideb de 4,9 em 2019 ficou aquém da meta de 5,2. No ensino médio, a distância foi maior entre a meta do Ideb para 2019 de 5,0 e o Ideb medido de 4,2. Os problemas de fluxo escolar e de aprendizagem se agravam ao longo dos *cursus* escolar.

Para melhorar a aprendizagem na idade certa nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, a nova gestão do MEC privilegiou o Pecim, bandeira de campanha de Jair Bolsonaro, ao criar uma diretoria⁵ voltada para sua implementação na SEB do MEC. As escolas militares e dos bombeiros existem desde a época colonial, mas esse modelo ganhou visibilidade nos últimos anos

5. O Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, mudou a estrutura regimental do MEC, que tinha sido estabelecida pelo Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Na SEB, a Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares se tornou a Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares (Brasil, 2019b).

com o bom desempenho de seus alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que é explicado em parte pela forte seleção para entrar nessas escolas.⁶ Todavia, o objetivo do Pecim é implementar esse modelo em escolas em situação de vulnerabilidade social, alterando o público tradicionalmente selecionado das escolas militares.

O Pecim é, portanto, uma política de educação prioritária⁷ que busca equalizar as oportunidades escolares difundindo a disciplina e a gestão de escolas militares. Nesse sentido, esse programa é desenvolvido em parceria com o Ministério da Defesa: os militares atuam no apoio à gestão escolar e educacional, e os professores e profissionais da educação seguem responsáveis pelo trabalho didático-pedagógico. No entanto, o escopo do Pecim é pequeno: apenas 54 escolas serão incluídas a cada ano no programa, um número ínfimo no universo das 47.758 escolas públicas que ofertavam os anos finais do ensino fundamental e das 20.450 escolas públicas que ofertavam o ensino médio em 2019 (Inep, 2020).

A nova gestão do MEC anunciou que iria formular uma política para aprendizagem na idade correta e revisar o Programa Novo Mais Educação para combater a distorção idade-série no ensino fundamental. De acordo com consulta feita pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) à SEB, o Programa Novo Mais Educação foi encerrado em dezembro de 2019. Este oferecia aulas de língua portuguesa, matemática e atividades esportivas ou artísticas no contraturno escolar. Ao longo do primeiro semestre de 2020, o MEC não apresentou uma política específica para fomentar a aprendizagem na idade correta destinada aos alunos dos anos finais do ensino fundamental. O baixo Ideb para essa etapa de ensino, no entanto, indica que o problema da repetência e do baixo nível de aprendizado nos anos finais do ensino fundamental é grave.

Com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino médio e melhorar adaptá-lo às necessidades dos jovens, a reforma desse nível de ensino, instituída por meio da Lei nº 13.415/2017, tem como bases a criação de itinerários formativos e a ampliação da carga horária anual de oitocentas horas para 1 mil horas até 2022. De acordo com o Censo Escolar, em 2019, 10,8% dos alunos do ensino médio estavam em tempo integral, o que corresponde a 807 mil matrículas, das quais 665 mil estavam em escolas estaduais.

Em dezembro de 2019, o MEC publicou a Portaria nº 2.116, que estabeleceu novas diretrizes para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Ao reduzir as exigências para participar do programa e a abrangência dentro das escolas beneficiadas pelo EMTI, tal ministério diz responder

6. Para mais informações, ver Benevides e Soares (2020) e Oliveira *et al.* (2017).

7. Sobre o surgimento e a evolução das políticas de educação prioritária na Europa, onde estão mais consolidadas, ver Rochex (2011).

a demandas dos secretários de Educação e facilitar a transição para o tempo integral, priorizando escolas em situação de vulnerabilidade escolar.⁸ As redes estaduais são responsáveis pela oferta do ensino médio e, para auxiliá-las na transição para a nova estrutura curricular do ensino médio, o MEC deu continuidade ao Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, no qual técnicos dessa instituição auxiliam as secretarias estaduais de Educação a implementarem as novas diretrizes do ensino médio e integrarem os conteúdos presentes na Base Nacional Curricular Comum em escolas-piloto, para, então, propor um currículo de acordo com a nova estrutura desse nível de ensino. Essas ações de implementação do novo ensino médio contam com recursos obtidos por meio de um empréstimo com o Banco Mundial.⁹

2.1.3 Fundeb

Uma discussão central para a educação básica em 2020 foi sobre a continuidade do sistema de fundos para o financiamento das matrículas na educação básica no Brasil. O fim da vigência do Fundeb, em dezembro de 2020, motivou as discussões para a criação de um novo fundo para substituí-lo. O novo Fundeb tornou-se permanente ao entrar na Constituição como a Emenda Constitucional (EC) nº 108.

Ao longo de 2019, foi construída uma redação colaborativa envolvendo deputados, senadores, entidades educacionais e organizações da sociedade civil que atuam na educação; nesse sentido, esse texto permitiu um consenso em torno da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, de autoria de Raquel Muniz, do Partido Social Cristão de Minas Gerais (PSC-MG), cuja relatora foi a deputada professora Dorinha Seabra Rezende, do Democratas de Tocantins (DEM-TO). Dessa forma, tal PEC foi promulgada no Congresso Nacional, em 26 de agosto de 2020. Por sua vez, a Lei nº 14.113/2020 foi estabelecida para regulamentar o novo Fundeb, permitindo a entrada em vigor em 1º de janeiro de 2021.

O sistema de fundos de natureza contábil para o financiamento da educação brasileira foi criado para corrigir desigualdades, promover o acesso a uma educação de qualidade e valorizar o salário dos professores da rede pública de ensino básico. Os municípios e as UFs brasileiras têm arrecadação muito desigual, e, apesar da vinculação de recursos de 25% da arrecadação para financiar a educação básica pública, municípios e UFs com arrecadação baixa teriam uma baixa capacidade para desenvolver as suas redes de ensino. Em 1996, a EC nº 14 criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental e o pagamento de seus professores, entrando em vigência em 1º de janeiro de 1998, tendo expirado em 2006. Por sua vez, o Fundeb entrou em vigor em 1º de janeiro de 2007, expandindo a

8. Sobre as novas diretrizes do EMTI, ver Lima (2019).

9. Para mais informações a respeito dos recursos extras obtidos junto ao Banco Mundial, ver Brasil (2020b).

abrangência para todas as etapas da educação básica. Com a aprovação da EC nº 108/2020, esse fundo tornou-se permanente. O quadro 1 apresenta as principais características e compara o novo Fundeb ao Fundeb.

QUADRO 1

Características do novo Fundeb, comparado com as do Fundeb

Nome	Fundeb	Novo Fundeb
Vigência	2007-2020	2021-permanente
Complementação da União	10% da receita total dos fundos estaduais.	Aumento gradual até atingir 23% da receita total dos fundos estaduais no sexto ano.
Lógica de distribuição dos recursos oriundos da complementação da União	10% para os fundos estaduais que não atingiam o valor anual por aluno (VAAF).	10% para os fundos estaduais que não atingirem o VAAF (leva em conta apenas os recursos do Fundeb). 10,5% para os estados e municípios cujo valor anual total por aluno (VAAT) não atingir o mínimo (cálculo leva em conta todos os recursos do ente destinados à educação). 2,5% para as redes que melhoraram a aprendizagem e reduziram as desigualdades.
Piso para valorização do magistério	60%.	70%.
Profissionais remunerados com dinheiro dos fundos	Docentes, profissionais de suporte pedagógico, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.	Inclui psicólogos e assistentes sociais atuando nas escolas, além de docentes, profissionais de suporte pedagógico, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Fonte: Brasil (2020c).

O novo Fundeb manteve a abrangência e a constituição do Fundeb: ele é constituído de 26 fundos estaduais e um fundo distrital. Os fundos são alimentados por 20% da arrecadação dos estados e municípios de uma cesta de tributos.¹⁰ A lógica de distribuição dos recursos arrecadados em cada fundo estadual também foi mantida: os recursos são redistribuídos dentro de cada estado entre as redes municipais e a rede estadual de educação básica, de acordo com o número de matrículas no nível de educação prioritária de cada rede de ensino, ponderadas com valores de 0,80 a 1,30, segundo o nível de ensino e características da oferta. Este podem ser: rural/urbano, tempo parcial/integral ou em regime de alternância, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Indígena ou Quilombola, Atendimento Educacional Especializado, Estabelecimento Conveniado. A base de cálculo (valor 1,0) é a matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, em tempo parcial, em escola localizada na área urbana.

10. A composição financeira do novo Fundeb está especificada na seção II da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020c).

A arrecadação e o número de matrículas na educação básica pública variam de um estado para o outro, portanto o VAAF transferido do Fundeb para as redes municipais e estaduais de ensino é diferente de um estado para o outro. Um piso com o VAAF mínimo é fixado anualmente. A lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, aprovada em 2008, compõe a base de cálculo do VAA mínimo.

O novo Fundeb alterou o percentual e a forma de redistribuição dos recursos advindos da complementação da União; sendo assim, esta deve aumentar progressivamente o percentual de sua complementação até atingir o equivalente a 23% do aporte total dos estados e municípios aos fundos até o sexto ano de vigência.¹¹ Desse percentual, 10,5% serão destinados aos fundos estaduais que não atingem o VAAF; outros 10,5%, às redes municipais e estaduais que não atingirem o VAAT, que considera todos os recursos destinados à educação e não apenas os recursos transferidos por meio do Fundeb. Essa nova regra torna a redistribuição dos recursos ainda mais equitativa, pois existem municípios em estados ricos com baixa arrecadação própria e, conseqüentemente, com baixa capacidade de financiar a educação básica. Por fim, 2,5% da complementação da União serão destinados às redes que melhorarem o desempenho de seus alunos, reduzindo desigualdades. Os indicadores para calcular essa redistribuição serão definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes do MEC, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do FNDE, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da Undime.

Os estados e municípios devem aplicar não menos de 70% dos recursos do novo Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica. Profissionais concursados alocados em outras áreas da administração pública não podem ser remunerados com recursos provenientes do Fundeb. O novo Fundeb inclui psicólogos e assistentes sociais trabalhando entre os profissionais da educação básica a serem remunerados com os seus recursos. O art. 29 da Lei nº 14.113/2020 que regulamenta o novo Fundeb proíbe a utilização desses recursos para pagar aposentadorias e pensões.¹²

Sobre a transparência e o controle social dos recursos transferidos aos entes por meio do Fundeb, a lei que regulamenta o novo fundo diz que os recursos serão transferidos para uma conta específica. As administrações municipais e estaduais

11. Esse aumento de recursos federais destinado ao novo Fundeb é permitido, pois a EC nº 95, que instituiu o teto dos gastos, excluiu o Fundeb do cálculo (Brasil, 2016, art. 107, § 6º).

12. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria no Fundeb em 2019 que gerou o Acórdão nº 734 de 2020 (TCU, 2020) e detectou que alguns municípios e estados utilizavam recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões, mas continuavam adimplentes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). O TCU defende que o FNDE deveria avaliar a declaração dos gastos dos entes e punir quem não cumpre o disposto legais.

devem disponibilizar, em suas páginas na internet, dados do recebimento e da aplicação dos recursos do Fundeb. Além disso, devem registrar bimestralmente os gastos com recursos do Fundeb no sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação. Os dados da utilização dos recursos do Fundeb informados ao MEC devem ser comparáveis aos informados aos tribunais de contas, e os sistemas devem garantir o acesso irrestrito a esses dados.¹³ O novo Fundeb mantém o sistema de conselhos de acompanhamento e controle social. Estes devem ser instituídos por cada ente federativo, ter acesso irrestrito aos gastos e elaborar pareceres sobre a aplicação dos recursos do Fundeb.

2.2 Ensino superior

Em relação aos principais aspectos jurídico-institucionais que merecem destaque para analisar, mais adiante, o panorama da educação superior em meio à pandemia da Covid-19, cabe destacar o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), para instituições federais, e a legislação referente ao aumento da parcela de EAD, para cursos presenciais.

2.2.1 Projeto Future-se: busca de reorganização para instituições federais

Quase um ano após o lançamento do projeto Future-se, do MEC, a Câmara dos Deputados recebeu o projeto de lei (PL) que passou a ser conhecido como PL nº 3.076/2020. O Future-se foi lançado de início, em 17 de julho de 2019, em meio à polêmica do contingenciamento das universidades federais. A proposta, segundo o MEC, é para aumentar a autonomia administrativa das universidades e estimulá-las a captar recursos próprios, que auxiliem na sua manutenção. Para participar, cada universidade ou instituto federal precisa aderir ao programa e deverá assinar um contrato de resultado com o ministério.

Na proposta original, as instituições federais de ensino superior (Ifes) poderão: fazer parcerias público-privadas; ceder prédios e lotes; criar fundos patrimoniais com doações de empresas ou de ex-alunos; ceder os direitos de nomes de *campi* e edifício; e utilizar a Lei Rouanet para projetos culturais.

A adesão das Ifes ao Future-se é voluntária. O MEC afirma que se trata de criar uma forma adicional de custeio dessas instituições. Como estas sofrem com contingenciamentos e alegam que têm suas atividades prejudicadas com os bloqueios de orçamento, a solução apresentada pelo governo é firmar parcerias entre a União, as universidades e as organizações sociais.

13. O Relatório de Avaliação nº 201900353 realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o qual avaliou os instrumentos de monitoramento orçamentário-financeiro do Fundeb em 2019, destacou que a forma como os dados eram coletados e disponibilizados pelo FNDE por meio do Siope não favorecia o controle social. Tais dados eram coletados e disponibilizados por etapa de ensino. No entanto, o ideal seria acompanhar o gasto por escola, relacionando-o com indicadores que permitem uma avaliação dos resultados dos serviços educacionais ofertados pelo ente, para qualificar o gasto, permitir comparação entre entes e fornecer parâmetros sobre a qualidade do gasto (CGU, 2019).

Quando foi lançado, o projeto recebeu diversas críticas. Diante disso, o MEC abriu um canal para receber contribuições das instituições de ensino. Depois, instituiu uma comissão de juristas para validar o Future-se. Em janeiro de 2020, o ministério abriu uma consulta ao público em geral. Após o fim do prazo de envio, o texto foi reformulado.

Na exposição de motivos do PL nº 3.076/2020, foram colocados vários aspectos em destaque, como os descritos a seguir.

- 1) O programa Future-se é direcionado às Ifes e tem por finalidade criar incentivos para que essas instituições expandam as suas fontes adicionais de custeio.
- 2) Não é possível ignorar que é limitada a capacidade do orçamento público para atender a todas as demandas sociais, sendo o Brasil muito heterogêneo nas perspectivas econômica, regional, social, étnica, cultural e educacional, não esquecendo que ainda é preciso universalizar o acesso a vários serviços públicos essenciais. Além disso, é essencial destacar que as restrições orçamentárias são severas em períodos de crise fiscal.

Ainda segundo a exposição de motivos do PL nº 3.076/2020, tendo em vista as restrições do orçamento federal, é indispensável que as Ifes impulsionem fontes adicionais de recursos. O Future-se é uma política voltada a melhorar as condições institucionais para que isso ocorra. O modelo atual de pesquisa nas Ifes é de característica burocrática, que não atende mais às necessidades do pesquisador, exigindo um tempo valioso para esses fins, enquanto deveria focar na atividade finalística.

O PL nº 3.076/2020 destaca que, entre as suas deliberações, cabe: incentivar fontes de custeio privadas adicionais; promover e incentivar o desenvolvimento científico; fomentar a cultura empreendedora; estimular a internacionalização das Ifes; e aumentar as taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos.

O conteúdo do projeto coloca em relevo a observância à autonomia universitária, promoção da simplificação administrativa, representando um direcionamento de ações, a fim de alcançar resultados para a sociedade, por meio de soluções tempestivas e inovadoras com destaque para as premissas a seguir.

- 1) Firmar contrato de resultado das Ifes com o MEC.
- 2) Conceder benefícios às Ifes como contrapartida de resultado aferidos com base em indicadores formulados pelo MEC.
- 3) Promover a internacionalização mediante processo de promoção das relações acadêmico-técnico-científicas interinstitucionais, estimulando a dupla titulação (*double degree*), cotutela ou orientação conjunta de instituições brasileiras e estrangeiras participantes do Future-se, além de estimular a titulação conjunta ou *joint degree* – regime.

O Future-se permite o recebimento de recursos orçamentários adicionais e a concessão preferencial de bolsas da Capes às Ifes. O prazo de vigência de cada contrato entre o MEC e essas instituições não será superior a quatro anos nem inferior a um ano.

2.2.2 EAD em cursos presenciais

Um aspecto amplamente reconhecido no ambiente da educação superior brasileira é o forte crescimento da EAD em seu contexto. Segundo Inep (2019a), vem sendo crescente a liberação de utilização de parte do tempo total do curso com atividades dessa natureza. Para compreender melhor essa questão crucial, serão apresentados, logo a seguir, os conteúdos mais essenciais das portarias nºs 1.428/2018 e 2.117/2019, ambas publicadas no último dia dos respectivos anos.

No âmbito da Portaria nº 1.428/2018, as instituições de ensino superior (IES) que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir a oferta de disciplinas na modalidade a distância em seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 20% da carga horária total do curso.

O limite de 20% poderá ser ampliado para até 40% para cursos de graduação presencial, desde que:

- a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com conceito institucional igual ou superior a 4;
- a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com conceito igual ou superior a 4; e
- os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos devem ser reconhecidos, com conceito de curso igual ou superior a 4.

A possibilidade de ampliação da oferta de disciplinas na modalidade a distância não se aplica aos cursos de graduação presenciais da área de saúde e das engenharias.

As avaliações das disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais, bem como as atividades práticas exigidas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), devem ser realizadas presencialmente, na sede ou em um dos *campi* da IES. As IES que optarem pela oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais deverão atualizar os respectivos projetos pedagógicos, submetendo-os à análise pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), quando do protocolo dos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos.

Por sua vez, no âmbito da Portaria nº 2.117/2019, as IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EAD na organização curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total

do curso. Os processos de pedidos de autorização de cursos ofertados por IES não credenciada para EAD, em que houver previsão de introdução de carga horária a distância, não serão dispensados de avaliação externa *in loco*.

As universidades e os centros universitários devem registrar o percentual de oferta de carga horária a distância no momento da criação de seus cursos à Seres. Ademais, para os cursos em funcionamento, a introdução de carga horária a distância deve ocorrer em período letivo posterior à alteração do projeto pedagógico.

Na fase de parecer final dos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos presenciais, será analisada a possibilidade de manutenção da oferta de carga horária a distância até o limite de 40% da carga horária total do curso, se ele obtiver conceito igual ou superior a 3 nestes quatro indicadores: i) metodologia; ii) atividades de tutoria; iii) ambiente virtual de aprendizagem; e iv) TICs.

O disposto na Portaria nº 2.117/2019, contudo, não se aplica aos cursos de medicina.

Ao se compararem as portarias nºs 1.428/2018 e 2.117/2019, é possível observar que a última flexibiliza bastante a adoção de EAD para a utilização em cursos presenciais, devido a três questões.

- 4) Na primeira portaria, estão vedados os cursos de graduação de engenharia e medicina e, na última, somente medicina permanece nessa situação.
- 5) Na Portaria nº 1.428/2018, os quesitos para liberar a adoção de EAD exigiam nota 4 nos diversos quesitos de avaliação descritos e, na Portaria nº 2.117/2019, estes passaram a exigir a nota 3.
- 6) Na portaria inicial, a previsão era de até 20% em EAD no tempo total, liberando 40% de forma restritiva e bastante focalizada, enquanto, na segunda portaria, a liberação dos 40% de EAD é mais pronunciada e generalizada.

3 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19

A educação brasileira foi profundamente afetada pela pandemia da Covid-19. Problemas que persistem e não equacionados há muito tempo, como as fortes desigualdades sociais, apresentaram seus reflexos com vigor em meio a esse contexto. Para lidar com essa conjuntura, esta seção contará com os seguintes tópicos: acesso à internet, situação da educação básica e, finalmente, situação da educação superior.

3.1 Educação: acesso discente às tecnologias para ensino remoto emergencial

A pandemia da Covid-19 paralisou as atividades presenciais de ensino-aprendizagem em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino no Brasil durante boa parte de 2020. A situação extrema causada pela pandemia impôs a discussão de alternativas

para que situações assim não resultem na anulação do ano escolar nas redes públicas de ensino de todo o país. Trata-se de um debate complexo e multifacetário, pois, para além das soluções tecnológicas disponíveis, envolve letramento digital, formação continuada, diversas adaptações pedagógicas e gerenciais nada triviais e dificuldades diversas que as próprias famílias enfrentam para manter suas crianças estudando sem ir à escola.

Não obstante os tantos óbices às atividades de ensino-aprendizagem em tempos de pandemia, recorrer a atividades remotas de ensino-aprendizagem mostrou-se o caminho mais trilhado pelas redes de ensino que colocaram em prática algum protocolo emergencial em 2020. Medidas variadas, desde plataformas digitais e aulas televisionadas à distribuição de material físico a estudantes e suas famílias, foram implementadas.¹⁴

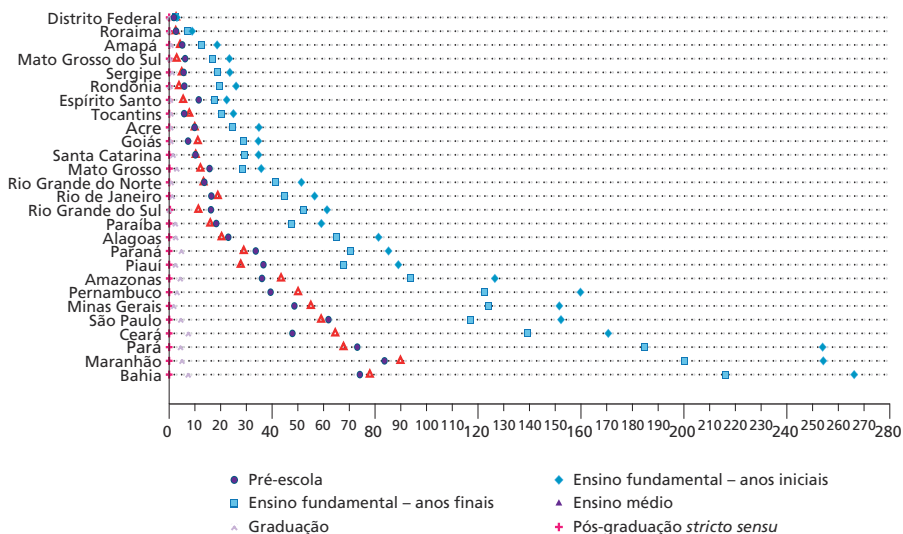
De modo geral, as variadas metodologias de ensino remoto emergencial (ERE) pressupõem a dotação de uma infraestrutura que permita ao estudante acompanhar as atividades de ensino-aprendizagem mediadas por alguma tecnologia – como por meio de: aplicativos de comunicação instantânea, plataformas *on-line* de conteúdo educacional; ou programas interativos de TV ou de rádio. No caso de uma pandemia, a necessidade de distanciamento social exige que o ERE chegue à casa do estudante. Uma eventual política de universalização do acesso a atividades remotas de ensino-aprendizagem demanda, pois, múltiplas estratégias.

O caminho mais direto para que atividades remotas de ensino-aprendizagem cheguem às casas dos estudantes é por meio da internet. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2018 permitem estimar, contudo, que 5,8 milhões dos estudantes de instituições públicas de ensino (da pré-escola à pós-graduação) não tinham acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G para participar efetivamente dessas atividades. Isso representa quase 14% do total de estudantes de instituições públicas de ensino. O gráfico 1 mostra a distribuição por UF.

14. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/3uHp9Di>>.

GRÁFICO 1

Estimativa do número de estudantes de instituições públicas que não dispunham de acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G, por UF – Brasil (2018)
(Em 1 mil)



Fonte: Nascimento *et al.* (2020), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Inep e da Capes.

As regiões Norte e Nordeste são as mais afetadas. Dos dez estados com maior número absoluto de estudantes sem acesso domiciliar à internet, sete estão nessas duas regiões – quatro deles à frente até mesmo de São Paulo e Minas Gerais, que são os estados mais populosos do país. Os dados indicam ainda que a falta de acesso é mais marcante no meio rural do que no meio urbano, mais no interior do que nas capitais, mais entre pessoas negras do que entre as brancas e muito mais entre estudantes de baixa renda (Nascimento *et al.*, 2020).

Costuma-se falar na distribuição de *tablets* ou celular e de *chips* de dados como solução para a universalização do acesso ao ensino remoto. A tabela 1 mostra, no entanto, que essa solução não é suficiente, pois deixaria de fora 3,2 milhões de estudantes – contingente que não dispunha sequer de sinal de celular em casa, requisito fundamental para que o equipamento a ser distribuído tenha funcionalidade.

TABELA 1

Alcance de uma hipotética política de distribuição de *chips* de dados ou de celular/*tablet* a estudantes sem acesso domiciliar à internet (somente estudantes de instituições públicas de ensino)

Nível ou etapa de escolarização	Entre estudantes do ensino regular público sem acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G para atividades remotas de ensino-aprendizagem					
	Chip de dados seria suficiente para se conectar à internet		Precisaria de um chip de dados e de um equipamento para se conectar		Sem sinal de celular em casa	
	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade
Pré-escola	4	30 mil	53	400 mil	43	300 mil
Ensino fundamental – anos iniciais	11	250 mil	28	650 mil	61	1,4 milhão
Ensino fundamental – anos finais	11	210 mil	28	540 mil	61	1,2 milhão
Ensino médio	34	250 mil	26	200 mil	40	300 mil
Graduação e pós-graduação	62	40 mil	5	3 mil	33	20 mil
Da pré-escola à pós-graduação	15	800 mil	30	1,8 milhão	55	3,2 milhões

Fonte: Nascimento *et al.* (2020), a partir de dados do IBGE, do Inep e da Capes.

Para quem sequer dispõe de sinal de rede móvel em casa para viabilizar a conexão à internet com um celular ou *tablet* e um *chip* de dados, algumas redes estaduais e municipais de educação básica recorreram a aulas televisionadas para contornar esse problema.¹⁵ Outras se viram compelidas a enviar material físico para a casa dos estudantes. Uma alternativa poderia ser permitir acesso desses estudantes à escola ou ao *campus* do seu curso, em horários pré-agendados, a fim de que pudessem acessar o conteúdo *on-line* de lá. No ensino superior, esta é uma alternativa palatável, dado que, em regra, as instituições dispõem, em seus *campi*, de laboratórios com computadores conectados à internet.¹⁶ No caso da educação básica, contudo, a realidade em grande número de escolas não é essa (Kubota, 2020).

Uma hipotética política nacional de universalização do acesso ao ERE, portanto, passaria pela distribuição de *kits* de conversão à TV digital, já instalados aplicativos que permitam interatividade local, possibilitando a difusão de conteúdo complementar ao vídeo. Essa tecnologia torna possível, por exemplo, enquetes. O que não permite é o professor, na outra ponta, receber as respostas de seus alunos às enquetes apresentadas, nem outras interações aluno-professor pela programação da TV. Para isso, seria necessária interatividade total, que exige conexão à internet ou por telefone. Como a atividade remota via TV digital está sendo cogitada aqui como alternativa, quando se carece de infraestrutura mínima para conexão à

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3uFUyG9>>.

16. Para mais informações, ver os microdados de anos recentes dos censos da educação superior em: <<https://bit.ly/3kxhGll>>.

internet, pressupõe-se interação local, em que o equipamento já vai com aplicativos e conteúdos pré-instalados.¹⁷

A inclusão da TV como alternativa viabiliza o acesso ao ERE a quase 3 milhões de estudantes. Ainda assim, pelo menos 200 mil alunos precisariam de material impresso para estudar por conta própria, pois nem mesmo acesso à televisão tinham em seus domicílios.

Os dados sugerem que uma eventual política de universalização do acesso ao ERE entre estudantes de instituições públicas demandaria a distribuição de *chips* de dados (suficiente para cerca de 800 mil estudantes), de *tablets* ou celulares com *chip* de dados (necessários para 1,8 milhão) e de *kits* de TV digital ou até mesmo de apostilas e outros materiais físicos para os cerca de 3,2 milhões de estudantes para quem a conexão via internet não seria viável (pois, em seus domicílios, ainda não chega sinal de telefonia celular para que os *chips* de dados funcionem). Nascimento *et al.* (2020) estimam que o custo para a aquisição desses equipamentos (sem incluir os custos para sua distribuição) seria de, aproximadamente, R\$ 3,8 bilhões. Este montante equivale, por exemplo, a quase três vezes o total destinado em 2020 para a aquisição de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Em dezembro de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 3.477/2020, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. Até o fechamento deste boletim, esse PL ainda aguardava apreciação pelo Senado. Outros PLs semelhantes tramitavam, tendo em comum o uso de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) para custear as políticas propostas. Os dados aqui apresentados sugerem que o sucesso dessas iniciativas depende da expansão da infraestrutura de telecomunicações a áreas onde serviços de internet e de telefonia móvel não chegavam em 2020. Dado o caráter emergencial trazido pela pandemia, é provável que tais iniciativas não prescindam de políticas complementares que façam chegar o ERE também por outros meios (como TV, rádio e material impresso), ao menos até que o acesso à internet seja realidade para estudantes, docentes e escolas de todo o Brasil.

A dificuldade em estudar durante o período da pandemia pode ser uma fonte de ampliação da desigualdade no futuro. As consequências negativas do afastamento das escolas podem ser ampliadas, uma vez que afetam quem já se encontrava em desvantagens de oportunidades por conta de condições econômicas e sociais piores do que as de quem acessa o ERE. O crescimento das disparidades socioeconômicas e regionais só será de todo conhecida nos anos por vir, mas, desde já, estas impactam o planejamento e a execução de políticas educacionais em todas as esferas da administração pública.

17. Sobre interatividade na TV digital, ver Ribeiro *et al.* (2016).

3.2 A educação básica em meio à pandemia da Covid-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência em saúde pública em decorrência da pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2). No mesmo dia, um decreto do governador do Distrito Federal suspendeu as aulas nas escolas públicas e privadas por cinco dias, período que foi posteriormente prorrogado. Ao longo da segunda quinzena de março, decretos estaduais suspenderam as aulas na educação básica em todas as UFs. Assim como no caso da suspensão das aulas, as decisões sobre outros desafios impostos pela pandemia, como distribuição de alimentação escolar, estratégias para o ensino remoto, preparação e apoio aos professores para o ensino remoto e retorno às aulas, foram descentralizadas. Por um lado, a descentralização reflete a divisão de responsabilidades em matéria de educação básica definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); por outro, ele revela a falta de coordenação do MEC, papel que a LDB confere à União.

Os estados, os municípios e a União atuam em regime de colaboração para garantir a oferta da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, conforme o art. 8 da LDB (Lei nº 9.394/1996). Os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e, prioritariamente, do primeiro ciclo do ensino fundamental; os estados, por sua vez, devem assegurar o ensino fundamental e atuar com prioridade na oferta do ensino médio. Desse modo, estados e municípios devem colaborar para garantir a oferta do ensino fundamental a todas as crianças, adolescentes e jovens ou adultos que não tiveram acesso a esse nível de ensino na idade adequada.

Entre as competências da União com relação à educação básica, são destacadas as mais importantes a seguir.

- 1) A coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
- 2) A prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.
- 3) A definição, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

- 4) A criação de um Conselho Nacional de Educação (CNE), com funções normativas, de supervisão e com atividade permanente (Brasil, 1996, art. 9º).

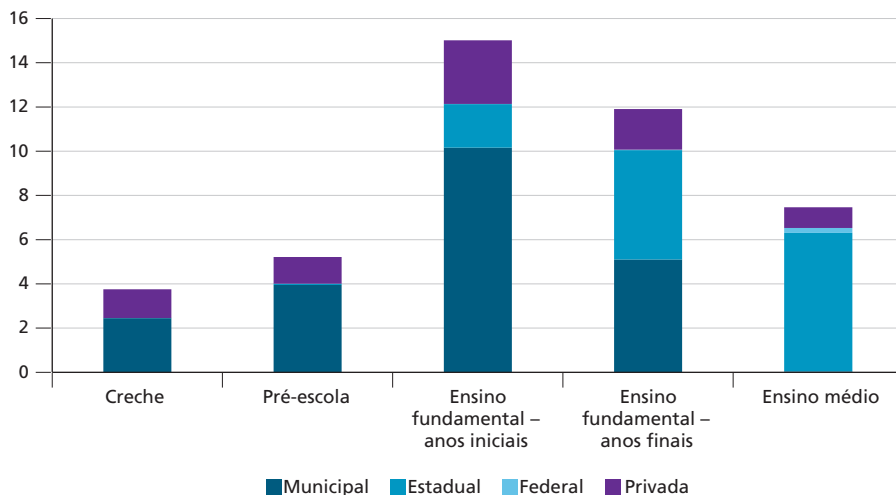
Apesar dessas responsabilidades legais, a União, por meio do MEC, não tomou a frente na organização das respostas aos desafios impostos às escolas e às redes de ensino. O CNE aprovou diretrizes para as escolas durante o período pandêmico. As respostas práticas aos desafios impostos pela pandemia foram tomadas pelas redes de ensino, cuja divisão das prioridades na oferta da educação básica está refletida nas matrículas por etapa de ensino e dependência administrativa (gráfico 2). As matrículas na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental concentram-se nas escolas da rede municipal, enquanto as matrículas no ensino médio, nas escolas da rede estadual. Nos anos finais do ensino fundamental, a divisão entre redes municipais e estaduais é equitativa quando se leva em conta a média brasileira, mas a divisão varia de um estado para o outro.

Há estados que concentram a oferta dos anos finais do ensino fundamental em sua rede de ensino. No Paraná, por exemplo, 85% das matrículas nesse nível de ensino, em 2019, eram em escolas da rede estadual, enquanto, em Alagoas, a porcentagem de matrículas nesse cenário era de 19%, também na rede estadual (Inep, 2020). Por sua vez, a participação da rede privada na oferta da educação básica diminui quando se avança pelas suas etapas.¹⁸ O percentual de alunos matriculados na rede privada foi de 12,5% no ensino médio em 2019, quase metade do percentual de participação da rede privada nas matrículas na pré-escola.

18. Vale lembrar que, na etapa da creche, os municípios podem realizar convênios com creches privadas, e estas podem receber financiamento advindo do Fundeb. Nas outras etapas da educação básica, isso é vedado.

GRÁFICO 2

Distribuição do total de matrículas por etapa de ensino nas redes municipal, estadual, federal e privada (2019)
(Em milhões)



Fonte: Inep (2020).

Os municípios e os estados tomaram medidas com relação a: fechamento das escolas; distribuição da alimentação escolar durante a suspensão das aulas; adoção do ensino remoto; preparação e apoio aos professores para o ensino remoto; e preparação para retomada das aulas.

As fontes dos dados apresentados nesta subseção são as informações prestadas pelas secretarias estaduais de Educação ao Consed, divulgadas na página desse conselho,¹⁹ e os resultados da pesquisa A Educação não Pode Esperar, realizada pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE/IRB), que reúne os tribunais de contas municipais e estaduais, em parceria com o instituto de pesquisa Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede). Tal pesquisa investigou as ações relacionadas à pandemia da Covid-19 em 232 redes municipais e 17 redes estaduais de ensino.²⁰ Os dados foram coletados entre maio e junho de 2020, por meio de questionários *on-line* e entrevistas com secretários ou técnicos das secretarias de Educação (Iede, 2020).

19. Para mais informações, acessar a página do Consed dedicada às ações das secretarias estaduais de Educação durante a pandemia da Covid-19: <<https://bit.ly/3uFUYG9>>.

20. Seleção das redes: para os estados que participaram – pesquisa realizada junto à secretaria municipal da capital do estado e em outros onze municípios sorteados; seis dentre os que tinham o maior número de matrículas no estado e outros cinco dentre os municípios com menor nível socioeconômico do estado. “A decisão por tais critérios – porte e nível socioeconômico – se justifica pela intenção de ter uma amostra que contemple, ao mesmo tempo, redes que impactam um grande número de alunos e outras que atendem a estudantes dos grupos de maior vulnerabilidade” (Iede, 2020, p. 4).

3.2.1 Fechamento das escolas e distribuição da alimentação escolar

As aulas foram suspensas por decretos estaduais em todas as UFs, ao longo de março de 2020. Nas redes escolares de São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, houve antecipação do recesso escolar durante algumas semanas. Depois, a suspensão das aulas presenciais foi prolongada. Uma das primeiras medidas com o fechamento das escolas foi a manutenção da alimentação escolar, uma preocupação digna, visto que muitas famílias ficaram sem renda. A resposta foi rápida em diversas redes estaduais e municipais que, já em março, organizaram-se para distribuir os alimentos adquiridos.

Essas medidas foram respaldadas legalmente pela Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou aos responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. O valor transferido às redes estaduais e municipais por meio do PNAE cobre parte do custo, e estas redes a complementam com recursos próprios. O quadro 2 apresenta as medidas tomadas pelas redes estaduais de ensino para manutenção da alimentação escolar durante a suspensão das aulas presenciais.

QUADRO 2

Ações das redes estaduais de educação para garantir alimentação de seus alunos

Modalidade	Em vulnerabilidade social	Para todos os alunos	Não informaram
Distribuição de cestas básicas ou <i>kits</i> merenda	Espírito Santo; Mato Grosso; Acre; Sergipe; e Paraná	Amazonas; Tocantins; Amapá; Paraíba; Maranhão; e Santa Catarina	Rio Grande do Norte; Alagoas; e Rio Grande do Sul
Pagamento de um vale-merenda	São Paulo; Rio de Janeiro; Minas Gerais; Goiás; Mato Grosso do Sul; Rondônia; Pernambuco; Piauí; e Distrito Federal (educação básica)	Pará; Ceará; e Distrito Federal (creche)	Bahia

Fontes: Consed e *sites* das secretarias estaduais de Educação.

Obs.: Roraima nem informou ao Consed nem divulgou informações sobre distribuição da merenda durante a pandemia.

Doze redes estaduais optaram por transferir um valor referente à merenda diretamente aos pais ou aos responsáveis pelos alunos, que poderiam usar este valor na compra de alimentos. Os valores transferidos às famílias variam de R\$ 50 mensais por aluno da rede estadual de Minas Gerais inscrito no Cadastro Único a R\$ 150 mensais para os alunos da rede estadual de Goiás cadastrados no Programa Bolsa Família. Já quatorze redes preferiram entregar uma cesta básica ou um *kit* com alimentos, que foram chamados de *kits* merenda escolar, aos pais ou aos responsáveis dos alunos.

A distribuição de alimentos ou do vale-merenda escolar também ocorreu nas redes municipais de ensino. Das 217 redes municipais questionadas na pesquisa do CTE/IRB e do Iede, 83% afirmaram ter adotado políticas relacionadas à

distribuição de merenda ou ao repasse de *vouchers* aos pais ou aos responsáveis dos alunos durante a suspensão das aulas. As ações para distribuição ocorreram em redes municipais localizadas em todas as regiões do país.

Além da organização para garantir a segurança alimentar dos alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de educação, as redes de ensino se organizaram para adotar estratégias de ensino remoto.

3.2.2 Atividades remotas desenvolvidas pelas redes estaduais e municipais de ensino

Com o fechamento das escolas, a alternativa para manter o vínculo entre a escola e os alunos e suas famílias foi a adoção do ensino remoto. Os meios utilizados para transmitir essas atividades e sua frequência variaram de uma rede para outra. As redes de ensino tiveram que inovar e adotar o uso de recursos tecnológicos que antes não utilizavam. Essa nova prática demandou adaptabilidade de professores e alunos. Todas as redes estaduais afirmaram ter adotado alguma estratégia de ensino remoto, e algumas adotaram mais de uma estratégia para atingir o maior número de alunos. O quadro 3 apresenta as estratégias de ensino remoto que foram informadas ao Consed pelas redes estaduais em 20 de maio de 2020. No Distrito Federal, por exemplo, as teleaulas foram suspensas após essa data.

QUADRO 3

Estratégias de ensino remoto adotadas pelas redes estaduais de educação

Estratégias de ensino remoto	Estados que adotaram a estratégia ¹
Transmissão de aulas e conteúdos educativos pela TV	Acre; Amazonas; Bahia; Distrito Federal; Goiás; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Pernambuco; Piauí; Paraná; Rio de Janeiro; Sergipe; e São Paulo.
Transmissão de aulas e conteúdos educativos pelo rádio	Goiás; e Roraima.
Ambiente de aprendizagem virtual ou <i>site</i> que reúne os materiais	Acre; Amazonas; Amapá; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Goiás; Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Pará; Paraíba; Pernambuco; Piauí; Paraná; Rio Grande do Norte; Rondônia; Roraima; Santa Catarina; Sergipe; e São Paulo.
Distribuição de atividades impressas	Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Rio de Janeiro; Roraima; Piauí; Paraná; Santa Catarina; e Tocantins.

Fontes: Consed e *sites* das secretarias estaduais de Educação.

Nota: ¹ Há estados que adotaram mais de uma.

Obs.: A Secretaria de Educação do Estado de Alagoas não informou as suas ações de ensino remoto ao Consed, tampouco há menção dessas ações no *site* da secretaria. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/>>. Acesso em: 5 out. 2020.

Não há um levantamento das atividades de todas as redes municipais no país, mas o estudo do CTE/IRB e do Iede mostrou que, das 232 redes municipais que participaram da pesquisa, 82% adotaram alguma estratégia para ofertar conteúdos pedagógicos durante a pandemia (Iede, 2020).²¹ As atividades realizadas com os alunos tiveram que ser adaptadas à fase de desenvolvimento da criança.

21. As respostas foram enviadas entre maio e junho de 2020.

Educação infantil

A educação infantil atende crianças na creche, dos 0 aos 3 anos, e na pré-escola, dos 4 aos 5 anos. A OMS não recomenda que crianças de até 2 anos de idade sejam expostas a telas de dispositivos eletrônicos e que crianças de 2 a 5 anos de idade passem, no máximo, uma hora por dia na frente das telas, mesma recomendação da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). Portanto, as ações das redes municipais de ensino para a educação infantil são voltadas aos pais ou aos responsáveis, conforme o levantamento do Iede (2020).

As ações das redes municipais estavam voltadas para dicas e atividades para ajudar as famílias a estimular as habilidades motoras e cognitivas dos filhos na primeira infância. A Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, por exemplo, criou e disponibilizou o aplicativo CMSP Educação Infantil e Anos Iniciais, disponível para *download* nos sistemas Android e iOS, com conteúdo específico para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental.

O levantamento do CTE/IRB e do Iede não fez referência ao programa Conta pra Mim, mas as atividades e os recursos disponibilizados no *site* do MEC são voltadas às crianças na primeira infância. Nesse contexto, são práticas identificadas nas redes: orientações aos pais sobre atividades lúdicas guiadas, com o propósito de desenvolver habilidades sensoriais, motoras e de comunicação nas crianças; orientações envolvendo alimentação saudável e suporte psicológico; e entrega de *kits* para as famílias, com cadernos de desenho e pintura e itens para modelagem, por exemplo, e sugestão de confecção de brinquedos com materiais simples, do dia a dia, e recicláveis.

Ensino fundamental – anos iniciais

Os alunos nos anos iniciais do ensino fundamental estão em processo de alfabetização. Com a suspensão das aulas, a principal preocupação é de não interromper esse processo. O levantamento do CTE/IRB e do Iede não identificou um padrão no planejamento das atividades remotas. Alguns municípios estão seguindo o planejamento feito no início do ano para cada uma das disciplinas, e outros estão priorizando a consolidação e a fixação de conteúdo escolar. Nesse sentido, são práticas identificadas nas redes: atividades de leitura, escrita, interpretação de textos e operações básicas de matemática; e contação de histórias e brincadeiras com o alfabeto.

A maior parte das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental está nas redes municipais de ensino, e a escassez de recursos humanos e financeiros, especialmente nos municípios de pequeno porte, é um obstáculo para viabilizar estratégias diversas de ensino remoto. As redes estaduais do Paraná e de São Paulo afirmaram ofertar conteúdos para o ensino remoto para os alunos dessa etapa do ensino. A Secretaria de Educação do Estado do Paraná, em parceria com a Prefeitura

Municipal de Curitiba, disponibiliza videoaulas para os anos iniciais do ensino fundamental por TV aberta, para 217 municípios do Paraná, e pelo YouTube.

Ensino fundamental – anos finais

Os alunos dos anos finais do ensino fundamental aprendem conhecimentos escolares mais complexos, organizados em oito disciplinas escolares, mais o ensino religioso que é optativo. Nessa etapa, os professores são específicos para cada disciplina. De acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2018,

Ao longo do ensino fundamental – anos finais, os estudantes se deparam com desafios de maior complexidade, sobretudo devido à necessidade de se apropriarem das diferentes lógicas de organização dos conhecimentos relacionados às áreas. Tendo em vista essa maior especialização, é importante, nos vários componentes curriculares, retomar e ressignificar as aprendizagens do ensino fundamental – anos iniciais no contexto das diferentes áreas, visando ao aprofundamento e à ampliação de repertórios dos estudantes. Nesse sentido, também é importante fortalecer a autonomia desses adolescentes, oferecendo-lhes condições e ferramentas para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação (Brasil, 2018, p. 60).

As redes de ensino que adotaram o ensino remoto para os alunos dos anos finais do ensino fundamental e que participaram da pesquisa do CTE/IRB e do Iede afirmaram que elaboraram as atividades com base na BNCC, no currículo local e na matriz de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com conteúdo envolvendo o contexto atual e buscando desenvolver habilidades socioemocionais nos estudantes, como protagonismo e resiliência. Os secretários ou gestores educacionais ouvidos na pesquisa expressaram suas expectativas em relação às atividades remotas: que eles não retrocedam nas aprendizagens já adquiridas e mantenham os vínculos com os colegas de turma e com os professores.

Ensino médio

No ensino médio, a grande preocupação de alunos, pais e professores é com os exames e processos seletivos para o ensino superior. A questão das desigualdades educacionais é mais evidente nesse nível de ensino, justamente porque ele desemboca em um processo seletivo regido pelo princípio do mérito. Uma das primeiras discussões sobre os efeitos da pandemia no aprofundamento das desigualdades educacionais ocorreu em torno da data do Enem, que estava agendado para ser realizado presencialmente em 1º e 8 de novembro de 2020 e, por meio digital, em 22 e 29 de novembro de 2020. Com a suspensão das aulas presenciais, alunos sem acesso ao ensino remoto não teriam como dar sequência à sua preparação. Depois de pressões e debates, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que aplica as provas do Enem, realizou consultas públicas e

definiu as novas datas do Enem 2020: 17 e 24 de janeiro de 2021, para as provas presenciais; e 31 de janeiro e 7 de fevereiro de 2021, para as provas digitais.

As redes estaduais de ensino, que concentram a maior parte das matrículas no ensino médio, adotaram o ensino remoto para prosseguir na preparação de seus alunos para o Enem. As redes estaduais do Tocantins, de Goiás, do Distrito Federal, de Roraima e de Sergipe informaram ofertar conteúdos voltados à preparação do Enem aos alunos do ensino médio. A Secretaria de Educação, Juventude e Esportes do Tocantins, por exemplo, mantém o projeto #TONOEnem que disponibiliza videoaulas preparatórias para os exames do Enem e vestibulares no YouTube. A Secretaria de Educação do Estado de Goiás criou o programa Bem do Enem que, desde 2019, disponibiliza videoaulas preparatórias para esse exame e, em 2020, contou com maratona de resolução de questões do Enem, lista de exercícios, videodicas enviados para os alunos toda semana e tutoria para tirar dúvida dos alunos. No Distrito Federal, aulas voltadas para o Enem, chamadas de QuarentENEM, foram transmitidas pela TV Justiça de abril a julho de 2020. Em Rondônia, os estudantes contam com aulas do Revisa Enem e, em Sergipe, os professores estão fazendo *lives*, diariamente, com uma hora de duração, além de ter sido disponibilizado para o aluno simulado *on-line* com mais de trezentas questões comentadas e cadernos complementares para preparação ao Enem.

Preparação dos professores para o ensino remoto

Um desafio das redes para adotar o ensino remoto foi treinar, também remotamente, professores e pedagogos. Entre o início da suspensão das aulas e a retomada das atividades remotas, uma das adaptações necessárias foi capacitar professores e gestores educacionais para utilizar as ferramentas digitais e para adaptar os conteúdos e as atividades para o ensino remoto. De acordo com a pesquisa do CTE/IRB e do Iede, 39% das redes municipais que participaram da pesquisa afirmaram oferecer algum tipo de formação aos professores para elaboração e execução das atividades remotas, assim como quatorze das dezessete redes estaduais que participaram da pesquisa. O box 1 relata os desafios de professores, pais e alunos em se adaptarem ao ensino remoto.

BOX 1

Dificuldades de professores e pais de alunos para acessar a banda larga

Uma das situações-chave em relação ao ensino remoto é o acesso. São dois os fatores principais para a sua viabilização: conexão de internet e equipamento adequado. Existem, ainda, duas situações alternativas: o acesso ao ensino remoto, por meio de materiais impressos, e as teleaulas. Na rede privada, a quase totalidade dos alunos e dos professores já possuía equipamentos adequados e conexão de internet, o desafio, então, foi adaptar os planos de dados para um maior volume (*gigabytes*). No caso da rede pública, muitos alunos e mesmo alguns professores não tinham equipamento que propiciasse acesso ao ensino remoto. Em várias escolas, foram feitas campanhas de doação de celulares usados, o que auxiliou a resolução desse obstáculo. Mas, em alguns casos, superado o problema de acesso a equipamentos, outro se impôs: existem alunos e professores que moram em regiões sem acesso à internet, com acesso instável ou de baixa qualidade (2G; e CDMA). Para essas situações, tem sido necessário o deslocamento físico. Esse é o caso de professores que dirigem seus carros até um local onde exista sinal de internet ou de alunos que se deslocam até a proximidade de comércio ou vizinhos com acesso à banda larga, o que pode enfraquecer o próprio objetivo do confinamento. Não é possível deixar de mencionar que não são poucas as famílias ou mesmo professores que não dispõem de dinheiro para custear o pagamento de planos de banda larga residencial ou via rede telefônica.

Em termos comportamentais, a carga de ansiedade, devida à indefinição quanto ao futuro, foi grande entre alunos, professores e familiares, a partir da suspensão das atividades letivas presenciais, pois muitos professores não foram, ao longo de suas vidas, envolvidos pela “revolução informacional” (tecnológica e digital). No caso dos alunos, também existem aqueles que não têm cognição digital, não dominam o uso de computadores, aplicativos ou internet e, como alguns professores, também usam redes de telefonia somente para a comunicação por voz. A aversão à tecnologia, em alguns casos, e a falta de oportunidade de acesso, em outros, explicam, em parte, a ausência de motivação em relação ao ensino remoto.

É possível caracterizar dois modelos principais no ensino remoto implementado a partir da pandemia, cuja denominação é: *universo próprio* e *navegador padrão*. No universo próprio, as escolas disponibilizam toda a vida escolar dentro de um ambiente virtual único. Essa escolha demanda que professores e alunos aprendam a linguagem do ambiente definido. O principal aspecto positivo é o fato de encontrar tudo no mesmo lugar e propiciar uma integração. Como aspecto negativo fica, de imediato, claro que a mudança de um aluno de escola exige o aprendizado de uma nova linguagem, para conseguir atuar dentro do universo próprio da nova escola. Professores que dão aula em diferentes instituições têm a necessidade de se tornarem “bilíngues” ou até “políglotas”, dependendo do número de instituições para as quais trabalham.

No navegador padrão, a ferramenta escolhida pelas escolas implica um aprendizado mais genérico, no qual a compreensão da linguagem e dos comandos necessários para operar a ferramenta é um padrão com aspectos de universalidade, que podem ser utilizados em diferentes instituições. Essa opção gera uma menor integração, mas padroniza a linguagem.

Elaboração dos autores.

Retorno às aulas presenciais

A retomada das aulas presenciais na educação básica ainda não tem data confirmada na maior parte dos estados brasileiros, de acordo com informações apuradas em meados de dezembro de 2020. As secretarias de Educação dos estados de Alagoas, do Amapá, da Bahia, do Distrito Federal, de Goiás, do Maranhão, de Mato Grosso do Sul, de Mato Grosso, do Pará, da Paraíba, do Paraná, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e de Roraima informaram ao Consed que não retomarão as aulas presenciais em 2020. As secretarias de Educação do Acre, do Amazonas, do Espírito Santo, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande

do Sul, de Santa Catarina, de Sergipe, de São Paulo e do Tocantins autorizaram as aulas presenciais em suas redes, primeiramente para a etapa do ensino médio.²²

Todavia, a manutenção das aulas presenciais depende da situação de risco de transmissão do vírus em cada localidade. Em Manaus, por exemplo, as aulas para alunos do ensino médio da rede estadual voltaram, de forma escalonada, em 10 de agosto. Duas semanas depois, quase um terço dos professores que havia retornado às salas de aula testou positivo para a Covid-19 (Ilhéu, 2020). Em Santa Catarina, o protocolo de retomada das aulas presenciais para sua rede estadual não autoriza atividades escolares presenciais em regiões com risco gravíssimo de transmissão. Na primeira semana de novembro, apenas uma região do estado estava classificada com risco gravíssimo de transmissão da Covid-19, e, em todas as outras regiões, as atividades escolares presenciais estavam autorizadas. Um mês mais tarde, na primeira semana de dezembro, apenas duas regiões do estado apresentavam risco grave e todas as outras, risco gravíssimo de transmissão. Portanto, as aulas foram suspensas na maior parte de Santa Catarina. Esses exemplos mostram que a volta às aulas presenciais pode ser intermitente enquanto durar a pandemia. Nas escolas que retornaram às atividades, a presença não é obrigatória, e cabe aos pais ou aos responsáveis a decisão de enviar seus filhos ou não.

Os desafios para a retomada das aulas são de manter o distanciamento entre alunos, professores e funcionários das escolas e garantir medidas de higiene, como ambientes limpos regularmente e água e sabão para lavar as mãos. Algumas medidas adotadas são: uso obrigatório de máscaras, marcações no chão e nas carteiras para manter o distanciamento e álcool em gel disponível em diversos pontos da escola. Além disso, os professores têm que adaptar as estratégias de ensino e dividir sua atenção entre os alunos que estão em sala de aula e os que o acompanham de maneira remota. As escolas privadas contam com recursos próprios para implementar os protocolos de saúde e distanciamento social.

Por sua vez, em muitas redes escolares públicas, a infraestrutura dos estabelecimentos escolares e os materiais de limpeza e higiene disponíveis a alunos e servidores são insuficientes para garantir o retorno às aulas com segurança. Um levantamento com base no Censo Escolar 2019 mostrou que um quarto das escolas da rede pública não é abastecida pela rede pública de água e 44% não são atendidas pela rede pública de esgoto, carências que afetam, de forma mais aguda, as escolas do Norte e do Nordeste brasileiros, mas são problemas reais em menor escala em escolas de todas as regiões do país (Kubota, 2020). Outro dado levantado por Kubota (2020) revela que mais de um quarto das escolas de ensino fundamental e médio no Brasil não tem acesso à internet.

22. Dados apurados pelo Consed até 24 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sCd5RH>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

Por fim, cabe destacar que a função social da escola não é apenas de transmitir conhecimentos, visto que essa instituição também cumpre um papel importante na socialização das jovens gerações. Esse aprendizado se dá por meio das interações em sala de aula, nos intervalos e nos recreios, na entrada e na saída das escolas, possibilitando o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e a interiorização de regras e normas para o convívio social. A socialização escolar fica comprometida com o distanciamento social.

3.3 Educação superior no contexto da pandemia

Compreender o universo no qual se insere o ensino superior é essencial para entender como se deram as reações à pandemia da Covid-19 e seus reflexos sobre esse universo. O ensino superior possui, como no caso da educação básica, IES públicas, mantidas pelas três esferas de governo e privadas. Porém, ao contrário da educação básica, no ensino superior, são as instituições públicas que possuem maior prestígio, sendo, em geral, consideradas as que propiciam uma qualidade de ensino melhor e seus egressos costumam ser os mais demandados para as posições de maior destaque no mercado de trabalho. É preciso destacar, no entanto, que existe um número crescente de IES privadas que oferecem uma qualidade de ensino reconhecida pelos pares no universo acadêmico e pelo mercado de trabalho, sendo, ainda, minoritárias nesse universo.

A despeito dessa prevalência das instituições públicas sobre as privadas no ensino superior, não são poucos os desafios envolvidos nesse universo, cujos parâmetros se refletem no cenário vivenciado pela Covid-19. Assim, para lidar com os desafios da pandemia, esta subseção lidará com os seguintes tópicos: desigualdades e parâmetros internacionais; características essenciais; IES privadas e seus desafios diante da Covid-19; e respostas das IES públicas na pandemia.

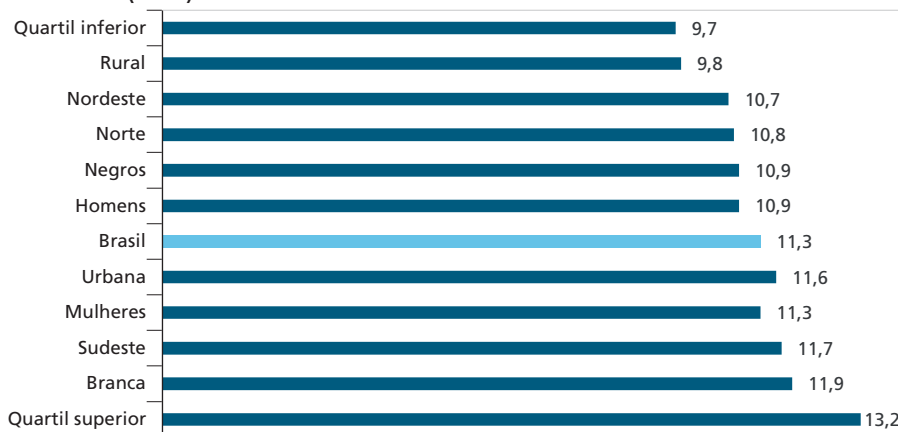
3.3.1 Desigualdades da educação superior brasileira e parâmetros internacionais

Até a virada do milênio, em geral, eram os alunos formados em escolas da educação básica privadas os que preponderantemente frequentavam as IES públicas e os da escola pública os que frequentavam as IES privadas. Isso era especialmente verdadeiro para os cursos superiores mais tradicionais, como os de medicina, engenharia e direito. Depois da virada do milênio, isso se modificou, em parte, com a introdução de cotas sociais nas IES públicas, para os que frequentaram o ensino médio em escolas públicas, ou raciais, para as populações negras ou indígenas. Ademais, essas modificações ocorrem também devido à adoção do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, que aumentou consideravelmente o número de vagas em Ifes (Ipea, 2015; Corbucci, Kubota e Meira, 2016).

Ao contrário da educação básica, 75% dos alunos de ensino superior em 2018 estudavam em instituições privadas, invertendo a lógica existente nas outras etapas de ensino que a antecedem, na qual a proporção é de cerca de 15%, de acordo com Inep (2019). O ingresso no ensino superior ainda é desproporcionalmente focalizado nos segmentos mais afluentes da sociedade brasileira (gráfico 3). O universo potencial de ingressantes tem limites, pois, no Brasil, considerando a população entre 18 e 24 anos de idade, 64,1% da população concluíram o ensino médio e outros 9,2% estavam frequentando esse nível de ensino em 2018. Conforme apontado anteriormente e em Ipea (2018), esse número evoluiu muito, sendo bem superior ao existente na virada do milênio.

GRÁFICO 3

Número médio de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade – Brasil (2018)



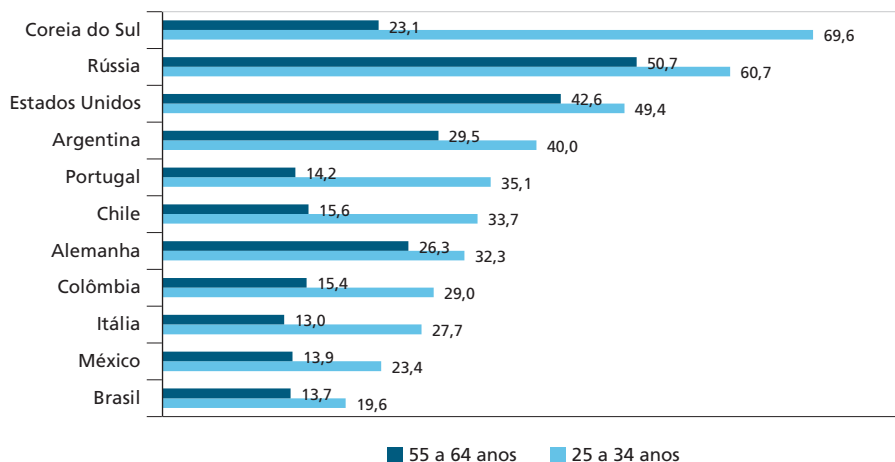
Fonte: Inep (2019a).

Esses limites significam que o Brasil possui um número relativamente reduzido de população formada no ensino superior, conforme aponta o gráfico 4. Nesse contexto, esse número é o menor entre os países selecionados para a faixa etária entre 25 e 34 anos de idade, em 2018, e somente um pouco superior ao da Itália para a população com idades entre 55 e 64 anos. Esses indicadores seguramente refletem os baixos níveis de escolaridade relativa quanto a países da América Latina, como a Colômbia, o México, o Chile e, muito especialmente, a Argentina. Entre os países europeus, Alemanha, Portugal e Itália possuem indicadores melhores, bem como nos casos dos Estados Unidos e da Rússia, que são países com grandes territórios e populações como o Brasil, e, por fim, da Coreia do Sul, cuja excelência da educação é mundialmente reconhecida.

GRÁFICO 4

Proporção da população com educação superior completa, por faixa etária – países selecionados (2018)

(Em %)

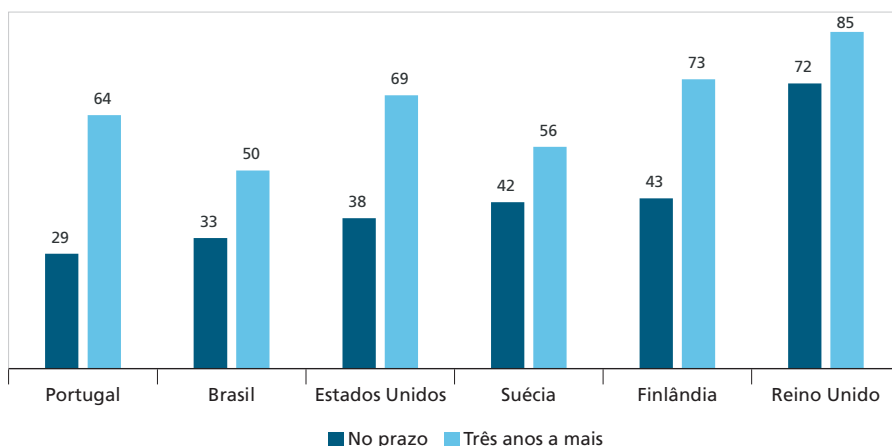


Fonte: OCDE (2019) *apud* Inep (2019a).

Outros aspectos são relevantes para avaliar o cenário gerado pela pandemia da Covid-19 em 2020. Existiam 2.537 IES no Brasil em 2018, sendo 299 públicas e 2.238 privadas. Em cursos de graduação, os números de matrículas equivaliam a 8.450.755, sendo 2.077.481 públicas e 6.373.274 privadas. Em termos do número de concluintes, esses números eram, respectivamente, 1.264.288, sendo 259.302 em instituições públicas e 1.004.986 nas instituições privadas. Em outras palavras, a supremacia das IES privadas é inegável, mas a parcela de concluintes em seu âmbito é proporcionalmente menor, embora o problema da evasão do ensino superior seja bastante elevado, sendo o maior entre os países selecionados no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Taxa de conclusão (coorte verdadeira) na educação superior (2017)
(Em %)



Fonte: OCDE (2019) *apud* Inep (2019b).

Em termos de pós-graduação *strictu sensu*, o total de matrículas era de 288.590, sendo 245.131 públicas e 43.459 privadas. Em outras palavras, a formação de profissionais com níveis educacionais mais avançados, sobretudo de cientistas, estava essencialmente concentrada na rede pública, em 2018, no Brasil.

Ainda em 2018, 46,8% dos estudantes da rede privada tinham algum tipo de bolsa ou financiamento, sendo que 27% contavam com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), 19% com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e 54% com outras modalidades, ao passo que, em 2014, esses números eram, respectivamente, 53%, 18% e 29%. A perda de participação do Fies já representava uma tendência inegável, e a pandemia de Covid-19 prejudicou ainda mais essa participação, conforme o box 2, que detalha o funcionamento desse fundo e também do Prouni nesse cenário.

BOX 2

Pandemia, Fies e Prouni

A pandemia afetou o cronograma do Fies e do Prouni. A formalização dos contratos do Fies para o primeiro semestre de 2020 estendeu-se quase até o final das atividades acadêmicas do período. O prazo-limite para inscrições para o segundo semestre do ano estendeu-se, para ambos os programas, até a segunda metade de julho de 2020. Normalmente, essa parte do processo acontece em junho de cada ano.

Impacto maior será sentido por quem pretender obter bolsa ou crédito para o primeiro semestre de 2021. Isso porque o Enem, requisito necessário para um e outro, e que costuma ser aplicado até novembro, ficou para janeiro e fevereiro de 2021. Em dezembro de 2020, o MEC divulgou cronogramas do ProUni e do Fies para o primeiro semestre de 2021. Com inscrições e resultados previstos para janeiro e fevereiro de 2021, nem o ProUni nem o Fies devem aproveitar os resultados da edição de 2020 do Enem para as bolsas e os empréstimos a serem concedidos no primeiro semestre letivo de 2021. Materializa-se, assim, um dos prejuízos da pandemia para quem não pôde fazer edições anteriores do exame.

Créditos já contratados também foram afetados. Inicialmente, a Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, permitiu suspender até quatro prestações para contratos em fase de amortização (quando os pagamentos são devidos) e até duas prestações para contratos em fase de utilização (quando a pessoa financiada ainda está estudando) ou em fase de carência (período entre a fase de utilização e de amortização). Até aí, a suspensão beneficiava só contratos adimplentes antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Posteriormente, adveio a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, que estendeu a suspensão para todo o período de vigência do estado de calamidade pública e permitiu renegociar dívidas preexistentes.

Ressalte-se que a Lei nº 13.530/2017 modificou profundamente a sistemática do Fies, em uma tentativa de aproximá-lo das boas práticas internacionais que realçam os aspectos de eficiência e equidade, quando o financiamento estudantil envolve pagamentos vinculados à renda futura. A implementação do modelo, que tem se mostrado viável há três décadas na Austrália e há duas na Inglaterra (Nascimento, 2019), ainda emperra em dificuldades operacionais.

Para funcionar adequadamente, os empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) demandam envolvimento do órgão de administração tributária na coleta dos pagamentos. Porém, a implementação tem sido tentada sem a atuação direta da Receita Federal do Brasil (RFB), envolvendo apenas a Caixa Econômica Federal e o FNDE, organizações que não têm competência legal para recolher pagamentos na fonte. Até o fechamento deste boletim, o governo federal seguia buscando viabilizar desconto em folha no âmbito do Fies, mas sem tentar novas modificações legislativas para operacionalizar isso de maneira eficiente. A despeito dos esforços das instâncias técnicas, a transformação em um ECR tende a fracassar sem a introdução de um tributo que traga a RFB para dentro do Fies.

Se bem-sucedida viesse a ser a transformação do Fies em ECR, tornar-se-iam desnecessárias normas a suspender pagamentos de parcelas e possibilitar renegociação de dívidas. Em um ECR, automaticamente parcelas são suspensas e a dívida é recalculada, quando o devedor não dispõe de renda suficiente para pagá-las, dado que os pagamentos são retidos na fonte e calculados a partir da sua renda aferível, não mais a partir de calendário pré-definido e sem mais depender de ato discricionário do devedor para efetuar os pagamentos.

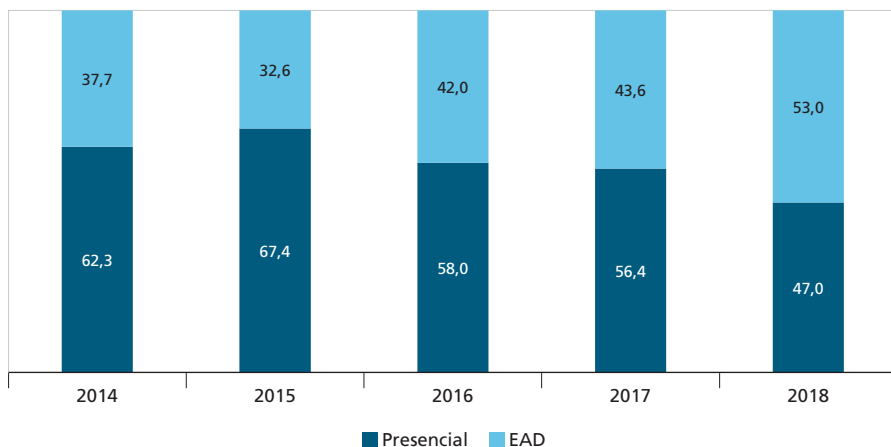
Elaboração dos autores.

3.3.2 Características do ensino superior brasileiro: fatores explicativos para o cenário existente durante a pandemia da Covid-19

Um aspecto particularmente importante, ao considerar o universo do ensino superior em meio ao contexto pandêmico, é a distinção entre as modalidades presencial e de EAD dos cursos existentes. Para ter uma dimensão mais nítida do EAD, o gráfico 6 revela a distribuição das duas modalidades, entre 2014 e 2018, para o conjunto das matrículas nas IES. É impressionante como a evolução do EAD tem sido destacada e como isso pode significar a mudança de uma tendência consagrada, uma vez que essa modalidade pode estar tomando a dianteira das preexistentes, ou seja, das presenciais, em matéria de ensino superior.

GRÁFICO 6

Proporção de matrículas no ensino superior, segundo o formato presencial ou de EAD (2014-2018)
(Em %)



Fonte: Inep (2019b).

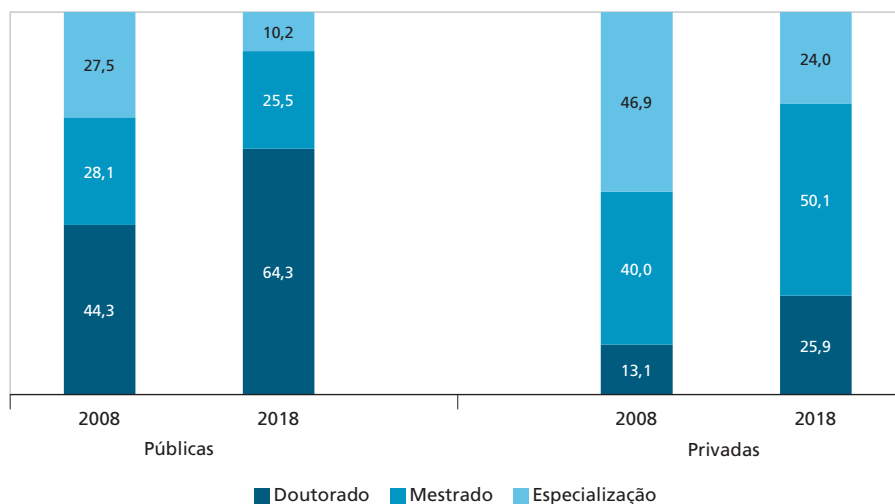
Para complementar as informações do gráfico 6, na rede pública, em 2018, 89,2% dos ingressantes o faziam na modalidade presencial, contra 10,8% em EAD. Na rede privada, esses números eram, respectivamente, 54,3% contra 45,7%. A Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo é a única IES de grande porte pública entre as vinte maiores IES que ofereciam cursos em EAD em 2018 (12^a colocada).

Nos cursos da modalidade tecnológica, 84,7% eram da rede privada e, nessa modalidade, 51,8% adotavam o EAD, enquanto que 48,2% eram presenciais. Por sua vez, nos cursos de licenciatura, 49,8% dos alunos estavam em regime presencial e os demais 50,2%, em EAD. Nas universidades públicas, esses mesmos números eram de, respectivamente, 81,4%, contra 18,6%; ao passo que, nas privadas, eram de 30,8% contra 69,2%.

As formas de organização do ensino superior, em termos do tipo de formação de docentes, e os tipos de contrato de trabalho também são interessantes para entender como os perfis do ensino superior de IES públicas e privadas se diferenciam e de que modo isso pode influenciar o que ocorreu com o advento da pandemia, em termos de respostas relativas à adoção do ensino remoto. O gráfico 7 apresenta o perfil de formação dos docentes em IES públicas e privadas.

GRÁFICO 7

Proporção de docentes, segundo o grau de formação acadêmica (2008 e 2018)
(Em %)



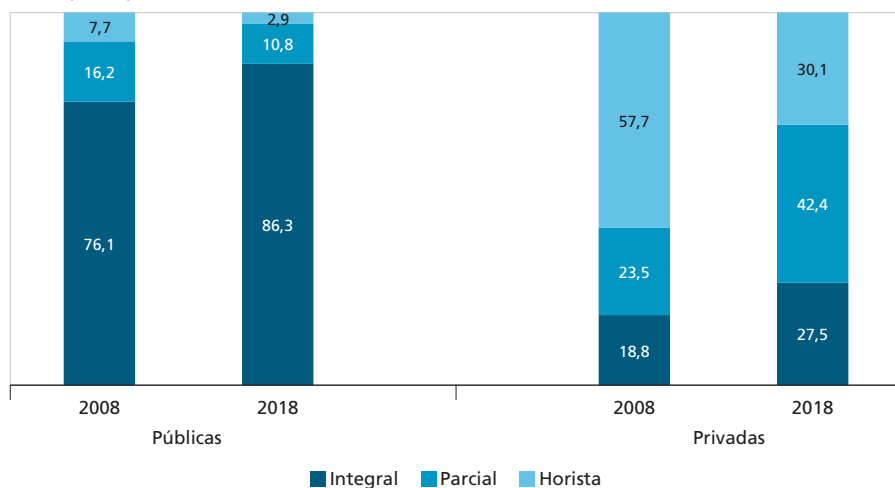
Fonte: Inep (2019b).

Cabe destacar, com base no gráfico 7, que as IES públicas possuem um perfil fortemente concentrado na presença de docentes com doutorado, e aqueles com mestrado, sobretudo com especialização, possuem uma presença menor e perderam espaço, entre 2008 e 2018, em relação aos doutores. Nas IES privadas, o perfil é diferente, com uma prevalência de docentes com mestrado em 2018, tomando a dianteira daquelas que eram especialistas e dominavam o cenário em 2008. Nesse caso, a presença de docentes com doutorado sempre foi minoritária, embora ela tenha quase dobrado em dez anos, o que é digno de nota.

O perfil de contratos de trabalho, sintetizado no gráfico 8, também difere fortemente entre IES públicas e privadas, visto que, nas IES públicas, existe uma forte hegemonia dos contratos em tempo integral – hegemonia essa que se fortaleceu entre 2008 e 2018. Por sua vez, nas IES privadas, a maioria dos contratos era de tempo parcial em 2018 – com uma mudança de perfil em relação a 2008, no qual ela cabia aos docentes horistas –, e os contratos em tempo integral sempre representaram a menor parcela nesse período, embora tenham evoluído, de forma notável, desde 2008.

GRÁFICO 8

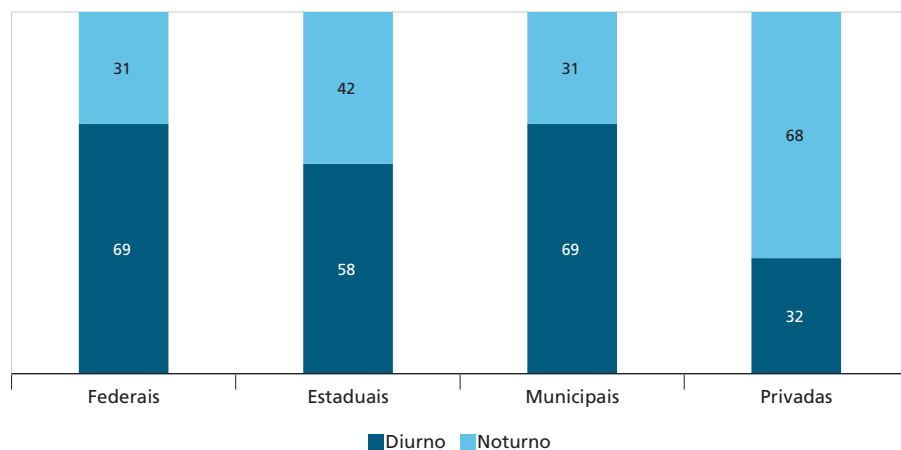
Proporção de docentes, segundo o contrato de trabalho (2008 e 2018)
(Em %)



Fonte: Inep (2019b).

GRÁFICO 9

Proporção de atividades de ensino, segundo o período (2018)
(Em %)



Fonte: Inep (2019b).

As características em termos de formação acadêmica e de contrato de trabalho possuem fortes reflexos sobre a diferenciação em termos de turno das aulas, pois as IES públicas apresentam uma concentração maior em atividades no período diurno, tradicionalmente mais favorável ao aprendizado, enquanto que as IES

privadas possuem uma concentração maior no período noturno, praticamente invertendo a proporção das IES públicas (federais, estaduais e municipais), de acordo com o gráfico 9.

Em 2016, 56,8% dos estudantes do ensino superior desistiam do curso, ao passo que 37,9% concluíam esse mesmo curso e os restantes 5,3% permaneciam no curso (com atraso escolar ou trancamento de matrícula). Nos cursos presenciais, essas mesmas taxas eram de, respectivamente, 55,6%, 38,6% e 5,8%. Nos cursos de EAD, por sua vez, as taxas eram de 62%, 35% e 3%, respectivamente. Em outras palavras, a evasão escolar e o atraso na conclusão dos cursos eram elementos iminentes ao ensino superior tradicional, o que implica importantes efeitos para a pandemia da Covid-19, acirrando, como vemos, uma tendência preexistente.

3.3.3 Ensino superior privado e a conjuntura da Covid-19

O cenário envolvendo as IES privadas apresenta algumas singularidades no âmbito vivenciado pela pandemia. As diferenças apontadas tradicionalmente pelo Censo da Educação Superior, expostas em Inep (2019b), tornaram-se ainda mais agudas, pois as medidas de fechamento de estabelecimentos comerciais e de serviços foram radicais mundo afora e mais severas no universo do sistema escolar, um ambiente particularmente propício à disseminação da Covid-19.

Ainda em setembro de 2020, a grande maioria das IES se mantinha fechada no Brasil, e o ensino remoto continuou sendo a realidade vivenciada pelos alunos, com todas as dificuldades que vêm sendo apresentadas ao longo deste capítulo. As dificuldades de pagamento de mensalidades e a deterioração da situação financeira do Fies e de outros mecanismos de apoio ao ensino superior – que também podem ser bem exemplificados pela procura mais acirrada de apoio via Prouni – decorreram do fato da aguda e severa crise econômica que se abateu sobre o Brasil, cuja economia está muito combalida desde 2015. Dessa forma, isso teve um efeito potencial sério sobre a manutenção do número de alunos nas IES privadas. Esse conjunto de fatores afetou a saúde financeira dessas instituições, considerando que as fragilidades econômicas apontadas implicaram problemas no pagamento de mensalidades e em uma maior evasão potencial de alunos.

O Censo da Educação Superior 2020 será publicado em 2021 e, ainda assim, não medirá com clareza os problemas financeiros decorrentes do pagamento de mensalidades em atraso e os problemas decorrentes da evasão escolar. Diante disso, a tabela 2 apresenta um estudo divulgado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), destacando a expectativa de alunos em cursos presenciais e em EAD, em termos de retomada das aulas, expectativa de permanência nos estudos e potenciais motivos da desistência no contexto da pandemia com respostas apresentadas no final de julho de 2020.

TABELA 2

Proporção de respostas de alunos em IES privadas quanto a expectativa de retomada das aulas, continuar estudando e motivos potenciais da desistência (nov./ 2020)
(Em %)

Perguntas e alternativas de respostas dos alunos		Presencial	EAD
Retomada das aulas? (novembro de 2020)	Imediata	33	46
	Em seis meses	23	26
	Em doze meses	14	9
	Incerteza	30	20
Continuar estudando? (julho de 2020)	Continuar	62	67
	Risco	34	23
	Provavelmente	2	5
	Desistir	2	5
Motivo da desistência potencial? (julho de 2020)	Emprego afetado	16	18
	Queda na renda familiar	7	3
	IES sem aulas remotas	7	0
	Quer economizar	8	12

Fonte: ABMES (2020a; 2020b).

Obs.: Amostragem não probabilística por cotas. A distribuição sociodemográfica da amostra obedeceu ao perfil da população de interesse por meio de cotas.

A tabela 2, que possui dados coletados no final de julho e novembro de 2020, revela que as diferenças entre os alunos de cursos presenciais ou em EAD, em termos de expectativa de retomada das aulas, eram razoáveis. No primeiro caso, um terço dos alunos esperava retornar imediatamente e, no segundo, o total representava quase a metade dos alunos. Nos dois casos, eram moderadas as expectativas de retomada no começo de 2021 e poucos alunos consideraram que isso se daria somente em doze meses. Outra diferença foi a resposta revelando que a volta às atividades normais era incerta, concentrando 30% das respostas para os alunos presenciais e 20% daqueles em EAD. Isso se explica pelo fato de os alunos de cursos presenciais terem sido mais afetados pela pandemia.

A tabela 2 ainda revela que os riscos da crise econômica decorrente da pandemia afetam 38% dos alunos em cursos presenciais e 33% daqueles em EAD. Os resultados um pouco piores do primeiro caso certamente refletem as dificuldades decorrentes do ensino remoto na pandemia e daqueles cursos apresentarem custos mais elevados com mensalidades mais caras em sua média. No entanto, os riscos maiores de provável desistência e efetiva desistência são maiores nos cursos de EAD, nos quais, tradicionalmente, isso já ocorre, não havendo uma mudança

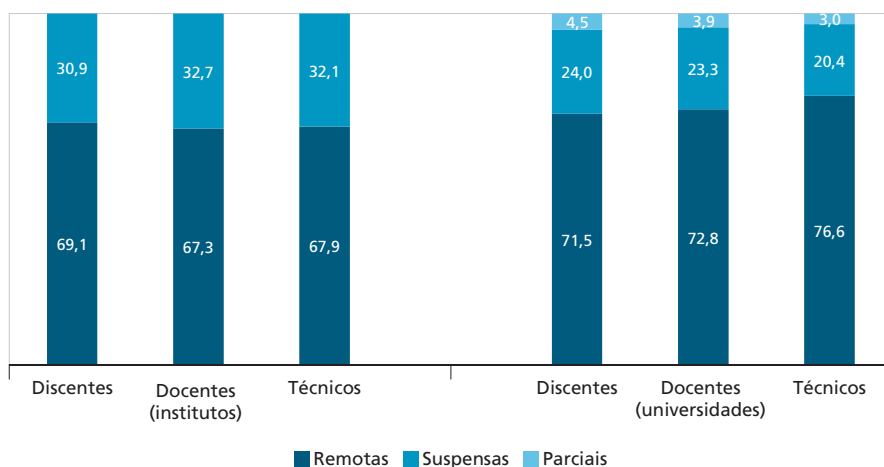
mais enfática em decorrência da pandemia, ao que tudo indica. Em uma pesquisa anterior, realizada em junho de 2020, a média para o total de cursos era de 42%, de acordo com ABMES (2020a).²³

3.3.4 Ensino superior público ao longo da pandemia da Covid-19

As respostas das IES públicas, em termos de estabelecimento de formas de reação à Covid-19, não foram iguais às observadas entre aquelas de caráter privado. O debate público reconhece que essas respostas foram mais lentas em termos de adaptação ao estabelecimento do ensino remoto, o que se dá, em grande medida, pelo seu menor envolvimento em EAD. As IES públicas de âmbito federal tipificam, de modo bastante preciso, como se deu a reação à pandemia em relação às atividades educacionais em cursos de graduação (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Formas de realização de aulas de graduação e demais atividades nos Ifes e nas universidades federais para discentes, docentes e técnicos
(Em %)



Fonte: Brasil (2020b).

23. Segundo Domenici (2020), as IES privadas promoveram muitas demissões de docentes no final do primeiro semestre de 2020. Outra estratégia foi a redução de carga horária, a qual professores que trabalhavam em jornadas parciais de 20 h/aula semanais, passaram a contar com um total entre 3 a 7 horas/aula semanais, com uma redução proporcional nos proventos. Os professores e os sindicalistas entrevistados consideram ser esse um processo de ajuste das IES privadas, elevando o número de aulas a distância, permitindo reduzir os custos com a folha salarial. Conforme os entrevistados, essa estratégia tinha embasamento na Portaria nº 1.428, de dezembro de 2018, permitindo até 20% das aulas nessa modalidade e, em dezembro de 2019, essa portaria foi substituída pela de nº 2.117, permitindo elevar de 20% para 40% o total de aulas remotas. Isso comprovou, de acordo com os entrevistados, que a pandemia representou uma oportunidade para promover ajustes de grande envergadura que, talvez, sejam definitivos.

O gráfico 10 revela que as reações em relação à pandemia em Ifes na graduação foram três: aulas remotas, suspensão das aulas ou atividades parciais. As aulas remotas costumam utilizar a transmissão de aulas via internet. O segmento populacional do ensino superior deve cobrir as faixas etárias de 18 a 24 anos de idade, ou seja, a disponibilidade de equipamentos de acesso à internet está mais generalizada em relação às populações mais jovens, segundo Nascimento *et al.* (2020).²⁴ Assim, a capacidade potencial para a adoção de atividades de ensino remotas seria mais efetiva do que na educação básica, pois mais de dois terços dos alunos, professores e técnicos de apoio adotaram essas medidas nos institutos federais, e esse percentual superou o patamar dos 70% nas universidades federais, com base em dados divulgados pelo MEC para julho.²⁵

No entanto, mais de 30% de docentes, discentes e técnicos das Ifes e mais de 20% no caso das universidades federais estavam com as atividades suspensas. A reduzida oferta de EAD dessas instituições parece estar na raiz da demora para reagir às imposições de distanciamento social ditadas pela pandemia. Além disso, como no caso do ensino básico, existem regiões mal atendidas pela internet, com pouca ou nenhuma disponibilidade de banda larga que também explica esse resultado. Os resultados mais elevados para as Ifes demonstram isso, pois muitas delas não se situam em grandes centros e, mesmo nesses casos, em bairros periféricos mal atendidos pelas TICs.

No caso das atividades parciais, elas se referem àquelas que exigem o uso de laboratórios, experimentos ou outras atividades que requerem a presença *in loco*, podendo ser equiparadas às atividades econômicas essenciais, que não foram incluídas nas situações de isolamento social na legislação que envolve a formulação de políticas públicas do contexto de pandemia. Somente universidades se encontram nessa situação, muito poucas delas, aliás, por terem autonomia administrativa e institucional em suas atividades, o que, vale ressaltar, também ocorre com os institutos federais.

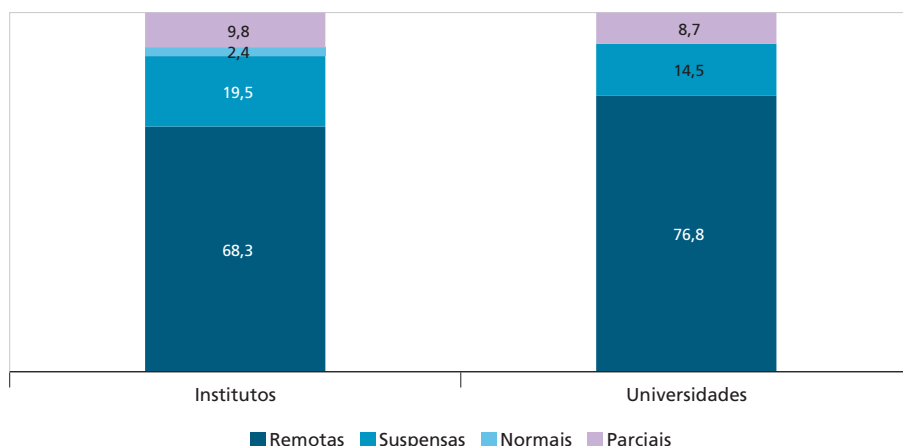
24. Ainda assim, segundo McKie (2020), a estimativa de alunos da Universidade de São Paulo (USP) com problemas de acesso à internet de alta velocidade foi estimada em 30% pela professora Adriana Marotti de Mello do curso de administração da universidade. Ela e Marcelo Knobel, reitor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), revelaram a dificuldade em promover uma transição para o ensino remoto com a falta de apoio do MEC e as dificuldades em prover banda larga e equipamentos para os alunos mais necessitados. Vale ressaltar que a USP e a Unicamp são as universidades brasileiras com melhor avaliação por seus pares em *rankings* internacionais, respondendo por um número muito elevado na formação de mestres e doutores no país.

25. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

No caso da pós-graduação, as reações foram similares às aquelas observadas na graduação, mas existem algumas diferenças dignas de nota, conforme o gráfico 11.

GRÁFICO 11

Formas de realização de aulas de pós-graduação e demais atividades nos Ifes e nas universidades federais para discentes, docentes e técnicos
(Em %)



Fonte: Brasil (2020b).

No gráfico 11, os números apresentados revelam que, na pós-graduação, os indicadores de trabalho remoto, suspensão e atividades parciais em universidades federais e Ifes são comparáveis aos apresentados para a graduação. A diferença é o maior número de atividades parciais *in loco*, pois a pós-graduação possui um envolvimento mais intenso com atividades de pesquisa, que não podem ser paralisadas ou mesmo suspensas temporariamente sob pena de perda dos esforços realizados em anos ou mesmo décadas. Além disso, 2,4% dos institutos mantiveram as suas atividades normais, o que não aconteceu nas universidades e em nenhuma parte na esfera da graduação, com base nas informações de julho de 2020.²⁶

Além das informações centradas em atividades envolvendo a educação nas esferas de graduação e pós-graduação, houve um importante envolvimento das Ifes em atividades de pesquisa e de apoio às instituições e à população durante a pandemia (tabela 3).

26. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

TABELA 3
Ifes e atividades de combate à Covid-19

Tipo de atividade	Número de Ifes
Produção de álcool em gel, glicerina e/ou álcool a 70%	91
Fabricação de equipamentos de proteção individual (EPIs) com impressoras 3D	88
Serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico	86
Produção de materiais educativos	82
Assessoramento a secretarias estaduais e municipais de Saúde	63
Distribuição de alimentos	60
Capacitação de profissionais	59
Teleatendimento para orientação e esclarecimento à população	57
Produção de máscaras, aventais, entre outros EPIs	54
Realização de exames para diagnosticar o coronavírus	44
Cessão de espaços	42
Empréstimo de equipamentos	42
Produção de materiais de limpeza, higiene, soluções sanitizantes, entre outros	36
Fabricação de equipamentos hospitalares	34
Cessão de veículos	26
Fabricação de peças de reposição para equipamentos hospitalares	24
Desenvolvimento de vacinas	6

Fonte: Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3c2Jpb7>>.

Segundo as informações fornecidas pelo MEC para julho de 2020, embora tenha ocorrido uma suspensão das aulas e de atividades de pesquisa *in loco*, em geral, as instituições de ensino e pesquisa federais apoiaram a sociedade nos esforços de combate à pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021). As atuações são muito diferenciadas, envolvendo produção ou reparo de EPIs ou hospitalares, capacitação de profissionais e apoio a estados e municípios, disponibilização de bens móveis ou imóveis e, o que é muito importante, desenvolvimento de vacinas para enfrentar os males causados pela Covid-19. Os aspectos aqui elencados revelam, apenas, o que é realizado na esfera federal, não destacando que importantes atividades ocorrem nas demais esferas de governo e na iniciativa privada. Tudo isso sem esquecer que as atividades em saúde possuem um importante vínculo com a esfera educacional mantida na esfera do Estado por meio dos hospitais universitários, que atuam como referência do Sistema Único de Saúde (SUS) para os casos de alta complexidade.

Em síntese, os desafios da educação superior não foram menores que os da educação básica, pois a crise econômica decorrente da pandemia atingiu as instituições, seus alunos e as suas famílias de forma muito dura e repentina. As IES precisaram partir para um modelo de ensino remoto sem um preparo prévio de professores, alunos e técnicos para lidar com esse desafio. Além disso, muitos

alunos do ensino superior pertencem a famílias com renda domiciliar bastante reduzida, sendo difícil destinar recursos para a aquisição de planos de internet de alta velocidade e, o que foi ainda mais grave, houve uma aguda elevação no desemprego e uma substantiva queda na renda familiar, elevando, consideravelmente, a sua preexistente fragilidade financeira e, ainda mais, o risco dos alunos não prosseguirem no intento de cursar a educação superior. Parece que a economia tem apresentado algumas reações positivas, o que pode trazer algum alívio à situação presente; mas, o quadro que decorre das desigualdades sociais e de seus reflexos no universo da educação revela que a pandemia colocou o ensino superior diante da sua hora da verdade.

4 CONCLUSÃO

Nos primeiros meses de 2020, o MEC avançou na implementação de programas para a educação básica na área da alfabetização e nas ações para militarização de escolas que possuem os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Tal ministério deu continuidade a programas de apoio às redes estaduais para implementar o novo currículo do ensino médio e ofertar mais vagas em tempo integral. Um programa ou ações para combater a distorção idade-série na etapa dos anos finais do ensino fundamental não foi anunciado, embora o MEC tenha reconhecido a centralidade desse problema para a qualidade da educação básica brasileira.

Na educação superior, por sua vez, a principal aposta foi na abertura das instituições de ensino superior públicas à captação de recursos e parcerias com o setor privado. Ao longo de 2019 e de 2020, o MEC ficou de fora das discussões e das propostas para o novo Fundeb, que avançou no Congresso, com o apoio da sociedade civil e das organizações sociais, e foi promulgado em agosto de 2020 por meio da EC nº 108.

Em março de 2020, a pandemia da Covid-19 causou o fechamento das escolas de educação infantil e básica e de IES em todo país. Essa medida, necessária para conter a disseminação do novo coronavírus, escancarou desigualdades educacionais. Como resposta à suspensão das aulas, grande parte das redes de ensino e das instituições de ensino superior públicas e privadas adotou estratégias de ensino remoto. Essa ação levantou a questão do acesso dos alunos às aulas e aos conteúdos disponibilizados por meio da internet ou da televisão.

Um contingente considerável de alunos, 5,8 milhões de acordo com um cálculo realizado a partir dos dados da PNAD Contínua 2018, não teriam como acessar os conteúdos escolares disponibilizados *on-line*, pois não tinham acesso à internet 3G ou 4G em seus domicílios. Para 15% destes, a distribuição de um *chip* de dados seria suficiente para se conectar à internet, mas para 55% nem a distribuição de um equipamento com *chip* resolveria, visto que não

havia sequer sinal de celular em suas residências. Outro meio de propagar o ensino remoto é por meio da televisão. O sinal de TV digital atingiria, ainda de acordo com a PNAD Contínua 2018, 3 milhões de estudantes sem sinal internet em casa. Ainda assim, cerca de 200 mil alunos não teriam acesso ao ensino remoto.

As redes de ensino estaduais foram sensíveis às desigualdades de acesso à internet e à TV e adotaram estratégias diversas de ensino remoto, utilizando a internet, a TV, o rádio e a distribuição de materiais impressos para chegar ao maior número de alunos de sua rede. Não há um levantamento das ações de todas as redes municipais de ensino, mas, em uma amostra que considera as redes municipais de maior porte e as que atendem os alunos de menor nível socioeconômico, 83% afirmaram terem adotado alguma estratégia de ensino remoto. As atividades propostas e seus objetivos variam de acordo com a etapa de ensino.

Para os alunos do ensino médio, diversas redes estaduais se preocuparam em manter a preparação para o Enem e vestibulares, a fim de manter as chances de seus alunos nesses exames seletivos. As redes de ensino estaduais e municipais foram sensíveis e responderam rapidamente à distribuição da alimentação escolar, especialmente para os alunos em situação de vulnerabilidade. As ações em resposta à pandemia para a educação básica foram descentralizadas, não contando com uma coordenação das ações pelo MEC.

No ensino superior, as respostas geradas à crise da Covid-19 começaram com as dificuldades de pagamento de mensalidades nas IES privadas, que representam 75% das matrículas no ensino superior. A deterioração da situação financeira do Fies e de outros mecanismos de apoio ao ensino superior leva a uma procura mais acirrada de apoio via Prouni e ao abandono do curso para aqueles que perderam suas rendas ou tiveram uma redução considerável e não conseguem uma bolsa para financiar seus estudos superiores, agravando o problema do abandono escolar, que já é tradicionalmente grave, tanto no setor privado quanto no público. Conforme pesquisa de opinião realizada pela ABMES (2020a), mais de um terço dos estudantes ouvidos declarou haver risco de abandono. Para os alunos das IES públicas, o principal desafio com a pandemia foi a continuidade dos estudos de maneira remota. O desenvolvimento de estratégias para a adoção do ensino remoto nas IES públicas foi mais lento que nas IES privadas, em parte devido à pequena difusão do EAD nas IES públicas. Nas IES privadas, 45% das matrículas eram na modalidade EAD em 2018, contra 10% nas IES públicas.

Por fim, as atividades e pesquisas realizadas em IES e em institutos de pesquisa contribuíram para o combate à Covid-19, realizando desde a produção de álcool em gel e EPIs para os profissionais da saúde à produção de respiradores e pesquisas para uma vacina que combata o vírus. É possível dizer que, no âmbito

da educação, a pandemia colocou a nu as fragilidades históricas e as enormes potencialidades existentes no Brasil. Desse modo, chegou a hora da verdade, na qual será preciso encarar os problemas para poder retomar o desenvolvimento em bases sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. Coronavírus *versus* educação superior: o que pensam alunos e como sua IES deve se preparar? **ABMES**, São Paulo, 28 jul. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3898WgC>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

_____. Coronavírus *versus* educação superior: o que pensam alunos e como sua IES deve se preparar? **ABMES**, São Paulo, 26 nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3898WgC>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BENEVIDES, A. A.; SOARES, R. B. Diferencial de desempenho de alunos das escolas militares: o caso das escolas públicas do Ceará. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 317-343, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mo7Vta>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/387TAJe>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e altera as leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3rhA2JQ>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2O12f9m>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3cNksQf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). **Diário Oficial**, Brasília 6 set. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/37HXVT0>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial**, Brasília, 31 dez. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/30aEQVg>>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Autoriza a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE. **Diário Oficial**, Brasília, 7 abr. 2020a. Seção extra. Disponível em: <<https://bit.ly/3uRgr5n>>. Acesso: 30 set. 2020.

_____. Banco Mundial libera US\$ 10 milhões para apoiar reforma do ensino médio. **Gov.br**, 18 nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3aVP6XX>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

_____. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, v. 246, p. 1. 25 dez. 2020c. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3bIrzIY>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 201900353**. Brasília: CGU, 2019.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. **Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil**: nova fase da mercantilização do ensino. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2256).

DOMENICI, T. “É cruel”: professores relatam de aulas *on-line* com 300 alunos a demissões por *pop-up*. **Agência Pública**, 22 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2MGIK6o>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

IEDE – INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL. Estudo “A Educação Não Pode Esperar”: 82% das redes de ensino municipais ofertam atividades aos estudantes durante a pandemia. **Portal Iede**, 19 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mzlw11>>. Acesso em: 5 out. 2020.

ILHÉU, T. O que o caso de Manaus diz sobre a volta às aulas no Brasil. **Guia do Estudante**, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8hQCa>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2018**: divulgação de resultados. Brasília: DEED/Inep, 19 set. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3qeMbxW>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília: DEED; Diret/Inep, set. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3riSQse>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30VFmXB>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/30a3eGR>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MM6Prn>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sOiRQh>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

KUBOTA, L. C. **A infraestrutura e tecnológica das escolas e a retomada das aulas em tempos de Covid-19**. Brasília: Ipea, jul. 2020 (Nota Técnica Diset/Ipea, n. 70). Disponível em: <<https://bit.ly/3dVpe07>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

LIMA, L. MEC divulga novas diretrizes do ensino médio em tempo integral. **Portal MEC**, 9 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3usoOUZ>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MCKIE, A. Brazilian universities struggle to go online amid Covid denial. **Times Higher Education**, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/38a3oIX>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/30f4Cb0>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

NASCIMENTO, P. M. *et al.* **Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia**. Brasília: Ipea, ago. 2020 (Nota Técnica, n. 88). Disponível em: <<https://bit.ly/3uWoaPN>>. Acesso em: 2 set. 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a Glance 2018**. Paris: OCDE, 2019.

OLIVEIRA, G. R. *et al.* Avaliação da eficiência das escolas públicas de ensino médio de Goiás: uma análise em dois estágios. **Economia Aplicada**, v. 1, n. 2, p. 163-181, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bIrxRk>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

RIBEIRO, C. E. T. *et al.* Explorando a interatividade na TV Digital: desenvolvimento de um aplicativo no Ginga. **Revista Multiplicidade**, v. 7, n. 7, p. 219-231, nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/32cMajM>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

ROCHEX, J.-Y. As três idades das políticas de educação prioritária: uma convergência europeia? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 871-882, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2O5agtK>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 734 de 2020**: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica. TCU: Brasília, 2020.

UNDIME – UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. MEC confirma encerramento do Programa Novo Mais Educação. **Undime**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3kM3aGt>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

CULTURA¹

1 APRESENTAÇÃO

As políticas culturais brasileiras têm sido desafiadas pelo subfinanciamento e descaso recorrente. Depois de duas décadas de otimismo, não sem disputas e controvérsias políticas e ideológicas, a área cultural se viu abatida por dúvidas em relação à continuidade de suas políticas. Nossa hipótese é que a agenda positiva não gerou uma forte institucionalização, por duas razões. A primeira relacionada ao subfinanciamento e às dificuldades de estabelecer uma percepção clara da disposição de recursos em médio e longo prazos. A segunda, que reputamos mais de extrema relevância, é a qualidade da logística e do descuido por processos de implementação, uma vez que os instrumentos de políticas pública são escolhidos, como afirmam Spíndola e Oliak (2019), de forma intuitiva e sem sustentação teórica.

No campo das políticas culturais, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios compartilham com a União as responsabilidades pela garantia dos direitos culturais. As exigências de coordenação e cooperação entre os três níveis de governo são enormes. Para responder a essas questões, foram constitucionalizados o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC). Ambos são instrumentos de coordenação das relações intergovernamentais e são pressionados pela insuficiência de recursos e pelas dificuldades de institucionalização de políticas setoriais.

Setor já frágil em termos de financiamento e políticas públicas de fomento, a cultura enfrenta atualmente uma de suas maiores crises decorrente dos efeitos negativos da paralisação de grande parte de suas atividades. A pandemia do coronavírus impactou significativamente a dinâmica do mercado de trabalho cultural. Atividades culturais, tais como ida a museus, teatros, casas de espetáculos, cinemas, exposições, realização de eventos, shows, festivais, apresentações de circo, dança, *performance* e outros segmentos, foram suspensas em virtude da necessidade de isolamento social, a principal forma de evitar a contaminação pela Covid-19. Entre os setores da economia mais abalados, na cultura, projetos em andamento foram interrompidos, o planejamento de novas propostas paralisado, eventos culturais e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/cultura>

exposições cancelados. A circunstância do momento colocou em risco a manutenção de espaços culturais e postos de trabalho e, conseqüentemente, a garantia da renda de profissionais da cultura em todo o país.

Para lidar com as adversidades impostas pela quarentena, foram improvisadas novas formas de trabalhar e produzir cultura, por intermédio das mídias eletrônicas, realização de *lives*, cursos *on-line*, *performances*, espetáculos, teatros, shows, musicais, concertos virtuais. Ainda que alternativas venham sendo encontradas, novos desafios se sobrepõem como, por exemplo, o da monetização das ações realizadas *on-line* – a maioria ofertada gratuitamente –, as dificuldades do formato e de uma linguagem híbrida impostas pelas tecnologias empregadas para o registro e a exibição das atividades culturais, desigualdades no acesso às ferramentas que garantem o profissionalismo das produções realizadas em casa, exclusão da equipe técnica, apoio de patrocinadores, entre outras.

A premência de proteção emergencial decorrente da pandemia de Covid-19 levou à criação da Lei Aldir Blanc (LAB), a qual procurou enfrentar as vulnerabilidades dos trabalhadores e produtores do campo cultural. A proposta inicial foi definir ações emergenciais para o setor cultural durante a pandemia por intermédio da previsão de repasse de recursos a estados, DF e municípios de todo o país para implementação de medidas de apoio aos trabalhadores culturais. A LAB trouxe R\$ 3 bilhões para a área, sendo 50% para os estados e o DF e 50% para os municípios. O otimismo da sociedade civil e dos diferentes setores das artes e da cultura levou-nos a imaginar que a lei pudesse ter um papel importante na consolidação do sistema e que, inclusive, pudesse ser perenizada.

Entretanto, a LAB tem um desenho interessante, mas que aumenta o risco de transferência de maiores responsabilidades para estados, DF e municípios, embora esses já estejam premidos por restrições fiscais, como se verá na seção 2. Toda lei é um artefato, um documento que cristaliza e estabiliza uma composição específica de ideias, interesses e compreensões, e deve ser decodificado, no que for possível, para quem a lê e interpreta sem conhecer todos os seus processos internos de construção. A lei também é uma norma que deve ser interpretada pelo que diz, mas também em relação ao conjunto de dispositivos que devem ser criados para operacionalizá-la.

Nesse sentido, a lei ou a norma é um dispositivo que agrega fatos e fantasias, regras precisas e justificativas gerais. Assim, cada lei pode ser ponderada pelos seus usos simbólicos e pela sua capacidade de atingir seus objetivos mais específicos. Cria uma imagem que nem sempre se vê no espelho fosco das capacidades institucionais. Portanto, expressa um dever ser ao qual as instituições deverão se adaptar e para o qual deverão criar capacidades.

Na realidade, a LAB traz não apenas um texto normativo, mas interpretações que os atores fazem dela, uma caudalosa heterogeneidade de proposições e conceitos, muitas delas abertas e outras com precisão suficiente para serem reduzidas a regras ou comandos claros, evitando ambiguidades. O sonho dos implementadores de normas elaboradas centralmente é o desenho de estruturas simples de ação administrativa. Nem sempre é possível, discutiremos mais adiante.

No direito brasileiro podemos perceber normais gerais, leis-quadro que se voltam a estabelecer políticas. É o caso, por exemplo, dos direitos culturais expressos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do SNC e do PNC. O conjunto define fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos etc. como estruturantes da arquitetura jurídico-institucional da área cultural. Ademais, os executivos definem, através dos seus orçamentos, lei de diretrizes orçamentárias (LDOs) e planos plurianuais (PPAs), programas, projetos e ações.

Este texto se divide em seis partes, além desta introdução. A seção 2 traça alguns eixos interpretativos que contextualizam os sentidos possíveis da LAB. A seção 3 expõe a estrutura da LAB (a lei ou norma). A seção 4 apresenta a discussão dos sentidos da LAB, a qual transita entre lei emergencial ou janela de oportunidade para consolidar o SNC. A seção 5 traz os resultados preliminares de um dos instrumentos desenhado na LAB, as transferências da União e a adesão dos entes federados à lei. Em seguida, a seção 6 apresenta algumas controvérsias que dizem algo a respeito do processo legislativo e das dissonâncias cognitivas e políticas no âmbito da implementação de políticas públicas. Por fim, a seção 7 tece os comentários finais.

2 CONTEXTUALIZANDO A LEI ALDIR BLANC: CONSIDERAÇÕES INTERPRETATIVAS

A LAB foi criada para preencher uma lacuna das ações públicas de proteção social no período da pandemia da Covid-19. Teve como objetivo central oferecer recursos contra a perda de renda de artistas e técnicos culturais nesta circunstância. A lei lida com fatos conhecidos. Os trabalhadores da cultura perderam a capacidade de manter suas atividades normais e, com isso, a renda. Outra questão associada direta e indiretamente é a do funcionamento de equipamentos e espaços.

Os equipamentos culturais e as atividades vivem de projetos, alguns com renda de atividades de venda de bens e serviços, outros dependentes de financiamento público através de projetos via fomentos direto (recursos orçamentários via editais públicos operacionalizados por programas, projetos, bolsas, prêmios, contratos, convênios etc.) ou indireto (apoio empresarial com contrapartida em incentivos fiscais que podem ser operacionalizados de diferentes maneiras incluídas as citadas para o fomento direto).

A LAB responde a problemas fáticos, do mundo real, e a dificuldades do Executivo de reconhecer imediatamente, no processo de enfrentamento à pandemia e suas consequências, as especificidades setoriais durante a pandemia. Mas, mesmo assim, sem reconhecimento, ou fruto de dissonâncias cognitivas – ou ideológicas – em relação às políticas culturais,² são necessárias ações do Executivo: autorização dos recursos e operacionalização das transferências.

A burocracia pública cultural, já com capacidades de ação constrangidas, foi imobilizada pela lógica da *guerra cultural* e pelas sucessivas mudanças institucionais. Mudanças essas realizadas tanto em nome do ajuste fiscal, quanto da minimização da ação do Estado e do seu realinhamento com lógicas externas ao mundo da cultura, seja do uso da cultura para fins sociais, econômicos ou religiosos.

O problema, evidentemente, não é o uso em si da cultura como recurso para outros fins, ademais sempre contemplados nas políticas culturais, mas a redução radical do alcance das políticas culturais, a restrição de sua abrangência e diversidade e a limitação da *publicidade* das ações. Referimo-nos ao corte de processos de escuta e participação de setores culturais, mas também das linhas de comunicação do que o governo federal faz efetivamente no âmbito da cultura.

As dificuldades da Secretaria Especial de Cultura (Secult) em responder às demandas provenientes da pandemia é um fato que decorre do conjunto de movimentos governamentais e não uma qualidade das políticas culturais federais. Não é demais lembrar das dificuldades similares de grande parte dos estados e municípios de fazerem frente às demandas de estruturação de políticas culturais, seja por sua conflitualidade política, subfinanciamento, complexidade ou questões administrativas e jurídicas. Dessa forma, dar respostas oportunas depende da formação de agenda adequada e de capacidades de processamento tecno-político.

O delineamento da LAB padecia dessas dificuldades ao preconizar transferências diretas para estados, DF e municípios, deixando claros os critérios, mas não quais seriam os mecanismos operacionais para que isso fosse realizado. Muitas indagações resultaram da abertura semântica das proposições normativas, o que deixou sem resposta imediata uma série de controvérsias práticas que careciam de definições precisas: prazos, exigência ou não de cadastro, prestação de contas, necessidade de regulamentação local, o que deveria ou não ser regulamentado etc.

2. A atitude do Executivo é a desfaturização dos problemas setoriais, a sua dificuldade de reconhecer lógicas políticas que não possam ser agrupadas em linguagem da economia mais reducionista ou da cultura como instrumento para fins sociais (quando a Secult foi para o Ministério da Cidadania) ou do turismo (hoje a Secult vincula-se ao Ministério do Turismo). O mercado dá a tônica, não existem problemas quando não podem ser agrupados em classificações econômicas gerais. O setor cultural é visível a não ser como atividade econômica genérica; invisível em sua dinâmica própria e em termos de políticas públicas.

O contexto pandêmico não atenuou exigências normativas, as transferências fundo a fundo implicariam regulamentações locais. Como se vê, a produção normativa não é simples nem homogênea, assim, é necessário ter cautela para interpretar seus sentidos. Ademais, à medida que os fatos se aproximam e são necessários critérios de implementação, as coisas se complicam rapidamente.

Os desafios apresentados pelo processo de implementação da LAB têm trazido à baila importantes questões para o setor, sobre as quais este texto se propõe refletir. O texto tem como objetivo apontar as dificuldades inerentes ao sistema cultural brasileiro, ao elencar as principais alterações que ocorreram na LAB desde a sua formulação e os sentidos produzidos a partir de então, bem como a retomada que a discussão sobre o processo de transferência de recursos para estados, DF e municípios faz do SNC.

3 ESTRUTURAÇÃO DA LEI ALDIR BLANC

A LAB contém três conjuntos de instrumentos de política pública: i) transferências da União; ii) políticas e ações realizadas pelos três níveis de governo e por bancos federais; e iii) previsão de comportamento das políticas públicas culturais “normais” que foram impactadas pela pandemia.

QUADRO 1
Instrumento de política pública implementado pela União: transferências da LAB

Ação/instrumento	Recursos	Critérios	Público
Transferências a estados, DF e municípios.	R\$ 3 bilhões: 50% para os estados e o DF e 50% para os municípios.	Sessenta dias para alocar recursos: 20% conforme o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% conforme população dos estados, do DF e dos municípios, respectivamente.	Vinte e seis estados, o DF e 5.568 municípios.

Elaboração dos autores.

Os 26 estados, o DF e os 5.568 municípios poderiam receber os recursos repassados pela União: 50% (R\$ 1,5 bilhão) aos estados e ao DF, sendo 20% (R\$ 300 milhões) de acordo com os critérios de rateio do FPE e 80% (R\$ 1,2 bilhão) em proporção ao tamanho da população. Em relação aos municípios, o princípio é o mesmo: 20% de R\$ 1,5 bilhão pelo FPM e 80% pela população. Os recursos dos municípios que não aderiram por vontade própria ou outra razão (por exemplo, falta de documentação ou documentação inadequada para cadastro) podem ser transferidos para a gestão do estado.

QUADRO 2

Instrumentos de política pública implementados por estados, Distrito Federal, municípios e bancos federais: ações previstas na LAB

Ação/instrumento	Recursos	Crêterios	Público
Renda emergencial	Três parcelas de R\$ 600,00, mães sozinhas recebem R\$ 1.200,00.	Não recebem aqueles com emprego formal e não é possível acumular com outros auxílios. Não recebe quem tem renda familiar <i>per capita</i> acima de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos. Não recebe quem teve rendimentos de R\$ 28.559,70 em 2018. O benefício será concedido, retroativamente, desde 1ª de junho de 2020 e será prorrogado no mesmo prazo em que for prorrogado o benefício previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Implementada preferencialmente pelos estados e pelo DF.	Pessoas físicas que comprovem e/ou autodeclarem atuação profissional nas áreas artísticas e culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei.
Editais: subsídio	Entre R\$ 3 mil e R\$ 10 mil.	Regulamentados pelos estados, pelo DF e pelos municípios. Pertencimento a cadastros culturais.	Espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social.
Editais de fomento	Definido pelos entes federativos.	Regulamentados pelos estados, DF e municípios Pertencimento a cadastros culturais.	Editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais.
Créditos especiais	Bancos federais	Linhas de crédito para fomento e renegociação de dívidas. Os débitos deverão ser pagos no prazo de até 36 meses, em parcelas mensais reajustadas pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), a partir de 180 dias, contados do final do estado de calamidade pública. É condição para acesso aos créditos o compromisso de manutenção dos níveis de emprego existentes à data de entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.	Trabalhadores do setor cultural ou a micro e pequenas empresas.

Elaboração dos autores.

Em síntese, a LAB tem três componentes de implementação direta pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, depois de recebidos os recursos da União:³ i) renda emergencial mensal aos trabalhadores da cultura (a rigor, com recebimento pelos critérios de elegibilidade inscritos na lei de emergência); ii) editais públicos para subsidiar equipamentos e fomento da ação cultural; e iii) créditos especiais. A seguir descritos.

- 1) Renda emergencial – “I - renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura” (Brasil, 2020d) : as três parcelas de R\$ 600,00 da *renda emergencial* (que podem ser pagas a até duas pessoas da unidade familiar) são destinadas a pessoas físicas que comprovem atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei. Mães solo recebem R\$ 1.200,00. O auxílio emergencial não pode ser pago a quem: tem emprego formal ativo; recebe benefício previdenciário ou assistencial (com exceção do Bolsa Família); recebe parcelas de seguro-desemprego; recebeu o auxílio emergencial geral previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; tem renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário-mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos (R\$ 3.135,00) (o que for maior); e teve rendimentos acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018. A implementação dessa modalidade é de competência dos estados, enquanto as seguintes são divididas entre estados, DF e municípios.
- 2) Editais – “II - subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social” (Brasil 2020d): subsídios entre R\$ 3 mil e R\$ 10 mil regulamentados por estados, municípios e DF. Na mesma classe dos editais:

III - editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais (Brasil, 2020d).
- 3) Créditos especiais – a LAB também prevê que bancos federais poderão disponibilizar linhas de crédito e condições especiais para renegociação de dívidas de trabalhadores do setor cultural ou de micro e pequenas empresas. As linhas de crédito serão destinadas a fomento de atividades.

3. Lembremo-nos que parte importante e não discutida da LAB se refere a providências sobre outros mecanismos de financiamento vigentes, especialmente os recursos dos orçamentos ordinários e dos incentivos fiscais em andamento.

Há dois elementos que compõem os instrumentos que foram ou são objeto de muita controvérsia, quais sejam: os cadastros e os prazos de implementação da LAB. Os municípios têm até sessenta dias para alocar os recursos, sendo o prazo contado a partir da data do seu recebimento. Caso os valores não sejam utilizados no prazo, esses terão que ser revertidos ao Fundo Estadual de Cultura (FEC) ou outros órgãos responsáveis pela gestão de recursos culturais no estado ao qual pertence o município. A lei não trata de recursos repassados aos estados e não utilizados.

Essas são as linhas principais de ação que motivaram a lei. Entretanto, o art. 12,⁴ que prorroga os prazos de aplicação de todos os dispositivos de fomento vigentes, e o art. 13,⁵ que tenta direcionar recursos de fomento ou incentivo fiscal a atividades disponibilizadas em redes sociais e em plataformas digitais, são muito importantes e não devem ser esquecidos do desenho da LAB, embora devam ser avaliados de forma diversa. É provável que o art. 13 tenha sido inócuo e o art. 12 tenha aplicação limitada, dada a lógica orçamentária, com limitações de inscrição de restos a pagar e as condicionantes anuais de disponibilização de recursos financeiros no contexto da gestão fiscal – ou seja, em função da dupla *restos a pagar e contingenciamento* – e, por sua vez, da lógica de aprovação e captação dos incentivos fiscais.

Em dezembro de 2019 foram registrados os primeiros casos de contaminação do coronavírus na cidade de Wuhan, na China. Rapidamente, o vírus se espalhou pelo mundo e, em 18 de março de 2020, o Brasil reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da emergência instaurada no âmbito da saúde (Brasil, 2020a). Enquanto outros países prontamente se preocuparam em planejar ações de assistência financeira aos artistas e às instituições de arte e cultura, como a Alemanha (Coronavírus..., 2020), o governo federal brasileiro, a despeito do reconhecimento por decreto, publicado no dia 20 de março de 2020, das adversidades decorrentes da pandemia, foi criticado pela não reação aos impactos do isolamento social na cultura (Secretaria..., 2020).

A crise do setor cultural não é novidade. Nos últimos anos a pasta vem enfrentando ataques, censuras, calúnias, redução de recursos, desmonte das estruturas que garantem a institucionalidade das políticas culturais e menor destaque no âmbito das políticas públicas federais (Barbosa da Silva e Ziviani, 2020). No contexto da

4. Art. 12. "Ficam prorrogados automaticamente por 1 (um) ano os prazos para aplicação dos recursos, para realização de atividades culturais e para a respectiva prestação de contas dos projetos culturais já aprovados pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela área da cultura." (Brasil 2020d).

5. Art. 13. "Enquanto vigorar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a concessão de recursos no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dos programas federais de apoio ao audiovisual, bem como as ações estabelecidas pelos demais programas e políticas federais para a cultura, entre os quais a Política Nacional de Cultura Viva, estabelecida nos termos da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, deverão priorizar o fomento de atividades culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e de plataformas digitais ou meios de comunicação não presenciais, ou cujos recursos de apoio e fomento possam ser adiantados, mesmo que a realização das atividades culturais somente seja possível após o fim da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020." (Brasil, 2020d).

pandemia não houve mudança neste cenário, senão o agravamento da crise por ser um setor que depende, majoritariamente, da presença do público e aglomeração de pessoas em espaços e eventos. Diante da apatia do Poder Executivo na implementação de ações de assistência ao setor, a principal reação foi registrada no Parlamento, quando a bancada progressista no Congresso elaborou projetos de lei (PLs) de proteção emergencial para os trabalhadores da cultura em diálogo com o auxílio criado, em abril de 2020, para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEIs), autônomos e desempregados para enfrentamento da crise econômica causada pela pandemia (Brasil, 2020b).

A primeira ação foi a apresentação do PL nº 1.075/2020,⁶ da deputada e então presidente da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados Benedita da Silva (do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro – PT-RJ) e parlamentares coautores, e do PL nº 1.089/2020,⁷ do deputado José Guimarães (do PT do Ceará), na Câmara dos Deputados, ambos em 26 de março de 2020. Além desses, outros quatro PLs que propunham ações emergenciais para o setor cultural e artístico em caráter de urgência foram apresentados. São eles: PL nº 1.251/2020,⁸ da deputada Aline Gurgel (do Republicanos do Amapá); PL nº 1.365/2020,⁹ do deputado Tadeu Alencar (do Partido Socialista Brasileiro de Pernambuco – PSB-PE); PL nº 2.571/2020, do deputado Eduardo da Fonte (do Partido Progressista do Ceará – PP-CE);¹⁰ e PL nº 2.634/2020, do deputado Aureo Ribeiro (do Solidariedade do Rio de Janeiro).¹¹ A junção de todas as propostas de lei em um único instrumento legal, o PL nº 1.075/2020 (Brasil, 2020c), ficou a cargo da deputada Jandira Feghali (do Partido Comunista do Brasil do Rio de Janeiro – PCdoB-RJ), também integrante da Comissão de Cultura. O resultado foi a criação da Lei nº 14.017/2020, mais conhecida como Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc, três meses depois, em 29 de junho de 2020.

No entanto, a morosidade de um processo que se diz emergencial para a garantia de um mínimo de renda aos trabalhadores da cultura e, consequente, permissão da sobrevivência deste grupo aos tempos de pandemia não se encerrou no momento da publicação da lei. À falta de agilidade na elaboração da lei, negociada sob enunciados de regime de urgência, soma-se a demora do desenho do seu processo de implementação, revelando algumas das controvérsias por trás da LAB. As dificuldades de negociação, tramitação e aprovação do PL na Câmara giram em torno dos desentendimentos sobre quem pode receber o auxílio, se é necessário ter ou não cadastro cultural, se o auxílio deveria exigir contrapartida ou não, como nos

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3e51xCN>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/2NHREA9>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3809mpk>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3bVDKCB>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3bSmMol>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3q7BJlu>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

termos promulgados pelas leis de incentivo e editais públicos do setor, e se os estados e municípios deveriam ter legislação específica referente à aplicação do auxílio. Além disso, discute-se como aplicar os recursos já recebidos para a realização de atividades culturais em 2020 e, consequentemente, como realizar a prestação de contas de projetos já aprovados. Outros temas de controvérsia são: os trabalhadores da cultura poderiam ter ou não corte no fornecimento de água, energia elétrica e serviços de telecomunicações diante do não pagamento das contas; deveria priorizar-se todo o setor cultural informal, tendo em vista a alta informalidade dos trabalhadores da cultura ou se o auxílio deveria ser reduzido para níveis de renda familiar; como contemplar os espaços e equipamentos culturais, entre outros. Alguns destes pontos serão retomados com mais profundidade na seção 5 deste texto.

Assim, desde que a LAB foi publicada, em uma tentativa de operacionalizá-la, vários outros instrumentos de regulamentação foram lançados, complexificando ainda mais o entendimento do processo. A sua regulamentação foi publicada dezoito dias depois pelo Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Após a normatização da lei, o governo, por intermédio da Secult, realizou mais três comunicados com informações sobre o cronograma de pagamentos, a relação dos cadastros federais da cultura aptos à comprovação para o recebimento do auxílio e o documento de perguntas frequentes, tendo em vista as dúvidas suscitadas pela falta de clareza sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural.

Na sequência, o Decreto nº 10.489, publicado em 17 de setembro de 2020, alterou o Decreto nº 10.464, que regulamenta a LAB. Uma das principais mudanças foi eximir a contrapartida do auxílio recebido, tendo em vista que a exigência contraria a orientação referente ao isolamento social. Isso porque as atividades de compensação deveriam acontecer em escolas públicas, que estão fechadas, e/ou em espaços públicos, locais impedidos de abrigarem atividades que resultem em aglomeração de pessoas.

O Comunicado nº 4/2020 informa o prazo de 17 de outubro de 2020 para que os municípios insiram seus planos de ação na Plataforma +Brasil para a realização do repasse de recurso. Já o Comunicado nº 5/2020 estende o prazo dado no comunicado anterior para 23 de outubro de 2020 e determina o prazo de 26 de outubro de 2020 para a assinatura do termo de adesão disponível na mesma plataforma. O Comunicado nº 6/2020 determina os dados bancários das contas do FEC do estado onde o município se localiza para que este devolva os recursos não utilizados no prazo de sessenta dias. E, por fim, o Comunicado nº 7/2020 prorroga o prazo para pagamento do lote 4 para 13 de novembro de 2020, diante da dificuldade dos municípios para abertura de conta bancária vinculada à Plataforma +Brasil para o recebimento do repasse de recursos. O quadro 3 registra o histórico dos documentos mencionados.

QUADRO 3
Documentação de regulamentação da Lei Aldir Blanc

Número	Data	Instrumento	Descrição
1	6 de fevereiro de 2020	Lei nº 13.979	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
2	20 de março de 2020	Decreto Legislativo nº 6	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
3	26 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.075	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
4	26 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.089	Dispõe sobre a concessão de benefícios emergenciais aos trabalhadores do setor cultural a ser adotado durante o estado de emergência em saúde que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
5	30 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.251	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e Fundo Nacional da Cultura (FNC).
6	31 de março de 2020	Projeto de Lei nº 1.365	Cria benefício para os trabalhadores da área das artes e da cultura em virtude da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
7	12 de maio de 2020	Projeto de Lei nº 2.571	Altera a Lei nº 8.313/1991, Lei Rouanet, para prever a possibilidade de captação de recursos para apresentações ao vivo com interação popular via internet (<i>lives</i>) e prevê que os artistas regionais terão preferência na obtenção dos recursos.
8	14 de maio de 2020	Projeto de Lei nº 2.634	Dispõe sobre o repasse de recursos do FNC para os fundos de cultura estaduais, municipais e do Distrito Federal, enquanto perdurar a situação de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.
9	29 de junho de 2020	Lei nº 14.017 (Lei Aldir Blanc)	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública.
10	17 de agosto de 2020	Decreto nº 10.464	Regulamenta a Lei nº 14.017/2020.
11	21 de agosto de 2020	Comunicado nº 1	Cronograma de pagamento, conforme estabelecido no Decreto nº 10.464, de 18 de agosto de 2020.
12	25 de agosto de 2020	Comunicado nº 2	Relação de cadastros federais da cultura considerados homologados, conforme estabelecido na Lei nº 14.017/2020.
13	1ª de setembro de 2020	Comunicado nº 3	Perguntas frequentes sobre o disposto na Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), e no Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020.
14	17 de setembro de 2020	Decreto nº 10.489	Altera o Decreto nº 10.464/2020.
15	16 de outubro de 2020	Comunicado nº 4	Lei Aldir Blanc: prazo para encaminhamento dos planos de ação.
16	22 de outubro de 2020	Comunicado nº 5	Lei Aldir Blanc: prazo para envio dos planos de ação em complementação e assinatura dos termos de adesão.
17	5 de novembro de 2020	Comunicado nº 6	Lei Aldir Blanc: dados bancários para reversão aos estados, dos recursos dos municípios que não cumpriram o prazo previsto no art. 12 do Decreto 10.464/2020.
18	9 de novembro de 2020	Comunicado nº 7	Lei Aldir Blanc: prorrogação do prazo para pagamento do lote 4.

Elaboração dos autores.

Como se vê, desde o seu surgimento, o instrumento apresentou inúmeros desafios na sua operacionalização diante de um setor eminentemente informal, desmobilizado e ausente de cadastros oficiais e base de dados abrangentes de identificação e mapeamento do campo em todo o país. Dois argumentos principais podem ser aferidos deste processo. O primeiro deles consiste na evidência trazida pelo quadro 3 relativa à morosidade da implementação da LAB e sua dificuldade de funcionar emergencialmente em atendimento à urgência da crise financeira enfrentada pelo setor artístico e cultural durante a pandemia. Por sua vez, o segundo argumento refere-se à própria implementação da lei, algo comemorado pelo setor cultural diante da realização da transferência de recursos do governo federal para estados, DF e municípios. As seções a seguir abordam tais sentidos.

4 OS SENTIDOS DA LAB: LEI DE EMERGÊNCIA OU CONSTRUÇÃO DE UM NOVO FEDERALISMO?

Seria mais fácil implementar a lei caso o SNC estivesse consolidado (...).

A Lei Aldir Blanc deu um novo impulso junto aos gestores culturais e aos agentes do campo ao Sistema.¹²

Alexandre Barbalho

Lei Aldir Blanc não se presta à construção do SNC.¹³

Humberto Cunha Filho

Os objetivos da LAB são simples: proteger trabalhadores de baixa renda, subsidiar equipamentos e pequenas empresas, fomentar a ação cultural e apoiar economicamente através de crédito e renegociação de dívidas. Além disso, mantém a estrutura normal de financiamento adiando a execução de projetos por um ano.

Os discursos sobre a lei transitam por diferentes sentidos organizados em torno do seu caráter emergencial ou da possibilidade de se construir a partir dela um novo pacto federalista no campo cultural. Podem-se organizar discursos densos em forma de hipóteses que os simplificam e que terão consequências para a avaliação da LAB: i) a lei é emergencial; ii) não tem condições de ser emergencial pela ausência de sistema nacional robusto; iii) é uma oportunidade de construção do sistema; e, finalmente, iv) não se presta à construção do sistema. A leitura politicamente mais interessante é aquela que já dá um passo à frente e, na defensiva, afirma que a LAB não deveria se limitar ao seu caráter de lei emergencial, mas sim se constituir em parte de um processo político, quem sabe, de construção de um sistema nacional.

Dos quatro ciclos presidenciais pós-CF/1988, dois foram interrompidos por processos de impedimento. A implementação de agenda de reformas depende de coalizões políticas e de negociações legítimas entre Executivo e Legislativo. A mitigação de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo depende de sólidas

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3kFgi00>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3kF6TFZ>> e <<https://bit.ly/3uPfyA>>.

bases congressuais. O Judiciário foi incitado recorrentemente a se posicionar naquelas relações através da judicialização do contencioso político. Essas relações não são necessariamente espúrias, como se vê em muitas críticas apressadas, mas induzem discussões a respeito da legitimidade e da luta pela legitimidade na implementação de agendas políticas e econômicas específicas. A LAB, foi uma iniciativa do Parlamento e enfrentou aparentemente indisposição inicial do Poder Executivo federal na alocação de recursos e na implementação de ações direcionadas à cultura. Por seu turno, há de se reconhecer que, o papel de coordenação, assim como a disponibilização dos recursos a serem destinados às demais esferas governamentais, viriam do governo federal.

Os três tipos de entes políticos no Brasil têm ampla autonomia decisória sobre suas políticas culturais. Governo federal, 26 estados e DF e 5.568 municípios compõem o federalismo cooperativo na área cultural. A adjetivação “cooperativo” deve ser qualificada. Em termos gerais, as três esferas de governo devem convergir na direção do dever de agir para que os direitos culturais sejam realizados. Entretanto, as dissonâncias cognitivas, as diferentes concepções e valores que envolvem a ação pública podem elevar o nível das controvérsias e dos conflitos.

As esferas de governo locais limitam e temperam as intervenções federais, a participação social também é um fator de contenção das imposições estatais centrais e mesmo dos governos locais. Todavia, a ação positiva por parte do poder público exige a mobilização de critérios e a distribuição de recursos entre os níveis de governo, bem como implica na produção normativa que sempre delimita a liberdade e constrange a ação. A finalidade da política pública é orientar a dinâmica da ação em determinadas direções, mesmo que conferindo grau elevado de autonomia aos atores, apenas aquecendo suas possibilidades de agir e fazer.

Municípios de menor porte e sem estruturas formais tenderão a agir demandando as condições que lhes reconheçam suas determinantes, isto é, níveis de autonomia, recursos e capacidades organizacionais e técnicas. Questões fiscais, recursos tributários, infraestrutura cultural, dinamismos econômicos, sociais e políticos das cidades de porte maior exigirão outras regras e normas de atuação. Assim, a cooperação se dá diante de disposições e orientações para a ação que são muito variadas.

A CF/1988 define o pacto federativo. Cada ente tem liberdade e autonomia para legislar e determinar funções, embora o quadro geral e o papel de coordenação geral sejam atribuições federais. As autonomias fiscal e administrativa formais não estão associadas a capacidades financeiras e institucionais materiais. A distribuição territorial de capacidades é muito desigual. As capacidades de coordenação federal e estaduais se movimentam nesse contexto de grandes heterogeneidades.

Os processos políticos locais têm impactos expressivos nas relações interfederativas no campo cultural e determinam, embora apenas em parte, as possibilidades de construção do SNC. Esses elementos acabam por delimitar as dificuldades do governo federal na coordenação de políticas culturais.

A precariedade da institucionalização do SNC, embora constitucionalizado, decorre desse conjunto de elementos fiscais, administrativos e políticos e se desdobra nas dificuldades de construção de um sistema de financiamento nacional.

Aqui são inúmeras as iniciativas que não chegaram a termo satisfatório em decorrência das premissas fiscais do governo federal no período pós-constitucional. Argumentos contrários à manutenção da fragmentação e do subfinanciamento não tiveram força suficiente para mover o Congresso Nacional, mesmo com presença da frente ampla pela cultura e da aprovação de inúmeras emendas constitucionais na área. As vinculações talvez encontrem na retórica da rigidez orçamentárias e na falta de espaço para investimentos um adversário forte, o que impede o caminho na direção da garantia de montante de recursos e estabilidade para a área, inclusive na forma de transferências de recursos para estados, DF e municípios.

Dessa forma, a estrutura do federalismo cultural expressa-se na CF/1988, nas emendas e nas reformas constitucionais apoiadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado; adicionalmente, o federalismo cultural encontra limitações nas relações entre o Poder Executivo federal e as possibilidades de aprovação de normas legislativas gerais que vinculem recursos próprios e dos entes federativos para as políticas culturais.

Enquanto o problema central são os recursos, a gestão orçamentário-financeira e fiscal, a balança será negativa para as políticas culturais e reforçará a não institucionalização do SNC. Se o federalismo é uma forma de organização territorial e de articulação entre esferas governamentais, federal, regional e local, envolvendo compatibilização de valores, concepções, interesses e orientações de ação, estabelecendo alianças e obrigações entre os atores, os recursos para a institucionalização são imprescindíveis (Rocha, 2013).

Entretanto, caso seja aprovada uma vinculação de recursos tributários ou mesmo a continuidade da LAB, haverá limitação da autonomia e da liberdade dos entes federados na alocação de recursos e na produção de políticas, sobretudo pela necessidade de regulamentações – talvez uma Lei Orgânica da Cultura – que ofereçam parâmetros organizacionais de nível nacional. Algo do gênero implicaria em decisões de escopo e organização do poder público, a exemplo da parametrização das contas públicas na área cultural.

Há um argumento insidioso e falso que voltou a circular. Falar de organizar a cultura é apontar para as instituições públicas que fazem gestão direta, fomentam, financiam e regulamentam as condições para o exercício da cultura. É um equívoco ou má-fé misturar as atividades de estruturação do Estado cultural nacional com uma impossível organização da cultura, como dizem alguns críticos; imaginamos que a área já passou da fase de afirmação própria, mas no momento julgamos necessário entoar o mantra de reconhecimento do âmbito cultural como objeto de política. Mais mercado pode ser até saudável para que formas de criação sejam

dinamizadas, mas é consabido que os mercados apenas existem pela presença ativa dos estados. Constituir-se em 6% do mercado de trabalho nacional e 3,4% do consumo das famílias não é algo trivial e que dispensa a atividade política e administrativa, direta e indireta, sobre a vida cultural.

No caso da área cultural, ainda há o forte elemento da composição das atividades culturais e de sua imensa diversidade. Os desafios de cada estado e município são muito diversos. Mesmo que padrões formais de organização de ações comuns se justifiquem,¹⁴ deve-se reconhecer a premissa das complexidades locais.

A vontade de oferecer uma linguagem comum para as políticas culturais não deveria obliterar que as ações públicas na área lidam com diferenças, multiplicidades e formalidade e regras administrativas. Na verdade, as alianças são organizadas em torno dos fundos públicos e, mesmo que a distribuição particular de autoridade e recursos seja dinâmica, há expectativa de resultados e de acúmulos institucionais mais ou menos permanentes e consistentes historicamente.

A dependência de recursos do governo federal por parte especialmente dos municípios gerou certo movimento de adesão às suas políticas, ampliando, assim, as possibilidades de coordenação federal e de leve constrangimento e indução no sentido da produção de ações locais. Exemplos dessas políticas são o Programa Mais Cultura, com ações relacionadas a pontos de cultura, bibliotecas, museus, ações para o audiovisual, microcrédito etc. Em relação ao SNC, os 27 estados e 2.714 municípios (no total de 5.565) fizeram a adesão. A adesão ao SNC não é condicionada, pelo menos até o momento, a transferências de recursos financeiros, então os gestores municipais, além de cálculos políticos e do compartilhamento dos ideais de construção de um sistema nacional, devem avaliar as possibilidades de mobilizar recursos diversos dos municípios, os custos e os benefícios advindos de uma possível adesão ao SNC.

Além disso, as estratégias de construção do SNC tiveram como desdobramento o empenho em ações fragmentárias de forte apelo simbólico, mas de baixo grau de institucionalização, ou seja, ações importantes do ponto de vista cultural, mas menos importantes do ponto de vista de recursos administrativos e financeiros.

Nesse contexto, pelos resultados gerais iniciais da LAB, é possível e necessário rediscutir o papel de coordenador do governo federal, dos estados e do DF. Arranjos regionalizados se impõem para garantir a institucionalização de políticas setoriais de cultura e o respeito à Constituição Federal, mas seria imprescindível uma definição clara das complementariedades e competências. A ideia de redes regionais poderia ajudar na superação da fragmentação, poderia induzir os estados no processo de planejamento das ações nos municípios e entre municípios.

14. Planos nacionais e locais alinhados, programas com desenho pactuado e recursos cofinanciados, adesões e comportamentos formais negociados, orçamentos e legislações padronizadas, incentivos financeiros, avaliações etc. foram mecanismos adotados como formas de coordenação.

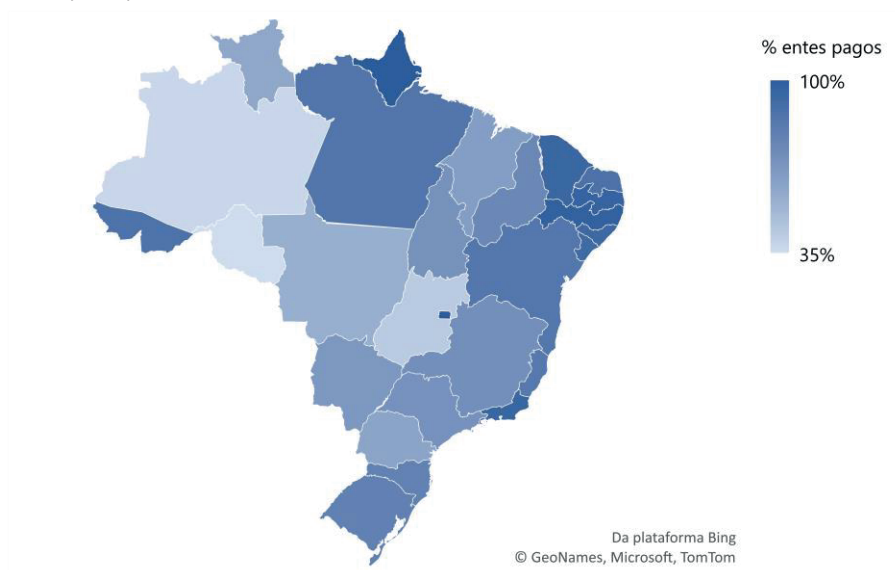
É necessário lembrar, para reconhecermos a importância da LAB, que os municípios, apesar de serem os principais atores das políticas culturais, são os que têm maior dificuldades de implementação de ações na área cultural. Eles são muito diversos e possuem capacidades muito heterogêneas. Os municípios menores carecem de cooperação técnica e essa provavelmente deveria vir de outros municípios do próprio estado e de atores com maior capacidade de articulação, como as universidades. Processos de coordenação federativa e implementação de ações com recursos provenientes de outras instâncias de governo encontram nessas fragilidades um desafio. Na verdade, as dificuldades provenientes dessa realidade geraram muitas dúvidas e ansiedades na implementação da LAB.

5 INSTRUMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS

Esta seção aborda o instrumento das transferências da LAB realizadas para os entes federados até metade do mês de novembro de 2020. A região Centro-Oeste teve o menor nível de adesão dos entes federados, especialmente dos municípios: apenas 51% receberam as transferências. O Nordeste, por sua vez, viu as transferências chegarem a 86% dos entes. Já no Sudeste e no Sul, 72% dos entes receberam recursos. No Norte, o percentual chegou a 68%. O mapa 1 apresenta o percentual de pagamento aos entes federados em 16 de novembro de 2020.

MAPA 1

Entes federativos pagos até 16 de novembro de 2020
(Em %)



Fonte: Secult. Disponível em: <<https://bit.ly/3vG2mHv>>. Acesso em: 16 nov. 2020.
Elaboração dos autores.

As variações de recebimento também flutuaram muito quando considerados os estados, o que reflete não apenas estratégias de adesão ou cálculos de risco em função das opacidades das regras preconizadas pela LAB e pelas narrativas a respeito das prestações de contas, mas também diferenças de capacidade institucional. Aos estados havia sido pago R\$ 1,6 bilhão, todos tinham recebido os recursos, sendo que o adicional ao R\$ 1,5 bilhão decorre da possibilidade que a LAB faculta de transferência de recursos de municípios aos estados, quando da não adesão, apresentação de planos de trabalho e mesmo o não uso dos recursos. Os municípios receberam R\$ 1,3 bilhão.

A análise dos montantes financeiros deve ser acompanhada de duas considerações. A primeira, enfatizamos, é que o não uso dos recursos por um município particular vem seguido da transferência dos recursos para o estado. A segunda é que todos os estados e apenas 75% dos municípios receberam repasses.¹⁵

É importante lembrar que os menores níveis de adesão estão entre os menores municípios. Apenas 66% dos municípios de até 20 mil habitantes foram pagos até meados de novembro de 2020, número que aumenta na medida do crescimento do porte do município e do seu dinamismo econômico e estruturação institucional. Entre os municípios maiores de 20 mil e menores de 50 mil habitantes a adesão foi de 88%.

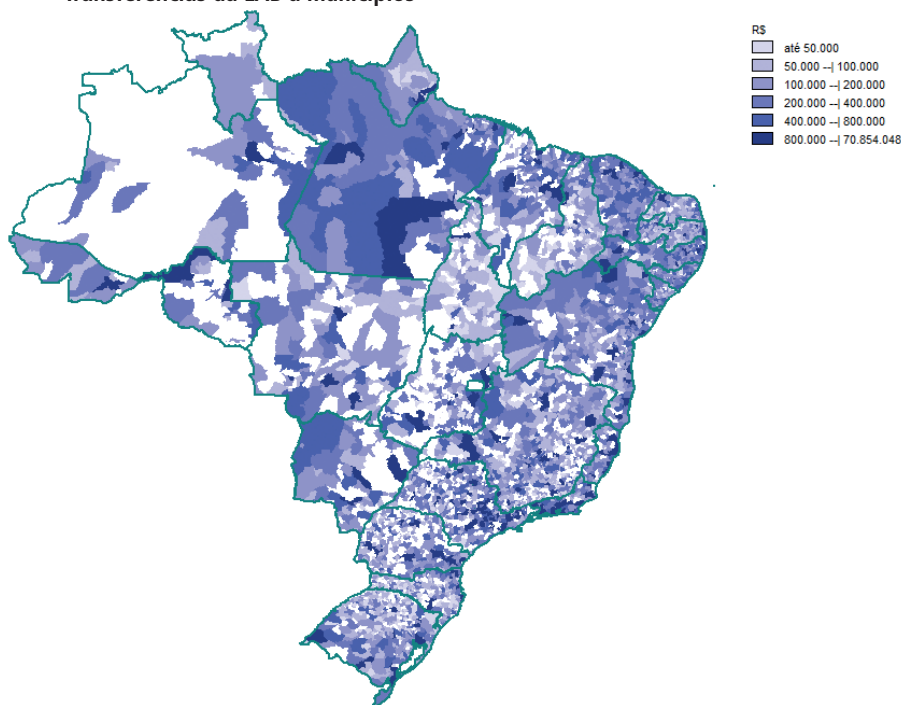
As datas de pagamento refletem o tempo disponível para a realização de todos os processos de organização de chamadas e editais. Dados da Secult para as capitais mostram processos de pagamento que começam em 3 de setembro de 2020 (Rio Branco, no Acre) e vão até 19 de outubro de 2020 (Belém, no Pará). Praticamente a totalidade dos recursos foi repassada, inclusive porque a LAB previu que os estados poderiam dar destino aos recursos que os municípios não receberam.

Não se quer aqui reiterar as ausências, faltas ou incapacitações, mas as potências e os significados inusitados da LAB. Entretanto, as ideias de universalismo, acesso e abrangência da política nos levam mais uma vez a insistir nos desafios, na parte “vazia do copo”. É impossível deixar de lado os desafios em um contexto de tantas indagações e mostras explícitas de dificuldade para a implementação da lei. Dos municípios, 26% não receberam transferências (dados da Secult) e 56% receberam até R\$ 150 mil na emergência. Claro, esses montantes deverão ser somados aos recursos próprios e dos estados que são alocados para as políticas culturais, tanto no contexto de normalidade quanto no atual contexto de crise sanitária. Todavia, esses não nos parecem recursos suficientes para arranhar a ideia de sistema. Os recursos e, talvez, os processos de mobilização incentivados da LAB são fundamentais para a manutenção das atividades culturais.

15. Os estados recebem os recursos efetivamente destinados aos municípios e que não foram objeto de destinação no prazo de sessenta dias, contados do seu repasse pela União aos órgãos municipais.

MAPA 2

Transferências da LAB a municípios



Fonte: Secult. Disponível em: <<https://bit.ly/3vG2mHv>>. Acesso em: 16 nov. 2020.
Elaboração dos autores.

Entretanto, a LAB tem uma função conjuntural e não toca em pontos estruturais na consolidação de um sistema.¹⁶ Em simulação das aplicações, estimamos que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2003,¹⁷ nos anos finais da primeira década do século, significaria o aporte entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 4,9 bilhões pela União, a depender da interpretação do texto proposto. Mais importante, a PEC também previa a vinculação de recursos adicionais dos entes federativos: entre R\$ 3,7 bilhões para os estados e entre R\$ 436 milhões e R\$1,5 bilhão para os municípios a depender da interpretação (Barbosa da Silva *et al.*, 2010).

16. A LAB encontra seu sentido pleno e aplicabilidade no contexto da vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020. Diz seu art. 1º: "Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020" (Brasil, 2020a). Ver Greggiani (2020).

17. A proposição de vinculação evoluiu e passou a prever gradualismo na aplicação dos recursos. A PEC nº 421/2014, da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), estabelece percentual mínimo de recursos públicos a serem aplicados em produção, difusão e preservação do patrimônio cultural. Pela proposta, caberá à União aplicar 2% do que arrecadar em impostos. Os estados e o DF deverão investir 1,5% da arrecadação dos impostos e das receitas oriundas do FPE; e os municípios, 1% dos tributos e do FPM. Disponível em: <<https://bit.ly/3kEz33U>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

A PEC nº 421/2014 aperfeiçoou a PEC nº 150/2003, prevendo gradualismo na aplicação das vinculações, mas mantendo os percentuais de vinculação dos entes federativos. Reestimamos os valores da PEC nº 421/2014 para comparar as previsões de recursos da PEC com os recursos da LAB. Os 2% das receitas correntes líquidas previstos significariam R\$ 1,1 bilhão em 2005 e R\$ 3,8 bilhões em 2020. As transferências para estados, DF e municípios sairiam de R\$ 571 mil em 2005 para R\$ 1,9 bilhão em 2020. Em 2017, ano de maior montante estimado, as transferências seriam de R\$ 2,7 bilhões, valores próximos aos R\$ 3 bilhões destinados pela LAB aos entes federativos.

A LAB não faz previsões de aportes de recursos próprios de estados, DF e municípios e essa previsão seria necessária para a construção de um sistema de financiamento para o SNC. Entretanto, a comparação entre as estimativas de destinação de recursos federais pela PEC nº 421/2014, onde os valores chegariam a R\$ 1,9 bilhão e a LAB (R\$ 3 bilhões) em 2020, indicam uma transferência adicional da LAB em mais de R\$ 1 bilhão aos estados, DF e municípios. A tabela 1 apresenta as estimativas de destinação de recursos pela aplicação de 2% da Receita Líquida de Impostos (RLI), critério utilizado, aparentemente, pela PEC nº 421/2014.

TABELA 1
Estimativas de aplicação de recursos da PEC nº 421/2014 (2005-2020)
(Em R\$)¹

Ano	Receita tributária (a)	Transferências constitucionais e legais (b)	RLI (a-b) (c)	Aplicação mínima federal (c x 2%) (d)	Aplicação direta federal	Cota parte federal a ser distribuída para estados e DF	Cota parte federal a ser distribuída para municípios
2005	147.418.884	90.280.327	57.138.557	1.142.771	571.386	285.693	285.693
2006	173.600.935	96.225.644	77.375.291	1.547.506	773.753	386.876	386.876
2007	201.089.203	109.729.738	91.359.465	1.827.189	913.595	456.797	456.797
2008	240.997.649	136.826.316	104.171.334	2.083.427	1.041.713	520.857	520.857
2009	289.838.529	151.722.809	138.115.720	2.762.314	1.381.157	690.579	690.579
2010	293.540.988	153.862.830	139.678.158	2.793.563	1.396.782	698.391	698.391
2011	347.539.632	180.401.789	167.137.843	3.342.757	1.671.378	835.689	835.689
2012	403.725.419	202.848.004	200.877.415	4.017.548	2.008.774	1.004.387	1.004.387
2013	418.840.125	216.596.462	202.243.663	4.044.873	2.022.437	1.011.218	1.011.218
2014	443.898.115	233.362.415	210.535.699	4.210.714	2.105.357	1.052.678	1.052.678
2015	453.352.263	239.772.270	213.579.994	4.271.600	2.135.800	1.067.900	1.067.900
2016	500.334.868	245.015.684	255.319.184	5.106.384	2.553.192	1.276.596	1.276.596
2017	506.229.241	243.703.476	262.525.764	5.250.515	2.625.258	1.312.629	1.312.629
2018	491.075.630	268.339.271	222.736.359	4.454.727	2.227.364	1.113.682	1.113.682
2019	534.861.608	299.653.804	235.207.803	4.704.156	2.352.078	1.176.039	1.176.039
2020	570.872.502	376.555.640	194.316.861	3.886.337	1.943.169	971.584	971.584

Fonte: Gerência de Informações Contábeis-Fiscais, da Coordenação-Geral de Contabilidade da União, da Secretaria do Tesouro Nacional (Geinf/CCONT/STN)/Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Aplicação mínima de R\$ 1 bilhão.

Ademais dessas considerações, tem-se questões relacionadas às capacidades de coordenação interinstitucionais e interfederativas. Orçamentos, fundos, conselhos, fóruns, comitês, entre outros instrumentos de mobilização são centrais na coordenação do sistema. Portanto, outras estratégias de planejamento e regionalização provavelmente serão desenhadas para associar transferências de recursos para a constituição do SNC. É possível imaginar a construção de um modelo de federalismo cultural com autonomia de cada ente federativo e sem que haja coordenação de esforços, recursos e objetivos. Entretanto, no contexto em que os estados e municípios são heterogêneos e desiguais em termos de recursos e capacidades, parece interessante que sejam estabelecidos instrumentos de coordenação e agenciamento de ideias, interesses e operações que confirmem também à União, em decorrência de suas capacidades, um papel político e institucional relevante na construção e fortalecimento do federalismo cultural e que não se limite apenas às transferências de recursos financeiros.

A LAB traz duas linhas interessantes de aplicação de recursos: os subsídios e o fomento a grupos. O conceito é interessante, mas insuficiente para construção de um sistema. A ausência de incentivos e recursos para institucionalização de políticas setoriais estáveis, direcionados a equipamentos públicos, as capacidades estatais e os investimentos exigem desenhos diferenciados necessários à construção de um SNC e que alcancem seletiva e estrategicamente atores ligados aos mercados simbólicos e culturais mais amplos. Também nesse caso, a LAB tem o espírito emergencial e muito pouco afirma a respeito do SNC, embora com o potencial de recolocar o tema do sistema na agenda pública.

A ampliação das transferências federais constitui em ferramenta central na definição das relações interfederativas, estando também relacionadas a tensões entre autonomia e coordenação.

Repetimos, o desenho da LAB não é suficiente para abranger a totalidade de políticas estruturantes no âmbito da cultura, especialmente quando vemos os complexos objetivos e metas do SNC e PNC. As transferências não foram acompanhadas de fortalecimento institucional e se submetem a complicadas prestações de contas, ademais de terem sido feitas com legislação de excepcionalidade.

Além disso, descontinuidades políticas, fragilidades técnicas e institucionais dos municípios não podem ser descartadas de características semelhantes dos estados e do DF. Adicionalmente, todos vivem restrições fiscais importantes, portanto, concertação e coordenação nesse contexto é algo desejável, inclusive porque as transferências de recursos não podem ser automáticas, mas devem responder a pactuações e objetivos de institucionalização de políticas. Há o risco de indução ao comportamento de substituição de fontes e estímulo à minimização da utilização de recursos próprios na mesma medida em que os recursos financeiros da União irriguem os cofres de estados e municípios. Pior, há a possibilidade de indução de maior fragmentação das ações (Oliveira, 2006).

5.1 Os instrumentos de transferência: o uso dos fundos de participação como critério

A LAB foi importante no contexto da pandemia de Covid-19, apesar da morosidade na sua implementação. Desenhar uma lei para uma área complexa, sem informações precisas e carga ideológico-simbólica imensa, é um exercício que exige aproximações sucessivas, erros e acertos. A LAB é uma transferência vertical, pois seus recursos provêm de impostos federais e a dinâmica de mediação e negociação trouxe para o primeiro plano aspectos relacionados à operacionalização e *accountability* das transferências.

Dessa forma, a despeito das considerações sobre o uso efetivo de recursos, às quais voltaremos em momento oportuno, devemos comparar os recursos previstos pela LAB com os recursos direcionados à cultura pelos entes federativos. Entretanto, os montantes sugerem que a lei pode ser pensada como a maior transferência sistêmica realizada na área cultural, sendo um ponto de clivagem histórico em um setor importante do ponto de vista econômico e simbólico, e que tem participação diminuta do poder público.

Como já vimos, os critérios de distribuição da LAB foram construídos por uma composição mista entre critérios populacionais e FPE/FPM. Diferentes estudos analisaram os efeitos equalizadores do FPM¹⁸ e do FPE na redução das desigualdades entre municípios ou estados. Outros apontam problemas na construção dos critérios que fundamentam as transferências.¹⁹

Não criaremos controvérsias onde elas não existem. O FPM e o FPE associados a critério populacional configuraram os critérios para a distribuição recursos. Essa composição se constituiu no critério disponível e foi usado de forma expedita. Entretanto, o instrumento tem limitações, as quais cabe registro, mas acrescenta recursos a estados, DF e municípios.

De modo geral, como seria de esperar, os efeitos do FPM são positivos até um certo nível de desenvolvimento e menores ou insignificantes nos municípios mais desenvolvidos. Portanto, a distribuição é positiva para os municípios com maior dependência de recursos de outros entes federativos, ou seja, recursos externos.²⁰

18. Os critérios de repartição do FPE foram mudados pela LC nº 62, de 28 de dezembro de 1989, fixando os coeficientes de repartição. Dois problemas são a fixação sem atualização dos coeficientes e a desconsideração de preceitos de proporcionalidade com a população, de proporcionalidade inversa com o produto interno bruto (PIB) *per capita* estadual e com a área estadual, assim o fundo não acompanha a dinâmica socioeconômica da Federação. Ver Boueri, Sachsida e Borges (2013).

19. Monastério (2013, p. 20) afirma que “os sinais de manipulação coincidiram com as mudanças de faixa dos coeficientes municipais em vigor para a distribuição do FPM. Ao que parece, algumas prefeituras, estimuladas pelos consideráveis ganhos em mudar de classe da cota-parte do FPM, conseguiram aumentar sua população recenseada. Note-se também que o grau da distorção está, em geral, associado aos ganhos marginais *per capita*: quanto maior o ganho potencial com a mudança de faixa, maior a distorção na distribuição”.

20. Ver Massardi e Abrantes (2016). Cabe a consideração adicional de que os recursos do FPM, conforme a CF/1988, são recursos dos municípios, constituindo-se em transferências intergovernamentais arrecadadas e repartidas pela União.

Quer dizer, a avaliação dos impactos do FPM e do FPE não deve ser isolada de outras determinantes, como dinamismo econômico e nível de arrecadação local. Essa lembrança tem um objetivo simples. Sabe-se que outros instrumentos de financiamento e fomento convergem no espaço dos municípios, a partir de critérios de necessidades ou equidade, a exemplo da área de saúde e educação, que têm impactos significativos da dinâmica econômica e nos serviços públicos municipais. Nesse sentido, seria necessário discutir critérios, inclusive a adequação do FPM e do FPE, para transferência e acompanhar sua aplicação e seus efeitos na dinâmica orçamentária e institucional dos entes federados.

Nosso objetivo não é questionar o critério, era necessário, em um primeiro momento, tomar uma decisão rápida quanto a critérios de distribuição e usar a composição de FPM, FPE e população foi o encontrado, embora certamente fosse possível a elaboração e o uso de outros critérios. A nosso ver, a lei tem o grande mérito de distribuir recursos às municipalidades de forma universal.

Ademais, a discussão das propostas de modificação do FPE no início da década de 2010 pode ser instrutiva. Naquele momento se discutia o uso e a composição de vários critérios: o inverso da renda *per capita*, de variáveis ambientais e indígenas, coeficientes de atendimento de água tratada e cobertura de esgoto domiciliar e da receita efetiva dos estados (Boueri, Sachsida e Borges, 2013).

É de se esperar que a distribuição na área cultural leve em consideração necessidades e objetivos políticos para o setor, ou seja, variáveis de mérito que estimulem a ação dos governos locais. Lembramos uma das questões sobre a qual há possibilidade de algum acompanhamento direto e simples: as transferências podem estimular a substituição de fontes próprias pelos repasses federais.

Mesmo com todas essas considerações, podem-se enfatizar alguns aspectos da distribuição de recursos pela LAB. Primeira consideração: os recursos da LAB equivaleriam a 33% dos recursos orçamentários culturais totais dos municípios em 2018. Inegável a importância dos recursos. Em segundo lugar, entre os doze maiores orçamentos municipais, apenas estão municípios de porte populacional e econômico significativo. Dos doze, apenas três não são capitais de estados. Com a LAB, estão, entre os doze maiores municípios recebedores de recursos, cinco municípios pequenos. Entretanto, entre esses, a LAB corresponderia a 37 vezes os recursos orçamentários direcionados à cultura nesses municípios em 2018. A soma dos recursos orçamentários culturais desses municípios soma R\$ 2 milhões. A soma dos recursos da LAB para os mesmos municípios é de R\$ 73,4 milhões. Pode-se questionar a estruturação desses municípios para realização da política, suas prioridades alocativas e mesmo a adequação do critério distributivo.

Aparentemente, a lei é distributiva, mas nem sempre responde de forma adequada às necessidades ou capacidades disponíveis. Há um dispositivo de segurança na lei que prevê que, caso os recursos não sejam utilizados pelos municípios, esses

passariam a compor os recursos dos estados. O problema é menor pelo cuidado expressado no dispositivo citado, mas desafia e coloca questões organizacionais. Como teste para as capacidades relacionais e de coordenação dos estados, desafia a ideia e o uso de arranjos territoriais das ações culturais. É possível que esses arranjos devam ser mais amplos do que os municípios. Finalmente, fazem pensar em ajustes necessários no critério de rateio.

O endividamento de estados e municípios e as suas decisões de despesas e investimento podem impactar na decisão de adoção de estratégias de substituição de fontes de recursos (Angelo da Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013). Nessas situações é necessário equacionar regimes de registro contábil que permitam que as contas públicas da área cultural sejam objeto de *accountability*.

Ademais, percebe-se um quadro de passividade dos estados quanto à implementação de políticas públicas, questão que deve ser considerada no desenho de lei que incentive a passagem de um estado passivo, no sentido negativo de burocrático e moroso, para um estado ativo e criativo no fomento de ações no campo cultural. Quanto ao desenho de transferências para estados, DF e municípios, pensando em uma ação política mais estruturante, é necessária uma previsão que estabeleça maior transparência nas relações entre União, estados e DF no que concerne às contas da área cultural.

Os pequenos montantes da área, especialmente à luz de outras políticas e serviços públicos mais potentes financeiramente, não justifica descuido com a institucionalização.

6 CONTROVÉRSIAS DA LAB²¹

Na seção 2, vimos o longo processo de normatização que se instaurou após a publicação da LAB, em 29 de junho de 2020, algo já avaliado como tardio diante da situação de calamidade decretada três meses antes. Em outras palavras, à demora na publicação da lei soma-se a delonga no seu processo de implementação com a elaboração de instrumentos normativos complementares, segundo a Secult, imprescindíveis à sua boa execução. Este ponto inaugura o que consideramos ser a primeira controvérsia. Haveria necessidade de extensa regulamentação, tendo em vista que na lei já constava que seu processo de implementação ficaria a cargo dos estados e municípios após o recebimento da verba por parte o governo federal? Em nenhum dos artigos da LAB incluía-se a obrigação de regulamentação. A ideia inicial parece simples, seu sancionamento refere-se à transferência de recursos e a implementação destes compete aos estados e municípios. No entanto, a aparente simplicidade não trouxe clareza ou agilidade ao processo.

21. Esta seção foi elaborada com base nas falas e questões apontadas pelos gestores, agentes e políticos nos debates públicos virtuais (*lives*) que se sucederam à criação da LAB.

A ausência de processo histórico semelhante, aliado ao despreparo dos estados e municípios para desenvolver ações necessárias à regulamentação da lei localmente – etapa que antecederia o recebimento dos recursos e, posteriormente, o repasse dos benefícios à população –, desencadeou a publicação de uma série de outros instrumentos de normatização e articulação entre diferentes órgãos dos estados, dos municípios e do governo federal, em especial, o Ministério do Turismo, o Ministério da Economia, o Tribunal de Contas da União (TCU) e também a Câmara dos Deputados. A medida fez atrasar ainda mais o cumprimento do objetivo principal da lei: a urgência em fazer chegar recursos financeiros na ponta, ou seja, aos trabalhadores da cultura impedidos, em sua maioria, de trabalhar.

Ao governo federal compete repassar em parcela única os recursos para os estados e municípios, preferivelmente por meio dos fundos estaduais e municipais, algo pressuposto pelo SNC. No entanto, duas questões se colocam. Primeiro, o SNC, apesar de previsto, nunca foi implementado. Segundo, originalmente, não havia especificação na LAB do que compete ao estado e do que compete ao município. A LAB não se ocupou com a sua operacionalização. A regra inicial era de que cada ente se encarregaria do processo de regulamentação local. Todavia, ficando a regulamentação da LAB a cargo dos estados e municípios, a quem compete a responsabilização de processos irregulares de prestação de contas referentes à destinação dos recursos? É sabido que à União e seus órgãos de controle cabe a soberania da questão. Dúvidas surgiram, processos precisaram ser revistos, normas criadas, advertências publicizadas, instaurando, desse modo, um complexo jogo burocrático de debates e discussões em torno da lei. Entre a sanção e a sua primeira normatização passaram mais de cinquenta dias, o que não colocou fim ao extenso labirinto de desafios.

À questão somam-se outras controvérsias, uma delas refere-se aos prazos. As discussões sobre como seriam os processos de prestação de contas e qual cadastro seria utilizado para fazer a distribuição dos recursos, acrescidos à burocracia dos instrumentos de regulamentação, colocaram estados e municípios em estado de alerta. O curto prazo de execução – 120 dias para os estados e sessenta dias para os municípios com possibilidades de aplicação apenas até 31 de dezembro de 2020, data em que se encerra o estado de calamidade pública em função da pandemia, previsto pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (Brasil, 2020a) –, a inexistência de cadastros consolidados dos beneficiários, o contexto de disputas entre os poderes Legislativo e Executivo, os constantes avisos de penalidade pelo mau uso dos recursos, as exigências de transparência e prestação de contas por parte do TCU deixaram estados e municípios apreensivos quando aos usos do recurso da lei.

Vale lembrar outro agravante no que se refere à dificuldade imposta pelos prazos: a ocorrência, ao final do ano de 2020, das eleições municipais, já tumultuadas pelas limitações colocadas pela própria pandemia. Neste ponto, os municípios são os maiores penalizados pela demora na transferência do recurso, tendo em vista que eleições municipais implicam em fim de mandatos, produção de relatórios de prestação de contas, fechamento e processos de transição para nova equipe no caso das cidades onde houve troca de gestão. A LAB chega em um momento conturbado em locais onde, na maior parte dos casos, a equipe das secretarias de cultura ou do órgão gestor responsável é a menor da gestão pública. Não são poucos os desafios de implementação e execução da lei, há falta de mão de obra disponível e mesmo conhecimento técnico nas secretarias para criação de normas que deem andamento às tramitações da LAB nos estados e municípios. Na maior parte dos casos, nunca se viu tanto recurso destinado à cultura na administração pública municipal e a impossibilidade de executá-lo diante da falta de estrutura humana e processual é real.

Outro ponto que chama a atenção é que a LAB prevê a realização de editais de fomento por parte dos estados e municípios. No entanto, muitos municípios nunca sequer realizaram atividades de fomento à cultura de qualquer natureza, havendo também desconhecimento na própria estruturação de editais, criação de normas, bem como a já mencionada falta de equipe para a gestão dos processos administrativos. Interessante que tais barreiras, aliadas às complicações de entendimento da própria LAB e seu complexo processo de regulamentação, fizeram surgir um sem-número de consultorias, oferta de cursos, seminários,²² vídeos no Youtube,²³ reuniões, audiências públicas e *lives* para tentar sanar dúvidas e inseguranças dos gestores municipais e agentes culturais.

No que se refere ao cadastro de beneficiários, é sabido que um dos componentes do SNC prevê a implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Contudo, este processo também não foi consolidado e a primeira versão da LAB exigia que os cadastros a serem utilizados pelos estados e municípios como diretiva para a distribuição dos recursos fossem previamente homologados pelo Ministério do Turismo. Se considerarmos que todos os estados e municípios solicitariam a transferência de recursos, o Ministério do Turismo precisaria homologar 27 cadastros estaduais e 5.570 cadastros municipais, nos quais constariam o nome de todos os beneficiários da LAB. Diante do volume de processos que a decisão acarretaria à Secult e do consequente aumento na demora no pagamento do dinheiro aos beneficiários, voltou-se atrás na decisão e a construção e validação dos cadastros ficou a cargo dos estados e municípios.

22. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3pOsGvS>>.

23. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3kpOjBA>>; <<https://bit.ly/2ZROITW>>; <<https://bit.ly/3pVGUul>>; <<https://bit.ly/37QvEdC>>.

Contudo, a construção de cadastro próprio não exime estados e municípios de fazer consultas aos bancos de dados federais existentes, como o Dataprev, para realizar o cruzamento de informações e verificar se o beneficiário atende aos requisitos colocados pela LAB, evitando assim pagamentos indevidos.

Vencida a polêmica em torno dos cadastros, e havendo necessidade de apresentação de plano de ação para o uso dos recursos, surgiu o questionamento sobre qual deveria ser o destino do dinheiro, caso estados e municípios não conseguissem cumprir o plano proposto. De início, o recurso teria que ser devolvido ao governo federal. Após negociações, ficou decidido que o recurso deveria ser entregue pelos municípios aos seus respectivos estados.

As chances de sobra de recursos não são pequenas, uma vez que a implementação da LAB está em curso e os relatos de chamadas com parques inscritos não são poucos. Um dos principais motivos consiste na dificuldade dos proponentes em atender às exigências de comprovação de currículo – algo recorrente no setor cultural – ou mesmo ao alto número de inscrições invalidadas. Vale chamar a atenção para o fato de que a LAB se propõe a contemplar todos os profissionais da cultura, inclusive técnicos de cultura, um público que não tem em sua rotina e no cotidiano da sua profissão o contato com a linguagem da burocracia administrativa. São pessoas que se esquecem de assinar declarações simples exigidas pelos editais de fomento e que, diante do esquecimento, acabam sendo desqualificadas do processo de seleção. Além do perfil dos profissionais não acostumados com os trâmites de editais, vale levar em consideração o estado de vulnerabilidade de muitos, cujas forças físicas e emocionais de mobilização para o atendimento à burocracia dos processos de seleção da LAB são praticamente inexistentes diante do longo período de desamparo. Por seu turno, são também muitos os casos em que os profissionais da cultura sequer ficaram sabendo da existência do recurso e perderam os prazos de inscrição.

Outra questão que se coloca refere-se à prestação de contas dos recursos recebidos. Sob avisos de penalidade frente aos processos de prestação de contas inadequados às normas, aos estados e municípios, não foi autorizado o uso do dinheiro sem processo licitatório. A preocupação da Secult era de que o processo fosse feito com segurança, transparência e rastreabilidade dos recursos implementados. No entanto, a licitação exigida pela Lei nº 8.666/1993, que institui normas para os contratos da administração pública, instaura um extenso processo burocrático em termos de prazos a serem cumpridos entre a data de publicação do edital e sua execução, cuja necessidade de 45 dias de abertura dos editais inviabilizaria a sua realização. Isto é, ocorreria uma impossibilidade de cumprimento da exigência do prazo de 45 dias se considerada a data do repasse do recurso da Secult para estados e municípios e a data de término da execução do projeto. Em resposta ao questionamento, a informação é de que não haveria necessidade de espera do depósito do recurso em conta bancária para que estados e municípios tornassem

públicos seus editais. Considerando a exigência de apresentação de plano de ação por parte dos gestores estaduais e municipais de cultura e a consequente aprovação para que se tornem aptos ao recebimento dos recursos da LAB, não seria arriscado o lançamento de editais de seleção sem a garantia do recurso em caixa?

Para alguns agentes debatedores do processo, caberia ao TCU interceder na flexibilização de prazos e métodos de controle de prestação de contas para o caso da LAB, exercendo assim pressão sobre os órgãos de controle da União para tentar garantir algumas imunidades. Contudo, o entendimento do TCU é de que não é papel do órgão desenhar e/ou reformular a lei, apesar do processo de colaboração estabelecido com a Secult no assessoramento e na definição de alguns trâmites da LAB, especialmente no que se refere aos mecanismos de controle e fiscalização dos recursos repassados. O posicionamento do órgão é de que a prestação de contas seguirá os prazos estipulados pela lei. Assim, os recursos deverão ser gastos até 31 de dezembro de 2020 e a prestação de contas poderá ser feita até 180 dias após o término do período de calamidade pública. A dilatação dos prazos só poderá ocorrer caso haja uma nova legislação que estabeleça outra data de vencimento, cuja elaboração não depende do TCU, mas da Câmara dos Deputados. Caso o período de calamidade se dilate, o gasto dos recursos, automaticamente, poderá ser prolongado. As ações de competência do TCU – controle, fiscalização e transparência – são orientadas pela legislação existente e, sobretudo, pela necessidade de segurança jurídica alarmada por experiências passadas, quando a prestação de contas do órgão federal gestor de cultura no TCU gerou um grande passivo, com processos indevidos, análises e revisões. Vale lembrar que, no passado, agentes e gestores culturais foram penalizados pelo TCU ao apresentarem prestações de contas indevidas decorrentes de orientações equivocadas advindas do próprio órgão federal gestor de cultura. Na visão do TCU renunciar à burocracia é perder da oportunidade de controlar os recursos públicos.

Em contrapartida, o posicionamento dos gestores culturais é de que a questão burocrática deveria ser minimizada ao máximo, tendo em vista não apenas as especificidades do setor cultural, que nem sempre consegue atender às exigências administrativas tradicionais, como também o estado de calamidade financeira enfrentado por todos, acrescido da exiguidade dos prazos de execução desta política de fomento. A questão faz retomar a discussão sobre a necessidade de se pensar em leis aplicáveis às contratações do setor cultural, que tem suas peculiaridades – intermitência, informalidade, jornadas de trabalho variadas, multifuncionalidade, mobilidade, hiperflexibilidade etc. (Barbosa da Silva, Santos e Vasconcelos-Oliveira, 2018) – e dificilmente e se encaixa na legislação e nas categorias das bases de dados existentes para medição da economia da cultura, mercado de trabalho cultural, ocupação, renda, emprego etc., que acabam por não retratar os dinamismos próprios do setor. Desse modo, a falta de segurança jurídico-normativa da LAB diante da

ausência de uma legislação própria de regulamentação do fomento à cultura faz aumentar o medo de gestores públicos no seu processo de execução por conta da inabilidade das regras que lhes poderão ser aplicadas na fase de prestação de contas.

Outro ponto controverso anunciado anteriormente consiste na exigência de contrapartidas. A imposição de contrapartidas pelo uso de recurso público é algo usual no setor cultural, comumente previsto em leis de incentivo à cultura, sejam as que funcionam por intermédio da renúncia fiscal ou mesmo as que criam editais de fomento. A contrapartida social consiste em ações de utilidade pública de caráter educativo e/ou cultural que contemplem desde a distribuição de ingressos gratuitos até a promoção de ações de formação e capacitação cultural junto às comunidades. Para além da questão apontada na seção 2, a saber, da exigência de realização de atividades em escolas públicas e comunidades que se encontram fechadas pela questão do isolamento social, não caberia questionar se, perante as adversidades impostas pela pandemia ao setor, em que medida a obrigatoriedade da contrapartida faz sentido em um contexto de calamidade pública e de crise por conta dos impactos provocados pela Covid-19. A solução encontrada para a questão da contrapartida foi exigir que as atividades fossem realizadas em plataformas virtuais. No entanto, outra questão se coloca: a dificuldade de comunidades e povos tradicionais ou mesmo demais grupos no acesso a tais tecnologias para a realização das atividades ou pelo simples fato de que o seu fazer e prática culturais em nada dialogam com a linguagem digital.

À polêmica das contrapartidas soma-se o entendimento de que os editais de fomento não fariam parte das ações emergenciais, e sim da proposta de incentivo ao aquecimento do setor após o término da pandemia, sendo assim, justificável a exigência de contrapartidas. No entanto, a questão esbarra mais uma vez nas normas jurídicas impostas pela própria LAB. A lei dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural diante do estado de calamidade pública decretado pela União em função da pandemia da Covid-19. Já o estado de calamidade decretado se encerra em 31 de dezembro de 2020, inviabilizando a realização de pagamentos após esta data.

Desse modo, para além das adversidades em relação ao formato das contrapartidas, a questão dos prazos para a prestação de contas exigidos pelo TCU, na avaliação do setor cultural, inviabiliza a execução das atividades. Isso porque a prestação de contas haveria, obrigatoriamente, de ser feita até junho de 2021, sendo que as atividades selecionadas por editais estão previstas para acontecer após o fim do prazo de calamidade pública, a saber, 31 de dezembro de 2020. Assim sendo, grupos e artistas teriam pouco tempo hábil entre a execução das atividades, realização de contrapartida e prestação de contas. Sem contar que o prazo de junho de 2021 exclui datas importantes do calendário festivo cultural popular, ou seja, festividades que ocorrem ao longo de todo o ano e que poderiam ser contempladas pela LAB.

Como se vê, a própria burocratização da LAB se mostra contraditória a uma ação que emerge como sendo emergencial. O excesso de *links*, instrumentos, decretos, comunicados, manuais, tutoriais, frequently asked questions (FAQ), regras e trâmites, tanto da implementação (outras leis e regulamentações) quanto da sua execução (exigência de cadastros, editais e prestação de contas), exige esforço hercúleo dos estados e municípios, bem como dos beneficiários na efetuação de sua candidatura.

Ademais, todo o arcabouço jurídico e normativo da LAB apresenta dificuldades em operar em consonância com a própria dinâmica da cultura e revela as principais dificuldades encontradas pelo setor na consolidação do sistema cultural brasileiro: governo federal, estados e municípios despreparados em termos de legislação, instrumentais e de recursos humanos, materiais e jurídicos, no que se refere à regulamentação do campo; ausência de banco de dados e impasses nas comprovações do que viria a ser o trabalhador e profissional da cultura, o que remete ao problema dos cadastros; alta informalidade do setor, cujas comprovações de renda, atuação profissional etc., são um desafio à parte; desconfiança na idoneidade e aplicabilidade dos recursos; normas e instrumentos que não abarcam toda a diversidade do setor, facilitando a exclusão de certos agentes culturais, entre outros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha e o desenho preciso de instrumentos de política pública durante a formulação permitem antecipar dificuldades e potencialidades da implementação. Os instrumentos são responsáveis pela orientação geral e por aspectos da efetividade. Assim, devem ser objeto de reflexão técnica e política cuidadosa. É claro, a realidade resiste à vontade de ação e os desdobramentos da política não podem ser totalmente previstos no processo de planejamento. Entretanto, os instrumentos de política pública são instituições carregadas de historicidade e forjadas por saberes técnicos, que permitem mobilizar regras formais e informais, garantindo o mínimo de controle e previsibilidade do comportamento dos atores institucionais.

A LAB mobilizou diferentes instrumentos, mas sua implementação mostra as dificuldades de deslocamento dos discursos gerais para a reflexão robusta e empírica a respeito de quais instrumentos escolher. Entretanto, faz-se o que se pode, ou seja, embora existam técnicas e modelos de planejamento que oferecem modelos de decisão mais sistemáticos, deve-se considerar que os processos políticos reais, as informações, as capacidades disponíveis e a exiguidade de tempo levam a decisões possíveis.

Interpretou-se a LAB a partir das perspectivas percebidas nas *lives* e nas discussões realizadas virtualmente. Os decisores centrais, do Parlamento e da sociedade civil mobilizaram explicações e argumentos para desenhar a lei ou instrumentos de

política pública, esperando que o governo federal em seguida alocasse, programasse e distribuisse recursos e que governos locais fossem igualmente *generosos*, agora, na implementação da lei. Assim, as normas gerais moldariam e orientariam o comportamento dos atores, condicionando incentivos, restrições, objetivos, resultados e metas. O foco é a norma e suas potencialidades.

Muito comum ver nas *lives* o elogio e até o autoelogio dos formuladores e participantes no que tange à lei. E isso está correto, os méritos são enormes. Mas as consequências da lei, a implementação e sua efetividade dependem muito da qualidade da formulação. Não são consequências apenas da qualidade dos implementadores, sejam estas qualidades técnicas pessoais ou institucionais. *O se virem para implementar, sejam generosos, porque a lei só tem qualidades* revela uma indisfarçável separação entre formuladores e implementadores. O processo de formulação da LAB seguiu uma linha incremental de definição e gradual precisão dos mecanismos operacionais, uma norma exigiu outra norma para eliminar ambiguidades, falhas e imprecisões conceituais da formulação. O processo de implementação respondeu a um interessante e democrático vai e vem discursivo sobre incontáveis controvérsias e ambiguidades até que as operações técnico-políticas dessem clareza suficiente para a implementação.

As necessidades de interpretar e dar clareza aos dispositivos da lei ensejaram muitas discussões e estratégias práticas. A participação foi ampliada, mesmo que isso tenha significado o aumento exponencial de dificuldades, conflitos de entendimento da LAB e de seus instrumentos e morosidade. A questão interpretativa mais interessante talvez seja aquela relacionada às possibilidades de tradução da norma geral em normas locais específicas, porém alinhadas ou autonomia local para exercício de criatividade normativa. Outra questão interessante foi o próprio papel da participação social na elaboração e interpretação das normas. As ambiguidades e os conflitos interpretativos ampliaram-se de forma exponencial, mas, com certeza, o processo de aprendizado social foi exercitado.

Lima e D’Ascenzi (2013, p. 104) lembram que “a política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema”, sendo necessária a mobilização dos operadores institucionais. E, mesmo com toda a divergência ideológica, política ou conceitual, em certo momento entraram em cena atores fundamentais, secretarias de cultura, inclusive a vinculada ao Ministério do Turismo, juristas, advogados, gestores, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Dataprev etc. O processo de implementação vai adaptando e ajustando regras, eliminando ambiguidades e tornando a norma operativa (como mostra o quadro 3, da seção 2). Todavia, os jogos múltiplos de ideias, interesses e posições continuam, em um processo de ganhos e perdas de capital de reconhecimento.

A LAB tem um forte componente regulatório como norma geral que dá margem a redefinições, traduções e adaptações locais dentro da norma-quadro. Exerce forte função simbólica ao afastar a *nodalidade* do Executivo federal, mas, complementarmente, coloca a centralidade do dever de fazer ou fomentar do Estado nacional. Contém instrumentos de fomento com qualidade redistributiva e universalista, com o poder público dando autonomia para a realização das atividades pela sociedade civil. Tem um forte apelo de comunicação e participação via plataformas, com presença pública ou não.

Adicionalmente, as clássicas atuações em termos de comando e controle estão presentes, com a atuação de TCU e as preocupações internalizadas pela administração.

REFERÊNCIAS

ANGELO DA SILVA, A. M.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1889).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2550).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; SANTOS, S.; VASCONCELOS-OLIVEIRA, M. C. Trabalho cultural: descrição e desafios teóricos e empíricos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 9., 2018, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. p. 579-603. Disponível em: <<https://bit.ly/2NYhiQW>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* Cenários para a cultura em 2022. In: CASTRO, J. A. *et al.* (Orgs.) **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 2020a.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 abr. 2020b.

_____. Projeto de Lei nº 1.075, 26 de março de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Senado Federal, 2020c.

_____. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/38lOjgY>>.

BOUERI, R.; SACHSIDA, A.; BORGES, C. **Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1810).

CALABRE, L. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. **Extraprensa**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 7-21, jan.-jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Aldir Blanc**: regulamentação e estratégias para implementação. Audiência Pública Interativa, 6 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ccWQEH>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CORONAVÍRUS: Alemanha promete assistência financeira a artistas afetados por cancelamentos. **O Globo**, 15 de março de 2020. Disponível em: <<https://globo.com/2ZZY9Rn>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

GREGGIANIN, E. **Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 986, de 29 de junho de 2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Nota Técnica, n. 71).

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-111, dez. 2013.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES L. A. Dependência dos municípios mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 10, n. 27, set.-dez. 2016.

MONASTÉRIO, L. **O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1818).

OLIVEIRA, J. A. P. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 189-204.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 1366).

ROCHA, C. V. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SECRETARIA de Regina Duarte ainda não reagiu a estragos do coronavírus na cultura. **Folha de S.Paulo**, 14 de abril de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sJgChp>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

TRABALHO E RENDA¹

1 APRESENTAÇÃO

Após a detecção dos primeiros casos do novo coronavírus no Brasil, em fevereiro de 2020, um conjunto de medidas passaram a ser consideradas e adotadas por agentes públicos e privados para conter a velocidade de propagação da infecção, incluindo restrição a viagens, fechamento de escolas e comércio, restrição a atividades comerciais e, nos casos mais extremos, imposição de limites à movimentação da população. Essas medidas, junto com a mortalidade e a morbidade da pandemia em si, resultaram em grande impacto na economia como um todo, e mais particularmente na dinâmica do mercado de trabalho.

Tais impactos foram sentidos em praticamente todos os países ao longo de 2020, em consequência da súbita e acentuada contração da produção e da demanda por bens e serviços. As primeiras previsões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já indicavam que os principais efeitos da pandemia sobre as relações de trabalho estariam relacionadas a perdas salariais e à elevação do desemprego, sobretudo em atividades e setores onde se concentram vínculos laborais mais vulneráveis, como ocorre com os trabalhadores que se encontram na informalidade. Um contingente bastante considerável de indivíduos se situa nessa condição em todo o mundo, cerca de 38% dos trabalhadores, incluindo setores como comércio varejista, serviços de alimentação e hotelaria e indústria manufatureira (ILO, 2020).

Nessa perspectiva, o capítulo de *Trabalho e Renda* deste *Boletim de Políticas Sociais (BPS)* número 28 buscou analisar, levando-se em conta o cenário de pandemia, o comportamento recente da economia e do mercado de trabalho brasileiro, bem como das políticas adotadas em nível federal para mitigar seus efeitos e proteger a população mais vulnerável.

Diante desse desafio, este capítulo está organizado em quatro seções, incluindo esta apresentação.

Na seção 2 são apresentados e debatidos os principais indicadores econômicos e de mercado de trabalho no Brasil, com enfoque maior nos impactos sentidos mais recentemente. De forma a melhor entender os efeitos da crise atual e sua possível

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/trabalhoerenda>

evolução, o texto inclui, quando possível, dados para uma perspectiva comparativa com o período de recessão econômica vivido entre 2015 e 2017, do qual o país ainda buscava se recuperar até o início da pandemia de 2020. As discussões são permeadas por uma série de indicadores da economia agregada e do mercado de trabalho, que envolvem: comportamento recente do produto interno bruto (PIB), dinâmica ocupacional da população, evolução dos rendimentos, heterogeneidades sociodemográficas, entre outros. Para a construção desses indicadores, foram usados dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos registros administrativos de admissões e desligamentos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ambos provenientes do Ministério da Economia (ME). De forma complementar, foram utilizados dados e reflexões de outras pesquisas atuais que trazem informações relevantes para as análises aqui propostas.

A seção 3 apresenta uma discussão geral sobre ações e programas governamentais, em especial políticas de estímulo à economia e de proteção social, acionados para combater no plano nacional os efeitos da crise pandêmica e que estão associados diretamente à dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Nessa perspectiva, as ações consideradas foram no intuito de: i) prover liquidez para a oferta de crédito em condições tradicionalmente mais favoráveis ao conjunto de micro e pequenas empresas (MPEs) no país; ii) garantir a manutenção de postos de trabalho formais na economia, possibilitando aos empregadores diminuir as jornadas ou mesmo suspenderem temporariamente os contratos de trabalho, enquanto os empregados recebiam uma complementação salarial durante esse período; e iii) cobrir com a garantia de um benefício financeiro emergencial uma ampla parcela da população adulta brasileira sem vínculo formal de emprego e sem estar na condição de beneficiário ativo da Previdência. Cada uma dessas medidas possuíram suas virtudes e suas polêmicas, gerando intensos debates na sociedade. Ainda assim, é possível dizer que elas alcançaram expressiva magnitude ao longo de 2020, tanto em termos de cobertura social quanto de volume de dispêndios orçamentários para sua execução.

Por fim, são tecidas algumas considerações de cunho conclusivo.

2 EFEITOS DA PANDEMIA SOBRE A ECONOMIA E O TRABALHO NO BRASIL

Os primeiros registros de casos de Covid-19 no Brasil surgiram já sob um cenário debilitado na economia nacional. Após um período de relativo impulso da atividade econômica entre os anos de 2004-2014, com crescimento médio anual do PIB praticamente o dobro em relação à década anterior e saldo líquido de criação de empregos formais a uma média de 1,8 milhões ao ano (a.a.), houve uma brusca reversão dos indicadores agregados.

Nos dois anos seguintes, 2015 e 2016, a economia nacional acumulou uma queda na ordem de 7%, evidenciando uma das mais fortes recessões das últimas décadas. O país chegou a contabilizar nove trimestres consecutivos com crescimento negativo do PIB, sendo o ponto mais baixo o quarto trimestre de 2015, com queda de 5,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Entre 2017 e 2019, é possível identificar certa estagnação, com a manutenção de um crescimento em torno de 1% a.a., insuficiente para retornar aos níveis anteriores de atividade. No primeiro trimestre de 2020, volta-se a registrar variação negativa, e no trimestre seguinte, já sob os efeitos iniciais da pandemia no país, há nova queda recorde de 10,9%, demonstrando a magnitude dos desafios que estavam por ser enfrentados na condução da economia brasileira. A média da variação do PIB em 2020 em relação ao ano anterior também registrou recorde negativo, com a queda de -4,1%. O gráfico 1 ilustra essa variação trimestral do PIB nacional a partir de 2001, permitindo uma visualização comparativa entre os diferentes momentos observados nos últimos anos.

GRÁFICO 1

Variação do PIB em relação ao mesmo trimestre do ano anterior
(Em %)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2UEpNDV>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

Analisando essa variação recente do PIB brasileiro, sobretudo os dois picos de queda destacados no gráfico 1, os dados da tabela 1 indicam que, pelo lado da demanda, enquanto a recessão anterior afetou principalmente o investimento e o consumo das famílias, a crise recente teve como efeito inicial grandes perdas em todos os componentes, exceto no saldo de exportações. O principal componente, consumo das famílias, diminuiu 13,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, mais que o dobro da queda observada em 2016, enquanto o componente de investimento apresentou queda similar entre as duas crises.

TABELA 1
Variação do PIB com o mesmo trimestre do ano anterior
(Em %)

	2º trim. 2015	2º trim. 2016	2º trim. 2017	2º trim. 2018	2º trim. 2019	2º trim. 2020
Consumo das famílias	-2,2	-4,5	1,6	1,8	1,8	-13,5
Consumo do governo	-1,6	0,5	-0,8	0,7	-0,7	-8,6
Formação bruta de capital fixo	-12,2	-10,7	-7,5	2,6	5,4	-15,2
Exportação	8,8	2,6	2,1	-2,6	1,3	0,5
Importação	-11,1	-10,6	-1,3	6,4	4,9	-14,9

Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2UEpNDV>>. Acesso em: 1º dez 2020.
 Elaboração dos autores.

Por sua vez, o gráfico 2 desagrega o PIB nacional em grandes setores de atividade e compara o segundo trimestre de cada ano com o mesmo trimestre do ano anterior, entre 2016 e 2020. Pode-se notar que a recessão anterior impactou praticamente todos os setores da economia, com destaque para a construção civil, que enfrentou anos negativos seguidos. Já na crise atual, as maiores variações se encontram em atividades de serviços e na indústria de transformação, com valores chegando a quedas de mais de 20%. Mesmo entre os serviços, o impacto identificado foi variado: transporte e correio e outros serviços foram os que mais sofreram os efeitos, enquanto serviços financeiros e serviços imobiliários apresentaram resultados positivos. Os setores de agropecuária e extrativismo tiveram melhores resultados em 2020 em comparação com a recessão de 2015.

O conjunto dessas mudanças nos agregados econômicos, como era de se esperar, impactou diretamente na dinâmica do mercado de trabalho. Desde a crise de 2015, a taxa de desemprego vem flutuando em patamares bem superiores àquele que vinha sendo apresentado anteriormente, mantendo-se sempre acima dos 10%. Outros fatores perversos também são observados desde então, tais como: i) aumento no índice de desemprego por desalento;² ii) aumento na parcela da população em situação de desemprego de longo prazo;³ iii) aumento na parcela de trabalhadores ocupados subutilizados por insuficiência de horas trabalhadas;⁴ iv) aumento na desigualdade dos rendimentos do trabalho entre os indivíduos

2. Tal como o IBGE, consideramos como motivos associados ao desalento as seguintes categorias de respostas à pergunta sobre a razão de o indivíduo não ter buscado emprego na semana de referência: i) não conseguia trabalho adequado; ii) não tinha experiência profissional ou qualificação; iii) ser considerado muito jovem ou muito idoso; e iv) não havia trabalho na localidade.

3. A parcela da força de trabalho que se encontra em situação de desemprego há mais de dois anos.

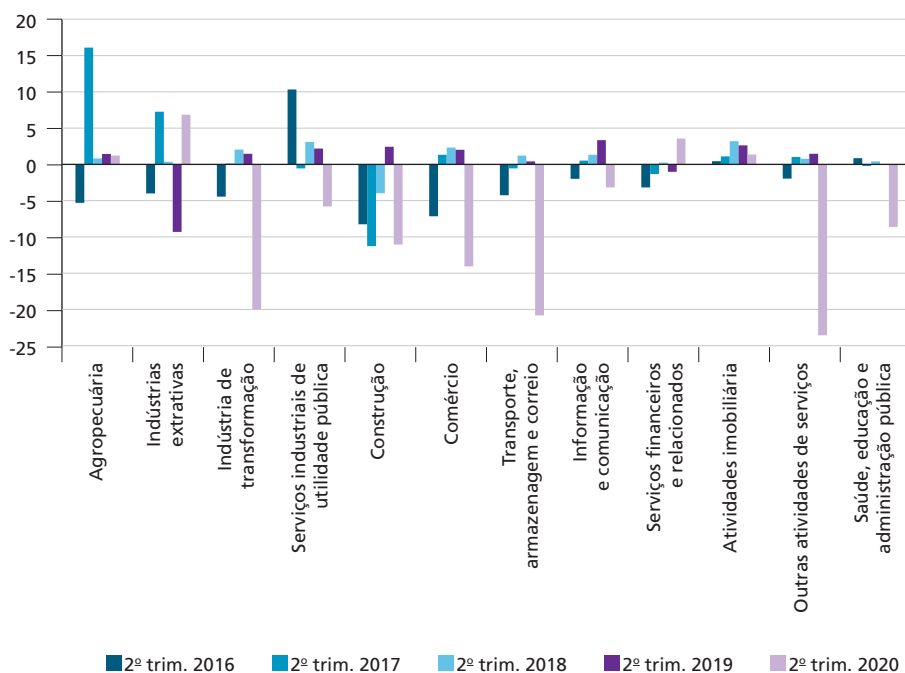
4. Taxa de subutilização da força de trabalho = (subocupados por insuficiência de horas + desocupados + força de trabalho potencial)/(força de trabalho + força de trabalho potencial). A força de trabalho é formada pelas pessoas ocupadas e pelas que estavam disponíveis para trabalhar e buscaram trabalho na semana de referência. Já a força de trabalho potencial é formada pelas pessoas sem ocupação que buscaram trabalho, mas não estavam disponíveis, e pelas que estavam disponíveis, mas não buscaram trabalho.

ocupados; e v) elevação da informalidade nas relações de emprego. Todos esses aspectos do panorama laboral brasileiro pré-pandemia foram debatidos no capítulo de *Trabalho e Renda* no número anterior do BPS (Ipea, 2020).

GRÁFICO 2

Variação do PIB em relação ao mesmo trimestre do ano anterior

(Em %)



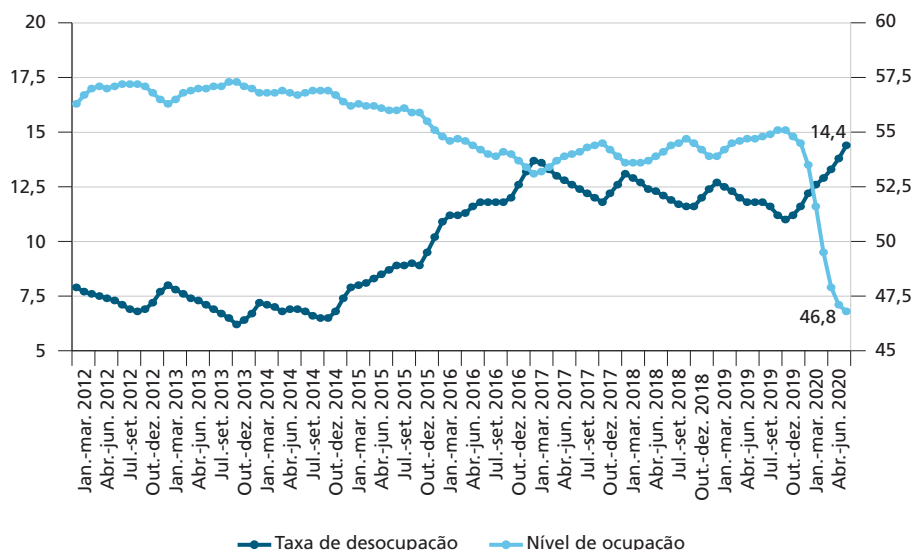
Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2UEpNDV>>. Acesso em: 1º dez. 2020. Elaboração dos autores.

A chegada da pandemia do Covid-19 não apenas impediu a recuperação ainda em curso como aprofundou o cenário de oportunidades laborais no Brasil. O gráfico 3 permite uma primeira visualização sobre esses impactos no que tange ao nível de ocupação e desocupação, levando-se em conta o intervalo de dados entre 2012 e 2020, conforme já comentado no parágrafo anterior. Por ele é possível notar a elevação do desemprego a partir de 2015, quando este sai de um valor de aproximadamente 7% para mais de 13% em meados de 2017, ou seja, praticamente dobrando em curto espaço de tempo, descolando-se inclusive do panorama laboral dos demais países latino-americanos (Silva, 2018). A partir desse período, a taxa de desemprego começou a apresentar uma leve tendência de queda até chegar ao valor de 11% ao final de 2019. Em 2020, esse indicador voltou a crescer, mesmo antes do início da pandemia, e depois se aprofunda, até chegar na média móvel trimestral terminada em agosto com 14,4%, maior valor da série até então.

Esse resultado é ainda mais dramático quando se leva em consideração variações na taxa de ocupação da população brasileira.⁵ O mesmo gráfico 3 mostra uma queda brusca nesse indicador já a partir dos meses finais de 2019, quando sai de 54,8% e termina a série em agosto de 2020 com 46,8%. Essa é uma queda com magnitude sem precedentes na série histórica da PNAD Contínua em um espaço de tempo tão restrito, muito influenciado pela parcela da população sem emprego que deixou de buscar recolocação devido às medidas necessárias de prevenção sanitária, transitando para fora do mercado de trabalho. Hecksher (2020) já havia chamado atenção para o fato de que, em abril 2020, os números da PNAD Contínua passaram a indicar que a população ocupada estava em nível inferior a 50% pela primeira vez desde que esse indicador é medido; ou seja, o contingente de pessoas em idade ativa (14 anos ou mais) não ocupadas no país superava o de ocupadas, fato inédito até então para as estatísticas de trabalho no Brasil, o que na prática funciona como um “represamento do desemprego” (Donoso e Horn, 2020), já que essas pessoas não são contabilizadas como desempregadas, mas, sim, como inativas.

GRÁFICO 3

Taxa de desocupação e nível de ocupação
(Em %)



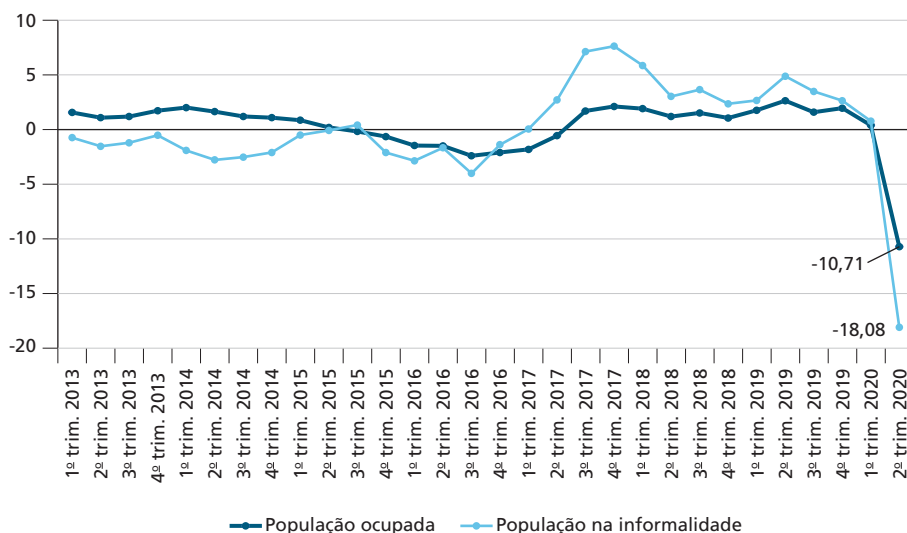
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

5. A taxa de ocupação indica o percentual da força de trabalho que exerce alguma atividade laboral no período de referência. Ou seja, representa a parcela em idade ativa efetivamente ocupada, excluindo as pessoas sem trabalho (inativas e desempregadas).

Observando em termos da variação anual da população ocupada geral e da população ocupada informal,⁶ o gráfico 4 indica que o esforço de recuperação do mercado de trabalho no país após 2016 ocorreu basicamente por meio do emprego informal, que variou de forma mais acentuada que a população ocupada total, diferentemente do que vinha ocorrendo nos anos anteriores. A queda geral do nível de empregos ao longo de 2020 demonstrou a fragilidade desses vínculos informais, dada a intensidade de sua destruição a partir do segundo trimestre, quando apresentou queda bem superior à queda total da ocupação no país. Com isso, é possível identificar, por mais paradoxal que possa parecer, que houve queda na taxa de informalidade para a população em geral durante os primeiros meses da pandemia, não por elevação dos vínculos formais, mas pela destruição mais rápida dos empregos informais.

GRÁFICO 4

Variação anual da população ocupada total e na informalidade (trabalhadores sem carteira e conta própria sem previdência) (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

Outro detalhe a ser observado diz respeito às probabilidades de transição entre as diferentes categorias de ocupação. Com base em dados da PNAD Contínua, Corseuil *et al.* (2021) calcularam que 76% dos trabalhadores que afirmaram ter perdido seu posto de trabalho ao longo do primeiro trimestre de 2020 migraram para uma situação de inatividade no segundo trimestre, sob o impacto da pandemia. Já segundo os cálculos de Carvalho *et al.* (2020), a probabilidade de um indivíduo

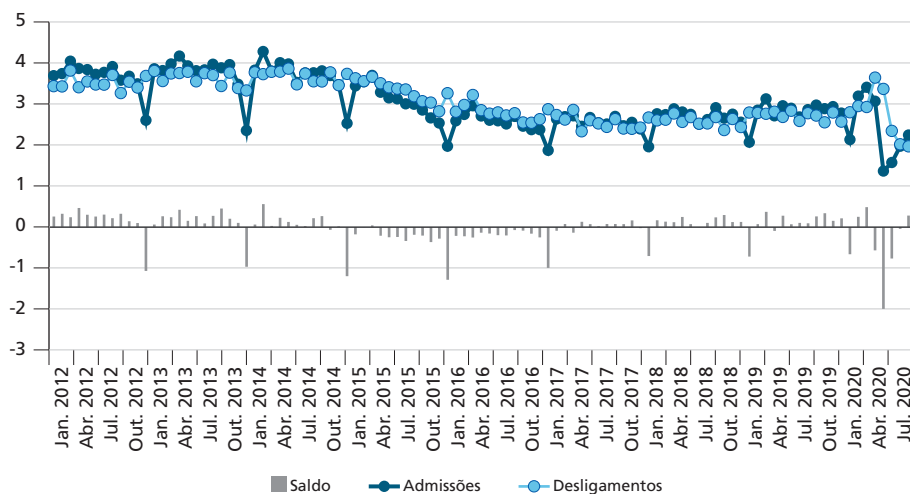
6. Nesse capítulo, para os resultados da PNAD Contínua, são considerados como trabalhadores informais as pessoas ocupadas, empregadas sem carteira de trabalho e por conta própria que não contribuem para instituto oficial da Previdência.

que estava trabalhando no primeiro trimestre continuar nessa condição no segundo trimestre foi muito inferior ao observado em 2018 e 2019, diferenciando-se conforme o tipo de vínculo laboral. A partir de julho de 2020, em linha com a melhora relativa dos indicadores econômicos, observou-se o aumento da probabilidade de permanência na condição de estar trabalhando entre todas as categorias de ocupação, com destaque para o segmento dos trabalhadores por conta própria e para o setor privado informal. Em contrapartida, houve aumento do fluxo de pessoas da condição de afastamento temporário para o desemprego.

Quanto ao comportamento dos empregos formais, o gráfico 5 mostra a variação mensal dos vínculos conforme disponibilizado pelos registros administrativos do Caged e da Rais, do ME.⁷ Para além da sazonalidade que é comum desses indicadores, é possível verificar que, entre março e junho de 2020, o saldo de vínculos (desligamento menos admissões) foi fortemente negativo, com o mês de abril demonstrando o pior resultado da série: saldo absoluto de destruição de 927,6 mil empregos. Os meses seguintes já apresentaram alguma recuperação nas admissões, e em agosto de 2020 o resultado do saldo voltou a ser novamente positivo. O saldo final acumulado de 2020 foi registrado saldo de 142.690 empregos (15.166.221 admissões contra 15.023.531 desligamentos), o que representou uma pequena elevação de 0,37% no estoque total de empregos formais registrados em relação a 2019.

GRÁFICO 5

Variação mensal do estoque de empregos formais
(Em %)



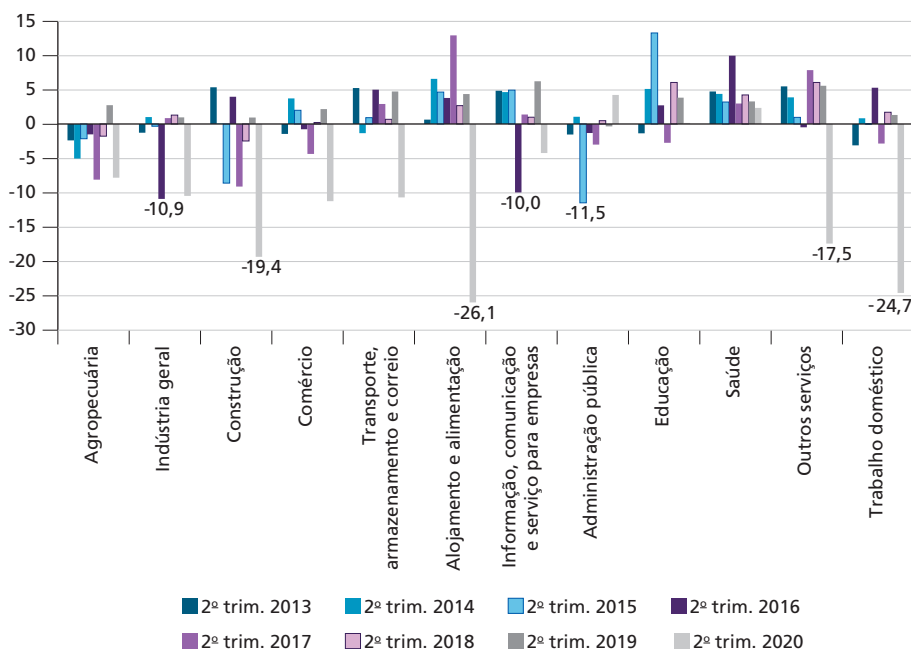
Fonte: Caged/ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3ARsuCK>>. Acesso em: 1ª dez 2020.
Elaboração dos autores.

7. Para facilitar a visualização, as séries do gráfico 5 e de outros gráficos do Caged foram construídas somando-se as movimentações no total de vínculos ativos em 31 de dezembro de 2011.

Em termos de população ocupada por setores de atividade, é possível afirmar que os impactos da crise causada pelo Covid-19 foram heterogêneos. O gráfico 6 ilustra essa variação para o segundo trimestre entre os anos 2015 e 2020, para fins de comparação. Os setores com quedas mais expressivas em 2020 foram os de alojamento e alimentação (26,1%), atividade doméstica (24,7%) e construção (19,4%). As medidas de distanciamento social e *lockdowns* claramente afetaram mais severamente o setor de restaurantes e hotéis, e o incentivo à quarentena e a queda nos rendimentos domiciliares podem ter levado muitas famílias a dispensar seus trabalhadores domésticos, em sua grande maioria composta por mulheres (Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020).⁸ Os setores de administração pública, saúde e educação obtiveram resultados relativamente melhores que outros serviços, sendo os dois primeiros provavelmente estimulados pelas contratações temporárias para o combate à epidemia.

GRÁFICO 6

Variação interanual no segundo trimestre da população ocupada por setores de atividade
(Em %)



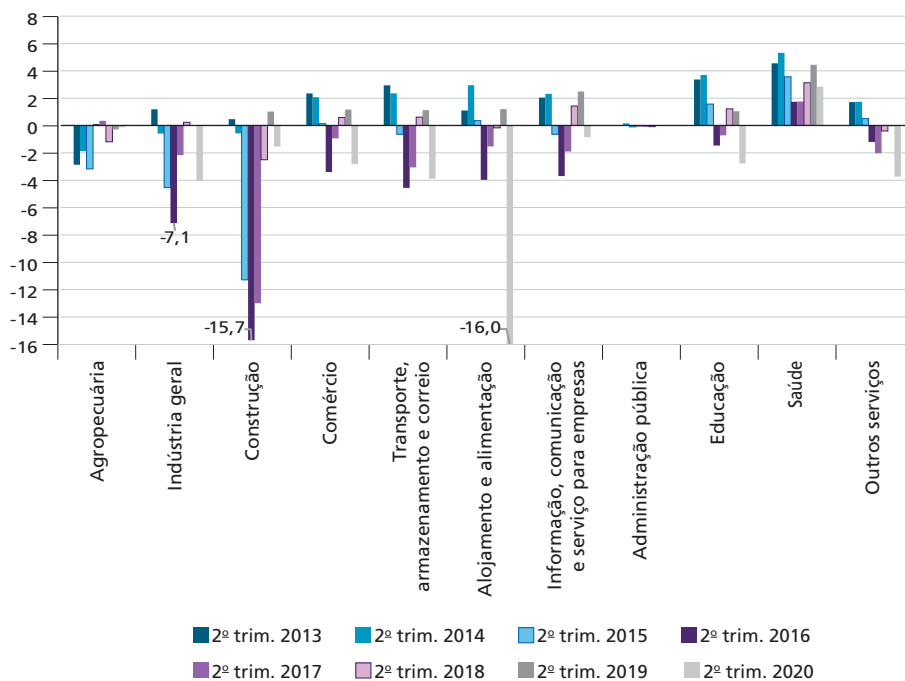
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1ª dez 2020.

8. A categoria de trabalho doméstico é composta majoritariamente por mulheres (92,3%), entre as quais 67,7% são negras, com ampla e crescente atuação da categoria na modalidade de diaristas (Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020).

O gráfico 7 mostra os mesmos indicadores, mas somente para vínculos laborais formais, usando os dados do Caged/ME trimestralizados para facilitar a comparação com os dados da PNAD Contínua. O setor mais impactado novamente é o de alojamento e alimentação, ressaltando que o trabalho doméstico não é captado por esse registro. Os resultados piores em termos de queda nos vínculos em 2020 no gráfico 7 em relação ao gráfico 6 indicam mais uma vez que a crise recente atingiu mais os trabalhadores informais dentro desses setores, o que reforça a informação já destacada anteriormente.

GRÁFICO 7

Variação anual do segundo trimestre do saldo de vínculos, por setor de atividade
(Em %)



Fontes: Caged/ME e Rais/ME. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3ARsuCK>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

A tabela 2 complementa essas informações para os dois subsetores mais afetados em 2020. De acordo com a PNAD Contínua, ambos possuíam mais de 5 milhões trabalhadores em 2019, destacando sua relevância quantitativa para o mercado de trabalho nacional, e registraram queda substancial no seu estoque de ocupados: -26,1% no subsetor de alojamento e alimentação e -24,7% no de trabalho doméstico. Outro detalhe importante é que mais da metade desses trabalhadores atuavam na informalidade (trabalhadores sem carteira ou por conta própria sem contribuir

para a Previdência),⁹ sendo que entre os empregados domésticos esse percentual superou os 70%.¹⁰ Os dois subsetores também possuem baixos rendimentos do trabalho, com mais de 80% de seus trabalhadores recebendo menos que 2 salários mínimos (SMs). A tabela A.1 no apêndice A mostra as médias dos rendimentos reais efetivos do trabalho principal para todos os setores.

TABELA 2

Características dos setores de alojamento e alimentação e trabalho doméstico

	Alojamento e alimentação		Trabalho doméstico	
	2º trim. 2019	2º trim. 2020	2º trim. 2019	2º trim. 2020
Informal (%)	55,5	51,6	71,8	70,3
Menos que 2 SMs (%)	83,5	82,5	96,0	95,8
Total de ocupados (milhares)	5.417	4.006	6.301	4.746

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1ª dez 2020.
Elaboração dos autores.

De forma complementar, o gráfico 8 traz os resultados da PNAD Covid-19, na qual foi perguntado aos trabalhadores se estavam afastados do emprego, qual a razão desse eventual afastamento e se recebiam alguma remuneração enquanto estavam nessa condição.¹¹ Os dados indicam que, em maio e junho de 2020, diversos setores tinham mais de 10% de seus trabalhadores afastados e sem remuneração, sendo que os setores de alojamento e alimentação, outros serviços e trabalho doméstico chegaram a atingir mais de 20% em maio. Após esse forte impacto inicial, o índice cai consideravelmente nos meses seguintes, o que pode ser reflexo de uma progressiva suspensão ou flexibilização de medidas de distanciamento social (Lameiras e Cavalcanti, 2020). Os setores de serviços de comunicação, informação e serviços para empresas, administração pública, saúde e educação apresentaram valores baixos em todos os meses, demonstrando ser os menos afetados nesse período.

9. Entre os informais do setor de alojamento e alimentação, cerca de dois terços são trabalhadores por conta própria; no setor de trabalho doméstico, praticamente a totalidade é composta por assalariados sem carteira.

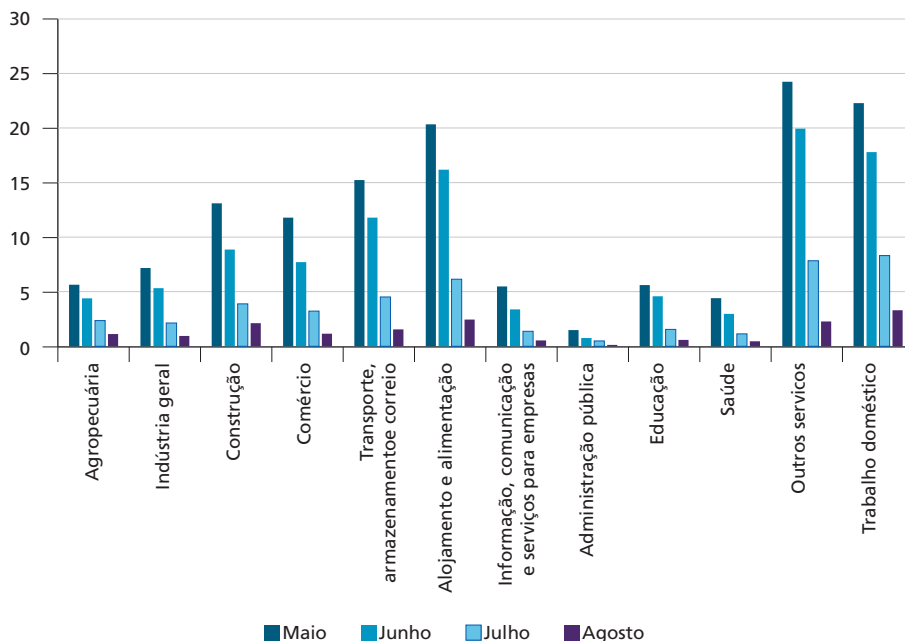
10. Para mais informações sobre a categoria de trabalhadores domésticos, ver Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos (2020).

11. "Consideram-se como ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado as pessoas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de quarentena, isolamento, distanciamento social ou férias coletivas devido à pandemia; férias, folga, jornada variável ou licença remunerada (em decorrência de maternidade, paternidade, saúde ou acidente da própria pessoa, estudo, casamento etc.)" (IBGE, 2020, p. 8).

GRÁFICO 8

Proporção de trabalhadores afastados pela pandemia sem remuneração por setor de atividade (2020)

(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3r5VHW1>>. Acesso em: 1ª dez 2020.
Elaboração dos autores.

Além da análise setorial, o mercado de trabalho também pode ser observado de acordo com características sociodemográficas dos trabalhadores. O gráfico 9 traz a variação da população ocupada por sexo. As mulheres já haviam sofrido uma queda maior nos vínculos laborais na crise de 2015, mas, após 2016, sua população ocupada passou a crescer mais rapidamente que a masculina. Com a pandemia, o estoque de emprego entre mulheres novamente apresentou queda superior ao masculino (-11,8% contra -9,8%, respectivamente), em função do maior peso relativo dos vínculos laborais precários verificado entre as mulheres no mercado de trabalho brasileiro.¹²

No gráfico 10, o mesmo indicador está desagregado por raça.¹³ A população ocupada considerada negra e indígena apresentou comportamento semelhante ao das mulheres na análise anterior, com resultados piores na crise de 2015/2016, recuperação relativamente mais rápida entre 2017 e 2019, seguido de nova queda

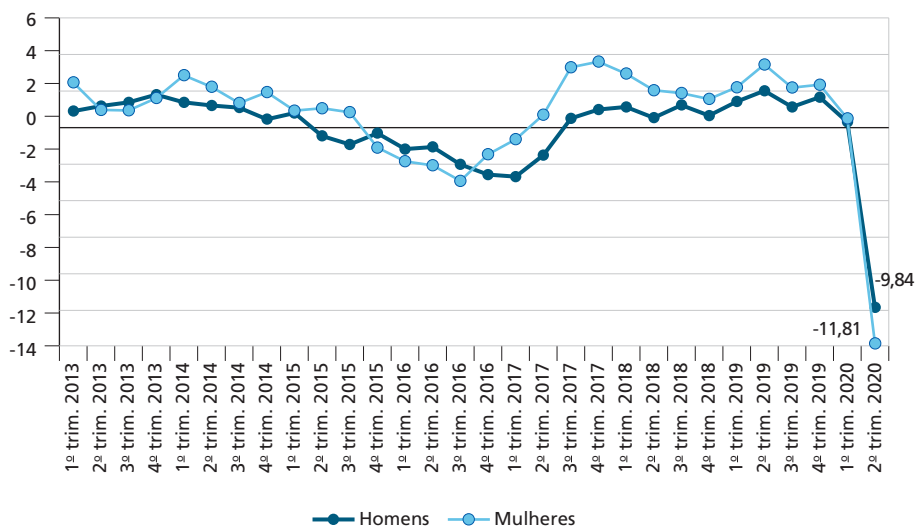
12. Para mais informações sobre questões de gênero no Brasil, ver capítulo de *Igualdade de Gênero* nessa edição do BPS (Ipea, 2021).

13. Para mais informações sobre questões raciais no Brasil, ver capítulo de *Igualdade Racial* nessa edição do BPS (Ipea, 2021).

superior em 2020. Mas nesse caso a diferença foi maior: queda de 13,6% entre negros/indígenas contra 7,4% entre brancos. Silva e Silva (2020) realizaram uma análise mais esmiuçada sobre os impactos desiguais da crise sanitária no mercado de trabalho brasileiro, mostrando como os efeitos foram ainda mais perversos para a população negra. Uma das questões relevantes levantadas pelos autores foi que, nos setores de serviços considerados essenciais (serviços, alimentação e saúde), há grande participação de trabalhadores negros, notadamente nas atividades operacionais e de menor remuneração. Não raro esses segmentos, além de vivenciarem as consequências de vínculos precários, também reúnem menos recursos materiais para se protegerem da Covid-19, dadas as condições de habitação ou o uso intensivo de transporte público. Caso sejam acometidos pela doença, também tendem a vivenciar maior dificuldade de tratamento, dadas as restrições econômicas para o acesso à saúde (medicamentos e cuidados).¹⁴

GRÁFICO 9

Variação interanual da população ocupada, por sexo (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



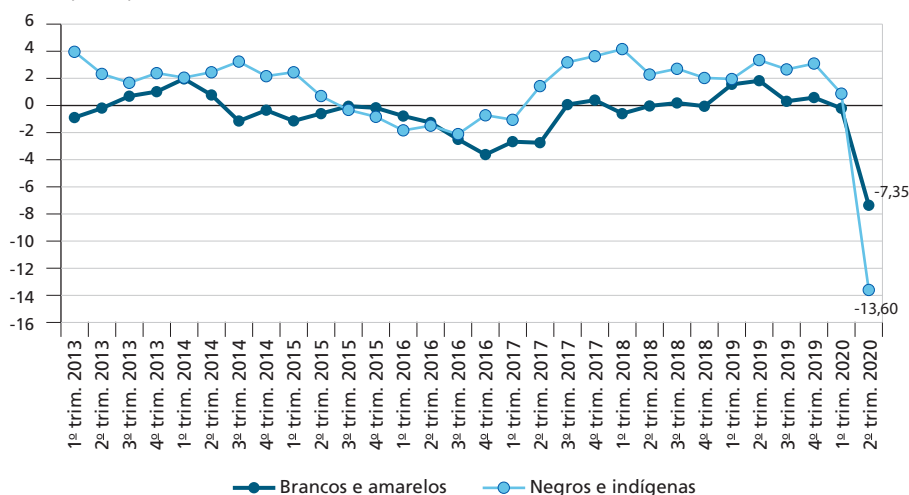
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

O gráfico 11 mostra a evolução da população ocupada desagregada por faixas etárias. A população ocupada jovem (até 29 anos) está decrescendo durante a maior parte do período analisado, com algumas exceções entre 2017 e 2019, sugerindo uma dificuldade do mercado de trabalho brasileiro em absorver novos entrantes.

14. Sobre essa questão, ver Li *et al.* (2021).

GRÁFICO 10

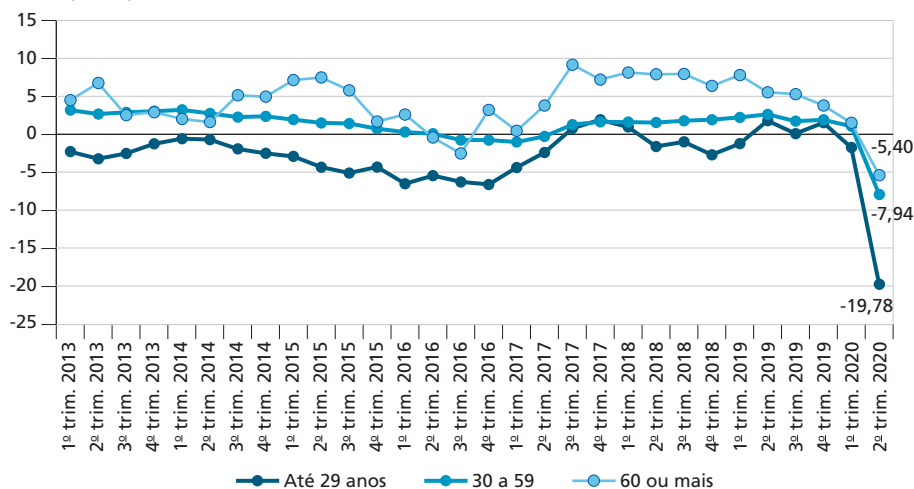
Variação interanual da população ocupada, por raça/cor (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 11

Variação interanual da população ocupada, por faixa de idade (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

Finalmente, o gráfico 12 desagrega a evolução da população ocupada por nível de escolaridade. A população ocupada com ensino superior apresentou crescimento durante todo o período, inclusive durante a recessão de 2015 e a crise

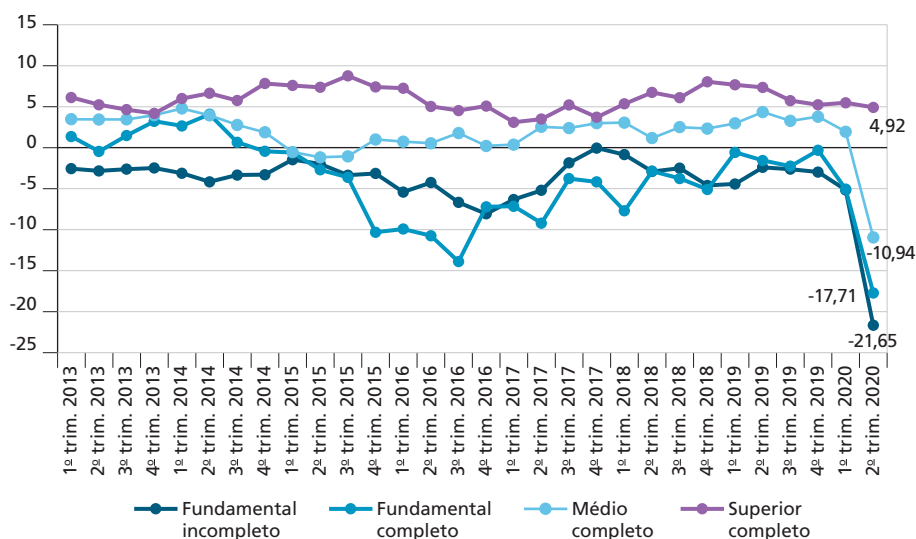
atual.¹⁵ Já a população com ensino médio completo mantinha comportamento relativamente semelhante, até ser afetada pela crise do Covid-19 e sofrer queda de 10% no segundo trimestre de 2020 em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Por fim, nos níveis mais baixos de escolaridade são observados valores negativos ao longo de toda a série, com efeito ainda maior em ambas as recessões. Portanto, o que se observa desses dados é que quanto menor a escolaridade maior o impacto negativo em termos de ocupação, o que se configura em mais um vetor de aprofundamento das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro.

Esses resultados são em parte explicados pela possibilidade de reverter os vínculos laborais para a modalidade de trabalho remoto (*home office*), impulsionada pela reconfiguração do ordenamento produtivo que levou muitas organizações a revisarem seus processos de trabalho durante a pandemia devido às medidas de distanciamento social. De acordo com dados da PNAD Covid-19, plotados no gráfico 13, somente uma parcela residual dos trabalhadores sem ensino superior mantiveram suas atividades remotamente, enquanto que mais de 30% dos trabalhadores com ensino superior puderam fazê-lo, contribuindo assim para uma estabilidade dos vínculos relativamente maior para esse grupo.

GRÁFICO 12

Variação interanual da população ocupada, por nível de escolaridade (1º trim. 2013-2º trim. 2020)

(Em %)

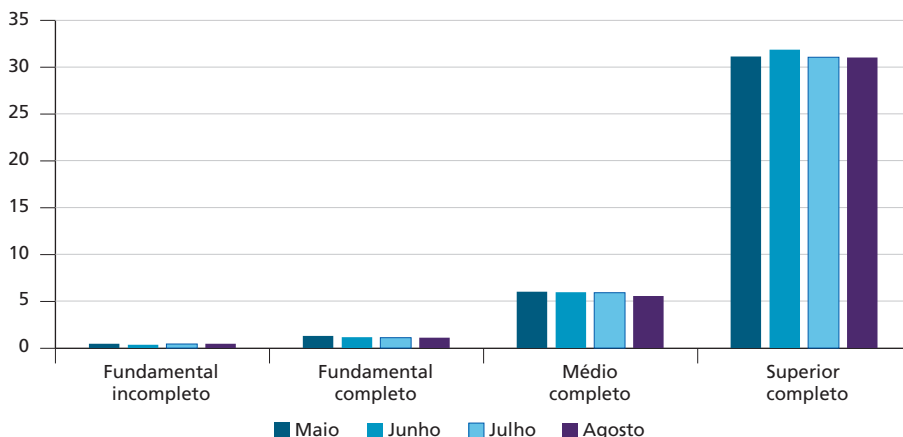


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez 2020.

Elaboração dos autores.

15. Silva e Silva (2020) mostraram que, mesmo considerando somente a população com nível superior, as desigualdades de gênero e raça continuam existindo.

GRÁFICO 13

Proporção de trabalho remoto por escolaridade (2020)
(Em %)

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3r5VHW1>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

Ainda sobre o trabalho remoto, vale destacar o trabalho de Goes, Martins e Nascimento (2021), que elaboraram um diagnóstico geral dessa modalidade a partir dos dados da PNAD Covid-19 até o mês de novembro de 2020. Conforme identificaram, o contingente de trabalhadores sob a forma remota de trabalho em função da pandemia no país foi de 7,3 milhões de pessoas, o que representa 9,1% do total de pessoas ocupadas e não afastadas no mês. Esse número foi pouco inferior ao identificado no mês anterior, que chegou a 9,6%. O setor privado concentrava 68,1% desses trabalhadores, contra 38,9% do setor público, mas o estudo identificou que essa participação relativa do setor privado veio diminuindo desde o início da medição, em maio. Essas pessoas responderam por 17,4% da massa total de rendimentos efetivamente gerados, totalizando R\$ 32 bilhões, sendo que aproximadamente dois terços desse total foram gerados nos setores de serviços (30,2%), administração pública (16,4%) e indústria (14,7%). Quanto ao perfil básico desses “teletrabalhadores”, predominam aqueles ocupados no setor formal (84,8%), com escolaridade de nível superior completo (76,1%), do sexo feminino (57,8%), de cor/raça branca (65,3%), com idade entre 30 e 39 anos (31,8%) e residente na região Sudeste (58,3%). Em matéria de desigualdade de renda, o índice de Gini calculado para aqueles em trabalho remoto foi de 0,547, valor bem próximo ao índice calculado para o total dos trabalhadores nesse mesmo mês no Brasil.

Os efeitos socialmente desiguais dos impactos iniciais da crise sanitária sobre o mercado de trabalho brasileiro foram ressaltados por Holanda, Costa e Hecksher (2020). Para os autores:

Os trabalhadores em situação de maior precariedade no mercado de trabalho, os impossibilitados de realizar seu trabalho a distância e aqueles do setor informal da economia são os que possuem maior risco de perder a ocupação. Também as mulheres devem ser afetadas de forma diferenciada nessa crise devido à ausência de atividades escolares presenciais e ao aumento das atividades domésticas e de cuidados. De fato, os resultados encontrados sugerem que os efeitos desta crise sobre o mercado de trabalho foram imediatos e afetaram de forma diferenciada os trabalhadores. Os mais afetados em termos de perda de ocupação foram as mulheres, os mais jovens, os pretos e os com menor nível de escolaridade. No que diz respeito aos postos de trabalho, destacam-se os trabalhadores com jornada parcial, informais e com menores salários entre os que tiveram perdas significativas (Holanda, Costa e Hecksher, 2020, p. 12).

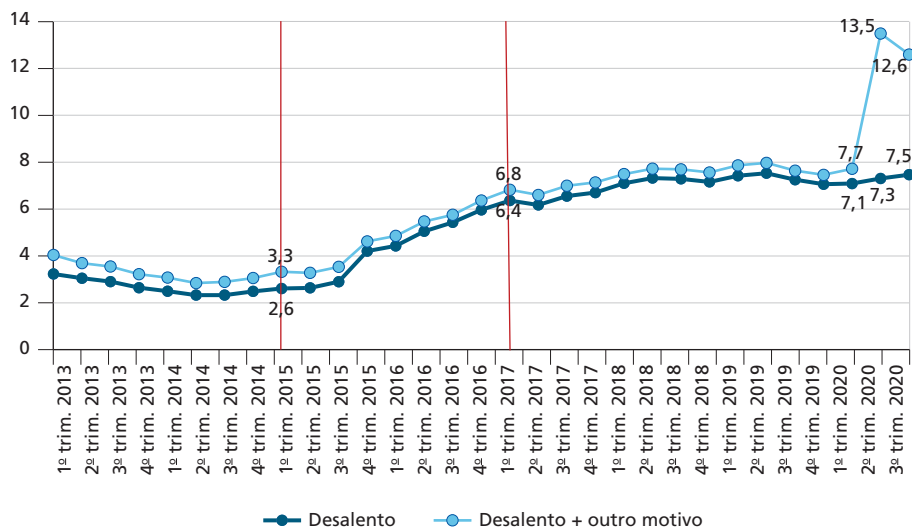
Esse cenário de interrupção das atividades econômicas e o fechamento de milhares de vagas de emprego geraram também elevação de outro indicador perverso do mercado de trabalho brasileiro, que se refere à parcela da população na condição de desemprego por desalento, isto é, aquelas pessoas que não estavam ocupadas e que, apesar de estarem disponíveis para trabalhar, não procuraram emprego por considerarem muito pouco provável o sucesso na procura (Corseuil e Franca, 2020). O gráfico 14 revela a trajetória recente desse indicador, que pode ser caracterizado por três movimentações: i) aumento significativo no período da recessão de 2015-2016, quando a parcela da população em idade ativa (PIA) nessa condição passou de 2,6% para 6,4%; ii) aumento progressivo, porém moderado, durante o período de semiestagnação a partir de 2017, passando de 6,8% para 7,7% no início de 2020; e iii) nova elevação brusca no período da pandemia, saltando para 13,7%, captado praticamente todo pela opção “outros motivos não especificados”.¹⁶ Levando-se em consideração os resultados da PNAD Covid-19, os motivos são muito provavelmente aqueles relacionados a isolamento, quarentena ou distanciamento social, uma vez que 24% da população fora da força de trabalho declarou não ter buscado trabalho especificamente devido à pandemia.¹⁷

16. Conforme ressaltado por Corseuil *et al.* (2021, p. 11): “A PNAD Contínua não inclui, em seu questionário, a pandemia como uma justificativa para se desistir de buscar trabalho no período de referência. Além daqueles que não buscaram trabalho por não ter experiência profissional ou qualificação, por ser considerado muito jovem ou por não haver trabalho na localidade, existe uma categoria residual para ‘outros motivos não especificados’, mas não é claro que tal categoria esteja captando os efeitos da pandemia na sua íntegra”.

17. Tal resultado, por sua vez, pode indicar que os dados de desalento da PNAD Contínua estejam subestimados (Corseuil *et al.*, 2021).

GRÁFICO 14

Evolução da proporção de desalentados (1º trim. 2013-3º trim. 2020)
(Em %)



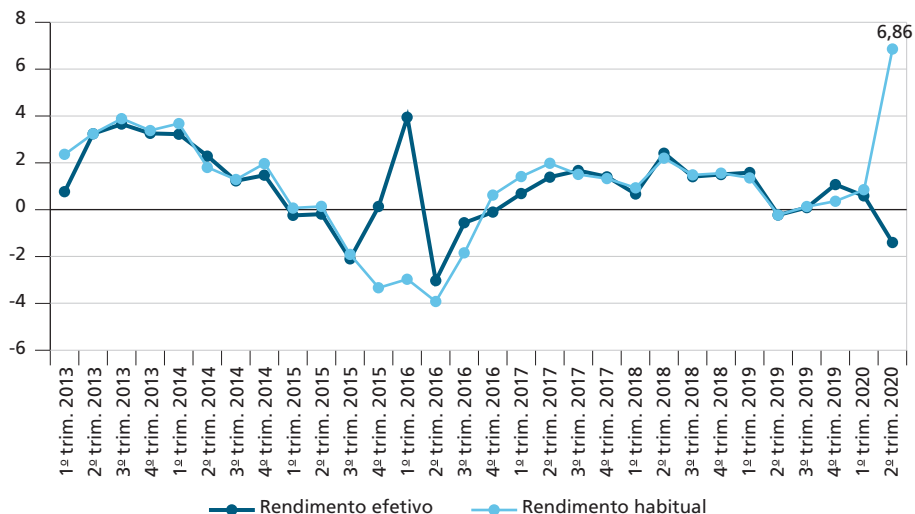
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

Os dados disponibilizados pela PNAD Contínua também permitem uma análise de variação nos rendimentos do trabalho. A título de informação, a base de dados disponibiliza duas definições de rendimento do trabalho: habitual (rendimento que o trabalhador normalmente recebe) e efetiva (que efetivamente recebeu no período de referência). Dessa forma, a diferença identificada entre o rendimento efetivo e o rendimento habitual pode ser adotado como uma *proxy* dos efeitos de distúrbios na dinâmica econômica sobre a renda do trabalho naquele momento. Nessa perspectiva, é possível ver pelo gráfico 15 que, no contexto da crise recente, o rendimento habitual médio apresentou crescimento, ao contrário do que aconteceu na recessão anterior. Esse resultado paradoxal é, possivelmente, resultado de um “efeito composição” a partir da saída de trabalhadores com rendimentos mais baixos, principalmente informais, conforme já indicado, elevando a média do indicador entre os trabalhadores que permaneceram ocupados no período.¹⁸

18. A tabela A.1, no apêndice A, traz os valores reais dos rendimentos habituais do trabalho por setor de atividade, dos segundos trimestres dos anos de 2012 a 2020.

GRÁFICO 15

Variação do rendimento de todos os trabalhos efetivo e habitual (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

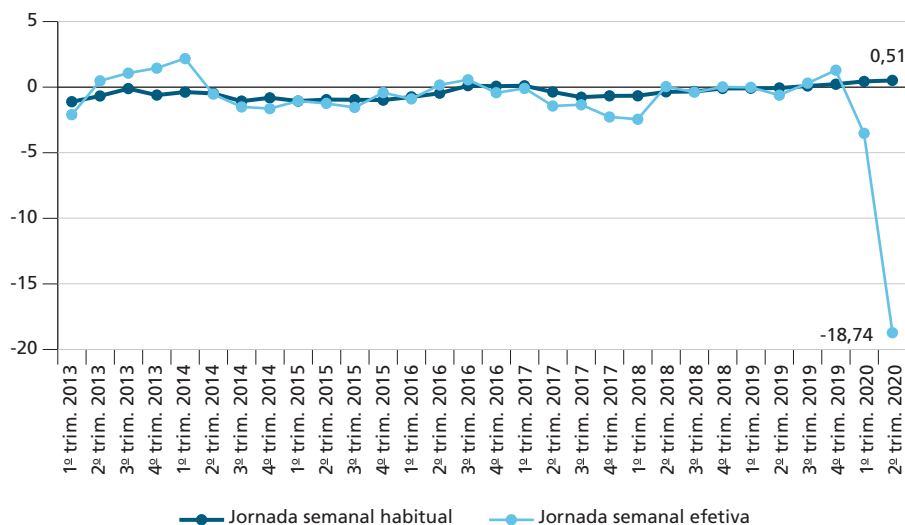
Já a queda do rendimento efetivo também é influenciada pela queda nas horas efetivamente trabalhadas no período, como é possível averiguar no gráfico 16. As definições de jornada semanal habitual e efetiva seguem a mesma lógica dos rendimentos. O gráfico 16 demonstra uma queda marcante na média das jornadas efetivas, provavelmente em função de variações negativas na demanda dos diferentes setores. Além disso, como será visto na seção 3, o governo editou medidas que flexibilizaram os vínculos formais e que permitiram também reduções nas jornadas de trabalho. Como resultado, os dados da primeira pesquisa da PNAD Covid-19 já indicavam que a massa de rendimentos efetivamente recebidos apresentou redução de R\$ 37 bilhões no final do mês de maio, representando uma queda de 16,5% em relação ao mesmo mês do ano anterior.¹⁹

19. Segundo Carvalho (2020), a queda da massa de rendimentos em função da pandemia é causada tanto pela diferença entre a massa salarial efetivamente recebida e a massa habitualmente recebida entre aqueles que permaneceram ocupados quanto pela perda de rendimentos daqueles que perderam a ocupação.

Contudo, vale ressaltar que a redução de jornada também não foi homogênea entre trabalhadores homens e mulheres. O gráfico 17 indica que, após haver um comportamento similar de ambos os grupos no início da série, a crise de 2020 marcou uma redução mais drástica entre as mulheres (-23%, contra -16% entre trabalhadores homens). Esse indicador reforça o argumento da inserção relativamente mais vulnerável das mulheres no mercado de trabalho brasileiro, e, por isso, com maior exposição aos riscos da pandemia.²⁰ Já em termos raciais, conforme ilustrado no gráfico 18, a queda foi acentuada tanto entre os negros quanto entre os brancos, sendo levemente superior entre os negros (19,5% contra 18,5%, respectivamente).

GRÁFICO 16

Variação da jornada semanal média de todos os trabalhos efetivo e habitual (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)

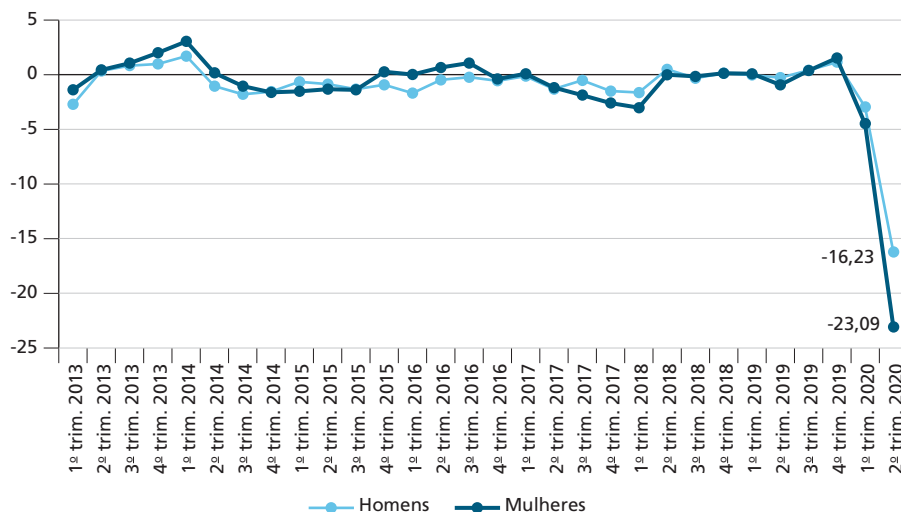


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

20. Essa condição também foi verificada para outros países na América Latina, conforme indicado por Cepal (2021).

GRÁFICO 17

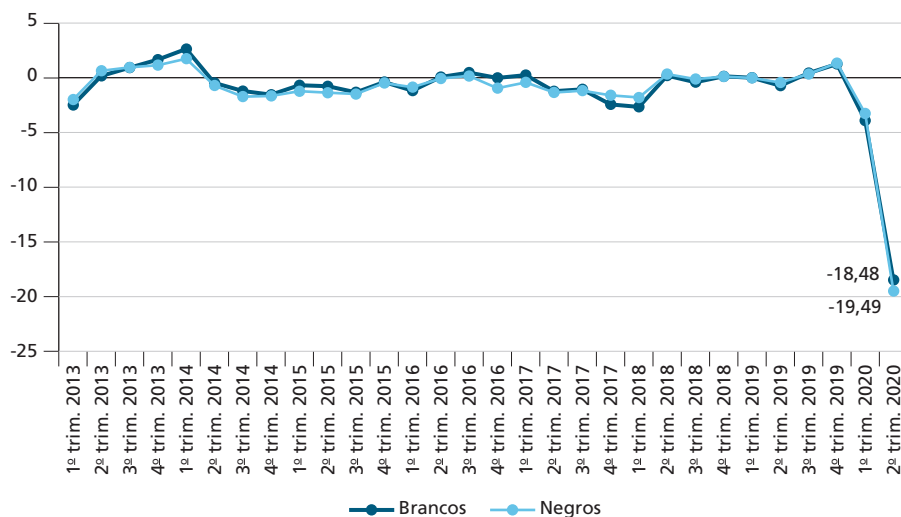
Variação da jornada semanal média de todos os trabalhos efetivo por sexo (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 18

Variação da jornada semanal média de todos os trabalhos efetivo por raça/cor (1º trim. 2013-2º trim. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

Portanto, os dados disponíveis permitem dizer que a pandemia afetou profundamente as condições laborais e de renda da população brasileira logo nos três primeiros meses do reconhecimento de sua incidência em território nacional, de forma bastante superior, inclusive, aos impactos negativos causados pela crise econômica de 2015-2016. Houve redução massiva dos postos de trabalho (queda de 9,6% do número de ocupados no trimestre de abril a junho em comparação àquele encerrado em março, cerca de nove milhões de novos desocupados) e a concomitante elevação do número de pessoas sem acesso a qualquer renda proveniente do trabalho. Muitas dessas pessoas tiveram limitações inclusive para procurar nova ocupação, dada a dinâmica de contenção da propagação do vírus nos centros urbanos. Também foi identificada, entre aqueles que permaneceram ocupados, quedas significativas na jornada média de trabalho efetivo semanal, contribuindo ainda mais para a grande discrepância entre o rendimento médio habitual e o efetivo desde o início da pandemia no Brasil.

Como visto ao longo dessa seção, embora a diminuição das oportunidades laborais e, conseqüentemente, dos rendimentos, tenha sido generalizada, ela não ocorreu de forma homogênea no conjunto da sociedade brasileira. Foram atingidos mais contundentemente alguns grupos específicos de trabalhadores, em particular aqueles marcados historicamente por situações de maior vulnerabilidade social (mulheres, negros e jovens) e precariedade nos vínculos laborais, como no caso dos trabalhadores do setor privado sem registro de contrato na carteira de trabalho (sobretudo nos setores de alojamento e alimentação, bem como no de construção civil) e dos trabalhadores domésticos.²¹ Também ocorreu retração do número de empregadores, principalmente em função do fechamento de empreendimentos de pequeno porte. A retomada da produção a partir do terceiro trimestre de 2020 demonstrou não ter sido capaz de reverter toda essa condição negativa do mercado de trabalho e retornar à trajetória, ainda que tímida, de recuperação dos indicadores, o que pode levar um tempo significativamente longo para atingir níveis próximos aos observados antes da crise de 2015-2016, além do risco sempre presente de novos retrocessos.

Torna-se relevante, então, analisar as ocorrências verificadas em termos de respostas governamentais no plano federal e seus principais resultados quanto ao enfrentamento dessa preocupante realidade sociolaboral no país. A seção 3 apresenta esse panorama geral de implementação e cobertura de alguns desses programas.

21. Somente esses grupos ocupacionais citados concentraram quase 70% da contração no nível de emprego no primeiro trimestre da pandemia no Brasil.

3 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA

Com a propagação confirmada de casos de Covid-19 no Brasil, medidas de contenção ao contágio foram progressivamente sendo tomadas pelo poder público, desencadeando um cenário de elevada incerteza quanto aos impactos no tecido social e econômico do país. Em face disso, foi assinado o Decreto Legislativo nº 6, em 20 de março de 2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e determinou a validade de seus efeitos até 31 de dezembro de 2020.

Consequentemente, algumas decisões de políticas públicas foram implementadas na esfera federal para o enfrentamento das consequências da crise causada pela pandemia, a exemplo do que já vinha ocorrendo ao redor do mundo. Diversas propostas surgiram, inclusive no âmbito do próprio Ipea, as quais envolviam algumas ações, como zerar a fila de solicitação do Programa Bolsa Família (PBF) em todo o país, instituir um benefício extraordinário durante o período de calamidade, expandir o Abono Salarial, criar programas de crédito subsidiado para pequenas e médias empresas que garantissem a manutenção de seus empregados, estabelecer compras públicas de alimentos para a manutenção da renda de agricultores familiares, entre outras (Paiva *et al.*, 2020; Silva, Amorim e Russo, 2020; Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Valadares *et al.*, 2020).²²

Segundo Pires (2020), as autoridades sanitárias internacionais têm convergido no sentido da implementação de medidas que, de maneira esquemática, possam ser agrupadas sob três grandes estratégias: i) recomendação ou determinação do isolamento e do distanciamento social, incluindo fechamento de comércio, afastamento social e *lockdown*; ii) ampliação da capacidade de atendimento dos serviços de saúde; e iii) formas de apoio econômico a cidadãos, famílias e empresas. É possível identificar que as ações tomadas desde então pelo poder estatal brasileiro permearam as estratégias elencadas, desdobrando-se, por sua vez, em distintos instrumentos programáticos.²³

Nessa perspectiva, as análises a seguir se concentram nas decisões associadas ao terceiro tipo destacado por Pires (2020), levando-se também em consideração os pilares de enfrentamento elaborados pela OIT.²⁴ São abordados três temas de intervenção: i) medidas de provisão de liquidez a micro e pequenas empresas; ii) Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); e iii) programa de Auxílio Emergencial.

22. Para acessar o conjunto de estudos produzidos pelo Ipea sobre as várias dimensões de desafios perante o cenário de pandemia de Covid-19, ver <<https://bit.ly/3zA8NPk>>.

23. Sobre o conceito de instrumento de política pública e uma categorização dos primeiros atos tomados pelo poder Executivo federal brasileiro no âmbito da pandemia de Covid-19, ver Koga *et al.* (2019).

24. Em particular, as políticas apresentadas se encaixam nos pilares 1 e 2 definidos pela organização. O primeiro pilar consiste em políticas que estimulem a economia e o trabalho, como políticas fiscais ativas, política monetária expansiva e facilitação e garantia de empréstimos para setores específicos. O segundo pilar de ações previstas pela OIT consiste em garantir a extensão da proteção social para todos, implementação de políticas de retenção e preservação de empregos, e providenciar alívio financeiro e tributário para empresas. Ver <<https://bit.ly/2Sp0B3L>>.

3.1 Medidas de provisão de liquidez a micro e pequenas empresas

Como forma de estimular ou ao menos diminuir os impactos negativos da pandemia sobre a atividade empresarial no país, foram adotadas medidas de estímulo às empresas, facilitando seu acesso a linhas de crédito. O Banco Central do Brasil (BCB) dividiu suas medidas entre os objetivos de provisão de liquidez e a liberação de capital.²⁵

Além da expansão monetária, o governo federal também disponibilizou linhas de crédito especiais e garantias para operações de pequenas e médias empresas (MPEs), com limite de faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões.²⁶ Contudo, algumas análises já indicavam à época lacunas importantes em termos de capacidade de atendimento das demandas das MPEs através de tais medidas.²⁷ De acordo com Nogueira, Silva e Carvalho (2020), as principais lacunas identificadas foram as a seguir citadas.

- 1) O risco creditício das operações recai integralmente ou em grande parte, a depender da ação, sobre as instituições financeiras operadoras. Com isso, o rigor na avaliação de riscos tende a ser elevado para os padrões das MPEs, tornando o instrumento inacessível à boa parte desse segmento, que, historicamente, já encontra dificuldade para a obtenção de créditos em situações de normalidade.
- 2) Necessidade das empresas assumirem o compromisso de garantia do emprego de seus trabalhadores por um período pré-determinado. Isso torna-se, na prática, um fator impeditivo para a decisão do empregador em aceitar o crédito devido ao cenário de profundas incertezas que pairava naquele momento.
- 3) Boa parte das ações deixava de contemplar as microempresas, aquelas com faturamento bruto anual de até R\$ 360 mil. Esses estabelecimentos representam um contingente de quase 6,6 milhões de unidades, responsáveis por algo em torno de 15 milhões de empregos formais, o que corresponde a quase 30% do total desses vínculos no país.
- 4) No que se refere à destinação do recurso, o fato de permitirem cobrir apenas despesas com pessoal e, em muitos casos, nem mesmo sua totalidade, não garantia a preservação do capital de giro mínimo necessário para a sobrevivência de um empreendimento momentaneamente em inatividade, uma vez que os custos fixos continuam incidindo.

25. Segundo Silva M. (2020), os números anunciados referentes à ampliação da liquidez do sistema financeiro foram da ordem de 17,5% do PIB, e os números relativos à liberalização de capital regulatório das instituições financeiras equivaliam a 16,7% do PIB da economia brasileira registrado em 2019.

26. Para uma análise dos pontos positivos e negativos dos programas lançados, ver Nogueira, Silva e Carvalho (2020).

27. As primeiras medidas de apoio às MPEs foram anunciadas com mais de um mês após a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no Brasil (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020).

Entre as ações anunciadas pelo governo federal estava o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), criado por meio da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e modificado pelas Leis nºs 14.042/2020 e 14.043/2020. O limite de crédito estabelecido para empréstimo era de até 30% da receita bruta anual de 2019.²⁸ Os recursos são das próprias instituições financeiras operadoras, cabendo ao governo federal destinar recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo Banco do Brasil (BB), como garantia nos empréstimos contratados. A taxa de juros anual de referência para os contratos foi a Selic, com a adição de 1,25% sobre o valor concedido, e o prazo de pagamento é de 36 meses, com carência de até oito meses. Como contrapartida, as empresas contratantes ficam contratualmente obrigadas a manter pelo menos o mesmo número de empregados por um período de até sessenta dias após o recebimento da última parcela do empréstimo.

De acordo com dados oficiais do ME,²⁹ foram realizados ao longo de 2020 um total de 517 mil contratos no âmbito do Pronampe, resultando em um montante de R\$ 37,5 bilhões. Os valores médios por porte dos demandantes foi R\$ 107,5 mil para as pequenas empresas e R\$ 40,2 mil entre microempresas. O estado de São Paulo registrou a maior participação no programa, respondendo por 114 mil operações (22,1% do total) e cerca de R\$ 9 bilhões (24,1%) dos recursos contratados.

Ainda assim, o grau de alcance do Pronampe pode ser considerado tímido, dadas as dimensões do sistema produtivo nacional e dado o universo de 7,5 milhões de MPEs no Brasil, segundo estimativas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para o início de 2020. Isso indica que somente cerca de 6,9% das MPEs foram contempladas pelo programa. Pesquisa realizada pelo próprio Sebrae, por exemplo, registrou que 59,2% dos empresários entrevistados que tentaram acessar o programa tiveram o crédito negado (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020).

3.2 Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda

Uma das primeiras ações de intervenção direta nas relações contratuais de trabalho no Brasil no contexto da pandemia pelo Executivo federal foi a Medida Provisória (MP) nº 927, editada no dia de 22 de março de 2020. Em seu preâmbulo, a MP dizia dispor sobre “as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), e dá outras providências” (Brasil, 2020). Na prática, a

28. Para empresas com menos de um ano de funcionamento, o limite do empréstimo foi de até 50% do capital social ou até 30% da média do faturamento mensal apurado desde o início das atividades.

29. Os dados gerais fornecidos pelo ME de empréstimos desses programas podem ser conferidos em: <<https://is.gd/pN5HCv>>.

MP estabelecia aberturas para a preponderância do acordo individual ou coletivo sobre as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), respeitando os limites da Constituição. Ou seja, os empregadores passariam a dispor de “facilidades para alterar os contratos de trabalho unilateralmente ou mediante acordo individual, sobrepondo-se inclusive à legislação, acordos e convenções coletivas previamente assinadas” (Dieese, 2020a, p. 2).

A MP nº 927/2020 tornou suspensa a exigibilidade do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pelos empregadores, referente às competências de março, abril e maio de 2020, alegando para isso a hipótese da “força maior”, prevista na CLT, em seus arts. 501 e 503. Além disso, a MP nº 927/2020 autorizou uma série de medidas a serem tomadas pelas empresas durante a conjuntura de crise, como adoção de teletrabalho (a critério do empregador e sem a necessidade de acordo individual ou coletivo prévio), antecipação das férias anuais por ato unilateral da empresa, concessão de férias coletivas, estabelecimento de banco de horas para compensação até dezoito meses a contar do fim da situação de calamidade, suspensão de exigências administrativas de saúde do trabalho, suspensão da fiscalização do trabalho por seis meses, descaracterização da Covid-19 como acidente de trabalho, entre outras. Dado o caráter controverso dessas medidas, houve de imediato uma série de críticas e contestações aos termos expostos em seus onze capítulos e 32 artigos, uma vez que a MP desconsiderava a participação dos sindicatos nas celebrações de contratos individuais por parte das empresas junto a seus empregados, sob a justificativa da manutenção do vínculo, sem que tampouco houvesse uma obrigação efetiva de mantê-lo.

Outro ponto previsto pela MP nº 927/2020, bastante contestado por organizações trabalhistas, parlamentares e outros setores da sociedade, foi a possibilidade outorgada às empresas de suspender o contrato de trabalho por até quatro meses (art. 18), também sem necessidade de acordo coletivo prévio e sem que o trabalhador faça jus ao recebimento de qualquer remuneração no período, salvo benefícios *voluntariamente* concedidos pelo empregador, como plano de saúde, vale-refeição ou bolsa para participação em algum programa de qualificação profissional durante o período. A própria MP deixa claro que também não haveria nenhuma compensação governamental a esses trabalhadores, o que deixou esse público em uma situação de enorme insegurança de renda, enquanto aumentava o poder discricionário dos empregadores sobre as alterações nos contratos de trabalho.

As críticas foram tão contundentes e imediatas à edição da MP nº 927/2020, que logo no final do dia seguinte o governo editou a MP nº 928, de 23 de março de 2020. Essa nova MP se restringia basicamente a revogar o art. 18 da MP nº 927/2020, que tratava justamente da suspensão de contrato de trabalho sem nenhuma compensação monetária ao trabalhador.

Alguns dias após o recuo, visando suprir essa lacuna deixada inicialmente, o governo editou a MP nº 936, em 1º de abril de 2020. Ela trazia em seu corpo normativo um conjunto de medidas que forneceu as bases para o BEm, voltado ao trabalhador com vínculo formal de emprego ativo. A norma foi posteriormente convertida na Lei nº 14.020, em 6 de julho de 2020, estabelecendo os seguintes objetivos: i) preservar o emprego e a renda; ii) garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e iii) reduzir o impacto social decorrente da crise causada pela pandemia.

As principais medidas previstas consistem no pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e na permissão da redução proporcional de jornada de trabalho, de salário e da suspensão temporária do contrato de trabalho. Originalmente com prazo de noventa dias, os efeitos da lei foram estendidos até 31 de dezembro (240 dias), em 13 de outubro (Decreto nº 10.517/2020). Em termos operacionais, a redução da jornada passou a ser permitida por acordo individual nos seguintes percentuais: 25%, 50% e 70%, disponível para empregados:

- com salários até R\$ 2.090,00 em empresas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões (que corresponde ao limite máximo de enquadramento do Simples Nacional);
- com salários até R\$ 3.135,00 em empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões; e
- com ensino superior e salário maior que duas vezes o teto do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para os empregados que não se encaixam nessas condições, as reduções deveriam ser negociadas apenas através de acordo coletivo, única forma na qual é obrigatória a participação do sindicato, exceto para reduções de 25% que estão sempre liberadas para acordo individual e para reduções que não resultam em uma diminuição do valor mensal recebido pelo empregado, incluído o valor do benefício.

O cálculo do benefício tem como base o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito e difere de acordo com a modalidade adotada. No caso de redução da jornada por acordo individual, o valor a ser pago pelo governo será o percentual reduzido multiplicado pela parcela do seguro-desemprego que o trabalhador teria direito (25%, 50%, 75%). Já no caso de reduções por acordo coletivo, a regra de cálculo do benefício varia caso a caso.

O programa também autorizou a suspensão temporária do contrato de trabalho por iniciativa das empresas pelo prazo máximo de sessenta dias. No caso de suspensão do contrato para empregados em empresas com receita bruta acima de R\$ 4,8 milhões, a empresa deveria arcar com 30% do rendimento mensal que

o empregado recebia, e o benefício passaria a cobrir 70% do valor do seguro-desemprego a que se tem direito (Hecksher e Foguel, 2020). No caso de suspensão do contrato para empregados em empresas com receita bruta até R\$ 4,8 milhões, o benefício seria de 100% do valor do seguro-desemprego.³⁰ Ressalta-se, todavia, que a complementação via seguro-desemprego do salário reduzido por acordo de redução de jornada não se trata de uma novidade operacional no país, uma vez que tal estratégia já havia sido utilizada no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), criado em 2015 como medida para enfrentar a crise recessiva à época.

As formas descritas de cálculo do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda aos trabalhadores submetidos às condições definidas fazem com que a reposição salarial seja sempre integral para aqueles que recebiam entre um salário mínimo (R\$ 1.045,00) até o valor do teto da parcela do seguro-desemprego (R\$ 1.813,03 em 2020).³¹

Contudo, os trabalhadores submetidos ao programa que recebiam salário superior a esse limite, apesar de manterem seu vínculo empregatício, sofreriam perda líquida de seu rendimento total mensal. O gráfico 19, elaborado por Costa e Reis (2020), estima a taxa de reposição para as diferentes modalidades disponibilizadas pela MP nº 936/2000, incluindo o valor do benefício a que o trabalhador teria direito. A linha sólida representa os cenários que podem ser negociados por acordo individual (além de convenção ou acordo coletivo) e a linha tracejada ilustra os casos que devem ser obtidos por acordo coletivo. O que se observa é que a adesão ao programa implicava aos trabalhadores, em média, reduções em graus variados nos rendimentos.³² Os autores ressaltam ainda que,

nos casos em que há possibilidade de acordo individual, o poder de barganha dos trabalhadores na negociação é menor, e os valores representados pela curva sólida representarão muito provavelmente a situação que será vivenciada pelo trabalhador. Já quando não há possibilidade de acordo individual (linha tracejada), os empregados (sindicatos) têm maior chance de negociar alguma contrapartida do empregador, como uma ajuda compensatória mensal, o que poderia elevar seu rendimento mensal; e, dessa forma, a linha tracejada representa um limite inferior para os rendimentos nesses casos (Costa e Reis, 2020, p. 11).

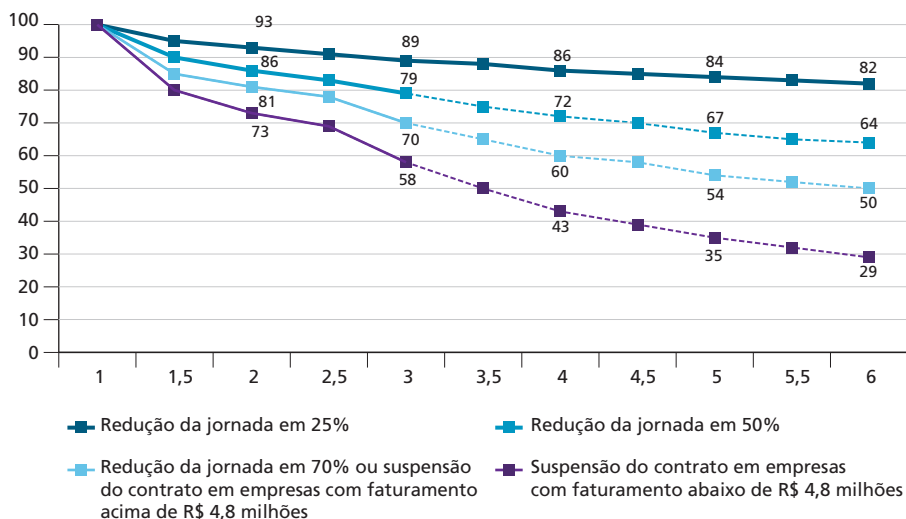
30. Vale ressaltar que, qualquer que seja o tamanho da empresa, na hipótese de suspensão de contrato, devem ser mantidos os benefícios, como plano de saúde, vale refeição etc. (Dieese, 2020b).

31. “É relevante mencionar que o cálculo do seguro-desemprego corresponde a 80% da média dos três últimos salários caso esta média seja inferior a R\$ 1.599,61. Caso a média dos três últimos salários esteja entre R\$ 1.599,62 e R\$ 2.666,29, o valor da média subtraída de R\$ 1.599,61 deve ser multiplicado por 50% e somado a R\$ 1.279,69. Se a média for superior a R\$ 2.666,29, o seguro-desemprego será de R\$ 1.813,03. Acrescenta-se, ainda, que o valor do seguro-desemprego não pode ser inferior ao salário mínimo” (Costa e Reis, 2020, p. 8).

32. Vale mencionar que cerca de 70% dos trabalhadores afetados recebem 2 SMs ou menos, e para esses a taxa de reposição mantém-se sempre acima de 73% nos cenários simulados. Isso significa que, para uma grande parte da população, sobretudo as residentes em domicílios mais vulneráveis, a MP nº 936/2020 deve alterar pouco a situação, seja pela taxa de reposição elevada, seja pela pequena participação de empregados com carteira nesse grupo (Costa e Reis, 2020).

GRÁFICO 19

Taxa de reposição salarial de acordo com o instrumento negociado (2020)
(Em %)



Fonte: Costa e Reis (2020).

Obs.: Linhas contínuas representam acordos individuais, já as linhas tracejadas indicam reduções que só podem ser alcançadas mediante acordos coletivos.

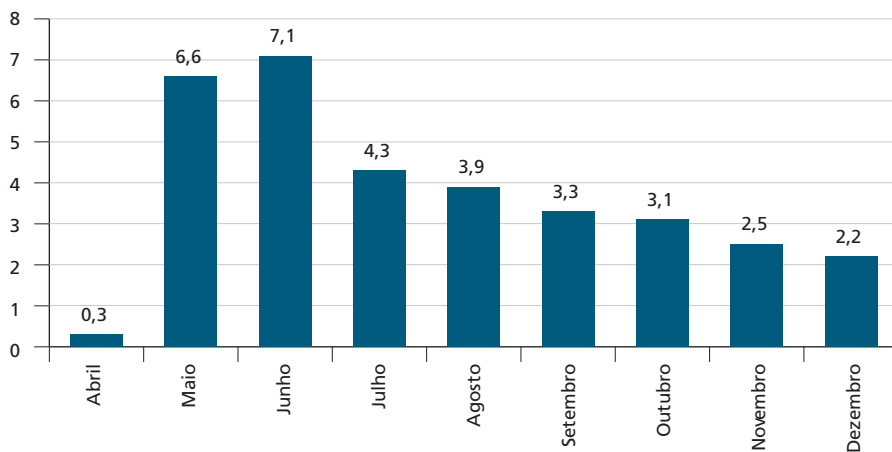
A medida previa ainda o estabelecimento da garantia provisória no emprego ao trabalhador submetido ao programa, tanto em decorrência de redução da jornada de trabalho quanto de suspensão temporária, durante a redução ou suspensão e após seu restabelecimento por período equivalente ao acordado.³³ Para o recebimento do BEm, não era exigido do empregado o cumprimento dos requisitos para obtenção do seguro-desemprego. O programa também não impede a concessão nem altera o valor do seguro-desemprego a que o empregado por ventura vier a ter direito posteriormente, seguindo as normas convencionais do benefício.

O gráfico 20 traz dados sobre o gasto com o BEm até dezembro de 2020, totalizando R\$ 33,4 bilhões, com os maiores valores liberados em maio e junho de 2020. Já o gráfico 21 mostra ao longo dos meses quantos contratos foram negociados, onde também é possível observar maior adoção no início de sua operação, com alguns valores maiores nos meses seguintes provavelmente estimulados pelas extensões ao programa que foram autorizadas. Ao todo, foram mais de 20 milhões de contratos negociados no período.

33. "Entretanto, no texto da MP, essa garantia é relativizada, pois ela não proíbe demissões mesmo daqueles diretamente afetados. O empregador poderá dispensar sem justa causa um empregado nesse programa, mediante o pagamento de somente uma parte do salário (50%, 75% ou 100%, dependendo da redução acordada) que ele receberia até o final do prazo da garantia. A garantia de emprego só é válida para os trabalhadores diretamente afetados pela redução da jornada ou pela suspensão do contrato de trabalho. Demais trabalhadores da empresa podem ser dispensados" (Dieese, 2020b, p. 4).

GRÁFICO 20

Gastos da União com o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (abr.-dez. 2020)
(Em R\$ bilhões)

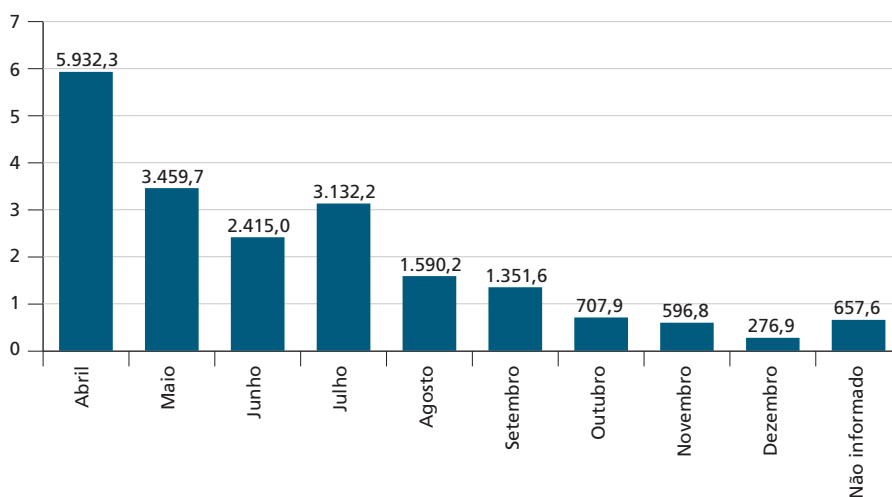


Fonte: Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Disponível em: <<https://is.gd/AviowV>>. Acesso em: 1º dez 2020.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 21

Quantidade de acordos por período (abr.-dez. 2020)
(Em milhares)



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT)/ME. Disponível em: <<https://is.gd/ZrB0qz>>. Acesso em: 1º dez 2020.

Elaboração dos autores.

A tabela 3 desagrega esses contratos por setor de atividade. Como esperado, mais da metade das ocorrências estão concentradas na área de serviços,³⁴ seguidos por comércio e indústria. Na divisão por gênero, o gráfico 22 demonstra que as mulheres responderam por 52,1% dos contratos, ou cerca de 800 mil a mais que entre os homens (gráfico 22A). Já a distribuição por faixa etária parece seguir a distribuição da população de trabalhadores formais, com uma concentração nas idades de 30 a 50 anos (gráfico 22B). A tabela A.2 no apêndice A mostra esses contratos por tipo e divididos por estados.

TABELA 3
Quantidade de acordos por setor de atividade (1º abr.-31 dez. 2020)
 (Em 1 mil)

Setores	Acordos
Agropecuária	57.191
Comércio	4.906.548
Construção	452.805
Indústria	4.147.265
Não informado	164.792
Serviços	10.391.709
Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	2.601.709
Alojamento e alimentação	2.501.885
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	2.368.988
Outros serviços	972.052
Serviços domésticos	340.639
Transporte, armazenagem e correio	1.606.436
Total	20.120.310

Fonte: SEPRT/ME. Disponível em: <<https://is.gd/ZrB0qz>>. Acesso em: 1º dez 2020.
 Elaboração dos autores.

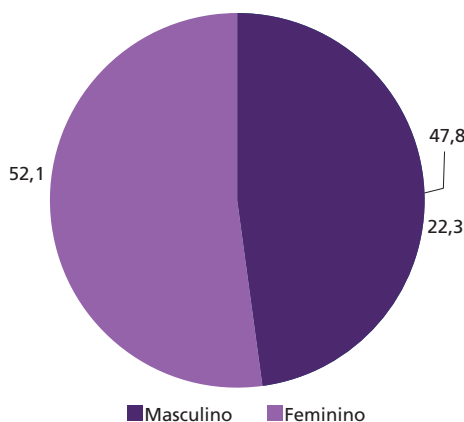
34. No setor de serviços, os principais subsetores foram: administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais (2.327.088); alojamento e alimentação (2.296.932); e informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (2.143.393).

GRÁFICO 22

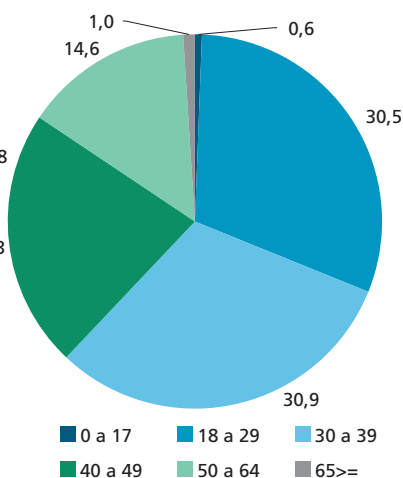
Quantidade de acordos por gênero e faixa etária (1º abr.-31 dez. 2020)

(Em %)

22A – Gênero



22B – Faixa etária



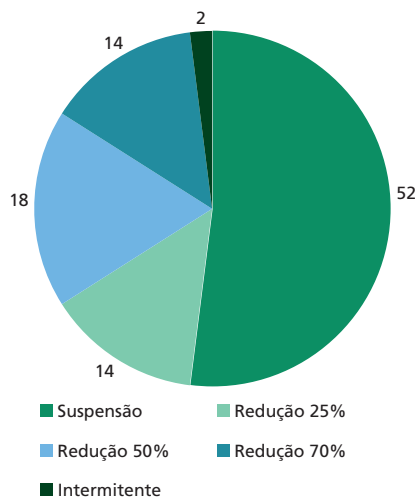
Fonte: SEPRT/ME. Disponível em: <<https://is.gd/ZrB0qz>>. Acesso em: 1º dez 2020.
Elaboração dos autores.

Outras duas características importantes desses contratos referem-se ao percentual de redução das jornadas de trabalho e às faixas salariais dos trabalhadores participantes do programa. Para isso, o gráfico 23, elaborado por Dieese (2020c), traz as informações. Em termos de percentual de redução, a maioria dos acordos firmados foi para suspensão temporária dos contratos de trabalho, totalizando 52%. Entre os acordos com redução de jornada, as três possibilidades variaram entre 14% e 18% do total, além de haver 2% dos acordos com trabalhadores de contrato intermitente (gráfico 23A). Quanto às faixas salariais desses trabalhadores, a maioria se situa entre 1 e 2 SMs, com 53% do total (gráfico 23B), lembrando que essa parcela faz jus a uma taxa de reposição salarial de no mínimo 74%, de acordo com as regras do programa, chegando a 100% para aqueles que recebem 1 SM.

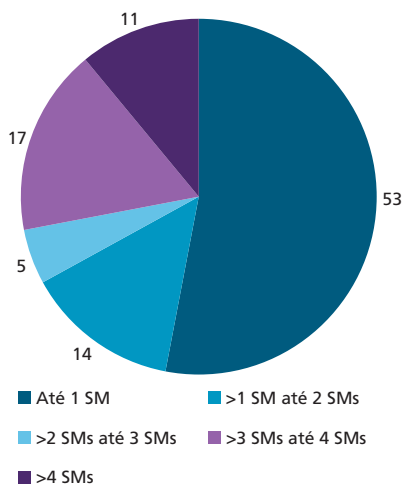
GRÁFICO 23

Distribuição dos acordos de redução de jornada e de suspensão de contrato
(Em %)

23A – Proporção de redução



23B – Faixa salarial do trabalhador



Fonte: Dieese (2020c).

Por fim, vale destacar que o “princípio ativo” adotado nos termos da MP nº 936/2020 impactou também nos processos de negociação sindical. Segundo informações do Dieese (2020c), o número de negociações que passaram a adotar as definições da MP foi crescente ao longo dos meses. Em algumas delas, inclusive, foi possível observar conquistas trabalhistas em condições até mesmo superiores às estabelecidas na MP, como manutenção do rendimento líquido mensal dos empregados, garantido via pagamento de ajuda compensatória mensal de natureza indenizatória em caráter complementar ao benefício emitido pelo governo; preservação dos benefícios já concedidos; e estabelecimento de mecanismos para assegurar a continuidade do processo de negociação coletiva.

3.3 Programa de Auxílio Emergencial

Desde os primeiros impactos sentidos de retração na economia brasileira em decorrência das medidas necessárias para conter a rapidez da propagação epidêmica no país, com seu consequente reflexo na destruição de postos de trabalho e na insegurança de renda de parcela significativa da população, a discussão em torno de novas ações de assistência financeira para os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica ganhou força.

Após alguns confrontamentos políticos em torno do desenho programático e dos possíveis valores de benefícios, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 9.236/2017, no dia 26 de março de 2020. O PL tratava em sua versão original de alterações a serem efetuadas nos critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas o Parlamento aproveitou a ocasião para inserir, no seu art. 2º, um auxílio emergencial aos trabalhadores informais afetados pela situação de eminente crise no país, indo ao encontro do que diversos países já vinham adotando para mitigar os impactos econômicos e sociais da pandemia de Covid-19 (Souza *et al.*, 2020). Em rápida tramitação, o PL foi aprovado no Senado no dia 30 de março de 2020, e tornou-se a Lei nº 13.892 com a sanção presidencial em 2 de abril de 2020.

De forma complementar ao BEm, o Auxílio Emergencial³⁵ implicou a concessão de benefício a ser concedido, originalmente, por três meses no valor de R\$ 600,00,³⁶ estendido depois para cinco meses, sendo elegíveis aquelas pessoas que atendessem aos seguintes critérios:

- ser maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;
- não ter emprego formal ativo;
- não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência, exceto o PBF;
- possuir renda familiar mensal *per capita* até meio SM ou a renda familiar mensal total até 3 SMs;
- não ter recebido no ano de 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e
- exercer atividade na condição de: microempreendedor individual (MEI); contribuinte individual do RGPS; trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

O recebimento do Auxílio Emergencial foi limitado a dois membros da mesma família e, caso seja mais vantajoso, ele substitui, temporariamente, o benefício do PBF. A mulher provedora de família monoparental teria direito a receber duas cotas, totalizando R\$ 1.200,00.

35. Pela MP nº 936/2020, o benefício emergencial pode ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, o qual terá natureza indenizatória (sem a incidência de Imposto de Renda, contribuição previdenciária ou outros tributos).

36. A proposta inicial do governo a partir de negociação entre o Congresso Nacional e o ME era de R\$ 200,00. Na aprovação do PL, o valor foi elevado para R\$ 500,00. No ato de sanção presidencial, o valor foi finalmente definido como R\$ 600,00 para cada parcela do benefício.

Como os efeitos da crise mantiveram-se ao longo dos meses, surgiu um novo debate sobre a prorrogação do Auxílio Emergencial. O resultado desse debate foi a edição da MP nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que estendeu o benefício até 31 de dezembro de 2020, dando direito a mais quatro parcelas, mas com valor reduzido a R\$ 300,00 cada uma. A medida também estabeleceu regras mais duras para a continuidade dos beneficiários no programa. No caso das mulheres provedoras de família monoparental, as duas cotas do auxílio foram mantidas, totalizando R\$ 600,00 pelos novos valores.

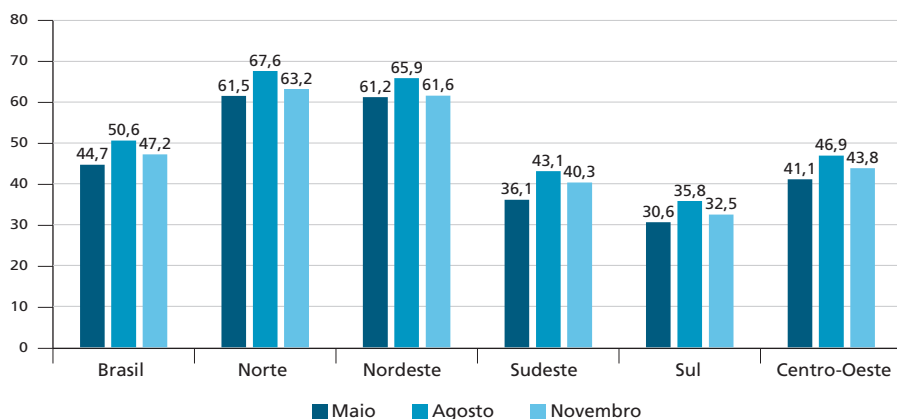
A operacionalização de um programa dessa natureza no Brasil, de urgente necessidade, estava sujeita desde o início a uma série de dificuldades, dado o enorme contingente populacional e territorial, a diversidade sociocultural e as desigualdades existentes. Foram recorrentes os problemas de inclusão de pessoas com dificuldades de cadastramento no sistema *on-line* criado para o rol de beneficiários, o que levou a perigosas aglomerações (dado o risco de contágio) em agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), responsável pelo pagamento dos benefícios, além de grandes demandas de trabalho para equipes socioassistências nos municípios para o atendimento dos públicos mais necessitados (Natalino e Pinheiro, 2020). Ainda assim, as dificuldades foram sendo progressivamente sanadas e o programa se estendeu a todo o território nacional, alcançando vultuosas magnitudes tanto em termos do número de beneficiários quanto dos valores gastos.³⁷

O gráfico 24 usa dados da PNAD Covid-19 para estimar a proporção da população que reside em domicílios que recebeu algum benefício emergencial devido à pandemia em 2020. É possível identificar a evolução desse indicador, uma vez que, no mês de maio de 2020, estimava-se que o benefício atendia domicílios que somavam 44,7% da população, e, em agosto de 2020, esse percentual subiu para 50,6%, ou seja, mais da metade da população brasileira. Em termos regionais, existem diferenças importantes: Norte e Nordeste tiveram mais de 60% de sua população beneficiada, enquanto, na região Sul, a parcela da população beneficiada foi de 35,8%. Em novembro de 2020, a parcela da população que recebia o benefício diminuiu em todas as regiões, mas continuou acima do nível inicial de maio de 2020.

37. A gestão do Auxílio Emergencial e a ordenação de despesas dele decorrentes coube ao Ministério da Cidadania. Sua operação é compartilhada entre a Dataprev, responsável pela análise da elegibilidade da pessoa ao benefício e pela geração da folha de pagamento, e a Caixa, a quem cabe disponibilizar as plataformas para requerimento e pagamento. Para mais informações sobre a operacionalidade do programa e os mecanismos institucionais de controle, ver capítulo de *Assistência Social* nessa edição, de número 28, do *BPS* (Ipea, 2021).

GRÁFICO 24

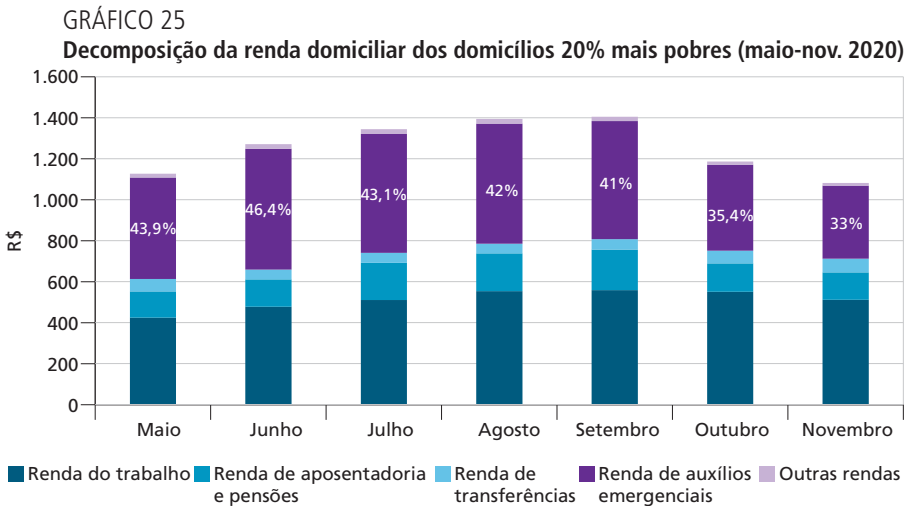
População em domicílios que receberam algum benefício emergencial (2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hwVNCV>>. Acesso em: 1ª dez. 2020.
Elaboração dos autores.

Já o gráfico 25, também com dados da PNAD Covid-19, apresenta a decomposição da média dos rendimentos domiciliares do quintil de domicílios mais pobres entre os diferentes tipos de rendimento captados pela pesquisa. Fica evidente a importância das transferências de auxílios em resposta à pandemia, por corresponderem em todos os meses a mais de 30% do rendimento médio desses domicílios. Ademais, o banco de dados da PNAD Covid-19 permite identificar ainda que 5,2% dos domicílios brasileiros (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram no mês de maio de 2020, primeiro mês de vigência do Auxílio Emergencial, somente com os rendimentos recebidos por esse benefício, passando no mês seguinte para 6,5%, ou 4,5 milhões de domicílios (Carvalho, 2020; Ipea, 2020).

Para complementar, a tabela 4 traz a média das rendas domiciliares proveniente do trabalho, habitual e efetiva, e da renda domiciliar de todas as fontes, com e sem o Auxílio Emergencial, além do valor médio do auxílio que os domicílios recebem. Para o país, esse valor foi estimado em mais de R\$ 800,00 em maio e agosto de 2020, acima da parcela de R\$ 600,00, causado provavelmente pela grande quantidade de domicílios com mães que atendem ao direito de receber o benefício duplo. O mesmo acontece em novembro de 2020, onde a média do valor recebido é R\$ 560,00, acima da parcela de R\$ 300,00 que passou a valer a partir de outubro de 2020. As linhas da tabela 4 dividem os domicílios de acordo com a distribuição de renda, sendo o primeiro quintil os domicílios 20% mais pobres. Vale destacar que, em agosto de 2020, o Auxílio Emergencial aumentou em mais de 70% a renda domiciliar média dos domicílios mais pobres, e em quase 40% a renda do quintil seguinte, o que reforça o impacto do programa na garantia de renda à parcela populacional mais vulnerável durante a pandemia.



Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hwVNCV>>. Acesso em: 1ª dez. 2020.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Comparação das médias da renda domiciliar de todos os trabalhos, habitual e efetiva, e da média do valor recebido pelo auxílio emergencial (maio, ago. e nov. 2020)
(Em R\$ de novembro de 2020)

Maio de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.835,88	2.313,12	874,85	3.431,92	3.844,06
1ª Quintil	1.041,35	423,81	906,39	631,79	1.127,00
2ª Quintil	1.452,13	1.015,98	919,27	1.512,23	2.033,00
3ª Quintil	1.668,32	1.312,79	856,17	2.174,79	2.516,94
4ª Quintil	2.902,55	2.453,11	806,66	3.444,76	3.701,59
5ª Quintil	7.183,54	6.424,31	758,80	8.825,03	8.913,02
Agosto de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.773,10	2.486,29	926,81	3.664,92	4.159,70
1ª Quintil	798,74	553,68	969,11	808,09	1.394,19
2ª Quintil	1.362,20	1.136,54	923,83	1.612,33	2.250,43
3ª Quintil	1.622,40	1.416,01	902,11	2.321,55	2.690,66
4ª Quintil	2.958,50	2.655,59	889,49	3.640,32	3.975,95
5ª Quintil	7.147,46	6.692,68	932,01	9.203,66	9.327,22

(Continua)

(Continuação)

Novembro de 2020	Renda domiciliar habitual média de todos os trabalhos	Renda domiciliar efetiva média de todos os trabalhos	Média Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média sem Auxílio Emergencial	Renda domiciliar efetiva média com Auxílio Emergencial
Brasil	2.722,56	2.573,16	559,87	3.739,83	4.013,75
1º Quintil	641,40	511,30	502,68	724,86	1.081,59
2º Quintil	1.437,02	1.305,08	547,59	1.822,57	2.132,99
3º Quintil	1.655,34	1.533,87	585,12	2.417,08	2.630,29
4º Quintil	2.968,78	2.803,88	609,42	3.759,98	3.955,50
5º Quintil	6.918,01	6.719,41	772,13	9.176,58	9.258,63

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hwVNCV>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

Ainda com relação aos impactos do Auxílio Emergencial, Carvalho (2020) identificou que a média da renda domiciliar, considerando todas as fontes de rendimento, foi superior ao rendimento habitualmente recebido, desconsiderando-se hipoteticamente os efeitos da pandemia. Ou seja, o Auxílio Emergencial mais que compensou a diferença entre a renda efetiva e a habitual, sendo que, quanto menor a faixa de renda, maior o impacto do programa no rendimento efetivamente recebido, conforme já discutido na seção 2 (gráfico 15). Para verificar esses efeitos, a tabela 5 indica o quanto o Auxílio Emergencial impactou na renda média domiciliar no Brasil entre agosto e novembro, dividindo as famílias em seis faixas de renda para apurar melhor as disparidades desses efeitos. Pela tabela 5 é possível ver que, em termos relativos, o impacto nos domicílios de renda muito baixa foi significativamente mais expressivo: em agosto esse impacto foi de 62,5%, nos meses seguintes ele foi decrescendo, em função da vigência do novo valor de benefício (que caiu de R\$ 600,00 para R\$ 300,00) e da recuperação de postos de trabalho, mas ainda assim marcou 35,3% no mês de novembro. No caso da média geral dos rendimentos domiciliares no país, o Auxílio Emergencial permitiu uma elevação de 11,7% em maio, decaindo posteriormente até chegar a 6,5% em novembro.

TABELA 5

Aumento da renda domiciliar média efetiva causado pelo Auxílio Emergencial (ago.-nov. 2020)

Faixas de renda/mês	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
Renda muito baixa	63,50	62,00	42,80	35,30
Renda baixa	29,40	28,60	18,10	12,50
Renda média-baixa	16,40	15,80	11,70	8,40
Renda média	6,40	6,23	4,90	3,60
Renda média-alta	1,10	1,20	0,90	0,70
Renda alta	0,20	0,20	0,10	0,10
Brasil	11,70	11,30	8,30	6,50

Fontes: Carvalho (2020) e PNAD Covid-19/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hwVNCV>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
Elaboração dos autores.

Valendo-se de dados oficiais do ME, é possível identificar a quantidade de beneficiários do Auxílio Emergencial em todo o território nacional até dezembro de 2020, bem como o total gasto com o programa durante seu período de vigência. Os dados indicam um total superior a 68 milhões de beneficiários, na ordem de 32,1% da população brasileira, demonstrando a magnitude considerável para o alcance do programa. Em termos da relação entre o total de beneficiários e o conjunto da PIA,³⁸ pode-se dizer que os beneficiários respondem por 38,6% dessa parcela da população, de modo que uma em cada três pessoas em idade laboral ativa foi atendido pelo Auxílio Emergencial ao longo de 2020. Esse resultado reforça a questão já apontada da desestruturação do mercado de trabalho no Brasil, fato que deixou grande quantidade de pessoas sem renda durante o período de pandemia, necessitando de auxílio financeiro assistencial para sua sobrevivência. A tabela 6 sintetiza esses dados e permite ainda observar a importância relativa do Auxílio Emergencial para cada estado e região da Federação. Novamente, os estados das regiões Norte e Nordeste tiveram percentuais maiores de sua população incluídas nas transferências do Auxílio Emergencial, situando em média próximo a 50% da população total estimada e a 40% da PIA.

TABELA 6

Relação entre o número de pessoas beneficiárias com o Auxílio Emergencial e o total da população e da PIA estimada (2020)

Regiões	Beneficiários com o Auxílio Emergencial	PIA estimada	População estimada	Beneficiários/PIA (%)	Beneficiários/população (%)
Norte	6.922,222	18.425,105	14.486,039	37,6	47,8
Nordeste	21.935,641	57.337,173	46.766,994	38,3	46,9
Sudeste	26.388,763	89.214,762	75.919,491	29,6	34,8
Sul	7.860,988	30.223,340	25.673,943	26,0	30,6
Centro-Oeste	5.117,259	16.451,989	13.515,674	31,1	37,9
Brasil	68.224,873	211.652,369	176.362,141	32,2	38,7

Fontes: Portal da Transparência (<https://bit.ly/3r5UG09>) e PNAD Contínua/IBGE (<https://bit.ly/3hUvkOw>). Acessos em: 1ª dez. 2020. Elaboração dos autores.

Por fim, o gráfico 26 mostra os gastos executados com o Auxílio Emergencial até setembro de 2020. O total superava a cifra de R\$ 290 bilhões, o que corresponde a 3,9% do PIB de 2020. Para se ter uma ideia da magnitude desse valor, ele corresponde a quase dez vezes o valor total gasto pelo governo federal com o PBF, maior programa de transferência de renda do Brasil, que ficou por volta de R\$ 30 bilhões em 2019. Esse valor certamente não apenas permitiu o atendimento de parte das necessidades do público beneficiário como também representou uma

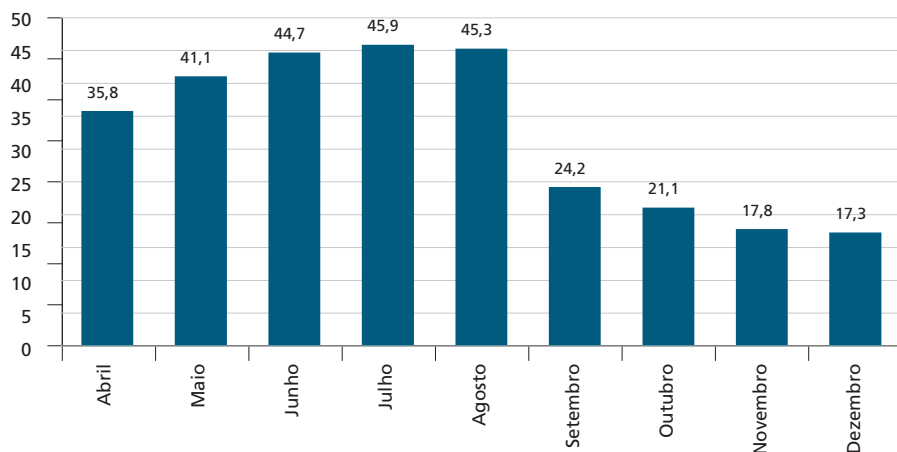
38. Parcela da população com 14 anos ou mais de idade.

injeção bastante significativa de liquidez nos municípios, uma vez que esses recursos tendem a ser colocado rapidamente em circulação, compensando parte da queda da demanda ocorrida em virtude da retração das atividades econômicas no país.

GRÁFICO 26

Gastos da União com benefícios do Auxílio Emergencial (abr.-dez. 2020)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Disponível em: <<https://is.gd/AviowV>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de dados disponível sobre a economia e o mercado de trabalho no Brasil em 2020 apresentado e discutido neste capítulo demonstra que a magnitude e a rapidez dos impactos da crise em decorrência da pandemia de Covid-19 não têm precedentes na história recente do país, mesmo quando se compara com a forte recessão econômica ocorrida anteriormente em 2015/2016. Além da elevação do desemprego, foi possível identificar a predominância de fluxos de transição direta de trabalhadores da ocupação para a inatividade, o que fez com que a taxa de inatividade chegasse a níveis recordes, inclusive com aumento do desalento da PIA. As últimas pesquisas domiciliares mostram que mais da metade da PIA encontra-se sem vínculos de emprego (em situação de inatividade ou desemprego), percentual histórico para esse indicador no país.

As atividades econômicas foram afetadas de maneira generalizada, mas de forma heterogênea, com maiores impactos negativos pairando sobre aqueles setores que demandam maior circulação de pessoas, bem como a atividade de trabalho doméstico. Em termos de categoriais ocupacionais, o impacto maior foi sentido nos agrupamentos cujos vínculos são mais instáveis e precários, o que desnudou

a fragilidade da aparente recuperação, ainda que lenta, do mercado de trabalho brasileiro a partir de 2017, majoritariamente fundado na expansão de ocupações informais e que se esfacelaram já nos primeiros ventos da crise pandêmica.

Para além da queda das ocupações e do fluxo efetivo de renda do trabalho, outro fator perverso identificado foi a segmentação desses efeitos, indicando uma evidente seletividade sobre a população brasileira. Públicos historicamente mais vulneráveis foram os que mais sofreram perdas ao longo de 2020, como os negros, as mulheres, os mais jovens, os menos escolarizados e os residentes das regiões Norte e Nordeste do país. Como há uma interseccionalidade entre esses grupos, é possível dizer que eles encontram-se submetidos a uma sobreposição de precariedades, o que afeta fortemente não apenas a sobrevivência digna de suas famílias como também suas trajetórias futuras de inserção laboral.

Nesse sentido, foi eminente a necessidade de uma inserção mais ativa do Estado brasileiro para enfrentar os diversos riscos e as incertezas que pairavam sobre a população em todo o território nacional. A natureza dessa inserção foi objeto de amplas disputas políticas, sobretudo no tocante aos parâmetros de intervenção, gerando inclusive recuos por parte do governo em algumas decisões e pressões para a alteração de outras. O Brasil ainda pôde contar com exemplos de caminhos tomados por países europeus e asiáticos, que sofreram antes os impactos da crise e tiveram que desenvolver os primeiros protocolos de intervenção nos planos sanitário e socioeconômico.

Os destaques aqui analisados ficaram por conta de três linhas de intervenção estatal que dialogam diretamente com a trajetória de ocupação laboral e rendimentos das famílias ao longo de 2020. Primeiramente, foram destacadas as ações de provisão de liquidez para a oferta de crédito em condições tradicionalmente mais favoráveis ao conjunto de MPes no país, bastante afetadas pela queda da demanda em função da crise e das próprias medidas de contenção à propagação do vírus em escala nacional. Foi possível observar que tais medidas foram, na prática, tímidas perante a gravidade do momento, mantendo uma série de riscos descoberta, o que dificultou a efetivação dos financiamentos, dadas as incertezas as quais tanto os agentes financeiros responsáveis pela condução dos contratos quanto os empresários demandantes se viram menos propensos a enfrentar.

A segunda linha de ação estatal aqui debatida refere-se ao esforço em garantir a manutenção de postos de trabalho formais na economia. Isso gerou uma grande polêmica no país, a princípio, com a edição de MP nº 927/2020, que estabelecia uma série de flexibilizações à atividade empresarial na condução de sua força de trabalho, inclusive com a possibilidade de suspensão temporária por até quatro meses dos contratos individuais, sem, contudo, fornecer nenhuma garantia de rendimento a esses trabalhadores durante o período de suspensão. Este último item,

após ser revogado no dia seguinte à edição da MP, voltou a ser tratado na MP nº 936/2020, transformada depois em Lei nº 14.020/2020. Sob a nova normativa, passou a ser possível às empresas reduzirem ou mesmo suspenderem as jornadas de trabalho mediante compensação governamental de percentuais pré-definidos do seguro-desemprego. Ao final, essa ação foi bastante acionada pelo setor privado, alcançando mais de 20 milhões de acordos e exigindo um gasto público de R\$ 33,4 bilhões, considerando os números até o mês de dezembro de 2020.

Por fim, a terceira de linha de ação debatida diz respeito à adoção de um benefício emergencial em todo o país para cobrir uma ampla parcela da população adulta brasileira sem vínculo formal de emprego e sem estar na condição de beneficiário ativo da Previdência. Esse programa chamou bastante atenção pela magnitude de seus números, ao envolver mais de 68 milhões de beneficiários (32,1% da PIA nacional e 38,7% da população) e superar a cifra de R\$ 290 bilhões de dispêndio (3,9% do PIB) em 2020.

Esses números sublinham novamente a situação de vulnerabilidade ocupacional que pairava sobre grande parte da população brasileira antes mesmo de iniciarem os efeitos socioeconômicos perversos da pandemia, em face da rápida deterioração observada do mercado de trabalho. Nesse difícil cenário, se não fosse uma intervenção da magnitude que se tornou o Auxílio Emergencial, provavelmente estaríamos lidando com indicadores sociais ainda mais indesejados, sobretudo entre a parcela da população de baixa renda no país. Destaca-se também que os recursos destinados para o pagamento desses benefícios serviram como uma injeção de liquidez bastante importante para as economias municipais em todo o país, servindo para compensar boa parte da queda da demanda em função das perdas de renda habitualmente recebida pelas famílias, sem o qual o próprio indicador de variação do PIB nacional nesse ano seria ainda mais recessivo.³⁹

Resta dizer ainda que o país conseguiu por em prática todo esse repertório de ações complementares porque já dispunha de um considerável rol de capacidades estatais que puderam ser mobilizados nesse momento de crise profunda.⁴⁰ Além do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), que garantiu o atendimento e a cobertura da população, em especial da parcela mais desfavorecida e impossibilitada de contar com serviços privados de saúde, no plano social um conjunto de instrumentos valem ser destacados nesse momento. Entre eles pode-se citar os programas relacionados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), especialmente falando do Programa Seguro-Desemprego, que serviu de parâmetro fundamental para a adoção de um programa de redução e suspensão de jornadas de trabalho em plena crise econômica, com a garantia de reposição de parcela significativa da renda

39. Ver Cardoso (2021), na seção de *Notas de Política Social*, desta edição de número 28 do BPS.

40. Sobre o repertório diversificado de programas sociais criados no Brasil nos últimos anos, ver Silva S. (2020).

dos trabalhadores submetidos. No caso do Auxílio Emergencial, o destaque ficou por conta dos cadastros nacionais preexistentes, os quais permitiram traçar um planejamento orçamentário e operacional inicial de cobertura, como o Cadastro Único e o MEI, bem como do sistema de bancos públicos de ampla capilaridade nacional, que possibilitou a execução desse grandioso programa, via Caixa, apesar dos muitos problemas identificados ao longo do processo. Destaca-se também a importância das equipes socioassistenciais municipais e estaduais que, mesmo não sendo envolvidas oficialmente no início dos programas, desempenharam distintas funções no acolhimento e encaminhamento de pessoas ao longo do ano.

Portanto, os desdobramentos socioeconômicos da crise pandêmica iniciada no Brasil em março de 2020 não apenas explicitaram como potencializaram uma série de problemas estruturais que, conforme visto ao longo do texto, já estavam presentes de alguma maneira na dinâmica social brasileira. O ano se encerrou sem que esses fatores fossem satisfatoriamente equacionados, de modo que as incertezas e os desafios permanecem e condicionam a urgente necessidade de adoção de estratégias políticas de enfrentamento, em suas variadas dimensões de intervenção.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 2020.
- CARDOSO, D. F. *et al.* Pandemia de Covid-19 e famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.
- CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.
- CARVALHO, S. S. *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da Covid-19. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, 2020.
- CAVALCANTI, M.; SOUZA JÚNIOR, J.; CARVALHO, L. Atividade econômica: PIB no segundo trimestre de 2020. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad**. Santiago/Chile: Cepal, 2021.
- CORSEUIL, C. H.; FRANCA, M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho em tempos de crise. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

CORSEUIL, C. H. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões**: análise do período 2015-2016 e da pandemia de Covid-19. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 92).

COSTA, J.; REIS, M. **Uma análise da MP nº 936 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar *per capita***. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 71).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Medida Provisória nº 927**: crise do coronavírus cai na conta do trabalhador. São Paulo: Dieese, 2020a. (Nota Técnica, n. 226).

_____. **O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda diante dos impactos da Covid-19**. São Paulo: Dieese, 2020b. (Nota Técnica, n. 232).

_____. **Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda na Lei nº 14.020/2020**. São Paulo: Dieese, 2020c. (Nota Técnica, n. 243).

DONOSO, V. R.; HORN, C. H. O trimestre em que desabou o mercado de trabalho. **Democracia e Mundo do Trabalho**, 15 set. 2020.

GOES, G. S.; MARTINS, F. S.; NASCIMENTO, J. A. S. O trabalho remoto e a pandemia: o que a PNAD-Covid nos mostrou. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 50, 2021.

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 62).

HECKSHER, M.; FOGUEL, M. **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. (Nota Técnica, n. 66).

HOLANDA, A. L.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 69, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World employment and social outlook**: trends 2020. Genebra: ILO, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, Brasília, Ipea, 2020.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, Brasília, Ipea, 2021.

KOGA, N. M. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31).

LAMEIRAS, M. A. P.; CAVALCANTI, M. A. F. de H. PNAD Covid-19: principais destaques. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.

LI, S. L. *et al.* Higher risk of death from Covid-19 in low-income and non-white populations of São Paulo, Brazil. **BMJ Global Health**, v. 6, n. 4, 2021.

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

NOGUEIRA, M. P.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).

PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza**: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59).

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 75).

PIRES, R. R. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19**: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 33).

SACCHET, S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de junho. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, 2020.

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil**: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576).

SILVA, S. P. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 64, 2018.

_____. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia**: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. **Perfil dos beneficiários do abono salarial no brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 76).

SOUZA, P. H. F. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL nº 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60).

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

ZYLBERSTAJN, E.; SOUZA, A. P. The ins and outs of unemployment in a dual labor market. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Anpec, 2015.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Rendimentos efetivos do trabalho principal no segundo trimestre
(Em R\$)

	2º trim. 2012	2º trim. 2013	2º trim. 2014	2º trim. 2015	2º trim. 2016	2º trim. 2017
Agropecuária	1.199	1.243	1.299	1.246	1.192	1.337
Indústria geral	2.232	2.287	2.317	2.375	2.301	2.322
Construção	1.803	1.973	1.928	1.813	1.854	1.752
Comércio	2.071	2.162	2.229	2.131	2.014	2.018
Transporte, armazenamento e correio	2.372	2.404	2.439	2.358	2.305	2.277
Alojamento e alimentação	1.638	1.638	1.712	1.603	1.555	1.510
Informação, comunicação e serviço para empresas	3.183	3.264	3.426	3.351	3.280	3.332
Administração pública	3.625	3.710	3.813	3.894	4.177	4.156
Educação	2.478	2.557	2.644	2.722	2.645	2.681
Saúde	3.168	3.183	3.306	3.532	3.275	3.339
Outros serviços	1.756	1.775	1.807	1.808	1.675	1.674
Trabalho doméstico	835	862	910	919	923	920
	2º trim. 2018	2º trim. 2019	2º trim. 2020	2º trim. 2016/ 2º trim. 2014	2º trim. 2019/ 2º trim. 2014	2º trim. 2020/ 2º trim. 2014
Agropecuária	1.339	1.328	1.353	0,92	1,02	1,04
Indústria geral	2.409	2.380	2.477	0,99	1,03	1,07
Construção	1.749	1.727	1.710	0,96	0,90	0,89
Comércio	2.043	1.964	1.848	0,90	0,88	0,83
Transporte, armazenamento e correio	2.290	2.272	2.027	0,95	0,93	0,83
Alojamento e alimentação	1.543	1.407	1.193	0,91	0,82	0,70
Informação, comunicação e serviço para empresas	3.383	3.353	3.088	0,96	0,98	0,90
Administração pública	4.271	4.441	4.378	1,10	1,16	1,15
Educação	2.733	2.836	2.938	1,00	1,07	1,11
Saúde	3.667	3.510	3.259	0,99	1,06	0,99
Outros serviços	1.717	1.676	1.426	0,93	0,93	0,79
Trabalho doméstico	925	909	834	1,01	1,00	0,92

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3hUvkOw>>. Acesso em: 1º dez. 2020.
 Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Quantidade e tipos de acordos por Unidade Federativa (1º abr.-31 dez. 2020)

UF	Intermitente	Redução 25%	Redução 50%	Redução 70%	Suspensão	Total
Acre	213	3.433	7.554	10.274	17.259	38.733
Alagoas	1.218	13.793	33.207	62.673	88.505	199.396
Amapá	223	1.909	5.723	7.237	17.901	32.993
Amazonas	2.363	28.829	36.453	24.909	81.825	174.379
Bahia	7.647	127.806	199.597	279.692	468.492	1.083.234
Ceará	5.531	68.601	160.174	275.134	423.996	933.436
Distrito Federal	7.565	40.917	43.125	67.254	153.891	312.752
Espírito Santo	5.439	53.778	59.810	72.459	159.027	350.513
Goiás	3.942	45.342	78.359	111.823	281.011	520.477
Maranhão	3.552	23.492	44.459	44.118	92.912	208.533
Mato Grosso	2.282	15.940	29.636	22.454	70.518	140.830
Mato Grosso do Sul	1.523	14.998	23.471	21.490	52.011	113.493
Minas Gerais	19.029	225.931	338.282	434.917	860.028	1.878.187
Não informado	978	17.536	47.343	36.135	53.308	155.300
Pará	3.111	29.895	60.642	39.958	122.366	255.972
Paraíba	2.300	22.074	44.913	81.470	139.991	290.748
Paraná	12.468	169.295	209.660	196.391	470.631	1.058.445
Pernambuco	7.606	64.386	150.305	222.605	363.436	808.338
Piauí	1.212	15.422	35.855	75.493	134.678	262.660
Rio de Janeiro	18.993	287.494	387.304	537.050	892.945	2.123.786
Rio Grande do Norte	3.044	21.645	48.340	79.125	136.909	289.063
Rio Grande do Sul	7.688	215.372	276.128	247.241	505.365	1.251.794
Rondônia	647	6.164	17.924	14.175	35.373	74.283
Roraima	166	1.798	2.724	3.656	8.749	17.093
Santa Catarina	7.994	179.001	181.532	154.446	350.968	873.941
São Paulo	54.702	1.250.723	1.239.556	1.227.706	2.675.441	6.448.128
Sergipe	919	12.930	33.904	43.674	87.584	179.011
Tocantins	214	5.540	10.505	7.859	20.674	44.792
Total	182.569	2.964.044	3.806.485	4.401.418	8.765.794	20.120.310

Fonte: SEPRT/ME. Disponível em: <<https://is.gd/ZrB0qz>>. Acesso em: 1º dez 2020.

Elaboração dos autores.

DESENVOLVIMENTO RURAL¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi atípico. A pandemia da Covid-19 impôs a maior crise sanitária deste século, que acumulou, em dezembro, quase 80 milhões de casos e 1,7 milhão de mortos em todo o mundo (WHO, 2020). A propagação acelerada da doença obrigou dezenas de países a adotar medidas de prevenção, estabelecendo um regime de isolamento social, suspensão dos calendários escolares e fechamento temporário do comércio, que, prorrogando-se por meses, afetou fortemente a atividade econômica e a dinâmica de mercado.

No Brasil, a pandemia encontrou um ambiente de estagnação econômica, de restrição de direitos sociais ligados à proteção trabalhista e previdenciária e, em muitos setores, de “desmantelamento” de políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012). Esse contexto favoreceu a rápida deterioração das condições de vida de grande parte da população, sobretudo em virtude da perda de rendimentos do trabalho pelas medidas de isolamento social, e exigiu que o governo federal tomasse medidas de urgência para atenuar a crise. A principal destas, do ponto de vista da garantia de renda, foi a adoção do Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 mensais (R\$ 1.200,00 para famílias monoparentais), pago ao longo de cinco meses aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEIs), autônomos e desempregados de famílias de baixa renda² e estendido por mais quatro meses no valor de R\$ 300,00 mensais (R\$ 600,00 para famílias monoparentais).

A crise trazida pela pandemia teve consequências severas para a população rural. As políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar vinham em trajetória declinante em termos de recursos orçamentários nos últimos anos,³ e, além disso, no contexto mais dramático da pandemia, os agricultores familiares não

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/desenvolvimentorural>

2. Famílias cuja renda mensal por pessoa era de até meio salário mínimo – SM (R\$ 522,50), ou renda familiar total de até 3 SMs (R\$ 3.135,00). Para mais detalhes sobre o desenho e a implementação do Auxílio Emergencial, ver capítulo de Assistência Social deste periódico.

3. O capítulo de Desenvolvimento Rural das edições mais recentes deste periódico tem tratado desse tema recorrentemente. Ver, por exemplo, edições nº 25, nº 26 e nº 27 (Ipea, 2018; 2019; 2020).

foram incluídos no público beneficiário do Auxílio Emergencial.⁴ Por sua vez, as preocupações relativas à garantia de abastecimento alimentar e sustentação dos níveis de oferta de alimentos – afora a necessidade de evitar uma devastadora pauperização no campo – foram determinantes para que o governo federal reativas e fortalecesse, ainda que momentaneamente, algumas políticas públicas que têm, nos produtores familiares, seus principais beneficiários. Uma parte desse esforço veio ao encontro das reivindicações colocadas pelos movimentos sociais e sindicais do campo e por entidades representativas da pauta da segurança alimentar e nutricional (SAN).⁵

Após esta apresentação, a segunda seção deste capítulo destaca, precisamente, o *estado das artes* das políticas de desenvolvimento rural de base familiar anterior à pandemia, assinalando as tendências de perda de recursos e retração institucional que configuram um quadro de *desmantelamento* da política. Em seguida, na terceira seção, o texto confronta esse cenário com a pauta de reivindicações defendida pelos movimentos e pelas entidades ligadas à agricultura familiar, bem como destaca seus pontos de convergências com as ações de resposta – ou as sinalizações de intenção – do governo federal. Também nessa seção, busca-se delinear a trajetória do aumento de preços dos alimentos ao longo da pandemia, tendo por quadro de fundo as políticas públicas relacionadas à questão. Nas considerações finais, são apontados possíveis caminhos para uma política de desenvolvimento rural pós-pandemia. Em síntese, tais caminhos vão, principalmente, na direção da construção de mercados para os agricultores familiares e da promoção de sistemas produtivos mais sustentáveis, tendo, por eixo estruturante, o abastecimento e a segurança alimentar.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA PRÉ-COVID, COM ÊNFASE EM 2019

Desde 2015, a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar e para a reforma agrária vem sendo marcada por sensível perda de institucionalidade e pela gradual constrição orçamentária dos programas existentes.⁶ Em 2019, além

4. Conforme será discutido na subseção 3.3 deste capítulo, os(as) agricultores(as) familiares que obedecessem aos requisitos da Lei nº 13.982/2020, que instituiu o Auxílio Emergencial, podiam, em princípio, solicitar o benefício como contribuinte individual, trabalhador informal ou microempreendedor individual. Entretanto, a incerteza sobre as consequências desse ato na caracterização do(a) trabalhador(a) rural como beneficiário(a) de políticas específicas – em especial, previdência e crédito rural – fez com que representantes sindicais e parlamentares desaconselhassem o requerimento do auxílio por parte dos(as) agricultores(as) familiares antes de resolvida tal insegurança. Ver CUT (2020).

5. Sobre esse assunto, Valadares *et al.* (2020) apresentam uma síntese das principais reivindicações dos setores organizados da agricultura familiar e das principais medidas encaminhadas por entes públicos, tanto no plano federal quanto no plano estadual.

6. O capítulo de Desenvolvimento Rural da edição n. 25 deste periódico examina a política de desenvolvimento rural brasileira nos cenários político, econômico e social de 2015 e 2016, anos que marcam seu recente enfraquecimento institucional e orçamentário (Ipea, 2018). É interessante observar, contudo, que alguns elementos desse processo começaram a manifestar-se anteriormente. Segundo Sabourin, Craviotti, Milhorance (2020) e Grisa (2020), por exemplo, os primeiros sinais do desmantelamento de políticas para a agricultura familiar despontaram em 2014, quando se iniciou o processo de enfraquecimento do apoio parlamentar à pauta e à priorização do agronegócio no contexto preliminar da crise econômica. Naquele ano, por exemplo, a Lei nº 13.001/2014 sinalizou uma mudança de orientação da política de reforma agrária, que colocou em primeiro plano a titulação individual de lotes quando as ações de criação de novos assentamentos entravam em declínio.

da continuidade dessa tendência, observou-se a consolidação de um projeto de integração subordinada da agricultura familiar ao agronegócio. Esse projeto, já hegemônico em virtude do poder econômico e político do agronegócio, passou a ter um protagonismo indisputável que, pouco a pouco, consolidou sua posição de “caminho único” para a agricultura brasileira.

A primeira fase desse processo inscreveu-se no contexto da crise econômica de 2015 e dos efeitos da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Ao fixar um teto de gastos para as despesas primárias do governo federal, a EC nº 95/2016 restringiu a margem de discricionariedade no uso dos recursos orçamentários. As políticas de desenvolvimento rural, que dependem de despesas não obrigatórias, sofreram, como outras, uma contenção da disponibilidade de recursos. Ao mesmo tempo, o arcabouço institucional a partir do qual se construíram, nas últimas duas décadas, os programas voltados à agricultura familiar passou por importantes inflexões nesse período. As reformulações administrativas que se sucederam, no âmbito do Poder Executivo federal, a partir de 2016, promoveram gradativa deterioração da institucionalidade por meio da qual se pretendia implantar um projeto de desenvolvimento rural sustentável (Ipea, 2018), calcado na coexistência de modelos agrícolas diversos, na proteção à agricultura familiar – com apoio à modernização produtiva e à comercialização – e no compromisso com a preservação dos recursos naturais e a segurança alimentar.

Marcado pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), tal processo pode ser descrito com base no conceito de *desmantelamento de políticas públicas*, entendido como “uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma área particular ou reduz o número de instrumentos usados e/ou diminui sua intensidade” (Bauer *et al.*, 2012, p. 35). Por extensão, a ideia de desmantelamento abrangeria as mudanças impostas à direção de uma política por efeito de cortes orçamentários, redução de espaço institucional ou, ainda, afrouxamento dos níveis regulatórios.

A partir da tipologia conceitual proposta por Bauer *et al.* (2012), Grisa (2020) aduz uma leitura esquemática da trajetória recente das políticas de desenvolvimento rural, indicando em que medida as mudanças institucionais repercutiram sobre o formato, o conteúdo e o alcance destas. Segundo a autora, além da extinção do antigo MDA – em reforma ministerial ainda em 2016, que o fundiu com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁷, – a dissolução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)⁸ e da Comissão Nacional de Agroecologia

7. Depois de integrado ao MDS, o MDA, já reduzido ao estatuto de secretaria (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo), teve suas competências incorporadas à Casa Civil, em 2016, e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2019.

8. Criado pelo Decreto nº 807/1993.

e Produção Orgânica (CNAPO)⁹ – estabelecida pela Medida Provisória (MP) nº 807/2019 – representaria um exemplo de *desmantelamento por extinção ou substituição*, uma estratégia ativa de supressão de políticas decorrente de demanda institucional declarada.

Outras alterações, como a absorção da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em 2019, poderiam ser classificadas como tipos de *desmantelamento por mudanças no vínculo institucional*. Nessa estratégia, as mudanças implicariam perda de relevância institucional, recursos e efetividade política, além de reorientação de objetivos dos programas associados à institucionalidade anterior: desse modo, a política de assentamentos, por exemplo, teria deixado de perseguir o objetivo de reduzir a desigualdade fundiária para tornar-se um programa de titulação, e o Terra Legal – concebido para regularizar pequenas posses em terras federais na Amazônia – teria passado a promover a regularização de médias e grandes propriedades na região.

Em outro nível, quando autoridades oficiais propagam discursos que desacreditam publicamente os objetivos de determinadas políticas – declarando não haver fome no país ou criticando a atuação fiscalizadora de órgãos responsáveis pela proteção ambiental, por exemplo –, Grisa (2020) sublinha que se trata de um desmantelamento de tipo *simbólico*, que solapa a legitimidade e, por conseguinte, as condições institucionais para que tais políticas operem.¹⁰ Sob essa mesma perspectiva, poder-se-ia argumentar que a incorporação, como foi visto, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil, antigo MDA, a SAF/Mapa, em 2019, com o Incra, também acrescentou ao processo de *desmantelamento institucional* que vinha se desenhando um componente “simbólico”. A integração subordinada da agricultura familiar à estrutura do Mapa reforçou, no plano político-ideológico, a unidade dos modelos agrícolas sob o princípio de que a agricultura empresarial e a familiar “são o mesmo negócio”. O apagamento da distinção entre a agricultura familiar e a patronal, o que reduziu suas diferenças essenciais a uma questão de escala fundiária ou tecnológica, significa o não reconhecimento socioeconômico da agricultura familiar como modelo produtivo dotado de características próprias, o que deslegitima as políticas públicas especificamente destinadas ao setor e sinaliza para um eventual esvaziamento institucional e orçamentário destas.

Por fim, o desmantelamento *por omissão ou inefetividade* caracterizar-se-ia por graduais alterações na política, com vista a seu enfraquecimento, sem tornar explícita essa intenção, sobretudo quando o custo político é alto ou quando existem óbices

9. Criada pelo Decreto nº 7.794/2012.

10. Alguns exemplos dessas falas estão em periódicos como *O Globo* (Cople, 2019) e *Folha de S. Paulo* (Valente, 2018; Bolsonaro..., 2019).

institucionais. Fundamentalmente, o desmantelamento por omissão empregaria como principal estratégia a gradual asfixia orçamentária das políticas, algo que tem sido observado na evolução recente das ações voltadas para a agricultura familiar, para comunidades e povos tradicionais e para a reforma agrária, que – apesar das sucessivas perdas de recursos – continuaram a existir.¹¹

O ano de 2019, como já assinalado, não apenas deu continuidade a esse processo de *desmantelamento* da política em suas variadas dimensões, como também consolidou a concepção de projeto único de desenvolvimento rural, calcado no objetivo de integrar, de maneira subordinada, a agricultura familiar à dinâmica do agronegócio. Nesse novo cenário, as políticas específicas para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações tradicionais perderam sentido no plano de governo. O orçamento cada vez mais enxuto e diversos atos administrativos que obstaculizaram a execução das políticas assumiram, portanto, caráter estratégico.

A (não) execução da política de reforma agrária em 2019 ilustra bem esse argumento. Já nos primeiros dias do ano, o Incra, por meio do Memorando-Circular nº 1/2019, determinou o sobrestamento de todos os processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras, ainda que esses processos estivessem em fases adiantadas de tramitação. Suspendeu, também, a realização de vistorias em imóveis rurais, primeiro passo no processo de desapropriação de imóveis rurais. Na prática, portanto, o órgão bloqueou a aquisição de novas terras, ação fundamental para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e reduzir a profunda concentração fundiária no país. O relatório de gestão da autarquia relativo a 2019 deixa evidente que a política de obtenção de terras para a reforma agrária foi abandonada:

Em relação à Ação 211B PO 02 – Pagamento de Indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária – não houve execução física, em razão de que os recursos foram contingenciados logo no início do exercício, bem como pela orientação contida no Memorando-Circular nº 01/2019/Sede/Incra, por meio do qual suspendeu as ações de vistoria e processos de obtenção em fase de instrução. Com essa orientação, nenhuma área nova foi indenizada/incorporada ao PNRA [Programa Nacional de Reforma Agrária]. Apesar do descontingenciamento de parte dos recursos no último trimestre do ano, a orientação contida no memorando permaneceu mantida. Dos recursos executados no exercício, praticamente 100% do que foi liquidado já estava inscrito em restos a pagar.¹² (...)

Para o exercício de 2020, o principal desafio da área de implantação não está relacionado à aquisição de terras, tendo em vista o parco orçamento existente na LOA [Lei Orçamentária Anual], mas sim com a organização dos projetos de assentamento atuais e futuros (Incra, 2019, p. 53, grifos nossos).

11. Uma análise mais detalhada, que abarca um período maior do orçamento, pode ser lida em Ipea (2019, p. 260-263).

12. Ou seja, o valor pago em 2019 correspondeu quase que integralmente a despesas que foram empenhadas em anos anteriores.

O trecho deixa claro que o Incra não tem o objetivo de dar continuidade à política de obtenção de terras para a reforma agrária. Na verdade, o discurso de que é preciso adotar uma política mais preocupada com a qualidade dos assentamentos, em vez de criar assentamentos, é antigo na autarquia e tem crescido para justificar o desmantelamento da política. Entretanto, em 2019, não parece ter ocorrido nem criação de assentamentos, nem políticas para o desenvolvimento dos assentamentos existentes. A execução destas – por meio de ações como a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para a Reforma Agrária, a Promoção da Educação do Campo e a Consolidação de Assentamentos Rurais – também foi pífia. O relatório de gestão de 2019 (Incra, 2019) não deixa dúvida sobre isso, ao revelar que, além da redução orçamentária de 68% em relação à 2018, cerca de 80% dos recursos orçamentários do exercício nessas ações ficaram bloqueados até o final de novembro. Adicionalmente, o órgão ressalta que as alterações em sua gestão – a primeira ocorrida no início do exercício, decorrente das mudanças do governo federal, e a segunda ocorrida a partir de setembro – também impactaram consideravelmente os resultados das ações, pois demandaram período de transição e adaptação dos novos gestores. Feitas essas considerações, o documento mostra que:

Nas ações de concessão e acompanhamento dos Créditos de Instalação, foi mantido o fluxo operacional estabelecido pelo Decreto 9424/2018, de 26/06/2018. *No período de abril a junho, em virtude da necessidade de avaliação e conhecimento da operacionalização dos créditos pela nova gestão do Incra, houve uma redução significativa das operações, as quais normalizaram a partir do mês de julho. Houve dificuldades em relação ao Sistema Nacional de Concessão dos Créditos de Instalação (SNCCI), em decorrência da finalização do contrato com a empresa que realizava a manutenção do sistema, situação que se manteve durante quase todo o ano de 2019. (...)*

Na ação “Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária” (Ater), as famílias atendidas referem-se a contratos iniciados em anos anteriores, os quais foram finalizados em 2019. Tendo em vista a redução significativa do orçamento da ação em 2019, *não foram realizados novos contratos de Ater no exercício e todos os contratos porventura em execução foram suspensos a partir do mês de maio.*

Na ação “Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol”, os números alcançados se referem a *convênios estabelecidos com prefeituras municipais em exercícios anteriores, com conclusão em 2019.*

Na ação “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”, que envolve principalmente a implantação ou recuperação de estradas vicinais, energia elétrica e sistemas de captação e distribuição de água, visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos, os recursos disponibilizados na Programação Operacional (PO) 2019 foram muito aquém da necessidade. Neste sentido, *a quase totalidade dos recursos da PO foi destinada a convênios formalizados em anos anteriores, sendo que poucos novos convênios foram formalizados no final do exercício (26 convênios),*

especialmente em decorrência da liberação de recursos adicionais para esta ação ao Incra pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além de recursos provenientes de emendas parlamentares.

No Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) foram executados, desde o início do programa, 96 cursos em 24 superintendências regionais, sendo 45 cursos já concluídos. *Nenhum curso novo foi iniciado em 2019*. Considerando que o orçamento autorizado para o exercício foi abaixo da demanda necessária, 9 cursos, num total de 1.010 vagas, *tiveram o seu início de seleção suspensos até a existência de disponibilidade orçamentária*. No ano de 2019, totalizou 5.729 estudantes envolvidos, uma diminuição de 10,7% se comparado ao ano de 2018. Em 2019, considerando o orçamento insuficiente, adotou-se como estratégia: a *redução nos valores de repasse aos cursos*, conforme indicação de cada projeto; suspensão do início de alguns novos cursos; suplementação orçamentária; e tratativas para que as emendas parlamentares de 2019 fossem utilizadas para repasse aos cursos em execução (Incra, 2019, p. 36, grifo nosso).

Os trechos do relatório de gestão do Incra (2019) destacados exemplificam como a política de desenvolvimento rural voltada às populações do campo sofreu uma interrupção. No início de 2020, entretanto, os impactos da pandemia da Covid-19, ao imporem a necessidade de fortalecer as políticas de abastecimento alimentar para evitar os riscos de uma carestia, acabaram por atenuar a tendência de desmantelamento dos programas voltados aos produtores familiares. A seção seguinte procurará recobrar as ações públicas de enfrentamento da crise pandêmica no campo da segurança alimentar que, em alguma medida, acionaram as políticas de desenvolvimento rural que têm, por recorte prioritário, a agricultura familiar.

3 AÇÕES E REFLEXÕES DESENCADEADAS PELA PANDEMIA

A pandemia da Covid-19 alterou sensivelmente o rumo das políticas para a agricultura familiar no atual governo. A ameaça de desabastecimento alimentar deu força à categoria dos agricultores familiares, grande responsável pela produção de alimentos no país e – especialmente nos municípios de menor porte – pela dinamização dos mercados de alimentos locais.

No decorrer dos meses seguintes à eclosão da pandemia, a exemplo do que ocorrera em outras partes do mundo, registrou-se uma alta do preço dos alimentos básicos no país, o que suscitou o receio de crise de abastecimento. A inflação acumulada de janeiro a agosto de 2020, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 0,7% (IBGE, 2020); nesse período, a inflação de alimentos, também medida por esse índice, acumulou alta de 4,9%.¹³ Entre os alimentos que somaram as altas mais expressivas no IPCA acumulado até agosto,

13. Disponível em: <<http://bit.ly/3cKKWlk>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

incluem-se alguns itens importantes na composição da dieta alimentar brasileira, tais como feijão, leite, tubérculos, legumes, arroz, óleo de soja e frutas.¹⁴

Nesse contexto, um conjunto de medidas, tomadas nas esferas local e federal, procurou assegurar aos agricultores familiares algum nível de continuidade nas suas condições produtivas, a fim de atenuar os efeitos da crise econômica sobre o preço dos alimentos, o que garantiu a estabilidade da oferta. Tais iniciativas, no entanto, tiveram idas e vindas e – com uma precária e ruidosa articulação entre municípios, estados e governo federal – variaram bastante ao longo de 2020. As seções subsequentes ensaiam uma síntese parcial desse processo ainda em curso.

3.1 Demandas apresentadas pelos movimentos sociais durante a pandemia

Em março de 2020, quando foi declarado estado de calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus, os movimentos sindicais e sociais do campo apresentaram um rol de demandas ao governo, a maioria destas associadas à retomada ou à intensificação de políticas públicas já existentes.¹⁵ Esta subseção pretende sumarizar as principais reivindicações das entidades representativas da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais. Adiante se verá como o governo federal respondeu a essas demandas e que medidas adicionais foram tomadas.

Tendo, como posição de partida comum, o pedido de revogação da EC 95/2016 – que, como visto anteriormente, tende a constranger os gastos destinados às políticas da agricultura familiar –, as demandas das associações sindicais e dos movimentos sociais rurais foram de duas ordens: emergenciais e de médio e longo prazo. Entre as medidas emergenciais, tem sido pautada a necessidade de expandir os mercados de compras institucionais, articulados à política de SAN, por meio do fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este último tem especial destaque nesse contexto de crise: ao coordenar a provisão de cerca de 40 milhões de refeições diárias a crianças e adolescentes que estudam na rede pública de ensino em todo o Brasil, o programa teve, no primeiro momento, suspensas suas operações, em virtude da interrupção das aulas, a partir da decretação de medidas de isolamento social em várias partes do país.

A suspensão das compras públicas de alimentos para as refeições escolares, entretanto, poderia implicar uma perda econômica significativa aos agricultores familiares que respondem por parte da provisão desses alimentos: uma vez que, desde a Lei nº 11.947/2009, os municípios devem usar 30% dos recursos federais

14. Entre janeiro e agosto de 2020, o IPCA registrou as seguintes taxas de crescimento nos preços dos alimentos mencionados: feijão mulatinho (32,6%); feijão preto (28,9%); leite longa vida (23,0%); tubérculos, raízes e legumes (20,8%, com destaque para cebola, abobrinha, cenoura e batata-doce, que alcançaram altas de 50,4%, 46,9%, 21,6% e 19,6%, respectivamente); arroz (19,3%); óleo de soja (18,6%); e frutas (13,9%, com destaque para manga, mamão, limão e laranja-pera, que tiveram altas de 61,6%, 26,9%, 36,6% e 15,6%, respectivamente).

15. Esta subseção recupera, em parte, os dados, as informações e as análises apresentados em Valadares *et al.* (2020).

destinados à alimentação escolar pelo PNAE¹⁶ para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Desse modo, os produtores familiares que fornecem alimentos para o programa poderiam perder esse canal de comercialização e renda.

Além desse efeito, a interrupção das aulas traria outro impacto negativo. A suspensão da merenda escolar afetou diretamente a segurança alimentar das famílias em situação de vulnerabilidade social: no momento de suspensão das atividades econômicas, muitas dessas famílias – ligadas à economia informal urbana – se veriam obrigadas a preparar todas as refeições dos filhos, o que acarretaria o aumento das despesas domésticas com alimentos, com sua provável perda da qualidade e quantidade.

Com o crescente agravamento da crise, um coletivo de entidades civis, reunidas na Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, sistematizou, em documento de 24 de março de 2020 (Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2020), um conjunto de medidas que, caso implementadas, poderiam amortecer o impacto da pandemia sobre a segurança alimentar da população e as condições de vida de produtores e trabalhadores rurais. No que diz respeito ao PNAE, as propostas recomendavam que os alimentos fornecidos pelos agricultores familiares e suas organizações para o preparo das refeições nas escolas fossem entregues às famílias carentes dos estudantes inscritos no Cadastro Único. Os alimentos seriam adquiridos com recursos do PNAE enviados aos estados e municípios. Outras opções assinaladas pelo documento seriam transferir os recursos às próprias famílias dos estudantes, o que não necessariamente beneficiaria os(as) agricultores(as) familiares da região, ou criar mercados para a comercialização dos produtos da agricultura familiar em bairros e comunidades mais carentes, a partir de mapeamento feito com informações do Cadastro Único e de secretarias e conselhos municipais.

Além das recomendações relativas ao PNAE, também foram apresentadas demandas para o PAA. Atualmente sob coordenação do Ministério da Cidadania, o programa promove a compra pública de alimentos da agricultura familiar – por meio de modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou por estados e municípios – e destina os produtos a grupos em situação de insegurança alimentar, bem como a hospitais, quartéis, asilos, restaurantes populares e entidades da rede socioassistencial. A Articulação Nacional de Agroecologia

16. Em 2017, 49% dos municípios cumpriam a cota de 30% de aquisições da agricultura familiar, mas 86% dos municípios do país adquiriam, em qualquer quantidade, alimentos de produção agrícola familiar. Em 2017, 22% (cerca de R\$ 847 milhões) dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados para a política de alimentação escolar dos municípios foram empregados na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Para uma análise mais detalhada do programa, ver Ipea (2019b).

(ANA) entregou ao governo federal, em 8 de abril de 2020, um documento (ANA, 2020) propositivo assinado por mais de 877 movimentos, redes e organizações, que destacava o papel do PAA na criação de redes de solidariedade que se estruturam a partir de iniciativas de organizações da sociedade civil. A ANA apontou que, em 2012, ano com maior aporte para o PAA, o programa envolveu 185 mil famílias de agricultores e 24 mil organizações socioassistenciais, comercializando 297 mil toneladas de alimentos de 380 itens diferentes. Evocando esse exemplo, a sugestão da articulação consistia em expandir o orçamento do PAA para R\$ 1 bilhão em 2020 e para R\$ 3 bilhões até o final de 2021. A ANA chama atenção para o fato de que a reativação do programa por meio de instrumentos legais já disponíveis seria uma forma de escoar a produção dos agricultores que não encontram canais de comercialização, em virtude do estrangulamento dos mercados sob a pandemia. Em síntese, o fortalecimento do PAA nesse contexto ensejaria a criação de estratégias locais de resposta aos efeitos da crise com uso de recursos federais e de canais institucionais já estabelecidos, o que amenizaria os impactos socioeconômicos sobre a população mais vulnerável.

Tanto a ANA como a Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional recomendam, em suas respectivas propostas, a expansão de duas modalidades do PAA (Compra Direta e a Formação de Estoque), além da continuidade do PAA Leite, com ajustes nos preços e em aspectos sanitários e tributários para o momento específico da pandemia, a fim de facilitar o escoamento dos alimentos e a chegada destes ao público beneficiário. Outra medida realçada nos documentos concerne à importância de manter em funcionamento os equipamentos de SAN estratégicos para a entrega de refeições à população de rua, a idosos em situação de pobreza e a trabalhadores informais, como os restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e unidades de distribuição da agricultura familiar.¹⁷ Parcerias com o Sistema S e com restaurantes particulares, para ampliar o número de refeições preparadas, e distribuição de cestas de alimentos a comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos rurais (Valadares *et al.*, 2020) também estão entre as sugestões aduzidas.

O segundo conjunto de medidas emergenciais solicitadas pelas entidades e movimentos sociais ligados à pauta de SAN e à representação de agricultura familiar abrangeria ações de garantia de segurança financeira que protegessem a capacidade produtiva e prevenissem o endividamento dos agricultores familiares. Nesse ponto, uma das principais demandas remeteria à prorrogação do prazo de pagamento dos empréstimos de custeio e investimento do Programa Nacional de Fortalecimento

17. Segundo o documento da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular, Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2020, p. 7), "existiam, em 2018, no Brasil, 152 restaurantes populares, 107 bancos de alimentos, 139 cozinhas comunitárias e 642 unidades de distribuição da agricultura familiar".

da Agricultura Familiar (Pronaf): no caso do custeio, seriam postergadas as parcelas vincendas até 31 de dezembro de 2020; no caso do investimento, a prorrogação do prazo de quitação dar-se-ia após seis meses do vencimento original. Além disso, requereu-se a abertura de linha de crédito emergencial de R\$ 30 mil com prazo de pagamento de dez anos, com o objetivo de garantir a recuperação e a manutenção das atividades produtivas e a criação do Fundo Público de Equalização de Inadimplências, que beneficiaria agricultores familiares que contraíram dívidas em decorrência de eventos climáticos, provocados pela seca ou pela excessiva precipitação. As propostas aventam ainda a possibilidade de liberação de recursos do Fundo Nacional de Calamidades Públicas e o pagamento do Garantia Safra em favor de agricultores situados em municípios que decretaram estado de emergência, assim como a inscrição automática nesse programa no próximo ciclo para todos os inscritos no Garantia Safra 2019-2020, sem desconto da taxa de adesão sobre a indenização a ser paga por perda de safra. Quanto aos beneficiários de políticas de acesso à terra, pela reforma agrária ou pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF),¹⁸ pleiteou-se a suspensão de eventuais despejos, a fim de evitar o deslocamento das famílias para áreas urbanas, onde estas estariam em situação de maior vulnerabilidade: para tanto, os movimentos pediram a antecipação da concessão dos créditos de instalação e do Pronaf A.¹⁹ Para os pescadores, apontou-se a pertinência de estender o período de defeso para os meses de março a junho, com pagamento do seguro-desemprego para aqueles que dependem da pesca.

Outras demandas passam pela necessidade de garantir uma renda de subsistência aos agricultores familiares e incluem a reavaliação da situação econômica de pessoas que deixaram de ser beneficiárias do Bolsa Família, o enquadramento de mais de 1 milhão de pedidos que aguardam inclusão no programa e a análise dos pedidos de aposentadoria rural. Em nota recente (Contag, 2020), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) chamou atenção para o aumento do número de pedidos de benefícios previdenciários, urbanos e rurais indeferidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): de janeiro a junho de 2020, o total de benefícios concedidos (2.302.638) era apenas 5% superior ao de benefícios indeferidos (2.204.915). No caso dos benefícios de previdência rural, a confederação, ao destacar o total de benefícios desse tipo concedidos de janeiro a junho de 2020 (341.949),²⁰ adverte que a proporção de benefícios rurais concedidos por mês nesse ano (56,9 mil) é 9,5% inferior à mesma proporção para 2019. Além disso, a Contag salienta a crescente judicialização, ao longo desse ano, da concessão de benefícios de aposentadoria rural por idade – em janeiro, 23,8% eram concedidos

18. O PNCF oferece condições para que agricultores(as) sem acesso à terra ou com pouca terra possam comprar, por meio de financiamento, imóvel rural não enquadrado nos preceitos da desapropriação por interesse social.

19. O Pronaf conta com várias linhas de crédito para públicos distintos da agricultura familiar. O Pronaf A mencionado anteriormente atende especificamente agricultores(as) assentados(as) pelo PNRA e beneficiários(as) do PNCF.

20. Ver, também, Brasil (2020e).

por decisão judicial; em junho, 38,8% – e de benefícios de auxílio-doença para a clientela rural – em janeiro, 14,6% eram concedidos por decisão judicial; em junho, 30,7%.²¹ Segundo a Contag, a Portaria nº 9.381, publicada em 6 de abril de 2020 pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (ME), estabelecia a antecipação do pagamento do auxílio-doença, no valor de 1 SM mensal, até a realização da perícia médica pelo segurado. Poucos beneficiários rurais, no entanto, conseguiram antecipar o recebimento do benefício.²²

Ainda na esfera das medidas de curto prazo, os movimentos e entidades representativos da pauta de SAN e da agricultura familiar propunham, em seus documentos, manter em funcionamento os mercados e feiras de agricultores familiares durante a pandemia, uma vez que são serviços essenciais. Tal funcionamento deveria ser coordenado com as equipes de saúde dos municípios, de forma a minimizar o risco de contágio – orientando feirantes e população, ajustando a disposição das barracas, o fluxo de pessoas e o horário de funcionamento, disponibilizando material de higiene, entre outros exemplos. Essa recomendação está em linha com a estratégia de promover cadeias curtas de comercialização de alimentos, a fim de desagregar o efeito de alta dos preços que a pandemia acarretaria (Preiss *et al.*, 2020). Além disso, medidas que têm a intenção de aumentar os estoques públicos e retomar mais fortemente uma política de preços mínimos também foram pautadas, assim como a necessidade de instituir um sistema nacional de monitoramento de fluxos e preços de alimentos da cesta básica.

As principais propostas para ações de médio e longo prazo tocam as políticas de infraestrutura, relacionadas à melhoria das condições de vida e da capacidade produtiva dos agricultores familiares: a retomada do Programa Cisternas no Semiárido e da construção de casas no meio rural. Responsável, desde 2003, pela construção de 1,3 milhão de estruturas de captação da água da chuva que beneficiaram aproximadamente 5 milhões de pessoas, o Programa Cisternas foi praticamente interrompido em 2017. Sua retomada, além de efetivar o direito básico de acesso à água para maior número de pessoas, poderia ser fundamental no ciclo de redução no regime de chuvas que vem atingindo o semiárido nordestino: segundo o Laboratório de Análise e Processamento de Imagens e Satélites, da Universidade Federal de Alagoas (Lapis/Ufal), 13% da região sofre um processo de desertificação (Fundaj, 2019). Por sua vez, o *deficit* atual de cisternas estaria em 350 mil, para domicílios rurais, e 800 mil, para a produção.²³ As cisternas de produção, em particular, seriam essenciais para os agricultores familiares acessarem políticas

21. Essas proporções são quatro vezes (aposentadoria por idade) e cinco vezes (auxílio-doença) superiores, respectivamente, à taxa de judicialização dos benefícios de mesmo tipo concedidos à clientela urbana. Ver Brasil (2020e).

22. De acordo com a confederação, parte desse atraso pode estar relacionada às dificuldades, enfrentadas pelos próprios sindicatos, no acesso aos canais remotos do INSS Digital.

23. Ver, novamente, o documento da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2020).

como o PAA e o PNAE. Entretanto, essa medida parece longe de ser efetivada: a LOA de 2020 alocou o menor montante de recursos para o programa desde seu início (R\$ 50,7 milhões), bem abaixo do valor de R\$ 1,25 bilhão que, segundo a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), seria necessário para atender todo o *deficit* remanescente de cisternas para o consumo humano (ASA, 2020). Quanto às demandas por moradia no campo, os movimentos reivindicaram a reativação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (Dieese, 2020d), mais de 25 mil residências nas áreas rurais estavam com obras paralisadas.

Parte dessas demandas encontrou correspondência em medidas do governo ou em iniciativas do Poder Legislativo. A subseção seguinte analisa as ações públicas adotadas, no contexto da pandemia, para reduzir o impacto social e econômico das medidas de isolamento social sobre a agricultura familiar.

3.2 Ações da União para mitigar os efeitos da pandemia entre os agricultores familiares

Entre março e início de outubro de 2020, foram apresentados na Câmara dos Deputados 25 projetos de lei (PLs) que atendiam a diferentes demandas do segmento da agricultura familiar, que estão listados no quadro A.1 do apêndice A. Desses projetos, quinze tratavam de temas que foram incluídos no PL nº 735/2020, pacote de ajuda emergencial aos agricultores familiares aprovado pelo Poder Legislativo e convertido na Lei nº 14.048/2020, sancionada com vetos presidenciais.²⁴ Por sua vez, no Senado Federal, nesse período, foram movimentados seis instrumentos normativos (PLs, leis ou medidas provisórias), com vista a mitigar o impacto da pandemia entre agricultores familiares.²⁵

Além das matérias incluídas no PL nº 735/2020, que será discutido na subseção seguinte, vale sublinhar alguns normativos que tiveram desdobramentos importantes.

A Lei nº 13.987, por exemplo, uma das primeiras medidas aprovadas – em 7 de abril de 2020 –, acompanhada pela Resolução nº 2/2020, assegurou a continuidade do repasse de recursos do PNAE a estados, municípios e outras entidades executoras do programa, para a compra de itens necessários à preparação de refeições, mantendo a cota mínima de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar, preferencialmente local. As ações do PNAE passaram por adaptações, em nível local e nacional, ao longo da pandemia: além de manter a tramitação de chamadas públicas e demais processos de seleção de fornecedores por meio exclusivamente digital, orientou-se para que, na execução da política, fossem montados *kits* com os alimentos, considerando-se o número de refeições que o estudante faria na escola,

24. A Lei nº 14.048/2020 será objeto de análise da próxima subseção.

25. Para mais detalhes sobre cada um dos normativos em tramitação analisados, ver o apêndice A.

para distribuição direta às famílias nos estabelecimentos de ensino ou em outros locais. De acordo com informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, até o início de novembro, quando transferida a décima parcela do repasse aos municípios e estados – no valor de R\$ 393,7 milhões –, o fundo já acumulava, no ano, um gasto de R\$ 3,8 bilhões com o PNAE, perto de executar todo o orçamento de R\$ 4,1 bilhões previsto para 2020 (FNDE, 2020b). Até julho, já haviam sido distribuídos cerca de 20 milhões de *kits* de alimentos (FNDE, 2020a). Uma vez que a periodicidade de entrega e a montagem dos *kits* ficaram sob o escrutínio das entidades executoras do PNAE,²⁶ torna-se, a essa altura, difícil oferecer números recentes e consolidados da execução física do programa.²⁷

Uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), durante os meses de agosto e setembro de 2020, apontou, entretanto, que, do lado dos fornecedores do PNAE, parece ter havido uma descontinuidade parcial da política. Os resultados mostram ter ocorrido redução acentuada das compras de alimentos da agricultura familiar, apesar das diretrizes do FNDE. A partir de levantamento feito com 168 grupos ou cooperativas de agricultores familiares – abrangendo cerca de 4,5 mil produtores – que forneciam alimentos para o PNAE, em 108 municípios espalhados pelo semiárido nordestino e por Minas Gerais, a pesquisa constatou que 44% destes que haviam sido fornecedores do programa em 2019 não tiveram sua produção comprada para a alimentação escolar em 2020. Além disso, se, em 2019, o rendimento dos produtores familiares organizados nesses 168 grupos chegou a R\$ 27 milhões em vendas para o PNAE, em 2020 – até setembro – essa receita ficou em apenas R\$ 3,6 milhões (FBSSAN e ASA, [s.d.]). Esses dados indicam que um contingente significativo de produtores familiares do semiárido deixou de fornecer alimentos ao PNAE, tendo sofrido uma considerável perda de rendimentos com as adaptações da política ao regime de isolamento social.

Outro importante normativo aprovado no período diz respeito à Lei nº 14.021/2020, que trata de medidas de combate ao avanço da pandemia entre os povos indígenas, quilombolas e outros grupos tradicionais. Tal lei atendeu à determinação, feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de dar nova redação ao Plano de Enfrentamento ao Covid-19 entre indígenas, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e outras organizações. Nos meses iniciais da pandemia, verificou-se haver divergência entre os números de

26. Resolução nº 2/2020, art. 3º, §7º.

27. Grisa (2020) destaca que a forma como os governos estaduais e municipais receberam a Resolução nº 2/2020 variou muito. Para elucidar essa situação, a autora apresenta dois casos extremos: o primeiro destes é o do Rio Grande do Sul, que optou por montar os *kits* com itens dos supermercados, o que inclui, entre estes, alimentos ultraprocessados. O segundo caso é o do estado de Santa Catarina, que montou *kits* contendo somente produtos de cooperativas e associações da agricultura familiar.

contaminações e mortes contabilizados pelo governo e pela Apib: em 31 de agosto de 2020, enquanto a Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (Sesai/MS) apontava a ocorrência de 380 óbitos e 23,1 mil casos de Covid-19 entre povos indígenas, a Apib registrava um total de 757 óbitos e de 28,8 mil casos (Instituto Socioambiental, 2020). Em início de setembro, uma nova versão do Plano de Enfrentamento ao Covid-19, construída por meio de reuniões virtuais com a participação de representantes do governo federal, lideranças indígenas e pesquisadores, definiu que, até dezembro de 2020, 728,4 mil cestas de alimentos e itens de higiene e limpeza seriam distribuídas às populações indígenas. O plano prevê, ainda, um investimento de R\$ 2 milhões na implementação de novas unidades de atenção primária indígenas (Uapis), na reforma de edificações nas aldeias e na ampliação das barreiras sanitárias – que, em setembro, eram 309 em todo o país –, além de ações diretas de saúde, como a contratação de profissionais para equipes de resposta rápida e aquisição de testes e equipamentos de proteção individual (EPIs), com dispêndio estimado em R\$ 68 milhões.

Ao longo da pandemia, entretanto, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e outras entidades têm apontado para o aumento das invasões em terras indígenas (TIs). Essa ocorrência pode ser deduzida a partir da alta dos dados de áreas desmatadas nesses territórios: de acordo com levantamento realizado pelo Instituto Socioambiental, tendo por referência o sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), nas Tis Trincheira-Bacajá, Kayapó e Mundurucu, no sudoeste do Pará, o desmatamento aumentou 827%, 420% e 238%, respectivamente, entre março e julho. O aumento do número de casos de Covid-19 nas terras indígenas da região e nos municípios vizinhos sugere que as invasões as tornam mais vulneráveis aos efeitos da pandemia (Instituto Socioambiental, 2020).

Outra medida de destaque, proposta no Senado e diretamente relacionada à pauta de prioridades de entidades e movimentos representativos da agricultura familiar, o PL nº 1.543/2020, autoriza a prorrogação, pelo período mínimo de um ano, das dívidas da agricultura familiar com o Pronaf – nas modalidades comercialização, custeio e investimento – que iriam vencer entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020. O PL prevê a isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre as parcelas prorrogadas e a concessão de novos financiamentos. Além disso, a Resolução nº 4.840, de 30 de julho de 2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN), postergou para 15 de dezembro de 2020 o vencimento das parcelas de custeio e investimento vincendas entre 1º de janeiro e 14 de dezembro de 2020. A prorrogação dos prazos inclui produtores familiares e suas cooperativas e visa amortecer os impactos da pandemia entre agricultores que não puderam comercializar seus produtos em razão do isolamento social.

Os agricultores familiares clientes do Pronaf e afetados pelo “ciclone bomba”,²⁸ ocorrido no início de julho, foram ainda beneficiados pela Resolução nº 4.839 de 30 de julho de 2020, que reduziu as taxas pré-fixadas para operações de custeio a 2,75% ao ano (a.a.) para operações inferiores a R\$ 250 mil.²⁹

3.3 O PL nº 735/2020, convertido na Lei nº 14.048/2020, e o Auxílio Emergencial para agricultores(as) familiares

Conforme mencionado, o PL nº 735/2020 foi um pacote de ajuda emergencial aos agricultores familiares aprovado pelo Poder Legislativo e convertido na Lei nº 14.048/2020, sancionada com vetos presidenciais. Na esfera nacional, foi a principal medida desencadeada pelas demandas dos movimentos sociais no ano.

Nesse PL, foram apensadas 26 propostas de auxílio à agricultura familiar que tramitavam na Câmara dos Deputados. O PL foi estruturado em quatro eixos: i) Auxílio Emergencial para a agricultura familiar; ii) fomento produtivo; iii) crédito especial para a produção de alimentos saudáveis e; iv) facilitação no acesso ao Garantia Safra, no congelamento das dívidas e na prorrogação do prazo de pagamento de créditos. O quadro 1 resume as principais medidas incluídas no dispositivo.

QUADRO 1

Resumo das principais propostas do PL nº 735/2020

Artigos	Medidas
Art. 2º	Extensão do Auxílio Emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020 para os agricultores familiares, no valor de R\$ 3 mil, dividido em cinco parcelas. No caso de mulher agricultora provedora de família monoparental, o valor de benefício dobra. Para receber o benefício, as famílias devem estar cadastradas em uma entidade de Ater.
Arts. 4º ao 7º	Instituição do Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, que consiste na transferência de recursos não reembolsáveis para os agricultores familiares de baixa renda, a fim de implantar projetos simplificados de estruturação produtiva, podendo contemplar a instalação de tecnologias sociais para acesso à água ou produção de alimentos. O valor do fomento é de R\$ 2,5 mil, passando para R\$ 3 mil no caso de mulher agricultora e para R\$ 3,5 mil quando se tratar de tecnologias sociais.
Art. 8º	Concessão automática do Garantia-Safra a beneficiários dos municípios onde houve perda de safra por fatores ambientais.
Art. 9º	Autorização ao CMN para criação de linhas de crédito do Pronaf destinadas a unidades familiares de baixa renda, com carência de cinco anos, limite de financiamento de R\$ 10 mil, juros de 1% a.a. e bônus de adimplência de R\$ 300,00. No caso de mulheres, os juros ficam a 0,5% a.a. e o bônus de adimplência a 20% do valor pago até o vencimento. Esse empréstimo pode ser acessado até 31 de dezembro de 2021, e 20% do seu valor pode ser usado para a manutenção da família.

(Continua)

28. O ciclone bomba no Sul do Brasil foi uma ciclogênese extratropical que atingiu os estados de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná em 30 de junho de 2020, causando treze mortes. O fenômeno caracteriza-se por chuvas torrenciais, queda drástica de temperatura e ventos de mais de 100 km/h.

29. Cabe destacar também que o INSS, por meio da Portaria nº 295, de 16 de abril de 2020, estabeleceu a continuidade dos processos de concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais que entraram com pedido de aposentadoria. Nesse caso, houve a dispensa, por 120 dias, da apresentação dos documentos originais para autenticação das cópias e suspensão do prazo para o cumprimento de exigências que não pudessem ser realizadas remotamente. Como visto na subseção anterior, as entidades sindicais do campo têm reportado redução paulatina da concessão de novas aposentadorias rurais e crescente judicialização para deferimento de parte dos benefícios.

(Continuação)

Artigos	Medidas
Art. 10 ^a	Instituição do Programa de Atendimento Emergencial à Agricultura Familiar (PEAAF), funcionando como um “PAA simplificado” (compra com doação simultânea), com o objetivo de gerar renda a agricultores familiares que não tenham participado de operações da Conab nos últimos dois anos e de distribuir alimentos a famílias em situação vulnerável durante a pandemia. O limite das aquisições fica em R\$ 4 mil por unidade familiar, aumentando para R\$ 5 mil para mulheres agricultoras.
Art. 11 ^a	No âmbito do PAA, autorização da quitação de débito de parcelas vencidas ou vincendas de cédulas do produtor rural (CPRs) de organizações de agricultores familiares cuja comercialização da produção tenha sido prejudicada em função da pandemia. A quitação poderá ser realizada pela entrega dos produtos a entidades assistenciais.
Arts. 12 ^a e 13 ^a	Prorrogação de um ano após a última prestação do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas do crédito rural e do crédito fundiário, cujos beneficiários sejam agricultores familiares ou organizações da agricultura familiar prejudicados economicamente pela pandemia.
Arts. 14 ^a e 15 ^a	Medidas para facilitação de quitação e renegociação de débitos de crédito rural tomado por agricultores familiares.

Fonte: Conforme o PL nº 735/2020 aprovado no Senado.
Elaboração dos autores.

O PL nº 735/2020 foi aprovado por ampla maioria na Câmara dos Deputados, em 20 de junho de 2020, por unanimidade no Senado Federal, em 5 de agosto de 2020, e convertido na Lei nº 14.048/2020. Apesar de tal desempenho no Congresso Nacional, dos seus dezessete artigos, doze foram integralmente vetados pelo presidente e outros dois sofreram vetos parciais.³⁰ As justificativas para o veto aludem à contrariedade ao interesse público e ao risco de inconstitucionalidade, definida pela ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro do dispositivo. Da versão aprovada no Congresso Nacional, ficou mantida a garantia de que o(a) agricultor(a) inscrito(a) no Auxílio Emergencial previsto no art. 2^a da Lei nº 13.982/2020 não perderia a qualidade de segurado especial da Previdência Social, e foi preservada a autorização, no âmbito do PAA, da quitação em produtos – com entrega a entidades socioassistenciais indicadas pelo poder público – das parcelas das CPRs com vencimento em 2020 e 2021, emitidas em favor da Conab por organizações de agricultores familiares cuja comercialização da produção tenha sido prejudicada pela pandemia (art. 11^a).³¹

Sobre a garantia de que o(a) agricultor(a) inscrito(a) no Auxílio Emergencial não perderia a qualidade de segurado especial da Previdência Social, vale resgatar alguns pontos dessa discussão. Em princípio, os(as) agricultores(as) que obedecessem aos requisitos da Lei nº 13.982/2020, que instituiu o auxílio, podiam solicitar o benefício como contribuinte individual, trabalhador informal ou microempreendedor individual. Entretanto, como nenhuma destas se enquadra especificamente no ramo de atividade familiar rural, a incerteza em relação as consequências desse ato na caracterização do(a) trabalhador(a) rural como beneficiário(a) de políticas específicas – em especial, previdência e crédito rural – fez com que representantes

30. Em 24 de agosto de 2020 (Brasil, 2020f).

31. Desde o Decreto nº 7.775/2012, o PAA excluiu a possibilidade de quitação do apoio financeiro dado aos produtores por meio da destinação da produção aos estoques públicos (liquidação física). A Lei nº 14.048/2020, portanto, reconsiderou essa alternativa.

sindicais e parlamentares desaconselhassem o requerimento do Auxílio Emergencial por parte dos(as) agricultores(as) antes de resolvida essa situação de insegurança (CUT, 2020).

Antes da aprovação desse dispositivo na Lei nº 14.048/2020, outra iniciativa legislativa (PL nº 873/2020)³² também tentou incluir os agricultores familiares entre os beneficiários do Auxílio Emergencial – no valor de R\$ 600,00 mensais –, fixado na forma da Lei nº 13.982/20. O PL previa que, para acessar o benefício, os agricultores familiares deveriam estar inscritos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). No entanto, aprovado pelo Senado em 1º de abril, o PL nº 873/2020 sofreu vetos na sanção presidencial que acabaram por excluir os(as) agricultores(as) familiares e trabalhadores(as) rurais do acesso ao auxílio.³³ Com isso, o PL nº 735, anterior ao PL nº 873 – este de 17 de abril, aquele de 18 de março de 2020 –, foi retomado, com o intuito de reabrir o caminho para a renda emergencial em favor dos grupos rurais que sofreram perdas econômicas com as medidas de isolamento social decretadas no contexto da pandemia.

A sanção do dispositivo na Lei nº 14.048/2020, entretanto, foi praticamente inócua, dada sua intempestividade. Para os agricultores familiares que não solicitaram o Auxílio Emergencial com receio de perderem aquela condição, o prazo para inscrição no auxílio não foi prorrogado – encerrara-se em 2 de julho –, e a Lei nº 14.048/20 foi promulgada, com os vetos, em 24 de agosto.

Algumas estimativas foram propostas para apontar qual seria, entre agricultores familiares e trabalhadores rurais, o público beneficiário em potencial do auxílio. Dadas as exigibilidades estipuladas pela Lei nº 13.982/2020³⁴ e a limitação de dois beneficiários por família, o Dieese, usando dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [s.d.]a) correspondente a 2017, apontou que 1,71 milhão de estabelecimentos agrícolas familiares poderia receber o auxílio, o que representaria algo em torno de 4,4 milhões de ocupados agrícolas potencialmente beneficiários da renda emergencial.³⁵ A segunda estimativa, dessa vez calculada a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua do IBGE referente a 2018 – que considerou, à luz dos critérios da lei,³⁶

32. Convertido, com numerosos vetos, na Lei nº 13.998/2020.

33. Na forma da Lei nº 13.998/2020.

34. Essas exigibilidades são: i) ser maior de 18 anos; ii) não ser titular de benefício previdenciário ou de prestação continuada ou outra transferência de renda além do Bolsa Família; iii) ter renda mensal familiar *per capita* de até 1/2 SM ou renda familiar mensal total de até 3 SMs; e iv) não ter recebido em 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.

35. Para informações mais detalhadas, ver Dieese (2020e).

36. Excluíram-se menores de 18 anos de idade, beneficiários de aposentadorias, benefícios de prestação continuada ou outros benefícios de transferência de renda que não o Bolsa Família; e adotaram-se os dois critérios de renda fixados na lei (renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 SM ou renda familiar mensal total de até 3 SMs – o valor do salário mínimo considerado foi de R\$ 954,00, relativo a 2018). Por fim, excluíram-se, ainda, os casos em que se identificaram mais de dois beneficiários rurais por família. Os autores agradecem à pesquisadora Luana Simões Pinheiro, técnica de planejamento e pesquisa do Ipea e integrante da Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, a elaboração e a execução das estatísticas baseadas na PNAD citadas anteriormente.

a posição na ocupação no grupamento agrícola (empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados na unidade familiar) e o conjunto dos trabalhadores para autoconsumo com domicílio rural – aferiu um total de 5,9 milhões de beneficiários diretos do auxílio. Portanto, ao levar em conta as diferenças metodológicas, “as estimativas indicavam um universo potencial de beneficiários da renda emergencial, ligados à atividade agrícola, entre 4,4 e 5,9 milhões” (Valadares *et al.*, 2020).³⁷

As incertezas quanto ao Auxílio Emergencial para os agricultores familiares somaram-se à protelação ou ao alcance restrito de medidas emergenciais que garantissem a continuidade das condições de produção agrícola e fortalecessem os estoques públicos e os instrumentos estatais de monitoramento de oferta de alimentos, a fim de evitar os riscos de desabastecimento ou encarecimento de itens importantes da dieta básica da população brasileira. Esse é o tema da próxima subseção.

3.4 A ameaça da escassez de alimentos no contexto da pandemia

No momento inicial, as medidas de isolamento social e restrição à circulação de pessoas durante a pandemia incitaram parte da população a estocar às pressas alimentos e itens de higiene pessoal, o que esvaziou prateleiras de supermercados.³⁸ Mesmo assim, “entidades de produtores ligadas ao setor patronal agrícola e à agricultura familiar manifestaram-se para assegurar que o país não correria risco iminente de desabastecimento” (Valadares *et al.*, 2020, p. 14). Esse contexto colocou em evidência a contribuição da agricultura familiar para a produção de itens básicos da alimentação dos brasileiros. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, em termos de valor da produção (VP), a agricultura familiar responde por 42% do feijão, 80% da mandioca, 13% do arroz, 52% da cebola, 66% da abóbora, 55% da melancia, 48% da banana e 35% do limão, por exemplo; além disso, a agricultura familiar gera 63% do VP do leite de vaca e detém 45% do plantel de aves e 51% do de suínos.

As variações na oferta e no preço dos alimentos foram objeto de preocupação em todo o mundo. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de março a abril de 2020, houve alta no preço dos alimentos equivalente a 1,8% nos 37 países-membros da organização (Pinto, 2020). No Brasil, os problemas relacionados ao abastecimento tornaram-se

37. As estimativas apresentadas apenas ilustram o potencial alcance de um benefício da natureza do Auxílio Emergencial para agricultores(as) familiares. As duas pesquisas, além de terem como base anos diferentes, oferecem estratégias diferentes para aproximarmos do público-alvo dessa política. Enquanto no Censo Agropecuário a unidade de análise é o estabelecimento agrícola na PNAD, as pessoas ou, nesse caso específico, suas ocupações, são as unidades de análise. Para mais detalhes, ver Valadares *et al.* (2020, p. 14).

38. No início de março, pesquisa realizada pela empresa Neogrid constatou índice de falta de itens nas prateleiras considerado muito alto em cerca de 20 mil supermercados espalhados pelo país, conforme revela a matéria *Com corrida às compras, supermercados já têm redução de produtos nas prateleiras* (Chiara, 2020).

perceptíveis com o aumento da inflação de alimentos e bebidas e do custo da cesta básica. Conforme antes enfatizado, em agosto, a variação dos preços dos alimentos no acumulado do ano já superava significativamente a variação do índice geral de preços: segundo o IPCA, enquanto este apresentava um crescimento de 0,7% desde o início do ano, os preços dos alimentos e bebidas subiram 4,81%.

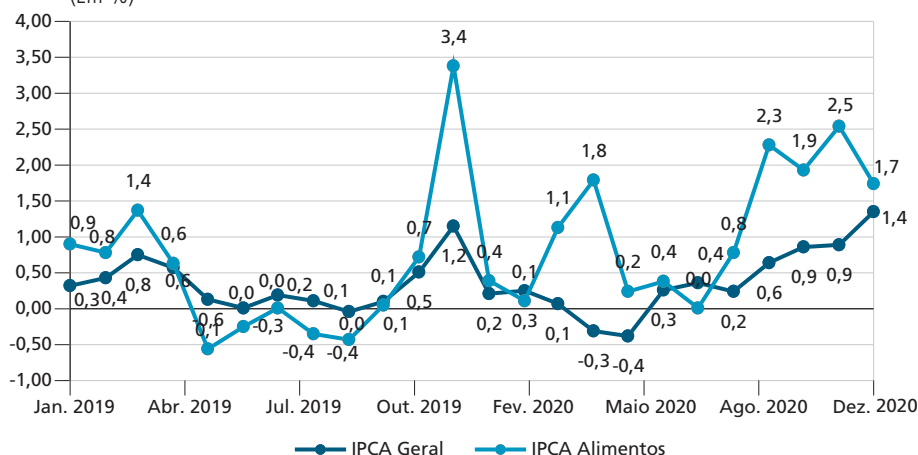
Essa tendência seguiu ao longo do resto do ano. No gráfico 1, é possível visualizar as variações mensais do índice geral de preços e do índice de preços para o setor da alimentação em 2019 e 2020. Observa-se que o comportamento da curva do IPCA Alimentos alterou consideravelmente de um ano para o outro.

Em 2019, as variações mensais dos preços dos alimentos tenderam a ser próximas às verificadas no índice geral de preços, com exceção de dezembro, quando foi registrada elevação de 3,4% no preço dos alimentos. Assim, ao final de 2019, o IPCA geral registrou inflação acumulada de 4,3%, enquanto os preços dos alimentos aumentaram pouco mais: 6,4%. Em 2020, por seu turno, a curva da variação do índice de preços dos alimentos descolou-se da curva da variação do índice geral, o que resultou em crescimento acumulado bastante mais acentuado para o preço dos alimentos: 14,1%, enquanto o índice geral de preços se elevou em 4,5%.

GRÁFICO 1

Variação mensal do índice geral de preços (IPCA Geral) e do índice de preços dos alimentos e bebidas (IPCA-Alimentos) – Brasil (2019-2020)

(Em %)



Fonte: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OKWQ6K>>. Acesso em: 24 fev. 2021.
Elaboração dos autores.

É oportuno ressaltar, também, que itens essenciais da cesta básica de alimentos registraram altas ainda mais expressivas do que o índice de alimentos, de 14,1%. No acumulado de 2020, o feijão preto, por exemplo, subiu 45,4%; o leite, 26,9%;

o arroz, 76,0%; a carne, 18,0%; e a batata, 67,3%. Esses e vários outros itens básicos da dieta brasileira encareceram o acesso à alimentação em contexto de perda de rendimentos do trabalho por efeito da pandemia.

Vale sublinhar, ainda, que, a despeito das diferenças regionais do país, o intenso aumento dos preços dos produtos da cesta básica ocorreu em todo o país. Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Dieese em dezessete capitais brasileiras, a cidade de Natal apresentou a menor variação no custo da cesta básica, e, ainda assim, a elevação nessa capital foi de 17,9% no acumulado de 2020. Salvador, por seu turno, foi a capital que revelou o maior aumento no custo da cesta básica: 27,2%, no mesmo período.³⁹

As razões assinaladas por Lameiras e Moraes (2020) para explicar o aumento no preço dos alimentos passam pelo impacto da alta do dólar no custo dos insumos de produção – fazendo-os chegar mais caros aos agricultores –, no preço dos derivados do trigo importado e no preço pago por exportadores, que torna mais atrativo ao agricultor vender seu produto no mercado externo, e não no mercado doméstico. Além disso, há de se considerar problemas na safra de alguns tubérculos, legumes e leguminosas e a alta da demanda interna e externa por alimentos.

Além das oscilações de custo para cima e das variações da oferta de alguns produtos, o Auxílio Emergencial – pago, de abril a agosto, a 63,9 milhões de pessoas em média por mês, com cerca de 16% dos beneficiários recebendo parcelas de R\$ 1.200,00⁴⁰ e prorrogado por mais quatro meses pela metade do valor – pode ter contribuído em alguma medida para, ao aumentar a demanda por alimentos, impactar seu preço, até mesmo em cenário de perda dos rendimentos do trabalho. Ao tomar em consideração os números de julho, Sacchet (2020) aponta, a partir de dados da PNAD Covid desse mês, que os rendimentos médios do trabalho “efetivamente recebidos” foram de R\$ 2.070,00, o equivalente a 87% dos rendimentos habituais – isto é, em cenário econômico considerado normal; em junho, essa proporção foi ainda menor, 83%.⁴¹ Para os trabalhadores por conta própria, os rendimentos do trabalho de junho equivaleram a 72% do habitual, alcançado apenas R\$ 1.376,00. Por sua vez, a PNAD Covid de julho mostra que, em média, com a renda do auxílio, a renda domiciliar ultrapassou em 1% “a que seria caso houvesse recebido rendimentos do trabalho habituais” (Sacchet, 2020, p. 1): entre os domicílios de baixa renda, os rendimentos atingiram, ao somar-se o Auxílio

39. Segundo a pesquisa do Dieese, o crescimento do custo da cesta básica nas dezessete capitais investigadas foi: Natal, 17,9%; Recife, 18,6%; Curitiba, 19,5%; Belém, 20,5%; Vitória, 22,0%; São Paulo, 22,0%; Porto Alegre, 22,4%; João Pessoa, 22,5%; Rio de Janeiro, 22,5%; Brasília, 22,5%; Aracaju, 22,9%; Fortaleza, 23,4%; Goiânia, 23,9%; Belo Horizonte, 24,6%; Florianópolis, 25,8%; Campo Grande, 25,9%; e Salvador, 27,2%. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/cesta/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

40. Ver: <<https://bit.ly/25aFiV>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

41. “Para se ter uma noção do que isso representa, os dados da PNAD Contínua revelam que, para os trimestres que englobam junho, julho e agosto, entre 2012 e 2019, a renda média efetiva foi somente 0,1% maior que a renda média habitual” (Sacchet, 2020, p. 3).

Emergencial, 124% do que seriam habitualmente. Com efeito, o auxílio foi suficiente “para superar em 16% a perda da massa salarial entre os que permaneceram ocupados”, mais que compensando, portanto, a renda perdida em virtude da pandemia. Secundariamente, o fato de as famílias pobres gastarem parte significativa de sua renda com alimentação⁴² e, a partir do fechamento das escolas, passarem a arcar com maior número de refeições domésticas pode também ter pressionado, ainda que não decisivamente, o preço dos alimentos.

Outro elemento que ajuda a explicar a elevação dos preços de alimentos ao longo de 2020 é a diminuição nos estoques públicos de alimentos e o desmantelamento nos instrumentos regulatórios de garantia de preços e oferta. A redução dos estoques públicos retira parte da capacidade do governo de interferir sobre os preços praticados e torna a oferta de alimentos suscetível às ondulações do mercado e às altas especulativas, relacionadas ao valor interno e externo dos produtos, o que compromete o abastecimento.⁴³ Notadamente na última década, os estoques públicos de alimentos que integram a dieta básica da população brasileira decresceram acentuadamente. De acordo com dados da Conab, o feijão, por exemplo – que em dezembro de 2011 registrou 87,8 mil toneladas⁴⁴ em estoque – deixou de ser estocado desde agosto de 2016, último mês em que há registro de estoque desse produto na série histórica da Conab. No caso do milho, a queda foi de 1,9 milhão de toneladas em dezembro de 2011 para 129,1 mil toneladas nesse mês em 2020.⁴⁵ Também na comparação dos dados de dezembro, os estoques de farinha de mandioca, estimados em 2,9 mil toneladas em 2011, estavam em 28 em 2020. O leite, que em dezembro de 2011 registrou um estoque de 626 t, não apresentou estoque desde fevereiro de 2019, quanto constava apenas 1 t estocada. As variações de estoque explicam-se em parte pelos custos na armazenagem – caso do feijão, que perde qualidade em curto espaço de tempo e, por isso, deve ser vendido rapidamente – e pelos movimentos de vendas para regulação de preços⁴⁶, sem a reposição dos estoques, mas também pelo processo de desmantelamento da política, que se acentuou a partir do período 2016-2017, quando a política de regulação do preço de alimentos e de garantia de abastecimento perdeu espaço

42. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, relativa ao período 2017-2018, as famílias com rendimento de até 2 SMs (R\$ 1.908,00) comprometiam cerca de 22% de seu orçamento com despesas de alimentação, enquanto famílias de maiores rendimentos – acima de R\$ 23.850, por exemplo – gastavam menos de 8% do seu orçamento com esse item.

43. A manutenção dos estoques públicos é uma ação que garante a regulação dos preços dos alimentos: se há muita oferta de determinado produto, o Estado pode adquiri-lo, garantindo que os preços não se reduzam a ponto de se tornarem inviáveis para os agricultores; se a oferta é baixa, devido a alguma intemperie, por exemplo, o Estado pode colocar no mercado os produtos estocados para atenuar a alta do preço.

44. Soma de 78,3 mil toneladas da Aquisição do Governo Federal (AGF) com 9,4 mil toneladas da agricultura familiar. Disponível em: <<https://is.gd/pMQFJO>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

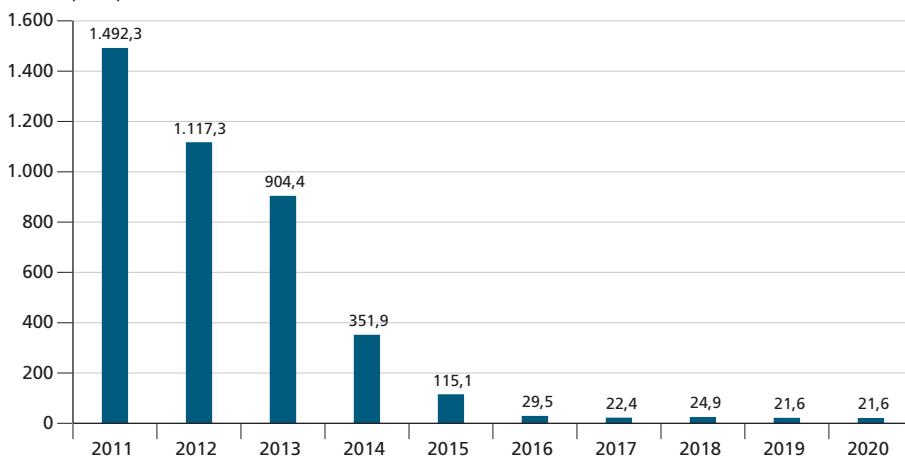
45. Considerando-se as três modalidades de estocagem: AGF, opção de compra e agricultura familiar.

46. Como no caso do milho, em 2012. Ver Conab (2013).

para os mecanismos de mercado. Entre 2019 e 2020, por sinal, as unidades armazenadoras da Conab, que eram 92, passaram para 65.⁴⁷

A título de exemplo, o gráfico 2, que mostra a variação do volume de arroz estocado entre 2011 e 2020, traz uma dimensão importante para explicar a alta acentuada do preço do produto, bastante destacada pela cobertura jornalística ao longo da pandemia: como se pode ver, o volume estocado de arroz, que chegava a 1,49 milhão de toneladas em dezembro de 2011, reduziu-se significativamente, até estagnar em patamar bastante baixo em 2017, em torno de 22 mil toneladas. O estoque de dezembro de 2020 correspondia a 1,44% do total estocado nesse mês em 2011, o que ilustra a atual fragilidade do Estado no controle da oferta de um alimento básico da dieta do brasileiro e as consequências práticas do processo de desmantelamento dessa política.

GRÁFICO 2
Estoques públicos de arroz – Brasil (2011-2020)¹
(Em t)



Fonte: Conab, 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Posição em dezembro de cada ano.

Obs: Os dados são um somatório dos estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) da AGF, do mercado de opções e agricultura familiar. Disponível em: <<https://is.gd/1vVmHt>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

Nonnenberg, Martins e Cechin (2020), ao analisarem a alta do preço do arroz – segundo dados da Conab citados no estudo, o preço no varejo do saco de 5 kg do arroz longo fino tipo 1, em São Paulo, passou de R\$ 17,46, em janeiro, para R\$ 21,19,

47. Segundo a Conab, o fechamento das 27 unidades da rede integra um plano estratégico de modernização da empresa, com o objetivo de reduzir a atuação do governo nos locais onde o setor privado tem maior presença no mercado. Ao final do processo, a Conab espera reduzir os gastos da companhia em pelo menos R\$ 6,2 milhões a.a., somente com custos operacionais. Ver Conab (2019).

em agosto, aumento de 21% –, chamam atenção para um conjunto mais amplo de fatores que estariam por trás dessa oscilação. Eles destacam, em primeiro lugar, que a produção nacional de arroz tem permanecido relativamente estagnada, com safras variando entre 10 e 12 milhões de toneladas, entre 2014 e 2020: a safra projetada para 2020, por exemplo, deve ser 6,6% superior à de 2019, mas 7,4% inferior à de 2018. Além disso, a Conab previa, para 2020, aumento de 5% no consumo interno de arroz, chegando a algo em torno de 10,8 milhões de toneladas; a alta no consumo pode ter sido puxada, em parte, pelo próprio regime de isolamento social, que teria suscitado o aumento da procura da população por alimentos estocáveis. Outro fator que parece ter sido fundamental nesse processo foi o aumento das exportações de arroz, estimuladas pela taxa de câmbio – cuja desvalorização de 30%, de agosto de 2019 a agosto de 2020, elevou o preço recebido pelos exportadores. Assim, até agosto de 2020, as exportações do produto foram 73,5% superiores em volume em relação ao mesmo período do ano anterior. As importações, no comparativo dos oito primeiros meses de 2019 e 2020, tiveram redução de 17% em volume. Outros grandes produtores mundiais de arroz, como Tailândia e Vietnã, acabaram por direcionar a produção para atender ao abastecimento doméstico na pandemia, o que aumentou a demanda por importação do produto brasileiro e elevou os preços internacionais do produto.⁴⁸

Desse modo, a desvalorização da moeda brasileira – e o decorrente aumento das exportações e redução das importações –, a pressão da demanda interna e o esvaziamento dos estoques públicos, além das questões de safra, podem ser listados como fatores explicativos para a alta interna do preço do produto. Um eventual reabastecimento dos estoques públicos somente seria possível a partir da safra do período 2020-2021, a depender das condições climáticas. Um agravante relacionado à produção de alimentos destinados ao abastecimento interno concerne à redução da área plantada de produtos como o arroz e o feijão. No caso do primeiro, de acordo com dados da pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM), do IBGE ([s.d.]b), a área plantada reduziu-se de 2,90 milhões de hectares, em 2009, para 1,73 milhões de hectares, em 2019, uma perda de 40%, que não foi acompanhada por ganhos equivalentes de produtividade no período: com efeito, a quantidade produzida de arroz no decênio oscilou de 12,65 para 10,37 milhões de toneladas, queda de 18%. Com o feijão, deu-se processo semelhante: redução de 4,28 milhões de hectares para 2,77 milhões de hectares na área plantada (35% menos) e de 3,49 para 2,91 milhões de toneladas na quantidade produzida (17% menos).

48. As más condições climáticas afetaram a colheita nos Estados Unidos, diminuindo em 4% a disponibilidade interna do produto. Na China, “os agentes governamentais têm recorrido aos estoques antigos, contribuindo para suavizar os níveis de preços mundiais” (Nonnenberg, Martins e Cechin, 2020).

3.5 O Plano Safra e outras iniciativas de apoio econômico aos agricultores familiares no contexto da pandemia

Conforme já mencionado, ao longo de 2020, a preocupação com os riscos de desabastecimento – agravados pelos efeitos de pauperização no campo trazidos pela crise – levou o governo a frear, em algum grau, o processo de desmantelamento das políticas direcionadas à agricultura familiar. Esse movimento expressou-se, ainda que parcialmente, na formulação do Plano Safra 2020-2021 e, antes disso, na adoção de medidas de apoio econômico de curto prazo em favor dos agricultores familiares, conforme se verá nesta subseção.

Desde meados da década de 1990, com a criação do Pronaf, as políticas públicas de crédito à produção agrícola têm determinado uma distinção entre agricultura patronal e agricultura familiar, a fim de contemplar as condições de produção específicas de cada modelo. Enquanto a agricultura familiar representa, de acordo com os dados do Censo Agropecuário 2017, 76,8% dos estabelecimentos agropecuários, absorvendo 67% da mão de obra e detendo 23% das terras, a patronal, corresponde a menos de um quarto dos estabelecimentos e concentra pouco mais de três quartos das terras. Por sua vez, se a agricultura familiar geralmente comercializa sua produção no mercado interno, os estabelecimentos patronais respondem pela maior parte das *commodities* agrícolas: 90% e 98% das quantidades colhidas de soja e cana, respectivamente, e 69% do efetivo de bovinos. Wesz Júnior (2020) apontou que, dos quase 3,9 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar identificados no último Censo Agropecuário, apenas 321,0 mil (8%) acessaram alguma linha do Pronaf em 2017. O Pronaf opera o volume de créditos disponíveis para a agricultura familiar nas edições do Plano Safra.⁴⁹

O lançamento do Plano Safra 2020-2021 deu-se no contexto da pandemia do coronavírus. Desde 2003, vinham sendo lançados, anualmente, edições específicas desse plano para a agricultura familiar. Contudo, em 2019, o governo anunciou que pretendia unificar em apenas um Plano Safra a política de créditos das agriculturas patronal e familiar, uma medida que expressava a visão política do ministério segundo a qual esses dois modelos não tinham diferenças substanciais entre si.⁵⁰ No final de abril de 2020, a Contag apresentou ao Mapa uma pauta de negociação do Plano Safra 2020-2021, cuja principal demanda era a construção de um plano específico para a agricultura familiar.

Além dessa demanda, a pauta apresentada pela Contag continha as seguintes reivindicações, descritas a seguir.

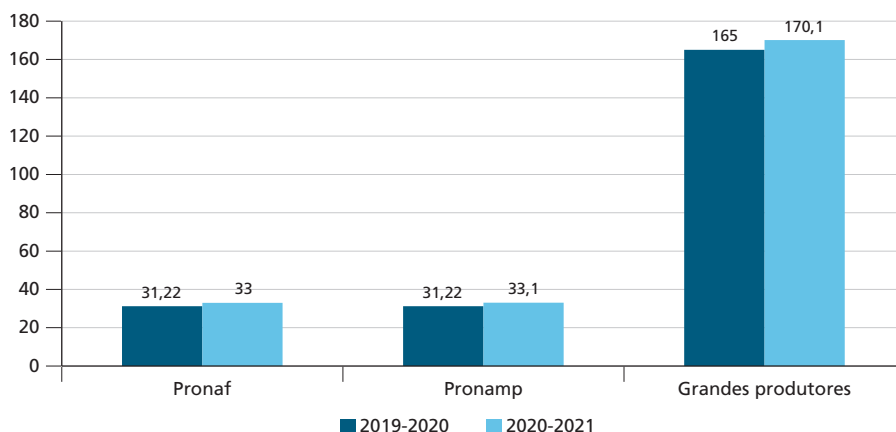
49. Cada Plano Safra vigora a partir do segundo semestre do ano de lançamento até o fim de primeiro semestre do ano seguinte.

50. Ver nota de rodapé 8.

- 1) Destinação de R\$ 40 bilhões para o Pronaf, sendo R\$ 18 bilhões para recursos de custeio, R\$ 20 bilhões para recursos de investimento e R\$ 2 bilhões para habitação rural.
- 2) Redução das taxas de juros das linhas de custeio e investimento do Pronaf Mais Alimentos de 3,0% a.a. para 1,0% a.a.; nas demais linhas do Pronaf de 4,6% para 2,0% a.a.; e para 0% nas linhas especiais, tais como o Pronaf B, Agroecologia, Mulher, Jovens e Eco.
- 3) Destinação de R\$ 1 bilhão para o PAA; garantia de recursos financeiros suficientes para a Ater, com o objetivo de atender, no mínimo, 60% do público da agricultura familiar na safra do período 2020-2021, por meio das empresas públicas e privadas.
- 4) Ampliação do valor de benefício do Garantia Safra de R\$ 850,00 para R\$ 1.000,00.
- 5) Garantia de recursos para o pleno funcionamento do Incra.
- 6) Criação da Política Nacional de Apoio às Feiras da Agricultura Familiar, com orçamento específico do Mapa; retomada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO); e garantia da implementação do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara).

As ações previstas no Plano Safra 2020-2021, em certa medida, espelham – ou respondem a – parte dessas reivindicações. A demanda mais ampla, pela criação de um Plano Safra à parte para a agricultura familiar, não foi atendida nos moldes requeridos pela entidade sindical: no plano apresentado em 17 de julho de 2020, a agricultura familiar foi objeto de recorte específico, com a destinação de R\$ 33 bilhões ao Pronaf; entretanto, com um valor 5,7% superior em relação ao ano anterior. No gráfico 3, é possível observar os recursos para crédito rural do Plano Safra relativos aos períodos 2019-2020 e 2020-2021 para o Pronaf, médios produtores (por meio do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp) e grandes produtores.

GRÁFICO 3
Crédito rural para o Pronaf, o Pronamp e os grandes produtores (2019-2021)
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2020a).
 Elaboração dos autores.

Dos recursos destinados para o Pronaf, R\$ 19,4 bilhões são para o custeio e R\$ 13,6 bilhões para o investimento. Apesar do incremento no valor total, o montante destinado ao investimento, especialmente, foi bastante inferior às expectativas do movimento sindical, que defendia ampliação mais substancial dessa modalidade, justamente pelo seu poder de alavancar a produção e dinamizar economias locais em um momento crítico.

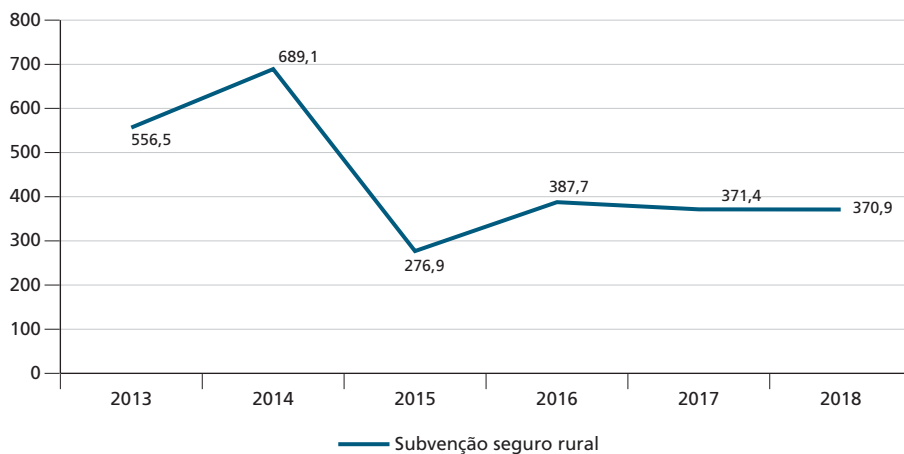
Outro ponto relevante diz respeito às taxas de juros: no Plano Safra 2020-2021, as taxas foram reduzidas de 3% a.a. para 2,75% a.a., para o custeio, e de 4,6% a.a. para 4% a.a., para o investimento. Apesar da redução, a Contag, cuja proposta era que as taxas de juros das linhas de crédito à agricultura familiar se restringissem à faixa de 0% a.a. a 2% a.a., apontou que a diminuição dessas taxas para grandes produtores foi proporcionalmente maior: enquanto para eles reduziram de 8% a.a. para 6% a.a. (queda de 25%), para a agricultura familiar as reduções foram de 8,3% a.a. (custeio) e 13% a.a. (investimento).

Em relação ao Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF),⁵¹ o Plano Safra 2020-2021 ampliou o limite de cobertura (bônus de desconto) de R\$ 3 mil para R\$ 5 mil, por mutuário, no caso do crédito de custeio, e R\$ 1,5 mil para R\$ 2 mil, por mutuário, no caso do crédito de investimento. Embora tenham ficado abaixo das propostas que a Contag levou ao governo (R\$ 7 mil para

51. O PGPAF garante aos agricultores que acessaram o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento um desconto no pagamento do financiamento, caso haja baixa de preços no mercado referente à produção financiada. O desconto corresponde à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto.

custeio e R\$ 5 mil para investimento), os reajustes representam, respectivamente, um aumento de 40% e de 33%. Por sua vez, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)⁵² apresentou aumento nos valores destinados à subvenção parcial pelo Estado do valor do prêmio: de R\$ 1 bilhão, no período 2019-2020, para R\$ 1,3 bilhão, no período 2020-2021. A crítica dirigida à gestão do programa aponta que a estratégia atual parece ser torná-lo cada vez mais caro, com alíquotas altas que ampliam o espaço para o mercado privado de seguro, em detrimento ao Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro). Segundo o relatório *Seguro Rural: Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural* (Brasil, 2020d), em 2019, o PSR contou com quatorze companhias seguradoras habilitadas. No gráfico 4, é possível observar a oscilação nos valores destinados à subvenção ao seguro rural ao longo dos últimos anos.

GRÁFICO 4
Evolução dos valores do PSR (2013-2018)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2018; 2019).
Elaboração dos autores.

O Garantia Safra,⁵³ por sua vez, não é citado no Plano Safra 2020-2021: à época do lançamento, o governo mencionou que o programa estava em reformulação e que parte de seus recursos poderia ser direcionada aos serviços de assistência técnica. Em setembro de 2020, contudo, foram abertas 1,35 milhão de cotas para adesão de agricultores familiares ao programa, das quais 700 mil incluíam já automaticamente

52. O PSR oferece um seguro de produção aos agricultores com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do governo federal.

53. O Garantia Safra é uma ação do Pronaf que visa garantir condições de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios da região Nordeste e de Minas Gerais, que sofrem perda de safra em virtude de estiagem prolongada ou excesso de chuvas.

beneficiários de safras anteriores que tiveram sua inscrição prorrogada, por efeito das medidas de atenuação dos prejuízos econômicos trazidos pela Covid-19. O valor disponível por agricultor é de R\$ 850,00, em cinco parcelas de R\$ 170,00. O recurso total envolvido na provisão do programa será de R\$ 468 milhões. Quanto à assistência técnica, a ministra declarou que não foi possível incluí-la, como linha de financiamento específica, no Plano Safra 2020-2021, mas sinalizou que os agricultores familiares poderiam empregar recursos do crédito obtido com o Pronaf para contratar tais serviços.

Os recursos destinados à habitação rural foram de R\$ 500 milhões. A iniciativa de alocar recursos para financiamento e reforma de casas rurais foi implementada pela primeira vez no Plano Safra 2019-2020, atendendo cerca de 8 mil agricultores. Embora o valor tenha ficado abaixo do que a Contag propusera (R\$2 bilhões), uma pauta importante foi contemplada nesse quesito: a possibilidade de o filho ou a filha do(a) agricultor(a) familiar solicitar financiamento para a construção ou a reforma de moradia na propriedade dos pais, desde que possua uma declaração de aptidão (DAP) própria.

Como políticas de apoio econômico à agricultura familiar formuladas pouco antes do Plano Safra e sob o impacto da crise da Covid-19, podem-se destacar a Resolução nº 4.801/2020, do Banco Central do Brasil (BCB), e a MP nº 957/2020, ambas de abril. A Resolução nº 4.801 criou uma linha de crédito emergencial, via Pronaf, para agricultores familiares que sofreram danos econômicos por efeito das medidas de isolamento social, em especial para produtores de hortifrúti, leite e pescado. O valor máximo a ser financiado por produtor familiar é de R\$ 20 mil com prazo de até três anos para o pagamento, um ano de carência e 4,6% de juros a.a. O objetivo do crédito é garantir que os agricultores possam atender a pequenas despesas da propriedade, recompor suas estruturas produtivas e custear sua atividade. Entretanto, a taxa de juros definida para essa linha acabou por ficar acima das alíquotas operadas pelo Pronaf no Plano Safra 2020-2021.

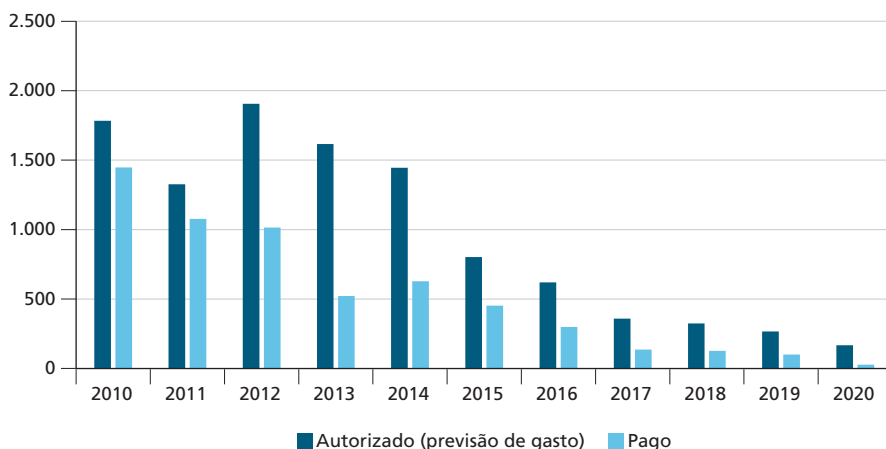
A MP nº 957, por sua vez, previa um aporte adicional de R\$ 500 milhões ao PAA (R\$ 150 milhões) para o PAA Leite, R\$ 200 milhões para o PAA Doação Simultânea operado pelos municípios e R\$ 150 milhões para o PAA Doação Simultânea de cooperativas via Conab – com uso de recursos do orçamento da seguridade social. O Congresso Nacional prorrogou o prazo de vigência da MP por mais sessenta dias a partir de 25 de junho de 2020. Quando, em 24 de agosto, esse prazo se encerrou, do total de recursos adicionados ao PAA, R\$ 24 milhões (4,8%) foram efetivamente gastos e outros R\$ 385 milhões (77%) estavam com pagamento assegurado (empenhado). No entanto, R\$ 114 milhões ainda não tinham sido empenhados até aquela data (Brasil, 2020e). Em 23 de setembro de 2020, a Portaria nº 96 do Ministério da Cidadania acrescentou mais R\$ 72,9 milhões ao programa.

No gráfico 5, é possível ver a trajetória de queda do orçamento do PAA de 2014 a 2020. Os valores de 2020 referem-se ao orçamento previsto (autorizado) e gasto (pago) e desconsideram os créditos extraordinários acionados para o enfrentamento da Covid-19. Não resta dúvida de que o dismantelamento da política estava em marcha. A adição dos créditos extraordinários para enfrentamento da Covid-19, assim, representou significativo aporte de recursos à política, ainda que não seja integralmente aplicado, o que será objeto de análise da próxima edição deste periódico.

GRÁFICO 5

Orçamento autorizado e pago¹ do PAA² – Brasil (2010-2020)

(Em R\$ milhões)

Fonte: Siga Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2SvTPFR>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não inclui restos a pagar pagos.² Somatório das ações orçamentárias 2798, 2802 e 2881.

Obs.: Atualizados pelo IPCA.

A rigor, tanto o recorte do Plano Safra 2020-2021 para a agricultura familiar, quanto as políticas de apoio econômico criadas no contexto da pandemia acarretaram um incremento orçamentário significativo para o setor, em boa medida levando-se em consideração as condições específicas da produção familiar e a capacidade de pagamento dos agricultores. Esse cenário deixou clara a importância estratégica das políticas voltadas à agricultura familiar para o abastecimento alimentar, o que pode contribuir para a reativação e o fortalecimento da institucionalidade que vinha sendo dismantelada.

No que diz respeito às políticas com foco em SAN, nota-se que, durante a pandemia, a execução das ações do PNAE em municípios e estados teve desdobramentos diversos. Em sentido geral, a estratégia emergencial adotada para garantir a

provisão alimentar dos estudantes da rede pública de ensino, a partir do fechamento das escolas, não garantiu, na mesma proporção, a participação da agricultura familiar no programa. A composição dos *kits* alimentares, levando-se em conta a própria excepcionalidade do momento e o caráter de urgência das ações, tendeu a ampliar a inclusão de produtos processados e menos perecíveis nas cestas. Essa observação, entretanto, deriva apenas de notícias e evidências localizadas, e não deve ser generalizada. Da mesma forma, ainda é cedo para avaliar se o acréscimo de recursos feito ao PAA para mitigar os efeitos da pandemia entre agricultores familiares e a população mais vulnerável teve o impacto positivo previsto.

Além da provável perda de rendimentos via mercados institucionais, os agricultores familiares enfrentaram as consequências econômicas do fechamento de feiras e restaurantes por todo o país, importantes canais de comercialização da pequena produção agrícola. Os efeitos sentidos nas relações de emprego de modo geral sob a pandemia (suspensão de vínculos, precarização das condições de trabalho etc.) estenderam-se certamente às áreas rurais, nas quais o predomínio da sazonalidade e da informalidade nas relações trabalhistas dão contornos mais graves à crise. Embora a postergação do pagamento dos créditos obtidos pelos agricultores familiares em safras anteriores tenha assegurado, àqueles que sofreram prejuízos mais severos, a continuidade de acesso a políticas de apoio econômico à produção (e a não inscrição na Dívida Ativa da União – DAU), a exclusão deles do Auxílio Emergencial privou-os da garantia de renda imediata para cobrir os custos de sua subsistência. Ainda é cedo para estimar o impacto disso sobre os rendimentos e a segurança alimentar das famílias rurais, mas – a se considerar os dados recentemente divulgados pela POF/IBGE 2017-2018 – pode-se afirmar que o cenário anterior à pandemia já era preocupante.

Com efeito, de acordo com a POF, dos 68,9 milhões de domicílios que havia no Brasil no período 2017-2018, 36,7% atravessam em algum grau uma situação de insegurança alimentar leve (24,0%), moderada (8,1%) ou grave (4,6%). Ao todo, 84,9 milhões de pessoas habitavam domicílios com algum grau de insegurança alimentar. A população em estado de insegurança alimentar grave era de 10,3 milhões de pessoas. Em comparação com dados anteriores dos suplementos da antiga PNAD, a prevalência de segurança alimentar vinha em trajetória ascendente nas últimas medições: em 2004, 65,1% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar; no período 2008-2009, esse indicador cresceu para 69,8%; em 2013, para 77,4%. Ao adotar essa metodologia, a POF 2017-2018 apurou que essa prevalência caiu a um nível inferior ao registrado em 2004: 63,3%. A POF mostrou, ainda, que mais da metade dos domicílios das regiões Norte (57%) e Nordeste (51%) e 46,4% dos domicílios rurais do país enfrentavam, no período 2017-2018, algum grau de insegurança alimentar. A alta desses indicadores – reflexo parcial da deterioração dos rendimentos da população como um todo e, no campo,

do desmantelamento gradual de políticas de desenvolvimento rural – coloca o país no limiar do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU): se, para a inclusão de um país neste último, é preciso que 5% ou mais de sua população viva em situação de insegurança alimentar grave, os dados da POF 2017-2018, que contabilizaram 10,3 milhões de pessoas nessa situação sobre uma população total de 207,1 milhões, estimam em 4,97% o contingente populacional em insegurança alimentar grave.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS PARA O PÓS-COVID

A agricultura familiar é, ao mesmo tempo, uma atividade econômica e um grupamento social e ocupacional, no qual as relações de trabalho se imbricam às relações familiares e não se pautam pelas regras de mercado, como o assalariamento formal, por exemplo (Brumer e Anjos, 2008). A reprodução social dos agricultores familiares envolve um conjunto de fatores, como a forma de acesso à terra, a divisão familiar do trabalho, os recursos naturais disponíveis e as estratégias produtivas. Esses fatores estão concatenados com o desenvolvimento da unidade de produção que, ao longo do tempo, é fortemente atrelada às condições de permanência dos agricultores familiares no campo (Mota, Schmitz e Guimarães, 2020; Brumer e Anjos, 2008).

O aumento de proporção de agricultores com acesso a políticas públicas, trazendo alguma previsibilidade de renda às famílias rurais, facilitou a retenção da mão de obra familiar no campo. Políticas como o PAA, o PNAE e o Pronaf, provendo estímulos financeiros e oferecendo garantia de comercialização, incentivaram a participação dos membros do grupo doméstico nas atividades e a realização de investimentos produtivos, além de terem, em alguma medida, significado um reconhecimento social da categoria associado com a valorização de seus produtos e seu trabalho (Aquino, Gazolla e Schneider, 2018). Com efeito, quando esse público consegue integrar-se aos mercados do sistema agroalimentar, na maioria das vezes, tem uma inserção subordinada e dependente em longas cadeias produtivas, cuja remuneração é definida por agentes externos (Araújo *et al.*, 2008).

O Pronaf foi a primeira política construída especialmente para atender à categoria dos pequenos produtores e, para a grande maioria deles, é a única política de crédito rural acessível. Segundo Aquino e Schneider (2015), o Pronaf tem-se mostrado, ao longo de sua trajetória, instrumento capaz de expandir o investimento nas unidades produtivas e, dessa forma, gerar renda e melhoria das condições de vida. Políticas de segurança produtiva, como o PGPAF e o Garantia-Safra, acionadas quando ocorrem perda de safra e baixa nos preços, também têm papel importante na permanência dos agricultores familiares no campo, o que evita a descapitalização e o endividamento. Quanto aos programas de compra pública, como o PAA e o PNAE, Grisa e Porto (2015) destacam que, além de garantir o

direito à alimentação e criar mercados locais, tais programas contribuíram para promover sistemas produtivos mais diversificados e “autônomos” e para reestruturar, produtivamente, a agricultura familiar mais empobrecida.

Para Triches (2015, p. 185), a aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para compor a alimentação escolar, no caso do PNAE, ou para fornecimento de refeições a populações em entidades socioassistenciais, a grupos vulneráveis ou a instituições públicas, no caso do PAA, traz como efeito adicional o aumento da segurança alimentar dos próprios produtores, a elevação da produção de alimentos e, por meio desta, a viabilização de novas relações de mercado em nível local, criando circuitos curtos de produção e consumo. Os circuitos curtos, de modo geral, surgem como estratégia de construção de novos mercados por parte dos agricultores quando eles percebem diminuição ou flutuação acentuada dos preços recebidos ou maior dificuldade de acessar grandes pontos de venda: sob essas condições desfavoráveis, os agricultores buscam canais mais diretos de comercialização que encurtem seu caminho até o consumidor. Com os circuitos curtos, “um produto chega às mãos do consumidor com informações que lhe permitem saber o lugar, o produtor e o sistema de produção” (Rambo, Pozzebom e Dentz, 2019, p. 17); rastreamento pouco factível quando se trata de grandes cadeias de produção de alimentos.

Além desse movimento de busca por canais de comercialização mais curtos, certos fatos relacionados à qualidade dos alimentos, ocorridos nas últimas décadas e denominados de escândalos alimentares,⁵⁴ ativaram uma percepção social do risco do consumo dos alimentos e trouxeram o tema da alimentação – e do sistema agroalimentar – para um lugar mais destacado no debate público (Portilho, Castañeda e Castro, 2011). As crescentes preocupações com a qualidade dos alimentos consumidos, em contexto de crise econômica, sanitária e ambiental, colocam a necessidade de pensar políticas públicas para a agricultura familiar que tenham como diretrizes a promoção de circuitos curtos de comercialização de alimentos, que sigam modos de produção sustentáveis e usem recursos naturais com racionalidade. Nesse sentido, as políticas públicas precisam considerar, como cenário de risco, o aumento da pobreza, a insegurança alimentar⁵⁵ e as mudanças climáticas, mas é necessário superar o produtivismo e fazer da alimentação o eixo estruturante das políticas de desenvolvimento rural.

54. Por exemplo, a encefalopatia bovina espongiforme (doença da vaca louca), a febre aftosa, a salmonela e a “gripe suína” (Portilho, Castañeda e Castro, 2011).

55. O Brasil é citado pela Oxfam como um dos países em vias de apresentar alta incidência de fome visualizada pelos “cortes no programa Bolsa Família e, a partir de 2019, o desmantelamento gradual de políticas e órgãos bem-sucedidos estabelecidos por governos anteriores, incluindo o fechamento do Consea” (Oxfam Brasil, 2020, p. 24). Preiss *et al.* (2020) destacam que a pandemia pode até dobrar o número de pessoas que passa fome no mundo, assim como essa crise e as medidas de isolamento social – que preveem, inclusive, restrições na comercialização – estão provocando instabilidade e interrupção no abastecimento de alimentos em nível local e global.

O foco na alimentação permite articular produção e consumo, campo e cidade, bem como promover uma transição para sistemas agroalimentares centrados no atendimento às necessidades alimentares e nutricionais, na obtenção de uma renda justa por parte dos atores envolvidos e na manutenção de ambientes equilibrados. Uma abordagem sistêmica dos sistemas agroalimentares deve levar em conta as dimensões sociais, econômicas e ambientais, não apenas da atividade produtiva em sentido estrito, mas também das etapas de agregação, processamento, distribuição, consumo e descarte, inclusive de atividades agrícolas não alimentares. Em boa medida, os processos de produção e distribuição de alimentos de base ecológica têm não somente desenvolvido e aperfeiçoado tecnologias produtivas mais autônomas, como também incorporado estratégias de comercialização via circuitos curtos, como feiras, grupos de consumo, comunidades que sustentam a agricultura (CSAs – em inglês, *community supported agriculture*), entregas domiciliares, hortas urbanas, entre outras. Conforme Preiss *et al.* (2020), são justamente os empreendimentos vinculados a essas redes de abastecimento alimentar com vínculos locais mobilizadas pela agricultura familiar que têm se mostrado resilientes e adaptáveis diante da Covid-19 no Brasil e em outros países.

O Brasil dispõe de arcabouço normativo capaz de orientar uma transição a esse modelo de desenvolvimento rural: a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Instituída em 2012, pelo Decreto nº 7.794, a PNAPO tem por objetivo integrar, articular e adequar políticas, programas e ações para induzir a transição agroecológica, “contribuindo para a produção sustentável de alimentos saudáveis e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais” (Sambuichi *et al.*, 2017, p. 11). Entre as diretrizes apontadas na PNAPO, estão, ainda, a manutenção de recursos genéticos vegetais e animais;⁵⁶ o uso de recursos renováveis; a comercialização de alimentos a preço justo; o aperfeiçoamento de funções econômicas, sociais e ambientais da agricultura e do extrativismo; e a inclusão da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica. Ganhando efetividade, uma política nacional de agroecologia poderia promover a sistematização de experiências produtivas bem-sucedidas e fomentar uma extensão rural participativa. Algumas características da agroecologia vão ao encontro de parte das atuais demandas da sociedade quanto à alimentação: é um sistema de produção que prioriza a SAN, atenua os impactos ambientais, respeita a cultura e os hábitos dos povos, bem como

56. Muitos dos recursos genéticos que existem atualmente, e que são usados por grandes empresas multinacionais no desenvolvimento de variedades patenteadas transformadas em insumos agrícolas (Goodman, Sorj e Wilkinson, 2008), foram sendo selecionados ao longo de séculos durante a evolução da agricultura (Mazoyer e Roudart, 2001) pelas populações que hoje são categorizadas como populações tradicionais. As sementes crioulas, por exemplo, que hoje são resgatadas por movimentos sociais de agricultores familiares como a Rede Ecovida de Agroecologia no Sul do Brasil e Sementes da Paixão no Nordeste, são exemplos desses recursos genéticos. Nesse sentido, uma política como a PNAPO garante que essas populações continuem tendo acesso livre e compartilhado a esses recursos.

possibilita aos agricultores ampliar sua margem de autonomia econômica, na medida em que privilegia o uso de recursos produtivos gerados no próprio estabelecimento.

A legislação brasileira sobre produção orgânica também contribui para que sejam determinados circuitos curtos de comercialização e para que alimentos desse tipo se tornem mais acessíveis aos consumidores. Do lado dos produtores, as modalidades diferenciadas de certificação dos alimentos com qualidade orgânica facilitam o cumprimento das exigências de mercado.⁵⁷ Com maior frequência, as campanhas de estímulo a compras no comércio local e as preocupações com a segurança dos alimentos e a estabilidade dos preços têm configurado um mercado mais receptivo à pequena produção. Para os consumidores, os circuitos curtos representam não apenas uma garantia de abastecimento, mas também a possibilidade de ampliar os hábitos de uma alimentação saudável.

Em setembro de 2020, a Associação de Promoção dos Orgânicos (Organis) realizou uma enquête que identificou um aumento de 44,5% no consumo de orgânicos entre os consumidores brasileiros que já consumiam esses alimentos (Organis, 2020). Do mesmo modo, notou-se aumento das entregas em domicílio e das compras *on-line*, que passaram a intensificar-se com o fechamento das feiras ocorrido durante a pandemia (Fraga, 2020).

Por sua vez, algumas dificuldades se têm colocado para a expansão da produção orgânica no país. De acordo com Aquino, Gazolla e Schneider (2020), a implementação da PNAPO deparou-se com um sistema habituado a operar créditos para a modernização das lavouras, e, no nível institucional, não houve, de fato, mudança para a implementação da política, tanto do ponto de vista dos órgãos estatais quanto do sistema bancário. Segundo os autores, um conjunto de fatores tem sido decisivo para que as linhas do chamado “crédito verde” – modalidades do Pronaf destinadas a projetos produtivos de base orgânica ou ecológica – sejam pouco acessadas pelos agricultores; entre estes, “a falta de tradição dos agentes em operar com esse tipo de crédito rural e o pouco entendimento das instituições financeiras sobre as especificidades e as vantagens sociotécnicas da agricultura de base ecológica” (*op. cit.*, p. 184). Ambos acabaram por interpor exigências burocráticas excessivas que desincentivaram as tomadas de empréstimo. Além disso, essas linhas diferenciadas de crédito foram pouco divulgadas entre os agricultores e os próprios agentes de extensão rural; grande parte deles sem preparação para

57. De acordo com o Decreto nº 6.323/2007, existem três diferentes formas de certificação orgânica no Brasil. Uma dessas é a participativa: nesta, os próprios agricultores, agentes de extensão rural e consumidores são responsáveis por acompanhar os produtores orgânicos, preenchendo documentos e os mantendo atualizados por meio do Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade (Opac) perante o Mapa. Outra forma de comercialização sem certificação é por intermédio da venda direta com a criação de organizações de controle social (OCS), com registro em órgão competente (Mapa ou outro órgão fiscalizador) que auxilia na organização dos agricultores. Desse modo, os agricultores comprometem-se em receber consumidores em suas unidades produtivas, caso estes se interessem em conhecê-las. Por último, é possível certificar os produtos orgânicos por terceira parte, quando uma certificadora realiza auditorias regulares nas unidades produtivas (Brasil, 2007).

formular projetos técnicos de produção agroecológica. Percebe-se, portanto, que existe um *path dependence* de um modelo agrícola produtivista e especializado que obsta a implantação de modelos sustentáveis. Mais que uma alegada inefetividade dos modos produtivos de base agroecológica, o que se observa é a necessidade de mudança institucional.

Entretanto, outra política federal, mais recente, também aponta na direção da construção de uma agricultura mais sustentável: o Programa Nacional de Bioinsumos (Bioinsumos), lançado pelo Decreto nº 10.375/2020, propõe justamente ampliar e fortalecer a utilização de ativos biológicos como fertilizantes e defensivos agrícolas, para o desenvolvimento sustentável da agropecuária, a partir do aproveitamento da biodiversidade brasileira. Embora essa política não seja voltada à agricultura familiar, suas ações devem impactar o setor, uma vez que o mercado de orgânicos ainda é pouco estruturado e há carência de oferta de bioinsumos no país (Bastian e Waquil, 2019). Por sua vez, a autonomia dos sistemas agrícolas em relação a insumos químicos externos reduziria a demanda dos agricultores por adubos químicos, fertilizantes, agrotóxicos e entre componentes do pacote tecnológico convencional, cujo mercado é controlado por multinacionais do setor agroquímico.

De todo modo, seja pela pressão ambiental, seja pela adoção de modelos mais sustentáveis de produção, observa-se tendência crescente de “esverdeamento” dos sistemas agrícolas (Hargrave e Paulsen, 2012). Os sistemas produtivos orgânicos têm se expandido em vários países do mundo: de 2000 a 2019, a venda no varejo de produtos orgânicos cresceu 11% a.a. (Lima *et al.*, 2020). No Brasil, o número de unidades produtivas orgânicas inscritas no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, em 31 de maio de 2019, era de 19.196: na última atualização do sistema, em 31 de setembro de 2020, esse total era de 22.113 unidades, aumento de 8,7% em pouco mais de um ano. Nesse sentido, também já se observa que indústrias e agroindústrias produtoras de insumos convencionais começam a investir na produção de insumos de base biológica, notadamente a partir de microrganismos.⁵⁸ Pinheiro (2018) alerta, contudo, que os insumos à base de microrganismos “de laboratório”, ao interagirem com os microrganismos presentes no solo, terão “vantagem” sobre estes, o que provocaria uma nova dependência de insumos, agora no sistema produtivo mais sustentável.

Por fim, outra perspectiva que se coloca no horizonte de consolidação de um modelo agrícola mais sustentável seria a implantação de sistemas produtivos agroflorestais. Em termos de viabilidade econômica, um estudo recente apontou que

58. Segundo Pinheiro (2018, p. 413), a metagenômica é o novo campo científico do solo. Para ele, é importante que o camponês possa “restaurar a vida no seu solo sem a necessidade de compra de micróbios melhorados das grandes corporações”, evitando, assim, que fiquem dependentes da biotecnologia de microrganismos patenteados e comercializados. Segundo o autor, em 1g de solo existe uma diversidade microbiana ou microbiota de mais de 200 milhões de seres vivos.

o retorno produtivo dos sistemas agroflorestais⁵⁹ situados na Amazônia Legal é 80% superior ao rendimento obtido em uma área equivalente de soja (Vilarino, 2020). No entanto, uma vez que a implantação desses sistemas envolve um investimento inicial elevado, seria necessário promover políticas públicas – como as linhas de “crédito verde” do Pronaf – que financiassem essa transição. Além disso, uma vez que esses sistemas necessitam, no seu manejo, de uso mais intensivo de mão de obra, sua implantação poderia oferecer uma alternativa viável de permanência das famílias rurais no campo.

Em linhas gerais, a crise sanitária e os riscos de desabastecimento trazidos pela pandemia colocaram em questão não apenas a importância de construir sistemas de provisão às áreas urbanas – a partir de circuitos mais curtos, a fim de garantir a oferta de alimentos –, mas, ainda, a necessidade de promover o acesso da população a uma alimentação mais saudável – menos processada, mais diversificada e menos dependente de insumos químicos. Uma nova “geração” de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, tendo como eixo a alimentação, deverá necessariamente levar em conta essas condições.

REFERÊNCIAS

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Programa de aquisição de alimentos (PAA):** comida saudável para o povo. Brasília: ANA, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sIzFIe>>. Acesso em: 17 set. 2020.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 53-82.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **RESR**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, jan./mar. 2018.

_____. Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no Pronaf: do otimismo das linhas de crédito rural verde ao sonho frustrado do I Planapo. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 161-189, 2020.

59. Em um sistema agroflorestal, procura-se trazer para a atividade agrícola alguns serviços naturais dos ecossistemas. Com uma diversidade de espécies de plantas perenes e temporárias introduzidas uma mesma área, procura-se fazer uso da simbiose que pode existir entre estas. Quando esses sistemas diversificados se encontram em estágio avançado, ataques de pragas são menos frequentes, pois o próprio sistema agroflorestal dispõe dos vetores capazes de controlar o avanço de uma doença ou um ataque. Desse modo, emprego de técnicas ou produtos biológicos são usados esporadicamente.

ARAÚJO, G. C. *et al.* Cadeia produtiva da avicultura de corte: avaliação da apropriação de valor bruto nas transações econômicas dos agentes envolvidos. **Gestão & Regionalidade**, v. 24, n. 72, p. 6-16, set./dez. 2008.

ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **A desconstrução do Programa Cisternas foi tema de painel na Conferência Ethos 2020**. 10 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tWxy52>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BASTIAN, L.; WAQUIL, P. As transformações dos mercados de orgânicos na região meridional brasileira. **Obema**, 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3sR13nz>>. Acesso em 24 nov. 2020.

BAUER, M. *et al.* (Eds.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOLSONARO critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que ‘prejudicam’ nome do Brasil. **Folha de S. Paulo**, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/0NBnoC>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 28 dez. 2007.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012.

_____. Resolução nº 64, de 9 de novembro de 2018. Aprova o Plano Trienal do Seguro Rural – PTSR, do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para o período de 2019 a 2021. **Diário Oficial**, Brasília, n. 221, p. 6, 19 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1-58. 2019a.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2019-2020**. Brasília: Mapa, 2019b.

_____. **Seguro Rural**: programa de subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Relatório Geral 2018. Brasília: Mapa, 2019c.

_____. **Plano Safra 2020/2021**: o florescer de uma nova colheita. Brasília: Mapa, 2020a.

_____. **Seguro rural**: programa de subvenção ao prêmio do seguro rural. Relatório Geral 2019. Brasília: Mapa, 2020b.

_____. Decreto nº 10.375, de 26 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Bioinsumos e o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos. **Diário Oficial**, Brasília, p. 105, 27 maio 2020c.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 25, n. 6, jun. 2020d. Disponível em: <<https://is.gd/dmuHS7>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Acaba a vigência de mais duas MPs sobre créditos extras na pandemia. **Agência Câmara de Notícias**, 21 ago. 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3dZ5jgn>>. Acesso em: 21 out. 2020.

_____. Lei nº 14.048, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19. **Diário Oficial**, Brasília, n. 163, p. 6, 25 ago. 2020f.

BRUMER, A.; ANJOS, G. Gênero e reprodução social na agricultura familiar. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 12, p. 6-17, jan./jun. 2008.

CHIARA de, M. Com corrida às compras, supermercados já têm redução de produtos nas prateleiras. **Uol**, 18 mar. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3tMq04r>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA I CONFERÊNCIA NACIONAL, POPULAR, AUTÔNOMA: POR DIREITOS, DEMOCRACIA E SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!** 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3dYMjih>>. Acesso em: 17 set. 2020.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatório de gestão: exercício 2012**. Macapá: Conab, 2013.

_____. **Processo de modernização prevê desmobilização de 27 unidades da rede**. 23 maio 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2P1GG8O>> Acesso em: 18 mar. 2021.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES. **Aumento do número de benefícios negados pelo INSS**. 27 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vxz8eG>>. Acesso em: 18 mar. 21.

COPLE, J. Passar fome no Brasil é uma grande mentira', diz Bolsonaro. **O Globo**, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/3cKKyTU>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Auxílio Emergencial:** agricultores familiares podem se prejudicar com cadastro atual. 9 abr. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/3eTPnNa>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Brasil em crise: qual será o futuro? **Boletim de Conjuntura**, São Paulo, n. 23, jul./ago. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dQf4NU>>. Acesso em: 2 set. 2020.

_____. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos:** tomada especial de preços de agosto de 2020. São Paulo: Dieese, 2020b. (nota à imprensa). Disponível em: <<https://bit.ly/3dRUmNG>>. Acesso em: 28 set. 2020.

_____. **Brasil pós-pandemia:** mais do mesmo? Ideias urgentes para o futuro do trabalho e do meio ambiente. São Paulo: Dieese, 2020c. (Nota técnica, n. 240). Disponível em: <<https://bit.ly/3tYQQXl>>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a segurança alimentar e nutricional na crise da Covid-19:** PL 786A/2020 e propostas do Congresso Nacional. São Paulo: Dieese, 2020d. (Nota Técnica, n. 231).

_____. **Agricultura familiar e renda básica:** estimativas. São Paulo: Dieese, 2020e. Disponível em: <<http://bit.ly/2NxYCaM>>. Acesso em: 18 mar. 21.

FBSSAN – FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO. **De olho na alimentação escolar:** como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? Rio de Janeiro: FBSSAN; Recife: ASA, [s.d]. Disponível em: <<https://bit.ly/3cIKd45>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Estudantes da rede pública de Nova Petrópolis/RS recebem kits da alimentação escolar.** 16 jul. 2020a. Disponível em: <<http://bit.ly/2ODmiLy>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. **FNDE libera R\$ 393,7 milhões para alimentação escolar.** 6 nov. 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/3lwMeUT>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FIRMIANO, F. D. Quem lamenta os estragos se os frutos são prazeres: o bloco de poder agro do governo Bolsonaro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 364-387, jun. 2020.

FRAGA, A. Venda de alimentos orgânicos dispara no Brasil mesmo em meio à pandemia. **Globo Rural**, 13 set. 2020. Disponível em: <<http://glo.bo/3rZoiMk>>. Acesso em 10 nov. 2020.

FUNDAJ – FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Desertificação atinge 13% do semiárido brasileiro e ameaça conservação da caatinga**. 29 ago. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2P9KqVC>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: a agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 204p.

GRISA, C. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus – Entrevista com Catia Grisa (UFRGS). **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, jan./dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2QwVywU>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

GRISA, C.; PORTO, S. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2015. p. 155-180.

GUADAGNIN, J.; CABRAL, P. A agricultura familiar no Plano Safra 2020-2021. **Brasil de Fato**, São Paulo, 27 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32SJQ2d>>. Acesso em: 15 out. 2020.

HARGRAVE, J.; PAULSEN, S. Economia verde e desenvolvimento sustentável. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 9, n. 72, p. 25, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Anual**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. IPCA sobe 0,24% em agosto. **Agência IBGE**, 9 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qix2PQ>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. [s.d.]a. Disponível em: <<https://is.gd/yffWb>>.

_____. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. [s.d.]b. Disponível em: <<https://is.gd/ISpckr>>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão – Exercício 2019**. Brasília: Incra, 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Desmatamento e Covid-19 explodem em terras indígenas mais invadidas da Amazônia**. 1º set. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3tsjXwK>>. Acesso em 18 mar. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 24, 2016.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 25, 2018.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 26, 2019a.

_____. O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Nota de Política Social. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3ez3k1h>>.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Brasília, n. 27, 2020.

LAMEIRAS, M.; MORAES, M. Inflação. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 47, p. 1-9, 2020.

LIMA, S. K. *et al.* **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2538).

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea.** Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 520p.

MOTA, D. M.; SCHMITZ, H.; GUIMARÃES, J. F. Políticas públicas e estratégias de reprodução social: o PAA para mulheres no Nordeste e no Norte do Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 23, n. 2, p. 61-83, maio/ago. 2020.

NONNENBERG, M.; MARTINS, M.; CECHEIN, A. O que está acontecendo com os preços do arroz no Brasil? **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, v. 4, p. 1-6, 2020.

ORGANIS – ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO DOS ORGÂNICOS. **Enquete sobre o consumo de produtos orgânicos.** Curitiba: Organics, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bZsXZh>>. Acesso em 10 nov. 2020.

OXFAM BRASIL. **O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto.** São Paulo: Oxfam Brasil, 2020.

PINHEIRO, S. **Agroecologia 7.0.** 6 ed. Porto Alegre: Juquira Candiru Satyagraha, 2018.

PINTO, A. E. S. Inflação da comida explode sob pandemia de coronavírus, mostra OCDE. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2RU565t>>. Acesso em: 20 out. 2020.

PLOEG, J. W.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 39, n. 1, p. 133-173, Jan. 2012.

PORTILHO, F.; CASTAÑEDAM, M.; CASTRO, I. R. R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 99-106, 2011.

PREISS, P. *et al.* Os sistemas agroalimentares e crise Covid-19: é possível um cenário mais justo e equitativo? In: SANTOS, R.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas.** São Paulo: Alexa Cultural, 2020. p. 235-260.

RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; DENTZ, E. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 46, p. 9-26, 2019.

RIBEIRO NETO, C. P. **Formação política do agronegócio**. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2020.

SACCHET, S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de agosto. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 48, p. 1-17, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-200.

VILARINO, C. Agroflorestas geram mais lucro que soja e gado na Amazônia. **Globo Rural**, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3sQnk15>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

VALADARES, A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 69).

VALENTE, R. Discurso contra fiscalização do Ibama é apologia ao crime, diz presidente do órgão. **Folha de S. Paulo**, 13 dez. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3rZWw2m>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

WENZ JÚNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Covid-19 weekly epidemiological update**. Geneva: WHO, 29 Dec. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gy07Sn>>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Projetos de lei (PLs) apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até outubro de 2020, sobre o tema da agricultura familiar no contexto de pandemia

Projetos	Finalidade	Situação
PL nº 735	Abono a feirantes e agricultores familiares em isolamento impossibilitados de comercializar sua produção.	Convertido na Lei nº 14.048.
PL nº 787	Auxílio Emergencial financeiro aos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.	Apensado ao PL nº 735.
PL nº 886	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares.	Apensado ao nº PL 735.
PL nº 1.031	Renda Cidadã Emergencial para famílias em vulnerabilidade social.	Apensado ao PL nº 698.
PL nº 1.734	Seguro emergencial aos agricultores familiares em vulnerabilidade social e econômica.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.322	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares para mitigar os impactos socioeconômicos.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.336	Medidas emergenciais de amparo aos pescadores, aquicultores e marisqueiros.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 1.481	Suspensão da cobrança de empréstimos de financiamento de imóveis rurais.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 1.543	Autorização de prorrogação de dívidas dos agricultores familiares pelo período mínimo de doze meses em decorrência da pandemia.	Aguardando despacho do presidente da Câmara.
PL nº 1.556	Medidas emergenciais de assistência aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.557	Auxílio Emergencial financeiro aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.558	Incentivo emergencial para aquisição de produtos da agricultura familiar.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.663	Estende o Auxílio Emergencial para agricultores familiares que estão no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e agricultores que estão em municípios com calamidade por fatores climáticos.	Apensado ao PL nº 787.
PL nº 1.729	Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares.	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 1.784	Suspende reintegração de posse rural.	Apensado ao PL nº 1.684.
PL nº 1.842	Cria o Programa de Compra de Alimentos do Pequeno Agricultor (Procapa).	Apensado ao PL nº 1.558.
PL nº 2.044	Isenção de até seis meses da parcela de consumo de energia elétrica de pequenos agricultores destinada à atividade de irrigação e aquicultura durante o período da pandemia.	Aguardando despacho da Câmara dos Deputados.
PL nº 2.235	Cria o Fundo de Garantia Safra e institui o benefício Garantia Safra.	Encaminhado à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

(Continua)

(Continuação)

Projetos	Finalidade	Situação
PL nº 2.239	Prorroga validade dos contratos agrários enquanto durar o período de calamidade pública.	Aguardando despacho do presidente da Câmara. Sem apensados.
PL nº 2.265	Isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para imóvel localizado em municípios que declararam estado de emergência ou calamidade pública homologado por autoridades competentes.	Aguardando designação de relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.
PL nº 2.887	Medidas emergenciais para pequenos e médios produtores e empreendedores	Apensado ao PL nº 886.
PL nº 3.102	Linha de crédito emergencial para refinanciamento de custeio e investimento contratados até 31 de dezembro de 2019.	Apensado ao PL nº 1.556
PL nº 3.220	Medidas emergenciais para o Plano Safra para os agricultores familiares prejudicados por problemas climáticos e por causa da pandemia da Covid-19.	Apensado ao PL nº 735.
PL nº 3.367	Auxílio financeiro temporário. Recursos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Apensado ao PL nº 1557.
PL nº 4.084	Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de telefones celulares e outros equipamentos eletrônicos adquiridos por extensionistas rurais, a serem usados para fazer uma estimativa dos efeitos da pandemia. Isenção vigente durante o período da pandemia.	Aguardando despacho pela Secretaria-Geral da Mesa.

Elaboração dos autores.

IGUALDADE RACIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

Um ano após o início da pandemia da Covid-19 no mundo, muito já se sabe em relação aos impactos diferenciados da crise sanitária e da crise econômica dela decorrente sobre os diferentes grupos da população. Diversas pesquisas têm demonstrado as desigualdades de gênero, raça ou classe, por exemplo, na vulnerabilidade à contaminação e à mortalidade pelo vírus, bem como nos efeitos sobre emprego e renda e, lamentavelmente, na fome, que tem retornado como uma realidade para parcelas específicas da população brasileira.² Tais impactos diferenciados não deveriam surpreender – mas, ao contrário, deveriam ser esperados e, portanto, passíveis de intervenções políticas que os minimizassem –, uma vez que as desigualdades raciais, sociais e de gênero estruturam historicamente a sociedade brasileira. Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 ao se instalar no Brasil, em março de 2020, não o faz sobre uma página em branco, mas encontra uma sociedade profundamente desigual, e é a partir deste terreno que ela exerce seus efeitos, evidenciando e aprofundando as desigualdades que marcam nosso país.

Neste capítulo serão abordados, especialmente, os efeitos desiguais da pandemia sobre negros e brancos, considerando, evidentemente, as interseções com os marcadores de gênero e classe das populações. Para uma análise dessa natureza, é preciso reconhecer e considerar, antes de mais nada, as condições estruturais de maior vulnerabilidade a que o povo negro brasileiro se encontra submetido nas mais diversas áreas da vida social e cotidiana, desde as desigualdades no âmbito educacional e do trabalho, até as desigualdades de acesso a serviços de saneamento básico, de saúde e à violência que atinge essa população com muito mais intensidade. É este cenário de racismo estrutural – e não aspectos da biologia destes grupos – que torna a população negra particularmente vulnerável à pandemia da Covid-19, seja no que se refere aos efeitos em termos de saúde (morbimortalidade), seja no que diz respeito aos efeitos econômicos, os quais podem também resultar em mortalidade pela fome, pela pobreza e pela falta de acesso a condições mínimas de garantia da vida.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/igualdaderacial>

2. Algumas dessas pesquisas são citadas neste texto, podendo-se destacar, ainda, entre outros, Silva, Lima Júnior e Abreu (2021), Codeplan (2020), PUC-RJ (2020), Rocha (2020).

As mortes evitáveis³ provocadas pelo vírus acumulam-se, portanto, nesse contexto, às mortes que começam a aparecer pela fome e pela pobreza. Além disso, essas mortes se somam, no mesmo período, às constantes dores provocadas por outras mortes evitáveis pela violência do Estado, que têm nos casos do assassinato de George Floyd, pela polícia de Minneapolis (Estados Unidos), e na chacina do Jacarezinho, resultante da ação da polícia do Rio de Janeiro, dois lamentáveis marcos. Estas duas epidemias – da Covid-19 e da violência estatal – se inter cruzam em 2020/2021 e serão também analisadas neste texto, na seção 3.

Antes, porém, na seção 2 deste capítulo, pretende-se entender qual era a situação das políticas de igualdade racial no momento pré-pandêmico, bem como quais eram as condições de inserção social e econômica da população negra brasileira que, como se poderá notar ao longo do texto, já vinham em situação de piora ao longo dos últimos anos, resultando em retrocessos ou em freios ao processo de promoção da igualdade racial. Importante ter em vista que a introdução da agenda de igualdade racial na esfera pública produziu mudanças incrementais nas instituições, contribuindo para a elaboração de novos discursos e inovadoras formas de ação. Porém, os sentidos e as orientações das políticas adotadas para o enfrentamento da discriminação e os seus efeitos foram alterados em período recente. Também ocorreram alterações conjunturais, tanto de natureza política quanto econômica, com reflexos na trajetória dos indicadores sociais da população negra e na inserção institucional da pauta racial, que perdeu força significativa na agenda pública e dos executivos de forma geral. Por esse motivo, não é possível adotar uma narrativa linear a respeito do modo como as discriminações foram oficialmente lidas e as ações públicas adotadas para combatê-las. Se o alargamento da agenda da promoção de igualdade racial na esfera pública encontra obstáculos em cenários de crise, sejam estas econômica ou políticas (como as vivenciadas nos anos mais recentes, especialmente a partir de 2015), é fundamental entender como a estas crises se soma, mais recentemente, uma crise sem precedentes provocada pela pandemia do coronavírus. Isto especialmente em um cenário no qual as políticas públicas de apoio e proteção socioeconômicas vêm se mostrando morosas e insuficientes. Tais fragilidades tornam-se ainda mais latentes quando lançamos o olhar sob a população negra.

Vale destacar que as medidas e os desafios elencados aqui não têm a pretensão de esgotar o tema. Cumpre frisar que a política de promoção da igualdade racial é

3. Evitáveis porque poderiam inexistir diante de atuação mais eficiente do Estado, como no fortalecimento do sistema de saúde pública ou em um plano de enfrentamento e imunização eficientes contra a Covid-19. Resultam, portanto, no contexto atual, de uma estratégia de enfrentamento do coronavírus que foi conduzida, no Brasil, de forma desarticulada entre os diferentes níveis federativos, muitas vezes em desacordo com as evidências científicas disponíveis, a exemplo das constantes disputas em torno da necessidade do uso de máscaras, da indicação de medicamentos comprovadamente inadequados, da importância do distanciamento social e, mais recentemente, da necessidade da vacinação ampla e ágil. Ver capítulo *Saúde* deste periódico para mais informações.

e sempre será uma agenda em aberto. Por mais eficazes que sejam as medidas e as iniciativas adotadas, uma sociedade deve sempre estar preparada para dar respostas de forma efetiva ao que não cessa de acontecer, a despeito das institucionalidades propositivas e repressivas já consolidadas. Pretendemos, assim, identificar as contradições do Estado brasileiro a respeito de problemas que lhe cabem responder, bem como as insuficiências de suas próprias respostas. Recorde-se que quando um Estado se propõe a adotar medidas para combater o racismo, este também é/deve ser objeto das transformações que pretende produzir.

2 CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL EM 2019: A DESIGUALDADE RACIAL NO PRÉ-COVID

A sociedade brasileira se organiza e se estrutura a partir de desigualdades, como as de raça, classe e gênero. Foi a partir deste modelo de desenvolvimento que os espaços sociais foram abertos ou fechados a determinados grupos, que estes grupos foram considerados mais ou menos cidadãos e que suas necessidades foram consideradas mais ou menos relevantes na agenda pública, sendo mais ou menos merecedores de políticas que promovessem melhorias nas suas condições de vida. O contexto político social que precedeu a pandemia da Covid-19 – e que possibilitou entender como e porque foram os negros, as mulheres e as populações de mais baixa renda os mais afetados pelas consequências da crise econômica e sanitária daí decorrentes – não é, portanto, um contexto de todo circunstancial. As desigualdades raciais existentes neste momento pré-pandêmico e a forma como estas temáticas vinham sendo tratadas no âmbito do Estado refletem um momento em que uma conjuntura desfavorável reforçou uma condição estrutural de desigualdade. Nesta seção procuraremos trazer estas reflexões, permitindo aos leitores e às leitoras situarem-se no campo, antes de entrarmos propriamente nos efeitos da pandemia sobre o povo negro brasileiro.

2.1 O discurso da democracia racial novamente em ação na pré-pandemia: o desmonte do arcabouço institucional para o enfrentamento ao racismo estrutural

A institucionalização de políticas para a igualdade racial em âmbito federal consolida-se nos primeiros anos do século XXI, ainda que de forma insuficiente, diante da dimensão do significado do racismo estrutural neste país. As importantes conquistas obtidas na Constituinte, as intensas mobilizações do movimento negro e da sociedade civil na década de 1990 e a participação do Brasil na II Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que aconteceu na cidade de Durban, na África do Sul, foram processos fundamentais para a inserção da questão racial na agenda pública (Silva e Goes, 2013; Barros, 2016) a despeito da manutenção da exclusão de negros e negras dos espaços formais de tomada de decisão.

Todo esse movimento de institucionalização da política responde ao – e encontra eco no – movimento impulsionado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que tradicionalmente persegue a construção de esferas públicas ancoradas em regimes jurídicos antidiscriminatórios como um dos pilares do sistema internacional dos direitos humanos. Por meio de convenções destinadas à proteção e à promoção dos direitos de grupos socialmente discriminados, o sistema internacional vem impulsionando a assunção de renovados compromissos pelos países para garantir a todas as pessoas a possibilidade do gozo de direitos em contextos capazes de dar sustentabilidade a regimes pacíficos e efetivamente democráticos.

A década de 1960 ficou especialmente marcada pela construção de respostas políticas importantes na direção do combate ao racismo e à discriminação racial pelo mundo. Impulsionada pela luta pelos direitos civis das organizações negras norte-americanas, pela contestação crescente ao *apartheid* na África do Sul e pelas lutas de libertação dos países africanos diante dos regimes coloniais, o Sistema ONU passou a posicionar-se de forma mais efetiva em favor do fim dos regimes segregacionistas e das políticas que lhe serviram de esteio. A entrada maciça de novos membros no interior da ONU – sobretudo, os países africanos recém-independentes – deu impulso a uma agenda antidiscriminatória relevante, merecendo destaque a aprovação, em finais dos anos 1960, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – CERD⁴ (Silva e Goes, 2013).

Ainda que o Brasil tenha aderido à CERD logo após seu lançamento, em 1968, foi apenas em 2002 que o governo brasileiro respondeu – em termos concretos, embora pouco efetivo – às diretrizes da convenção, com o lançamento do Programa Nacional de Ações Afirmativas, editado por meio do Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Primeira ação afirmativa voltada à garantia de patamares mínimos de ingresso dos negros no mundo do trabalho, o programa previa a adoção de metas percentuais de acesso aos cargos comissionados da administração pública federal, além de instituir incentivos às empresas privadas que recebessem recursos públicos e aderissem aos objetivos inclusivos do programa. A única iniciativa concreta surgida no interior deste programa que perdura até os dias atuais é o Programa Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia, do Instituto Rio Branco,

4. O público-alvo dos dispositivos da CERD abrange não só a população negra, como também outros grupos sociais que são titulares de direito de políticas antidiscriminatórias. Povos ciganos, comunidades tradicionais, quilombolas, comunidades religiosas de matriz africana, imigrantes e refugiados também têm sido consideradas pelo sistema, espelhando de forma mais fidedigna o perfil dos processos discriminatórios na atualidade, em que fenômenos como a migração, o refúgio e a condição de apátrida passaram a pautar a agenda de inúmeros países que figuram como signatários da convenção. A CERD foi adotada pela Resolução nº 2.106-A da Assembleia Geral da ONU, em 21 de dezembro de 1965, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, a convenção foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968, vigorando desde 4 de janeiro de 1969. A despeito de estar em vigor a aproximadamente cinquenta anos, o Brasil pronunciou-se oficialmente apenas duas vezes a respeito do cumprimento dos seus dispositivos.

que visa ampliar as chances de ingresso de negros à diplomacia por meio do aporte de recursos destinados ao custeio de seus estudos para o certame.

A criação da Secretaria de Políticas para a Igualdade Racial (Seppir) em 2003, ligada à Presidência da República (PR), assinalou a entrada decisiva da questão racial como um problema público complexo, que deveria ser enfrentado de forma transversal por todas as áreas governamentais. A agenda de políticas para a igualdade racial conquistou avanços importantes na sua institucionalização nos anos seguintes à criação da Seppir. No campo dos arranjos de gestão e de implementação da política, também em 2003, foi criado, por meio da Lei nº 10.678/2003, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), colegiado que, além de contribuir com a transversalização da política, também propicia a representação da sociedade civil na proposição de políticas públicas. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), instituída pelo Decreto nº 4.886/2003, definiu os objetivos, os princípios, as diretrizes e as ações gerais para as políticas de promoção da igualdade racial, enquanto o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), aprovado em 2009 (Decreto nº 6.872), organizou em doze eixos os principais objetivos que deveriam ser alcançados pelas diversas pastas do executivo federal. Com o propósito de articular, coordenar e estimular a adoção de políticas para a igualdade racial junto aos demais entes da Federação foi instituído, em 2013, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).

O Sinapir é um complexo arranjo institucional coordenado pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade racial em âmbito nacional. Além dos entes federados, o Sinapir também prevê o engajamento nas políticas de promoção da igualdade racial da sociedade civil da iniciativa privada, dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e das defensorias públicas (Brasil, 2013). A gestão democrática constitui-se em um dos princípios orientadores do Sinapir, logo, a participação da sociedade civil por meio dos conselhos e das conferências de promoção da igualdade racial constitui-se em um dos pilares do sistema. A desconcentração e a descentralização também se conformam princípios organizadores do Sinapir, o que significa que não apenas os demais órgãos e as entidades da administração pública federal compartilharão a implementação e o acompanhamento das políticas setoriais de promoção da igualdade racial, como o farão em conjunto e articulação com a participação dos demais entes federados (Brasil, 2013).

Ainda em 2010, como resultado da ação e articulação da Seppir junto aos demais poderes, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) foi aprovado, estabelecendo que o poder público deveria atuar enquanto promotor da igualdade de oportunidades. De modo geral, porém, o texto do estatuto, embora estabeleça compromissos, é excessivamente vago e genérico, consistindo-se em norma de eficácia contida, cuja efetividade demanda normas específicas posteriores (lei especial). A supressão de todos os termos que vinculassem a administração pública à adoção

de ações afirmativas e o veto a medidas de estímulo que garantam a contratação preferencial de profissionais negros em percentual previamente fixado retirou do texto final sua capacidade de alterar efetivamente trajetórias laborais.

A principal iniciativa efetivamente adotada em matéria de inserção da população negra no mundo do trabalho foi a Lei nº 12.990/2014, mais conhecida como Lei de Cotas no Serviço Público. O referido dispositivo reserva 20% das vagas nos certames da administração pública federal para candidatas(os) negras(os). Trata-se da primeira política de ação afirmativa em nível federal fundada exclusivamente no critério de raça/cor (Silva e Silva, 2014; Mello e Resende, 2019). Há, contudo, dois óbices à efetividade destes dispositivos: de um lado, as atuais políticas em curso, imprimindo nova dimensão à participação do Estado enquanto ente promotor de políticas de bem-estar, vêm contribuindo para a diminuição expressiva no número de concursos públicos; de outro lado, alguns concursos, a exemplo dos realizados pelas instituições públicas federais de ensino, costumam fracionar as vagas disponíveis, o que diminui o impacto da lei, já que as cotas somente se aplicam em certames com mais de três vagas.⁵ O governo brasileiro editou ainda o Decreto nº 9.427, de 28 de junho de 2018, reservando 30% das vagas oferecidas nas seleções para estágio a candidatas(os) negras(os) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto reproduziu, porém, os mesmos problemas apontados na Lei nº 12.990/2014, condicionando a reserva ao número mínimo de três vagas no processo seletivo.

O avanço da institucionalidade das políticas para a igualdade racial nas duas primeiras décadas do século XXI, contudo, foi acompanhado de disputas, conflitos e resistências, que se deram nos mais diversos ambientes da sociedade. Ao fazer um resgate dos principais projetos de lei (PLs) que incidiram sobre os dez anos de tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, Silva, T. (2012) mostra como as diversas concepções sobre a temática reverberaram no Parlamento e impactaram o texto final do estatuto que, apesar de trazer avanços importantes, deixou de fora propostas que incidiriam de forma mais profunda na reparação das desigualdades raciais, como a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial, a reserva mínima de 30% das vagas a cargos eletivos para candidaturas afrodescendentes e o estabelecimento mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de televisão. Por seu turno, avanços importantes foram conquistados como a Emenda Constitucional (EC) nº 72/2013, que garantiu a todos(as) os(as) trabalhadores(as) domésticos(as), que em grande maioria são mulheres negras, os mesmos direitos já assegurados às demais categorias profissionais, e as Leis

5. Levantamento elaborado por Mello e Resende (2019), a partir da análise de mais de 3 mil editais de concursos para o magistério superior, ocorridos entre 9 de junho de 2014 e 31 de janeiro de 2018, mostra que, do total de vagas disponíveis, apenas 4,93% foram reservadas a candidatas(os) negras(os). Este dado é resultado do fracionamento das vagas, tornando inócuo a medida justamente no lugar em que as ações afirmativas nasceram enquanto experiência política no Brasil.

n^{os} 12.711/2012 e 12.990/2014, as quais, respectivamente, dispõem sobre a reserva de vagas para os(as) negros(as) em universidades federais e instituições federais de ensino técnico e médio⁶ e regulamenta a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal.

Para além desses importantes instrumentos normativos – que resultaram, especialmente a políticas de cotas nas universidades, em mudanças concretas –, a Seppir pouco conseguiu fazer em termos de políticas voltadas para a população negra, em relação ao que previa o Estatuto da Igualdade Racial (Abreu e Lima Júnior, 2020; Lima Júnior, 2019; Silva, T., 2012; Silva e Silva, 2011). Necessário frisar, porém, que se considerarmos que a democracia racial foi a interpretação oficial do Estado brasileiro durante a maior parte do período republicano, não foram pouco relevantes os efeitos materiais e simbólicos que uma postura sensível às desigualdades raciais⁷ produziu em período recente. A abertura da esfera pública para esta pauta deu resultado à criação de um ministério, um estatuto da igualdade racial e políticas que impactaram a experiência de vida de milhares de negros. A adoção de ações afirmativas no serviço público, por sua vez, abriu espaço para efetivar a democratização das estruturas de poder, mas os seus efeitos mais candentes dependem do modo como as responsabilidades estatais serão redefinidas a partir de processos políticos ainda em curso. Algumas ações foram instrumentalizadas e apropriadas por indivíduos e coletivos negros para expandir as possibilidades de alterar suas próprias realidades e percursos. Parte destas ações, agenciadas pela Seppir, produziram públicos e sujeitos capazes de defendê-las, permitindo que políticas fossem mantidas mesmo diante de uma correlação de forças adversa à sua permanência (Abreu e Lima Júnior, 2020; Silva e Goes, 2013).

No entanto, do mesmo modo que outras pautas transversais, as políticas para a igualdade racial começam a sofrer um processo de perda de institucionalidade e espaço na agenda pública e governamental a partir de 2015, quando a Seppir é fundida a outras pastas no Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Em 2016, a pauta da juventude também é integrada ao ministério, que passa a ser denominado como Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH). Apesar de esforços argumentativos e pouco convincentes do governo no sentido de que a fusão das pautas favoreceria uma sinergia de ações no intuito de somar esforços

6. A Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas Raciais para ingresso no ensino superior, tem por função precípua combater desigualdades raciais no acesso às universidades, tendo em vista que apenas dois em cada cem jovens negros(as) brasileiros com idade entre 18 e 24 anos frequentavam o ensino superior em 1995, enquanto nove em cada cem brancos(as) o faziam. Após a Lei de Cotas nas universidades, o ingresso de negros(as) se alargou exponencialmente, alcançando, em 2017, o percentual de 47,3% de negros(as) ali inseridos (Silva, 2020).

7. Esta postura por vezes também é chamada de postura “pró-negros”, referindo-se, da mesma forma, às políticas públicas destinadas à população negra para a promoção (ou busca) por igualdade racial, a exemplo o Estatuto de Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), Lei de Cotas nas universidades públicas (Lei nº 12.711/2012) e Lei de Cotas na administração pública federal (Lei nº 12.990/2014).

entre as diferentes áreas (Brasil, 2016b), a partir desta fusão,⁸ assiste-se a uma perda gradual da incipiente e insuficiente institucionalidade e capacidade de ação e influência dos instrumentos construídos para a gestão da política de promoção da igualdade racial no Brasil.

Em edições anteriores deste boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* – BPS (Abreu e Lima Júnior, 2020; Lima Júnior, 2019), foi enfatizado como o avanço das políticas na área da promoção da igualdade racial ganharam fôlego e institucionalidade a partir de 2003, mas avançaram nas primeiras duas décadas do século XXI em um ritmo inconstante e aquém dos desafios que a superação do racismo estrutural em nossa sociedade exige. Na edição número 27 deste BPS (Abreu e Lima Júnior, 2020), foi especialmente explicitado como, a partir de 2015, as crises econômica e política afetaram duplamente a população negra. Primeiro pela redução das condições gerais de produção e reprodução da vida, que, agravadas pelas políticas de ajuste fiscal, causaram forte impacto na redução dos gastos sociais, atingindo sobremaneira as populações mais dependentes da oferta pública de serviços. Em uma segunda vertente, mas também como “resposta” a esta dupla crise, está a agenda antidiscriminatória, que, mesmo tendo sido fortalecida na primeira quinzena do século XXI, nunca ocupara espaço central de transversalização da temática, tendo sido ainda mais enfraquecida, com a extinção da Seppir e a integração da agenda de políticas para a igualdade racial no MMIRJDH. Como resultado, já em 2015, o orçamento da Seppir passou a apresentar cortes sucessivos (Abreu e Lima Júnior, 2020).

A partir do ano de 2019, com o início de nova gestão no governo federal, a pasta do Executivo federal responsável pela pauta da promoção da igualdade racial passa a integrar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). O Decreto nº 10.174/2019 previu as seguintes temáticas vinculadas a esse ministério: direitos da mulher, direitos da família, direitos da criança e do adolescente, direitos da juventude, direitos do idoso, direitos da pessoa com deficiência, direitos da população negra e das minorias étnicas e sociais. À evidente perda de poder político e institucional da agenda de igualdade racial soma-se não apenas a perda de recursos orçamentários, financeiros e humanos, mas, principalmente, a tentativa de desmonte da agenda de igualdade racial no campo simbólico-teórico. Há, nesse sentido, uma tentativa de desqualificação da desigualdade racial enquanto um problema público estrutural a ser enfrentado com políticas públicas, a partir da construção de uma narrativa reacionária de democracia racial segundo a qual o Brasil seria um país miscigenado onde o racismo não seria estruturante das desigualdades, mas, sim, um problema isolado a certas pessoas com comportamentos desviantes. A declaração do presidente da Fundação Cultural Palmares (FCP), por ocasião do

8. Como melhor tratado na edição de número 24 deste periódico.

Dia da Consciência Negra de 2020, questiona a existência do racismo estrutural e reafirma a ideia de que o racismo aconteceria no Brasil apenas em casos isolados:

Não existe racismo estrutural no Brasil; o nosso racismo é circunstancial – ou seja, há alguns imbecis que cometem o crime. A “estrutura onipresente” que dia e noite oprime e marginaliza todos os negros, como defende a esquerda, não faz sentido nem tem fundamento (Sérgio..., 2020).

A fala do presidente da FCP foi endossada pelo vice-presidente e pelo presidente da República. Também por ocasião do Dia da Consciência Negra de 2020, o vice-presidente, ao ser indagado pelos jornalistas se o espancamento até a morte de João Alberto Silveira Freitas nas dependências de um conhecido supermercado na cidade de Porto Alegre, no dia 19 de novembro de 2020, derivaria de uma violência gerada por um componente racial, emitiu as seguintes palavras: “Digo com toda a tranquilidade: não existe racismo no Brasil. É uma coisa que querem importar, mas aqui não existe” (Não existe..., 2020).

Ainda que, em maio de 2021, o presidente da República tenha ratificado a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Formas Correlatas de Intolerância (Vilela, 2021), em seus discursos fica evidente o entendimento de que o racismo não existe como condição estrutural da sociedade brasileira, mas como uma manifestação individual de indivíduos erráticos, ou homens maus, como pode ser visto em seu discurso por ocasião da Cúpula do G20, no dia 21 de novembro de 2020:

O Brasil tem uma cultura diversa, única entre as nações. Somos um povo miscigenado. Brancos, negros e índios edificaram o corpo e o espírito de um povo rico e maravilhoso. Em uma única família brasileira podemos contemplar uma diversidade maior do que países inteiros (...).

Como homem e como presidente, enxergo todos com as mesmas cores: verde e amarelo! Não existe uma cor de pele melhor do que as outras. O que existem são homens bons e homens maus; e são as nossas escolhas e valores que determinarão qual dos dois nós seremos (Discurso..., 2020).

O ideário da democracia racial, ainda que sustente de forma abstrata os valores da igualdade entre brancos, negros e indígenas, acaba por desproblematizar as desigualdades sociais entre os diversos grupos étnico-raciais enquanto um problema público, com raízes profundas na histórica apropriação de riquezas e poder de alguns grupos em detrimento de outros. Essa imagem joga para o campo do privado a prática de atos racistas e oculta o racismo institucional⁹ presente nas instituições estatais e o racismo estrutural que constitui todo o tecido social brasileiro. O reconhecimento

9. De acordo com Sílvia de Almeida (2019), o racismo institucional é aquele que nega ou dificulta o acesso ou a permanência de negros nas mais distintas instituições, não promovendo, assim, uma burocracia participativa. As instituições, enquanto espaço de interação, são também aparelhos ideológicos, nos quais as práticas do racismo são reproduzidas. Quando esses arranjos racistas estruturam a dinâmica dessas instituições, tem-se configurado o racismo institucional.

do racismo estrutural enquanto eixo organizador da sociedade e estruturador das relações sociais, políticas e econômicas é a premissa para uma ação governamental voltada para o enfrentamento das desigualdades raciais como um problema público. A ênfase no discurso da democracia racial além de solapar as bases conceituais para uma ação do estado no enfrentamento às desigualdades raciais constitui-se em esteio para o avanço e para o aprofundamento do desmonte das políticas públicas na área da igualdade racial, funcionando “como ideário estruturante da nossa sociedade, ganha(ndo) força e relevo no discurso contrário à adoção de políticas públicas ditas específicas para a população negra” (Theodoro, 2008, p. 168).

Essa desconstrução discursiva-simbólica das desigualdades raciais e da existência do racismo constitui-se em um dos pés que sustentam o desmonte das políticas de igualdade racial. Bauer e Knill (2012, p. 35) definem este processo de desmonte a partir dos seguintes termos:

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.

Nesse sentido, observa-se um processo de desmonte das políticas públicas de igualdade racial no Brasil em triplo movimento, descritos a seguir.

- 1) O primeiro movimento se dá no campo da redução das capacidades institucionais, o que afeta as esferas organizacionais e administrativas da política, com a redução de orçamento, de pessoas, de programas, de política, o esvaziamento de conselhos, a não realização de conferências, o apagamento das informações disponíveis nos portais eletrônicos, entre outros.¹⁰ Esse movimento de perda de institucionalidade teve um marco importante no ano de 2015, quando a Seppir passou a integrar o MMIRDH, e se aprofundou nos anos seguintes.
- 2) O segundo movimento acontece no plano simbólico-ideológico, reforçado a partir de 2019, quando um discurso sistemático institucionalizado retrocede à tese da democracia racial e nega a existência do racismo estrutural, em uma clara tentativa, portanto, de desconstruir a problemática do racismo enquanto questão pública coletiva a ser enfrentada pelo Estado brasileiro, constituindo-se, portanto, em uma tentativa de apagamento do acúmulo que vem sendo edificado nessas duas últimas décadas no campo da educação, da saúde, do trabalho, e da própria organização e funcionamento do Estado para o enfrentamento do racismo estrutural.

10. Ver, a esse respeito, Câmara dos Deputados (2020).

- 3) O terceiro movimento se dá pela estratégia de desmonte por *default*, na qual os tomadores de decisão não declaram abertamente a intenção de acabar com a política e utilizam como táticas o desamparo, a desassistência, a não tomada de decisão, a negligência, uma vez que a declaração explícita pela opção do desmonte teria um alto potencial de politização do debate (Bauer e Knill, 2012).

A análise de tal processo de desmonte ainda está sendo sistematizada por pesquisadores(as) da área, para que se possa ter ideia da quantidade de recursos, programas e incentivos que se deixou de destinar para a agenda de igualdade racial no Brasil a partir de 2019. Alguns elementos para o desmonte via redução das capacidades estatais e também via plano simbólico, contudo, foram levantados anteriormente e podem ser reforçados quando se analisam as mudanças nos últimos planos plurianuais (PPAs)¹¹ e nos recursos orçamentários destinados às políticas para promoção da igualdade racial.

A inclusão da temática de igualdade racial no PPA, no início dos anos 2000, possibilitou que o compromisso estatal com o enfrentamento às desigualdades raciais pudesse ser acompanhado pela burocracia e pela sociedade civil organizada de forma clara e transparente, já que é este instrumento que traduz a estratégia de uma determinada gestão para as políticas ali apresentadas. O novo PPA 2020-2023, contudo, apresentou mudanças expressivas nos instrumentos de planejamento e nas decisões sobre como e quanto investir nas políticas voltadas para a igualdade racial e o combate ao racismo. Enquanto o PPA 2016-2019, por exemplo, tinha como uma de suas diretrizes a “garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero” (Brasil, 2016a, art. 4, inciso III), e, portanto, compreendia a existência de disparidades estruturais na sociedade brasileira, no PPA 2020-2023 foram retirados os termos *desigualdades regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero* e os aspectos relacionados à redução de desigualdades foram descritos de forma genérica. Ou seja, de forma explícita, o enfrentamento às desigualdades raciais foi retirado da estratégia de governo. Ainda que a instituição de tais diretrizes possa ser entendida como de natureza mais simbólica do que produtora de efeitos reais em termos de implementação de políticas e mudanças concretas na vida dos cidadãos, como já se mencionou

11. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece em seu art. 165 os principais instrumentos para o orçamento do governo federal, quais sejam, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Previsto como instrumento de planejamento governamental de médio prazo, o PPA da União é instituído por meio de lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República. Nesse documento, são estabelecidas as diretrizes, as metas e os objetivos que deverão ser seguidos pela administração pública pelo período de quatro anos, e é nesse momento do ciclo orçamentário “que ocorre a materialização do programa de governo” (Vieira, Cabral e Oliveira, 2004). No ano subsequente ao ano das eleições federais (que no Brasil, coincidem com as eleições estaduais), o PPA começa a ser planejado. Uma de suas principais características é ultrapassar em um ano o período do mandato do governo vigente, com o intuito de manter um mínimo de continuidade entre as ações e evitar reformas radicais do Estado, que poderiam ser realizadas por uma gestão diferente da que o elaborou.

anteriormente, o desmonte das políticas via desconstrução dos símbolos e dos elementos narrativos que as sustentam são também determinantes no processo.

O *Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023* (Brasil, 2019a) argumenta que a exclusão das agendas transversais do PPA 2020-2023 foi motivada pela *simplificação metodológica* do instrumento, e que essas agendas seriam implementadas pela criação de grupos de trabalho ou pelos próprios órgãos executores da agenda, vejamos o texto integral:

Agendas transversais no PPA 2020-2023. O PPA 2020-2023, devido a simplificação metodológica no sentido de tornar o plano mais estratégico para o governo, não possui atributos que possibilitem a divulgação de informações organizadas por “agendas transversais”. Essas agendas, como é o caso da Primeira Infância, serão coordenadas mediante a criação de grupos de trabalho ou pelos próprios órgãos executores da agenda (Brasil, 2019a, p. 22).

Ainda que a explicação formal seja no sentido de *simplificar* o instrumento de planejamento orçamentário, chama atenção, na análise do PPA vigente, a ausência de qualquer menção mais geral a políticas ou ações a serem desenvolvidas para a população negra no âmbito do programa do MMFDH, ministério ao qual a temática encontra-se vinculada, por meio da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR). Segundo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop),¹² em 2020, o único programa¹³ do MMFDH previsto no PPA foi o programa *Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos*, cujo foco é o amparo à família. Este programa possui dezenove ações, das quais apenas uma, a ação 6440 (Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais), trata sobre o tema racial. Essa ação, porém, é direcionada especificamente para a população quilombola, um público que, a despeito de sua relevância, não representa a totalidade da população negra no Brasil. Não há qualquer menção a palavras e/ou expressões como *negros, população negra, racismo, mulheres negras ou igualdade racial* em sua diretriz, objetivo ou meta. Também não há qualquer ação direcionada para a população negra não quilombola, o que evidencia a invisibilidade da questão no documento.¹⁴

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2YNTjpP>>.

13. O fato de contar com apenas um programa para cobrir a vasta gama de temas sob a responsabilidade do MMFDH, além de invisibilizar a temática racial, traz outras consequências, entre as quais: i) maior dificuldade de controle social sobre as prioridades, a execução orçamentária e financeira e a atuação pública do órgão; ii) menos transparência nas ações específicas; e iii) prejudica a condução de planejamento que abarque todas as áreas presentes no MMFDH.

14. Para uma lista das ações que compõem o Programa Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, ver o capítulo de *Igualdade de Gênero* neste periódico.

Mesmo a inclusão de uma ação para a população quilombola pouco representa em termos de comprometimento do governo federal em relação ao tema, dado o pífio orçamento dedicado à sua execução. Segundo o Painel do Orçamento Federal, a ação 6440 teve dotação inicial¹⁵ de R\$ 115 mil, em 2020. Esse valor chegou a ser empenhado ao longo do ano, mas até o final de 2020 nada havia sido liquidado nem pago.¹⁶ Apesar da existência desta ação orçamentária, o MMFDH não possui política pública específica com foco nas comunidades quilombolas, o que equivale a dizer que não há planejamento específico para a promoção desta pauta, e ainda que:

- (1) A alocação de recursos é definida de maneira discricionária pelos gestores públicos, durante o ano fiscal, dando poderes para estes gestores de contemplar ou não os quilombolas nos programas orçamentários;
- (2) Uma vez que não há desenho de política pública para quilombolas no PPA, também não existem metas e indicadores que tornem o orçamento mais eficaz, eficiente e efetivo na promoção de direitos e proteção destas comunidades;
- (3) A ausência de planejamento, metas, indicadores e orçamento específico acarreta prejuízo para o monitoramento por parte dos próprios gestores públicos – para avaliar as ações e aperfeiçoá-las, corrigindo possíveis distorções –, mas também pela sociedade civil, que não consegue visualizar, pelas plataformas oficiais, a alocação dos recursos para os quilombolas em sua integralidade (Zirgoni, 2020, p. 3).

Após realização de buscas no Programa 5034,¹⁷ utilizando como palavra-chave *racismo, igualdade racial, combate à discriminação e comunidades tradicionais de matriz africana*, localizamos nas ações 21AR - Promoção e defesa de direitos para todos e 21AT - Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos¹⁸ apenas no nível de seus planos orçamentários, algumas ações voltadas para a promoção da igualdade racial, o que reforça a invisibilidade da temática no PPA 2020-2023 e a baixa possibilidade de controle social e acompanhamento das ações do órgão.¹⁹ No quadro 1, estão dispostas as informações encontradas.

15. Dotação inicial é o valor que consta no orçamento, definido após negociação entre o Poder Executivo e o Congresso.
16. A execução da despesa na ação orçamentária pode ser acompanhada na página do portal da transparência. Disponível em: <<https://bit.ly/3e0w6rm>>.

17. As buscas foram feitas no site: <<https://bit.ly/3cPiJug>> por plano orçamentário (PO). O PO é um dos campos/atributos que compõe a identificação orçamentária, que tem por finalidade permitir um maior detalhamento da ação orçamentária. Os atributos dos programas mais facilmente identificáveis e cuja execução orçamentária são mais transparentes e sujeitas, portanto, ao acompanhamento social, são as ações. Manter ações genéricas e detalhar sua execução por meio dos POs acaba não só por invisibilizar a política, mas, especialmente, por dificultar a transparência e o controle social.
18. Além da ação 6440 - Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.

19. Para análise mais detalhada sobre essas questões, ver o capítulo de *Igualdade de Gênero* deste periódico.

QUADRO 1

Ações e planos orçamentários selecionados do programa 5034 – Brasil (2020)

Ação	Plano orçamentário
21AR - Promoção e defesa de direitos para todos	000J - Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.
21AR - Promoção e defesa de direitos para todos	0001 - Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.
21AT - Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos	000D - Funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD).
21AT - funcionamento dos conselhos e comissões de direitos	0007 - Funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).
21AR - Promoção e defesa de direitos para todos	0000 - Promoção e defesa de direitos para todos: despesas diversas

Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/2TdzaKA>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

Elaboração das autoras.

A partir das escassas menções para a promoção da igualdade racial, resta evidente como o enfrentamento ao racismo deixa de ser uma prioridade no PPA 2020-2023, o que se desenrola em um esvaziamento das políticas públicas voltadas para o enfrentamento ao racismo. Assim como ocorre com a temática de gênero, no atual PPA, a transversalização não chega a ser uma temática, nem mesmo uma questão aos planejadores da atual gestão, haja visto a ausência de instrumentos que poderiam favorecer este processo (por exemplo, ações específicas voltadas para essa população). O fato de apenas uma ação ser voltada especificamente para a temática racial traz à tona o vazio de políticas públicas voltadas para o maior grupo populacional brasileiro, composto por pessoas negras,²⁰ e a invisibilidade das desigualdades sociais por cor ou raça no atual MMFDH.

Não há, evidentemente, qualquer declaração explícita por parte dos atores políticos envolvidos na gestão dessa política em nível federal de uma opção pelo desmonte das políticas públicas para a igualdade racial. No entanto, não é uma coincidência que, ao mesmo tempo em que os orçamentos são reduzidos e que as manifestações públicas passem a se dar pela ótica da democracia racial – que desconsidera o racismo estrutural –, as políticas sejam deixadas para “morrer por inaninação”, evidenciando que o “desmonte por *default*” (Bauer e Knill, 2012) parece ser também uma das estratégias adotadas pelo governo brasileiro para as políticas públicas para a igualdade racial a partir de 2019.

A paralisia da SNPIR chama atenção não apenas pela falta de implementação de políticas e ações voltadas para a promoção da igualdade racial, mas também

20. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 42,7% dos brasileiros se declararam como brancos, 56,3% como negros (sendo estes a soma de pardos e pretos) e 1,1% como amarelos ou indígenas. Para mais informações, acessar: <<https://bit.ly/3wJARhq>>.

em relação ao silêncio da pasta, seja nos espaços da mídia, seja dentro do próprio espaço público (em qualquer esfera de poder). Nesse sentido, o CNPIR, por meio de suas atas disponibilizadas no *site* do MMFDH, tem sido uma importante fonte de quais são os embates entre as demandas sociais sobre o tema e as prioridades da Senapir. Assim, é importante apontar que diversos temas foram levados a debate nas reuniões do CNPIR, durante o ano de 2019, os quais foram registrados em ata e disponibilizados pelo ministério, a exemplo dos temas do racismo ambiental, institucional e religioso.²¹ Estes, e outros temas, porém, não encontram eco nos discursos ou nas práticas do MMFDH. As atas das reuniões realizadas em 2019 poderiam indicar alguma influência na atuação da pasta, o que não apenas não acontece, como também reflete as contradições entre as pautas da sociedade civil e as prioridades da Senapir, somadas à paralisia da própria secretaria, bem como à impassibilidade dos representantes dos demais ministérios que estiveram ausentes, comparecendo ou não às reuniões (Brasil, 2019b).

Interessante notar que o descolamento da pasta dos instrumentos de planejamento existentes na área fica patente na fala de uma das conselheiras do CNPIR, representante do Movimento Negro Unificado, que solicita à secretaria que retome a elaboração do seu planejamento de ação a partir das diretrizes da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir) mais recente e ouvindo o conselho, de modo a evitar que, nas palavras da conselheira,

cada hora vamos começar a fazer ações soltas. De onde? Da minha cabeça, do meu sentimento, do meu sofrimento de ver o racismo. Não podemos fazer política assim. Existe uma lista de demandas que são produzidas a partir das conferências. O Estado tem que falar: dessa demanda, estamos construindo tal programa, desta demanda, estamos fazendo tal programa (Brasil, 2019b, p. 63).

Observa-se, pela fala da conselheira, uma demanda do movimento negro por uma retomada, por parte do Estado brasileiro, da priorização de pautas construídas historicamente pelo movimento negro e sistematizadas e institucionalizadas nos processos de conferências. À atuação débil pautada em políticas esporádicas e voluntaristas, as quais ignoram duas décadas de construção de instrumentos de

21. Duas questões entre as que foram levantadas durante a reunião pela conselheira representante do Movimento Negro Unificado merecem destaque: o racismo institucional e o racismo ambiental. Entre os pontos destacados aos representantes dos ministérios, inclusive do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que estava presente na ocasião, a conselheira mencionou que a aprovação de novos tipos de agrotóxico sem alteração da lei de pulverização aérea expõe negros e índios a risco de morte, uma vez que eles são os pobres do campo, alertando que o conselho não pode ignorar que os impactos ambientais atingem essa população em maior proporção. Sobre o racismo institucional, a conselheira cobrou explicações de universidades para o enfraquecimento das cotas e frisou, em acordo com a representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a importância do conselho se posicionar sobre os assassinatos da juventude negra, destacando que eles não acontecem com toda a juventude, mas com a juventude negra. Questões diferentes e tão importantes quanto foram apontadas durante reunião do CNPIR, por exemplo, a questão do racismo religioso, em que vários conselheiros denunciam a destruição criminosa de casas e terreiros de matriz africana. Além desse problema, foi registrada uma denúncia feita pela conselheira representante do povo cigano, segunda a qual as mulheres ciganas são despidas por policiais homens, por acusações de furto e, frequentemente, são consideradas suspeitas por conta de sua etnia (Brasil, 2019b).

planejamento, participação e controle social, soma-se um silenciamento do CNPIR, que tem se mostrado retraída frente a acontecimentos trágicos, como a brutal morte de João Alberto Silveira Freitas em uma grande rede de supermercado e a morte do menino Miguel, que caiu do nono andar do prédio em que sua mãe trabalhava como trabalhadora doméstica (A luta..., 2021).

Quanto às ações afirmativas, o Estatuto da Igualdade Racial estabeleceu a prioridade na implementação de programas que visem diminuir desigualdades nos mais diversos campos, como cultura, moradia, acesso à terra e educação. Nesse sentido, cabe mencionar o episódio ocorrido em meio à pandemia da Covid-19, quando o então ministro da Educação revogou uma portaria de 2016, cujo conteúdo instituiu que universidades considerassem a criação de ações afirmativas de inclusão nos programas de pós-graduação (Brasil, 2020). Não houve nenhuma justificativa para o ato. Na prática, as universidades possuem autonomia, mas essa revogação, e o fato de que não houve nenhuma manifestação por parte da Senapir, tem valor simbólico ao desestimular as cotas e firmar o posicionamento das autoridades do Poder Executivo sobre o assunto. Em contraste, a medida foi combatida no Congresso Nacional, onde foram propostos onze projetos de decreto legislativo para anular a citada portaria do Ministério da Educação – MEC (Câmara dos Deputados, 2020). Além disso, o *Supremo Tribunal Federal* (STF) acionou a Advocacia-Geral da União (AGU), exigindo uma justificativa para a revogação. A revogação foi tornada sem efeito cinco dias após sua publicação, mas, a partir desse episódio, é possível perceber os entendimentos do atual governo em relação a esse ponto central da política guiada pelo estatuto.

Há, ainda, outra estratégia adotada pela Senapir, a de sempre incluir em suas políticas e manifestações públicas sobre a questão racial a ênfase, para além da população negra, colocando no mesmo patamar populações ciganas, indígenas e demais comunidades tradicionais, cujas demandas são distintas e pedem olhares e ações específicas. O vídeo divulgado em 2020 pelo MMFDH, por ocasião dos dez anos do Estudo da Igualdade Racial, exemplifica esta estratégia. A então Secretária Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Sandra Terena, aparece no vídeo adornada com indumentárias indígenas e narra um texto sobre a ocasião, afirmando que “a diminuição das desigualdades étnico-raciais, no Brasil, é uma realidade”.²² Ao longo do vídeo pessoas com fenótipos de populações indígenas e da população negra aparecem. Naquele momento, julho de 2020, o Brasil registraria o pior dia da pandemia da Covid-19 até então – em 29 de julho aconteceram 1.595 óbitos em apenas 24 horas (Vital Neto, 2020). No entanto, nenhuma menção ao impacto da pandemia da Covid-19 na população negra ou às ações que o governo federal estaria realizando para mitigar estes impactos aparece no vídeo.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3gYJe1Z>>.

De fato, no que se refere ao direito à vida da população negra e ao risco de violência institucional, não é possível encontrar, na página da internet da Senapir, qualquer menção a iniciativas ou a políticas voltadas à questão. A única menção ao tema trata-se de moção de repúdio, de abril de 2019, elaborada pelo CNPIR a partir do trágico episódio no qual uma família negra teve o carro alvejado por mais de oitenta tiros disparados em ação do Exército, matando o pai da família, sem razão que justificasse o disparo de ao menos um único tiro. A moção do CNPIR declara ser inadmissível, em um país que possui estruturas responsáveis por políticas de igualdade racial e que é signatário de tratados a respeito, haja crimes de racismo e homicídios cometido pelo Estado, e expõe a necessidade de interrupção do que chama de *guerra genocida* contra a população negra. Apesar dos inúmeros outros episódios da mesma natureza que se seguiram a esse,²³ e que o antecederam, além da moção publicada na página do conselho, não foi encontrado nenhum posicionamento explícito por parte da secretaria nem do MMFDH (Brasil, 2019c).

É importante mencionar que a política para a igualdade racial tem na gestão democrática um dos pilares do seu funcionamento, na medida em que, além dos entes federados, o Sinapir também prevê a participação da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e dos demais poderes no sistema. De fato, a participação social, além de um princípio, vinha sendo estratégia estruturante da política de enfrentamento à desigualdade racial. Como uma política pública que apresenta uma institucionalidade recente e incompleta, a participação social de integrantes ativos(as) da sociedade civil e de movimentos sociais é imprescindível para a fiscalização, o monitoramento e a formulação da política. O Decreto nº 9.759/2019, que determinou a extinção de colegiados, como comitês, comissões, grupos, ou outras formas de trabalho coletivos ligados à administração pública federal que tenham sido criados por decretos, atos normativos inferiores a decretos ou atos de outros colegiados, atingiu em cheio a política para a igualdade racial. Ainda que o CNPIR siga funcionando, uma vez que foi criado por lei, sua institucionalidade foi abalada, já que colegiados importantes que assessoravam o conselho foram extintos.

No que diz respeito à gestão subnacional, vale ressaltar que, mesmo que estados e municípios tenham autonomia para formular e implementar políticas próprias para o enfrentamento às desigualdades sociais, a descontinuidade de ações relativas à agenda de igualdade racial no plano federal também traz impactos no ritmo com que a agenda vinha sendo descentralizada nos entes federados. A institucionalização das políticas de igualdade racial nos planos municipais e estaduais é objeto de atenção da pasta responsável pela promoção da política de igualdade racial no âmbito nacional desde 2003, tendo alcançado seu ponto mais alto com a criação

23. Por exemplo, a morte, em uma operação policial, do adolescente João Pedro Mattos, ver Puente (2021), e a morte de João Alberto Silveira Freitas, morto por seguranças de uma rede de supermercados em Porto Alegre, ver Camargo e Sperb (2020).

do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). Mas é a partir da regulamentação do Sinapir, no final de 2013, que há um impulso maior para a descentralização das políticas de igualdade racial. Se, em 2004, havia 34 organismos municipais e estaduais integrantes do fórum por meio da representação de gestores(as) (Brasil, 2004), no ano de 2020, esse número aumentou para 112,²⁴ sendo que, destes, 23 são entes estaduais. Sabe-se que este processo apresentou avanços e recuos de forma não linear, e que a desconstrução da agenda no plano federal, por meio de discursos e do não investimento em políticas e programas, traz impactos nos estados e municípios e na vida cotidiana de milhões de brasileiros e brasileiras.

Ainda que no plano do Executivo federal observe-se o avanço de um processo de desmonte da política para a igualdade racial, a pauta continua avançando na sociedade brasileira. Uma ação a ser destacada no campo da iniciativa privada é o programa Equidade é Prioridade: Étnico-Racial (Ribeiro, 2021), lançado em conjunto pela Rede Brasil do Pacto Global e pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert), com o objetivo de estimular o engajamento de empresas privadas a promover políticas e práticas de equidade racial, em especial na ocupação de postos de liderança e decisão. No campo do Estado, uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), endossada pelo STF, também caminha no sentido de enfrentar o racismo por meio de ações estruturais. Na sessão administrativa do dia 25 de agosto de 2020, decidiu-se que a divisão dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita deverá ser feita de forma proporcional ao total de candidatos(as) negros(as) de cada partido político. Segundo o relator da decisão e então presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso: “O racismo no Brasil não é fruto apenas de comportamentos individuais pervertidos; é um fenômeno estrutural, institucional e sistêmico. E há toda uma geração, hoje, disposta a enfrentá-lo” (TSE, 2020). Os esforços para reviver a narrativa da democracia racial como parte do processo de desmonte das políticas públicas parecem encontrar resistência na força dos indicadores sociais, que trazem a lume a natureza estrutural do racismo na sociedade brasileira.

Como se verá adiante, a pandemia da Covid-19 impactou de forma ainda mais severa a população negra, seja no campo econômico, seja diretamente na mortalidade desta população. De fato, a pandemia iniciada em 2020 acentuou as vulnerabilidades sociais e econômicas decorrentes do racismo estrutural a partir do qual se organiza a sociedade brasileira, e que já haviam sido agudizadas pelas crises econômica e política iniciadas em 2015. Essa terceira crise sanitária revela-se em indicadores sociais que degradaram ainda mais as condições de vida da população negra em diversas áreas, sendo esta população a maior afetada pela mortalidade

24. Para a listagem dos entes federados participantes do Sinapir 2020, ver: <<https://bit.ly/2VEBYRN>>.

causada pelo coronavírus e, também, pela pobreza e pela fome. Ao mesmo tempo, nesse cenário pandêmico, a histórica violência institucionalizada contra a população negra apresentou episódios marcantes de violência explícita, os quais geraram grande repercussão na mídia, além de manifestações da sociedade civil. Foi, contudo, este cenário de desmonte das políticas públicas para a igualdade racial que se constituiu na antessala do olhar e da ação do Estado brasileiro às vésperas do Brasil ingressar na pandemia. A inexistência de políticas públicas específicas para a população negra durante o período pandêmico, ainda que os indicadores sociais mostrem como esta população tem sido a mais afetada seja com a perda de vida, seja com a perda de empregos, tem sido nominada por alguns autores como uma necropolítica (Santos *et al.*, 2020).

2.2 A inserção da população negra no mercado de trabalho: condições estruturais

Para analisar os impactos da pandemia sobre a força de trabalho negra, é preciso entender onde estávamos no momento imediatamente anterior ao seu início. Inúmeros estudos já mostraram,²⁵ a partir de diferentes metodologias, que as condições de desigualdade racial no mundo do trabalho são estruturais, ainda que possam ser melhoradas ou pioradas a depender de conjunturas específicas. Nesse sentido, é importante lembrar que os últimos quatro anos, antes da pandemia se instalar no Brasil, foram marcados por uma profunda crise econômica (e também política), a qual se refletiu em piora dos indicadores econômicos e sociais, com esperado aumento das desigualdades de forma geral, inclusive nas desigualdades raciais e de gênero. Entre 2016 e 2019, portanto, diversas conquistas em termos de maior igualdade racial, alcançadas ao longo da década de 2000 e da primeira metade dos anos 2010, foram freadas ou revertidas.

Um primeiro indicador a demonstrar esse movimento se refere à taxa de desemprego. O gráfico 1 traz os resultados desse indicador para o período 1995-2019. Ainda que os dados de 1995 a 2015 não sejam perfeitamente comparáveis com os dados de 2016 a 2019 – em função das mudanças na forma de coleta de dados com a introdução da PNAD Contínua –, é possível perceber a dimensão estrutural da desigualdade, que mantém, ao longo dos quase 25 anos analisados, um desemprego permanentemente superior para negros e para mulheres negras. A comparação destes dois grupos é relevante para que possamos observar os efeitos da interseccionalidade dos diferentes marcadores identitários, os quais se cruzam de forma a produzir condições de maior vulnerabilidade de mulheres negras em comparação aos demais grupos de raça e sexo. Assim, ainda que as taxas de desemprego tenham se reduzido entre 2003 e 2012, a desigualdade seguiu persistente, o

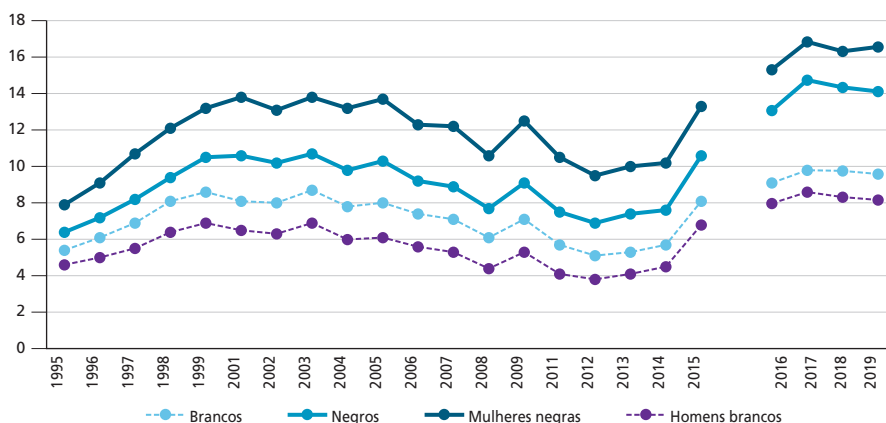
25. Ver, por exemplo, Osório (2009), Almeida (2019), Paixão e Carvano (2008), Theodoro (2008) e Silva e Silva (2020).

que indica que, ao lado de políticas de natureza universal que produzam melhores condições de vida para toda a população, são necessárias também políticas afirmativas, que sejam capazes de reduzir as desigualdades entre os diferentes grupos raciais.

GRÁFICO 1

Taxa de desemprego, por sexo e cor/raça – Brasil (1995-2019)

(Em %)



Fontes: PNAD Anual e PNAD Contínua.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

Obs.: 1. Nos anos de 2000 e 2010, a PNAD não foi a campo, devido à realização do Censo Demográfico.

2. Na quebra na série histórica entre 2015 e 2016 se deve à mudança na base de dados considerada. Até 2015, os dados foram produzidos a partir da PNAD Anual e, a partir de 2016, este indicador é elaborado com base na PNAD Contínua. Por serem pesquisas com diferenças metodológicas e amostrais, não é possível comparar diretamente as duas bases.

A partir de 2015, com a crise econômica e política que se instala no Brasil, as taxas de desemprego voltam a subir e, em 2019, já alcançavam 16,6% das mulheres negras, valor que é mais do que o dobro da taxa encontrada para homens brancos (8,2%).²⁶ A comparação entre população branca e negra mostra uma diferença de quase 5 pontos percentuais (p.p.) a mais para estes últimos (9,6% versus 14,1%). É nesse cenário de elevadas taxas de desemprego que a pandemia da Covid-19 se instala no Brasil, adicionando às crises em curso também uma crise sanitária de proporções inéditas.

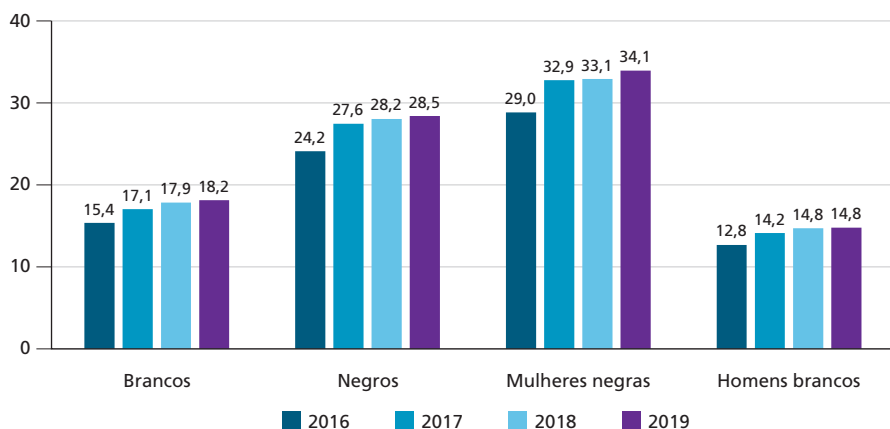
Outro indicador que ajuda a entender a maior precariedade da inserção dos negros no mercado de trabalho diz respeito à taxa de subutilização da força de trabalho. Esta taxa nos permite perceber, do total de pessoas à disposição do mercado do trabalho, quantas pessoas estão subutilizadas, seja porque estão desempregadas, seja porque estão ocupadas, mas gostariam e poderiam trabalhar mais

26. De acordo com os dados e as análises disponibilizados no capítulo de *Trabalho e Renda* deste periódico, entre 2015 e 2017, a taxa de desemprego da população, em geral, praticamente dobrou, indo de 7% a 13%, descolando-se, inclusive, dos resultados encontrados nos demais países latino-americanos.

horas (subocupados por insuficiência de horas trabalhadas) ou porque possuíam potencial para ingressarem na força de trabalho, ainda que não estivessem disponíveis para trabalhar na semana da pesquisa ou tivessem desistido de procurar emprego (desalento) no momento da pesquisa (IBGE, 2014). No mesmo sentido da taxa de desemprego, pela observação do gráfico 2, é possível notar a permanente desigualdade racial e de gênero nas taxas de subutilização da força de trabalho brasileira. Enquanto 28,5% da força de trabalho negra estava subutilizada, em 2019, entre os brancos esse valor era 10 p.p. menor. Na conjunção de gênero e raça, chegamos a um cenário no qual um terço das mulheres negras estava subutilizada, valor que era 20 p.p. menor para a população de homens brancos. Desde 2016, a taxa de subutilização da força de trabalho vem crescendo de forma generalizada. Com a pandemia da Covid-19, esse movimento se intensificou ainda mais, com redução da força de trabalho feminina, por exemplo, para menos de 50% das mulheres em idade ativa.

GRÁFICO 2

Proporção da força de trabalho subutilizada, por sexo e raça/cor – Brasil (2016-2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

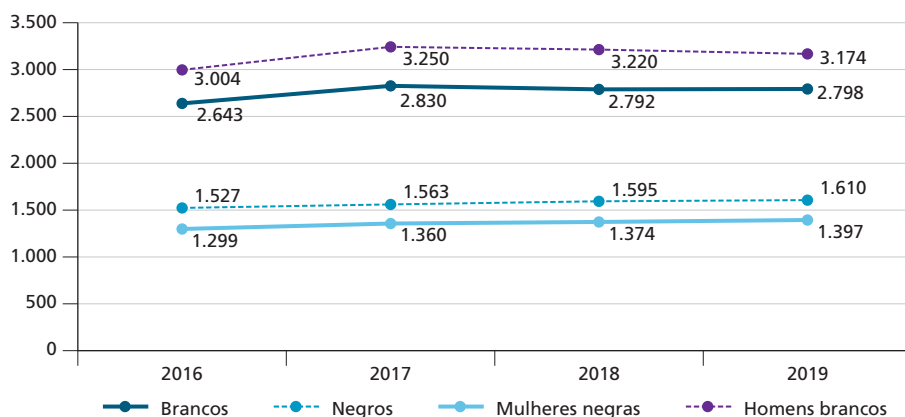
Por fim, um último indicador, que resume as condições mais precárias do trabalho do povo negro, é o que traz as remunerações médias mensais recebidas pelos trabalhadores e trabalhadoras ao longo dos anos. Depois de uma década e meia de redução das desigualdades de renda²⁷ (ainda que a ritmo lento), a estabilidade das desigualdades raciais e de gênero neste campo volta a marcar a sociedade brasileira. Pelo gráfico 3 é possível ver como negros permanecem recebendo menos de 60%

27. Ver, a esse respeito, o portal *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, do Ipea. Disponível em: <www.ipea.gov.br/retrato>.

da renda dos brancos – proporções que alcançaram o maior valor (58%) em 2016 e 2019 e o menor valor (55%) em 2017 – e mulheres negras não conseguem chegar nem mesmo a 45% da renda média dos homens brancos – proporções que variaram entre 42% e 44% nos quatro anos aqui analisados. Esta desigualdade é reflexo da presença proporcionalmente maior de negros (e, em particular de mulheres negras), em ocupações informais, precárias, que remuneram mal e de forma instável, com baixa proteção social e menor reconhecimento e valorização social, além da ainda persistente desigualdade educacional existente entre negros e brancos que, a despeito de ter se reduzido ao longo dos anos, segue elevada e produzindo efeitos também no mercado de trabalho. Neste contexto, a pandemia encontrou terreno fértil para ampliar essa sobrerrepresentação dos negros nos postos de maior vulnerabilidade, reduzindo seu acesso a postos de trabalho e à renda de forma geral. Na seção 3, estes temas serão tratados com maior profundidade.

GRÁFICO 3

Renda média mensal do trabalho principal, por sexo e raça/cor – Brasil (2016-2019)
(Em R\$)



Fonte: PNAD Contínua.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Obs.: Rendimento do trabalho principal deflacionado com base no Índice de preços no consumidor (INPC), período de referência 2019.

3 PERDA DE VIDAS E DE PROJETOS DE VIDAS: IMPACTOS DIFERENCIADOS DA PANDEMIA SOBRE BRANCOS E NEGROS NO BRASIL

Com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em janeiro de 2020, o Ministério da Saúde (MS) publicou a Portaria nº 188/2020, declarando a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em território nacional e o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 13.979/2020 (regulamentada pela Portaria nº 356/2020) e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, dispondo

sobre medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional. A partir destes reconhecimentos normativos, esperava-se que uma série de medidas fossem implementadas por meio de uma coordenação nacional para que o enfrentamento ao coronavírus e a proteção à vida dos brasileiros e brasileiras pudessem ser assegurados em todo o território nacional. No entanto, o que se viu foi, por um lado, um conjunto de iniciativas e orientações desencontradas, e muitas vezes contraditórias, entre os diferentes entes federativos e a União, tal como destacado no capítulo de saúde deste periódico. E, por outro, um discurso homogeneizador, que pressupunha, para cada medida adotada – inclusive para as medidas de compensação monetárias e de imunização –, que a população brasileira estaria composta por um conjunto de indivíduos iguais, com necessidades e oportunidades semelhantes e com possibilidades equivalentes de passar pela pandemia da Covid-19 ou mesmo de acessar os benefícios e as políticas desenvolvidas pelo governo federal e pelos entes subnacionais.

Nada mais distante da realidade brasileira, porém. Há décadas, diferentes parcelas da sociedade vêm clamando pelo reconhecimento de suas diversidades e especificidades no âmbito do Estado. A seção 2 mostrou, de forma breve, a luta e os caminhos para que as demandas da população negra – que responde por 56,3% de todos os brasileiros, segundo dados da PNAD Contínua – fossem reconhecidas e transformadas em ações públicas que permitissem alterar as condições de desigualdade sob as quais essa população vem historicamente vivendo. A pergunta (retórica) que aqui fazemos é se não caberia ao Estado brasileiro reconhecer, no enfrentamento de uma crise sanitária e econômica de magnitude única, que existem aqueles que poderíamos considerar como sendo os mais vulneráveis entre os vulneráveis?²⁸ A pergunta é retórica porque a resposta é óbvia, já que, como os dados que serão aqui apresentados mostram, esta população tem sido fortemente afetada no contexto da pandemia, perdendo não apenas seus empregos e seus projetos de vida, mas especialmente a sua própria vida e a de seus familiares.

3.1 Vidas negras importam: mortalidade por Covid-19 entre negros e brancos

As informações registradas sobre o início da pandemia no Brasil noticiam que os primeiros casos a aparecerem no país decorreram de pessoas de classes econômicas mais altas que teriam viajado ao exterior, se contaminado e voltado para o Brasil, onde o vírus se espalhou por todos os grupos sociais.²⁹ Ainda que o vírus tenha

28. Ainda que os quilombolas tenham sido reconhecidos como público prioritário para vacinação, o Plano Nacional de Imunização (PNI) coloca em posição menos prioritária os encarcerados e agentes penitenciários (incluindo adolescentes internados e agentes socioeducativos), em sua maioria negra, quando comparados com outros grupos também institucionalizados, como os idosos em instituições de longa permanência. A esse respeito, ver Casos... (2020), Costa *et al.* (2020), Crispim *et al.* (2021), Sánchez *et al.* (2020) e Duarte (2021).

29. Conforme disponível em: Importado... (2020), Magenta (2020), Como... (2020) e Trindade (2020).

ingressado na população brasileira por pessoas das classes altas, passado mais de um ano do início da pandemia, o que os dados mostram é que as pessoas mais impactadas pela doença são justamente as que pertencentes aos grupos sociais vulnerabilizados. Não por acaso, a primeira morte no Rio de Janeiro foi de uma trabalhadora doméstica, que se contaminou a partir do contato com sua empregadora que havia se infectado em viagem à Itália. Ou seja, as condições pré-existentes de desigualdades têm sido determinantes para a maneira com que pessoas pertencentes a grupos sociais específicos são afetadas pela pandemia. O racismo, enquanto estruturante das relações sociais, configura-se, portanto, como determinante social da saúde, uma vez que desta violência cotidiana a que é submetida a população negra resultam piores condições de vida e, conseqüentemente, de maior vulnerabilidade a doenças e diversos tipos de comorbidades. No caso específico do acesso à saúde, o racismo estrutural desdobra-se também em racismo institucional, por meio de práticas, rotinas, falta de investimentos e de pesquisas específicas que visem mitigar as desigualdades que impactam a saúde da população negra e a promoção da equidade (Brasil, 2011).

No capítulo de *Igualdade de gênero* deste periódico, foram discutidos os impactos da pandemia da Covid-19 na vida das mulheres, em especial no campo do trabalho e no da violência doméstica. O capítulo mostra que as mulheres estão mais expostas ao contágio pelo vírus, seja pela sua predominância no setor de saúde (cerca de 70% dos profissionais desse setor são mulheres), seja pela grande presença em outros trabalhos considerados essenciais, particularmente aqueles relacionados aos cuidados de pessoas. A incidência de mortalidade por decorrência da infecção de Covid-19, no entanto, é maior entre os homens (Nascimento *et al.*, 2020).

Quando olhamos para o impacto da Covid-19 junto à população negra, percebemos, no mesmo sentido, que este grupo também vem sentindo os efeitos da pandemia de forma amplificada, ao se comparar com os dados gerais da população brasileira. Além dos impactos econômicos e sociais, as iniquidades raciais em saúde pré-existentes têm contribuído para que pessoas residentes em áreas empobrecidas e pessoas pretas e pardas tenham mais chance de ser hospitalizadas devido à Covid-19 e mais chance de perderem a vida (Li *et al.*, 2021). Quando interseccionamos com as desigualdades de gênero, a vida das mulheres negras é ainda mais impactada pelas consequências da pandemia da Covid-19 (ONU Mulheres, 2020).

Ao analisar os impactos da Covid-19 na vida e na mortalidade da população negra, pode-se notar que a primeira grande dificuldade está no próprio diagnóstico das desigualdades raciais, seja no que se refere à morbidade, seja na mortalidade. Esta insuficiente coleta e divulgação de dados revela-se como mais um elemento da iniquidade em saúde, que dificulta estimar de forma mais fidedigna a perda de

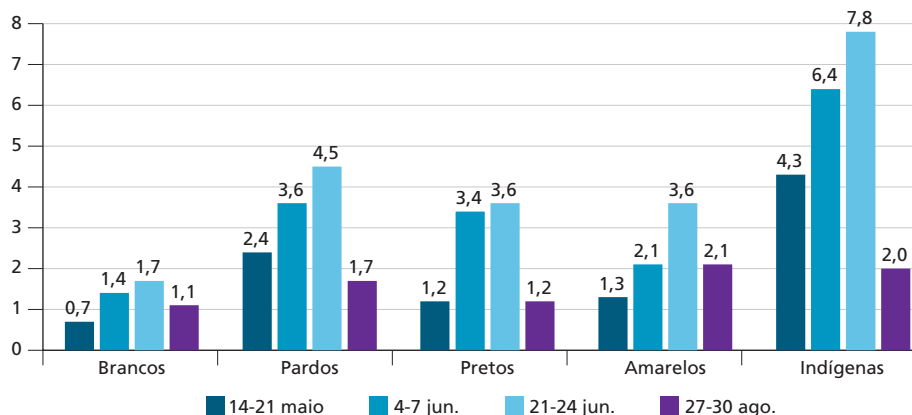
vidas negras na pandemia (Santos *et al.*, 2020). Ainda que a Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), e a Portaria nº 344/2017, ambas do MS, regulamentem o preenchimento do quesito cor/raça nos formulários dos sistemas de saúde, o baixo e/ou deficiente preenchimento destes dados têm sido frequentes pelos(as) profissionais(as) de saúde, o que traz prejuízo para a qualificação da informação no processo de avaliação, monitoramento e formulação de políticas para a população negra (Santos *et al.*, 2020).

Mesmo com essa importante subnotificação dos registros raciais nas bases de dados do sistema de saúde brasileiro, diversos pesquisadores(as) têm procurado contornar estas questões desenvolvendo metodologias que permitem análises confiáveis a respeito das desigualdades entre brancos e negros, seja na contaminação, seja na mortalidade por Covid-19. Nem todas essas pesquisas, contudo, têm caráter nacional, mas, ainda que localmente, apontam na mesma direção: entre todas as vidas que estamos perdendo na pandemia, são as vidas negras as que mais estão sendo impactadas. São os negros os que mais morrem e são as famílias negras as que compõem o maior contingente da população que sobrevive a estas mortes, em uma analogia ao conceito de “sobreviventes de homicídios”, tal como consta em Goes e Lopes (2019), entre outros.

Nesse sentido, a pesquisa Epicovid-19, realizada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), buscou trabalhar a partir da identificação de anticorpos relacionados ao combate à Covid-19 por cor/raça. Foram utilizadas amostras oriundas de testes rápidos de Covid-19 que, por suas próprias características, permitem identificar as infecções relativamente recentes. Os resultados, portanto, refletem os casos ativos e com potencial de infectar outras pessoas para quatro períodos distintos de tempo, entre maio e agosto de 2020 (Galindo e Pedreira Júnior, 2020). Em todos os períodos estudados, os brancos tiveram as menores prevalências observadas, sendo as populações negra e indígena os grupos étnicos mais vulneráveis, conforme mostra o gráfico 4. Vale destacar que, como a pesquisa acompanha os dados até final de agosto de 2020, momento em que a primeira onda da pandemia começa a arrefecer, a prevalência de anticorpos cai entre a terceira e a quarta etapas do estudo, sendo interessante acompanhar este comportamento na segunda onda, mais potente e mortal que a primeira.

GRÁFICO 4

Prevalência de anticorpos relacionados à Covid-19, por raça/cor – Brasil (2020)
(Em %)

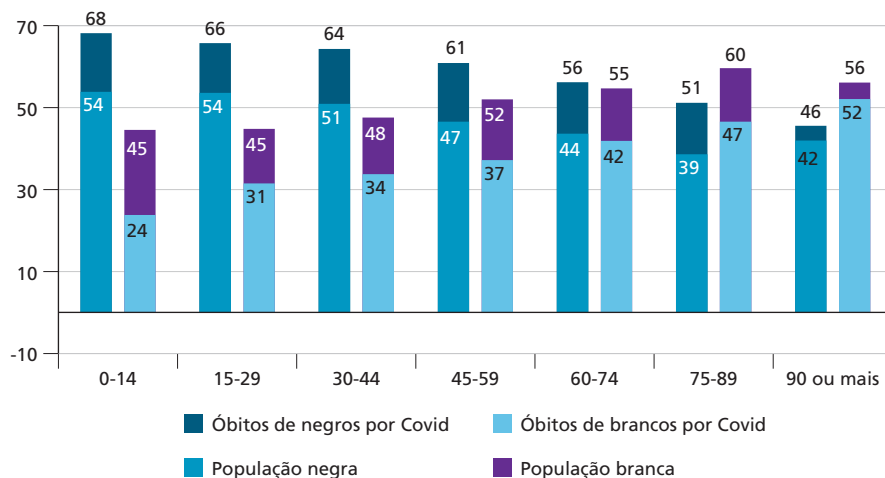


Fonte: Pesquisa EpiCovid/UFPEL. Disponível em: <<https://bit.ly/3vAQtlW>>.

Segundo Galindo e Pedreira Júnior (2020), a análise das desigualdades raciais pode ser melhor apurada pelas notificações de óbitos por Covid-19, em vez das notificações de casos, pois estes tendem a sofrer um maior sub-registro, com possibilidade de vieses especiais. Assim, utilizando-se das bases de dados do Sistema de Informação de Vigilância da Gripe (Sivep-Gripe), os autores procuraram realizar a análise comparando a incidência de óbitos em cada grupo racial em relação à presença desses grupos em diferentes faixas etárias da população. Tal escolha se deveu ao fato de que, pelo menos ao longo de 2020, o coronavírus vitimou mais os idosos – e estes são proporcionalmente mais brancos –, o que nos levaria a esperar que uma proporção maior de brancos fosse a óbito (do total de óbitos cuja raça/cor estava registrada na base, 55% eram de pessoas negras e 43% de brancos). Pela análise do gráfico 5, percebe-se que, ao se analisar os indicadores populacionais e de óbito por Covid-19 por faixa etária e cor/raça, há uma sobrerrepresentação de negros em todas as faixas etárias quando se compara a proporção de negros vitimados pela Covid-19 e a sua representação na população. Assim, por exemplo, entre a população adulta de 30 a 44 anos, enquanto os negros respondiam por 64% dos óbitos por Covid-19, eles representavam reduzidos 51% desta população. Este cenário segue o mesmo em todas as faixas etárias, sendo proporcionalmente menos relevantes apenas nos idosos com idade mais avançada, com 90 anos ou mais. Este movimento se inverte no caso dos brancos. Como concluem os autores, “se a Covid-19 fosse democrática, a distribuição de seus óbitos por faixa etária levaria a 29% mais óbitos de brancos que de negros, quando na realidade houve 30% mais mortes de negros que de brancos” (Galindo e Pedreira Júnior, 2020, p. 82).

GRÁFICO 5

Sub-representação de brancos e sobre-representação de negros nos óbitos Covid-19, por faixa etária – Brasil (2020)
(Em %)



Fonte: Galindo e Pedreira Júnior (2020).

Olhando-se especificamente para a realidade do estado de São Paulo, Li *et al.* (2020) desenvolveram uma pesquisa³⁰ sobre os riscos de hospitalização e morte por infecção decorrente da Covid-19. Assim como o estudo de Galindo e Pedreira Júnior (2020), conduzido a partir de outra base de dados, os dados do Simi/SP também contavam com um percentual de cerca de um quarto de não preenchimento do quesito de raça/cor nas notificações. Os autores, contudo, realizaram procedimentos para imputar a raça/cor das pessoas cuja informação não havia sido reportada, utilizaram, para isso, a distribuição racial por setores censitários de residência. Assim, ampliaram a base disponível e chegaram a conclusões similares: pessoas residentes em comunidades de baixa renda e pessoas pretas e pardas têm maior probabilidade de morrer por Covid-19. Interessante notar que no primeiro mês da pandemia, março de 2020, as hospitalizações por Covid-19 eram proporcionalmente maiores para brancos e populações de renda mais elevada. A partir de abril de 2020, contudo, este perfil vai se alterando e populações de mais baixa renda e pretos e pardos começam a se tornar predominantes. A doença vai, portanto, encontrando pontes de transmissão das famílias de renda mais elevada para as de renda mais baixa, o que, como se poderá ver, tem relação com o tipo de trabalho realizado por negros e brancos e por populações de camadas de alta e baixa renda,

30. A pesquisa foi realizada entre março e agosto de 2020, a partir dos dados do Sistema de Monitoramento Inteligente de São Paulo (Simi/SP).

mostrando como a divisão do trabalho (também racial e sexual) influi de forma decisiva no processo de espraiamento da pandemia no Brasil.

A pesquisa de Li *et al.* (2020) traz um conjunto de importantes conclusões, as quais corroboram a amplificação dos efeitos das desigualdades nas populações mais vulneráveis, em especial nas populações pretas e pardas no Brasil: os pacientes que residiam nas áreas 40% mais pobres tiveram 60% mais chances de morrer do que os residentes nas áreas 5% mais ricas; pessoas pretas e pardas tiveram mais chances de ser hospitalizadas, quando comparadas a pessoas brancas (37% a mais para pretos e 21% para pardos em comparação aos brancos) e, ainda, mais chances de óbitos entre aquele grupo populacional (14% e 21%, respectivamente, quando comparados aos brancos). Os autores ainda encontraram que pacientes hospitalizados em hospitais públicos tinham 40% a mais de chance de morrer do que aqueles hospitalizados em instituições privadas, mas a população negra apresentava maiores riscos de morte mesmo em hospitais particulares.

Esses resultados, contudo, não trazem consigo nenhuma sugestão de maior vulnerabilidade ao coronavírus em função de aspectos biológicos, que tenderiam a proteger brancos e a colocar em maior risco os negros em razão de sua genética. De fato, a pesquisa de Li *et al.* (2020) destaca que as conclusões alcançadas estão diretamente relacionadas às diferentes possibilidades de adesão ao distanciamento social, ao acesso ao teletrabalho e à prevalência de comorbidades. Ou seja, não apenas as possibilidades de proteção diante da pandemia de Covid-19 têm sido diferenciadas para negros e brancos – diante de um racismo estrutural que cria uma divisão racial do trabalho e menor acesso à escolaridade para os primeiros –, mas também persiste um desigual acesso aos serviços de saúde, o qual pode resultar em menor diagnóstico de comorbidades, mas também em menor controle e tratamento destas doenças no caso das populações negras, deixando-as, assim, mais vulneráveis à mortalidade. Isso significa, portanto, que entender as desigualdades raciais no contágio e na mortalidade por Covid-19 passa, necessariamente, pela compreensão dos determinantes sociais da saúde.

Passado mais de um ano de pandemia no Brasil, frente à insuficiente disponibilidade de vacinas para a população brasileira, a forma de manutenção da vida segue sendo o distanciamento social, a ventilação adequada dos espaços, o uso de máscaras e a higienização frequente das mãos. Entre a população negra, alguns fatores que dificultam a adesão às medidas de proteção podem ser observados: maior incidência e menor tratamento de doenças crônicas, maior taxa de trabalho informal, dificuldade em acesso à equipamentos de saúde, maior presença em domicílios com saneamento inadequado, maior utilização do transporte coletivo e número maior de pessoas por domicílio, o que dificulta o isolamento social quando necessário.

Um importante determinante nesse sentido é a inserção ocupacional de brancos e negros. Tal como se poderá ver de forma detalhada na subseção 3.2, os negros estão sobrerrepresentados em ocupações precárias e informais, cujos vínculos podem ser facilmente rompidos no contexto da pandemia, sem que a renda oriunda deste trabalho seja reposta por benefícios como o seguro-desemprego. O Auxílio Emergencial, nesse sentido, faz um papel fundamental na ampliação das chances de que estes trabalhadores e trabalhadoras possam manter-se saudáveis e vivos, bem como na redução da transmissibilidade do vírus. Além disso, tal como se poderá ver na subseção 3.2, negros também são maioria em serviços considerados essenciais e que, portanto, não pararam no curso da pandemia, como trabalhadores de supermercados, motoristas de transportes coletivos, entregadores, seguranças, entre outros. Nesse cenário, o trabalho remoto, tanto no setor público quanto privado, é uma possibilidade muito menor para a população negra. Pesquisa publicada por Góes, Martins e Nascimento (2020) revelou que a distribuição percentual das pessoas em trabalho de forma remota por raça/cor é muito desigual. Enquanto a população branca, nos meses de maio e junho de 2020, correspondeu a quase 64% das pessoas em trabalho remoto, a população negra correspondeu a apenas 34% das pessoas em trabalho remoto.

Como consequência da inserção mais precária no mercado de trabalho, Souza (2021) mostra como a pandemia da Covid-19 acentuou a desigualdade econômica dos negros em relação aos brancos. E lembra que o Brasil pré-Covid-19 já vivia em uma situação de persistência acentuada da desigualdade racial de renda. A eliminação de postos de trabalho no ano de 2020 afetou mais intensamente aqueles que concentravam a força de trabalho negra, o que contribuiu para que a queda da massa salarial da população negra tenha sido mais acentuada do que a queda salarial da população branca, sendo de 23% e 19%, respectivamente (Souza, 2021).

Às históricas condições precárias de trabalho e renda, agravadas no contexto da pandemia, somam-se piores condições de habitabilidade. Esta junção favorece a redução do distanciamento social e o aumento do risco de contaminação desta população (Galindo; Pedreira Júnior, 2021). Além da localização do território da população negra – referindo-se, aqui, às periferias urbanas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e marcado por submoradas e adensamento populacional –, a segregação espacial dos domicílios tem correlação direta com a menor renda da população, que, por sua vez, vivencia condições de habitação mais precárias. Apenas a título de exemplo, dados da PNAD Contínua 2019 mostram que, entre os domicílios chefiados por uma pessoa branca, o abastecimento de água era diário em 93% das vezes, valor que cai para 85% quando se consideram os domicílios chefiados por negros (ou 70% entre os domicílios de chefia negra no Nordeste). Além disso, 1,7% dos domicílios de chefia branca eram considerados como *excessivamente adensados*, ou seja, existindo mais de três moradores por

dormitório. Para os negros, esse valor salta para 4,2% dos domicílios, atingindo 8,6% dos domicílios chefiados por mulheres negras na região Norte. Os domicílios chefiados por negros tinham menor acesso à internet: em 2019, 80% dos domicílios chefiados por pessoas brancas tinham acesso à internet, nos chefiados por pessoas negras esse percentual era de 72,3%. A vida isolada em condições irregulares de oferta de água e comunicação à distância tem sido relatada com muito sofrimento emocional pela população em geral e, com mais intensidade, pela população negra e periférica. Condições precárias de habitação e trabalho fazem com que o distanciamento social e o *fique em casa* seja um objetivo ainda mais difícil para a população negra.

Outro marcador importante para análise da vulnerabilidade racial alargado pela pandemia refere-se à localização espacial/geográfica. Regiões rurais remotas não foram poupadas pelo vírus. A dificuldade de acesso à saúde nos rincões do Brasil expôs ainda mais a população de comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas. Nesse sentido, a Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) tem monitorado e denunciado ao poder público o alastramento da pandemia nos territórios quilombolas, exigindo atuação estatal, com o objetivo de reduzir os danos nas comunidades. A resposta, contudo, por vezes é negativa, como os vetos do Executivo aos PL nºs 1.142/2020 e 735/2020,³¹ demonstrando a desproteção de quilombolas, indígenas, agricultores familiares e demais povos e comunidades tradicionais neste cenário de pandemia da Covid-19. A principal reivindicação refere-se à atenção à saúde que atenda às demandas das comunidades. Os quilombos apresentam variadas formas de organização e de localização, o que ocasiona, em muitos casos, um acesso mais escasso às políticas de saúde (Silva e Souza, 2021).

A invisibilidade da doença em territórios quilombolas revela e produz a desassistência do Estado a essa população. Existem, por exemplo, inúmeras denúncias sobre a subnotificação de dados da transmissão da doença em territórios quilombolas, tais como a realizada pela Conaq, que alude que secretarias municipais deixam de informar dados epidemiológicos quando a transmissão da doença e a morte ocorrem entre pessoas quilombolas. Para amenizar o impacto da ausência de dados oficiais, movimentos sociais em parceria com Instituto Socioambiental (ISA) realizam o monitoramento autônomo sobre os casos quilombolas. Em fevereiro de 2021, a Conaq divulgou que houve 210 mortes de quilombolas, 5.013 contaminados e 1.434 monitorados. De acordo com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (Brasil, 2021a), divulgado pelo MS, havia uma

31. O PL nº 1.142/2020 dispunha sobre medidas emergenciais e temporárias para apoiar os povos indígenas e suas comunidades em decorrência da pandemia e o PL nº 735/2020 criaria um abono destinado a feirantes e agricultores familiares que se encontram em isolamento ou quarentena em razão da Covid-19.

estimativa de população quilombola da ordem de 1,1 milhão de pessoas (não havendo estimativas por estados). Nesse sentido, os indicadores divulgados pelo Conaq representam uma taxa de mortalidade de 18,5 quilombolas por 100 mil, 442 contaminados a cada 100 mil e 126 monitorados por 100 mil. A disposição geográfica desses casos se dá conforme tabela 1.

TABELA 1
Número de óbitos de quilombolas, por Unidade da Federação – Brasil
(abr. 2020-fev. 2021)

UF	Número de óbitos de quilombolas
Paraíba	1
Amazonas	1
Alagoas	2
Tocantins	2
Santa Catarina	2
Rio Grande do Norte	3
Mato Grosso	3
Ceará	4
Piauí	5
Minas Gerais	6
Bahia	7
Espírito Santo	8
Goiás	11
Maranhão	13
Pernambuco	14
Amapá	29
Rio de Janeiro	38
Pará	61
Total	210

Fonte: Conaq. Disponível em: <<https://bit.ly/3xFG89U>>. Acesso em: fev. 2021.
Elaboração das autoras.

Cuidados primários, como as ações de prevenção recomendadas pelas autoridades de saúde, foram ineficientes e precários nas comunidades quilombolas, pois esbarram em diversas dificuldades, as quais tornam essas comunidades ainda mais vulneráveis. Acesso precário a equipamentos de saúde, *deficit* de abastecimento de água e tratamento de esgoto, regiões de difícil localização, pressão fundiária e casos de expulsões, racismo estrutural, desigualdades estruturais, nível de renda,

percentual de pobreza, acesso a itens de higienização recomendados pelas autoridades sanitárias e maior exposição a situações de insegurança alimentar são fatores que têm agravado a fragilidade das comunidades quilombolas (Conaq, 2018).

Para além das regiões remotas habitadas pelas comunidades quilombolas, a maior facilidade de acesso à saúde prenunciada no espaço urbano não confere, como se mostrou ao longo desta subseção, proteção à população negra, seja pelo baixo IDH nos grandes conglomerados urbanos, seja pelo desamparo econômico diante da dura realidade do desemprego ou do subemprego.

3.2 Empregos negros importam: impactos da pandemia sobre o mercado de trabalho

A seção 2.2 deste capítulo evidenciou as condições estruturais de desigualdade racial que marcam o mercado de trabalho brasileiro. Boa parte dos contágios por coronavírus entre a população negra deve-se exatamente às condições de sua inserção laboral no mercado de trabalho, seja no que se refere à sua sobrerrepresentação em ocupações consideradas essenciais, seja no que diz respeito à presença em trabalhos e empregos de alta precarização, nos quais não são garantidas condições mínimas de segurança para evitar a contaminação. Vale destacar, também, que as históricas desigualdades salariais – que constroem a já conhecida pirâmide social com mulheres negras na base e homens brancos no topo – dificultam o acesso a bens e serviços de toda sorte, mas, em especial, na área de saúde, como o acesso a uma consulta logo que se iniciam os sintomas, a um teste para detecção do vírus ou a um leito hospitalar quando necessário. A histórica e estrutural inserção precária dos negros no mercado de trabalho conforma, portanto, uma precária inserção em uma sociedade tipicamente capitalista, produzindo maiores índices de morbidade e mortalidade pelo coronavírus para essa população, índices estes que não estão relacionados a qualquer aspecto genético, mas sim às suas piores condições de vida.

A dinâmica do mercado de trabalho, portanto, estrutura as desigualdades presentes na dinâmica social. Isto implica dizer que falar do direito ao trabalho e suas alterações é falar não só do trabalho, mas de uma série de direitos implicados nas funções estratégicas que o labor ocupa na sociedade. As desigualdades promovidas direta ou indiretamente pelos efeitos do racismo, elemento estrutural da sociedade, espalham-se por diversos aspectos das condições e vida da população (Matijascic e Silva, 2014). Esses efeitos se agudizam em tempos de incertezas, tanto pelo modo como distribuem condições desiguais de enfrentamento às consequências das crises, quanto na tendência a produzir efeitos proporcionalmente desfavoráveis aos grupos já vulnerabilizados em momentos de ampliada escassez. Se as desigualdades

raciais e as precariedades a que a população negra está submetida são estruturais, a pandemia ampliou e fortaleceu desigualdades já existentes.

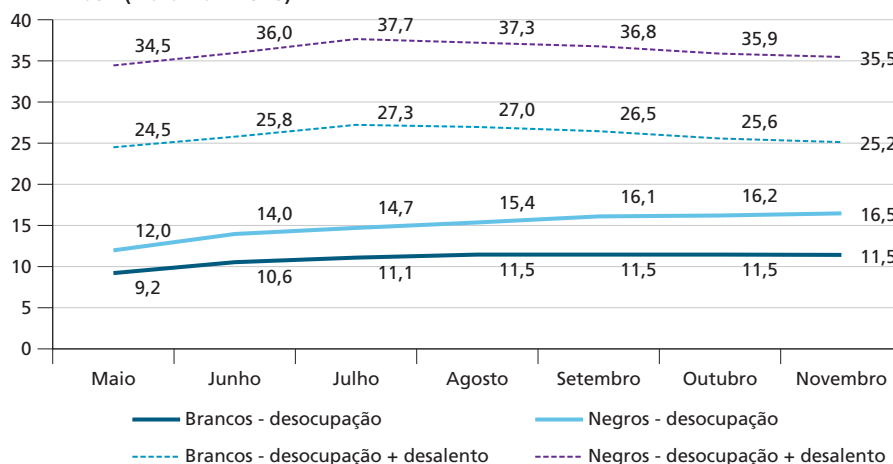
Para ilustrarmos esse contexto, nos servimos dos dados apresentados não apenas pela PNAD Contínua, mas também pela PNAD Covid-19, desenvolvida pelo IBGE. Esta é uma versão da PNAD Contínua que visa captar tanto aspectos da crise sanitária nas condições de saúde, quanto seus efeitos no mundo do trabalho. O questionário é composto por três seções: saúde (sintomas, providências e atendimento médico), trabalho (ocupação, trabalho remoto, afastamento, busca por ocupação e rendimento do trabalho) e rendimentos (do trabalho e de outras fontes, como os do Auxílio Emergencial), tendo ido a campo entre maio e novembro de 2020.

As formas de inserção no mundo do trabalho têm no componente racial um importante marcador social, como diversas pesquisas vêm apontando ao longo dos últimos anos e como se demonstrou na subseção 2.2 deste capítulo. Os dados de 2020 – em particular a partir de março, quando a pandemia começa a fazer seus efeitos serem sentidos – demonstram um alargamento da crise do mercado de trabalho de forma geral e, mais especialmente, para a população negra. Em meados de maio de 2020, a população ocupada do país diminuiu em torno de “7 milhões comparada ao mesmo período do ano anterior, e no acumulado do ano até esse período, já se registrava um saldo negativo de mais de 1,1 milhão de empregos formais” (Silva e Silva, 2020, p. 46).

Um primeiro elemento a se considerar, portanto, trata-se da taxa de desocupação, que cresceu para o conjunto dos trabalhadores brasileiros, mas proporcionalmente mais para negros. Entre maio e novembro de 2020, enquanto a taxa de desocupação dos brancos cresceu pouco mais de 2 p.p., a desocupação dos negros subiu de 12% para 16,5%, ampliando a desigualdade ao longo do período. Esta só não foi mais alargada devido à queda substancial da taxa de participação dos negros da força de trabalho, em função da parcela da população sem emprego que deixou de buscar recolocação devido, entre outros fatores, às medidas necessárias de prevenção sanitária. Este desemprego, quando somado ao contingente de desalentados, torna a situação ainda mais grave, como se pode ver no gráfico 6. Pouco mais de um terço da população em idade ativa negra estava fora da força de trabalho, mas gostaria de estar trabalhando, valor que era dez pontos superior ao da força de trabalho branca em novembro de 2020.

GRÁFICO 6

Taxa de desocupação e desocupação mais desalento, por raça/cor – Brasil (maio-nov. 2020)



Fonte: PNAD Covid-19.

Elaboração das autoras.

Com efeito, as ocupações com vínculos mais frágeis foram as mais afetadas pelas medidas de distanciamento social. Enquanto os empregados sem carteira do setor privado e aqueles por conta própria representavam, respectivamente, 9,6% e 29,0% dos ocupados, estes respondiam por 11,8% e 35,0% dos afastados temporariamente devido ao distanciamento social,³² segundo dados da PNAD Covid-19 de maio de 2020. Não por acaso, estas são ocupações proporcionalmente mais relevantes para os trabalhadores negros do que brancos: segundo os dados da PNAD Covid-19, em maio de 2020, 38,6% dos negros estavam inseridos na informalidade (contra 30,2% dos brancos), em novembro de 2020, esse número aumenta para 38,9% (frente a 29,5% dos brancos).

Nesse ponto, pesquisas recentes do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)³³ demonstram como a pandemia afetou sobremaneira os negros empreendedores. Na pesquisa, intitulada *Sondagem de impacto Covid-19 nos pequenos negócios*, evidenciou-se que o fato dos microempreendedores negros

32. O questionário da PNAD Covid-19 coleta esta informação (na semana passada estava temporariamente afastado de algum trabalho) acrescida das razões pelas quais se deu este afastamento. As alternativas listadas são: estava em quarentena, isolamento social, distanciamento social ou férias coletivas; férias, folga ou jornada de trabalho variável; licença maternidade ou paternidade; licença remunerada por motivo de saúde ou acidente da própria pessoa; outro tipo de licença remunerada (estudo, casamento, licença prêmio etc.); afastamento do próprio negócio/empresa por motivo de gestação, doença, acidente, etc., sem ser remunerado por instituto de previdência; fatores ocasionais (mal tempo, paralisação nos serviços de transporte); outros. Não é possível, portanto, saber se este afastamento se deu devido à adesão a programas de governo como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

33. Informações disponíveis em DataSebrae: PAINEL de empresas. Disponível em: <<https://bit.ly/3iPomwk>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

terem maior presença relativa nas periferias das grandes regiões metropolitanas (RMs), com incidência mais contundente da pandemia, causa um impacto mais acentuado sobre eles. Além disso, há uma maior presença de empreendedores negros em certas atividades, como serviços domésticos (por exemplo, cuidadores, jardineiros etc.), cabeleireiros etc. Também atividades de natureza manual são mais comuns nos estratos de renda mais baixa. Nesses negócios, a presença física do empreendedor no seu local de trabalho é indispensável (Greco, 2019).

Ademais, vale lembrar que, mesmo sendo empregadores, o grau de estabilidade entre os empreendimentos pertencentes a negros é significativamente menor se comparado aos dos brancos, devido tanto à natureza da atividade desenvolvida, quanto à estrutura com menor número de empregados. Em 2019, 71,5% dos negros tinham estabelecimentos comerciais com até cinco empregados (contra 54,3% para os brancos), eles foram justamente os mais impactados durante a crise e que mais fecharam suas portas.³⁴ Na ponta oposta, quando nos debruçamos sobre os estabelecimentos com um quantitativo de mão de obra maior, a porcentagem de negros empregadores diminui abruptamente (12,3% dos negros frente a 20% dos brancos) (IBGE, 2020).

Cabe destaque que, entre os empreendedores negros, é maior a proporção de recusas de empréstimos bancários: 61% não conseguiram, 25% continuam aguardando uma resposta do banco e 14% conseguiram obter crédito, valores que entre os brancos são de, respectivamente, 55%, 28% e 17% (Silva e Silva, 2020). Ressalta-se que essa recusa maior se dá mesmo considerando-se que o valor do empréstimo dos empreendedores negros é 26% menor do que os dos brancos (R\$ 28 mil contra R\$ 37 mil) (Silva, Lima Júnior e Abreu, 2021). Eis, aí, mais uma expressão evidente das manifestações do racismo institucional no país que trazem à tona a fragilidade das políticas de promoção da igualdade racial na esfera pública, as quais foram capazes de alterar o discurso institucional, mas não as velhas práticas discriminatórias. Assim, a efetividade e os efeitos concretos das iniciativas do Estado continuam variando de forma significativa a depender da cor da pele dos cidadãos e cidadãs.

Os efeitos da alta informalidade expõem os trabalhadores, de modo mais acentuado, aos riscos de uma atividade laboral com diminuída regulamentação e baixo acesso a mecanismos de seguridade social, além de submetê-los a quedas abruptas de renda e precariedade nos vínculos de emprego. No cenário de crise, a desocupação e as relações laborais desprotegidas intensificam a volatilidade da renda, agravando as vulnerabilidades candentes, como a disparidade entre negros e brancos

34. Segundo os dados da Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid 19 nas Empresas, levada a campo pelo IBGE, foram as empresas de menor porte (na pesquisa aquelas de até 49 empregados estavam agregadas em uma única categoria), as mais afetadas pela pandemia. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/35FRJbJ>>.

quanto ao rendimento mensal. Estudo de Souza (2021) mostra que a massa salarial dos negros caiu mais fortemente que a dos brancos, entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020, ampliando a desigualdade de renda entre os dois grupos. O autor aponta que essa queda maior para os negros está relacionada basicamente com a perda de postos de trabalho que foi, como demonstrando anteriormente, muito maior para este grupo em virtude da maior precariedade e informalidade que marcam estruturalmente a inserção laboral do povo negro no Brasil.

os negros foram muito mais afetados por demissões e pela eliminação dos postos de trabalho, que provocaram queda de 12% da massa salarial entre trimestres, percentual cerca de duas vezes maior do que entre os brancos. Em grau bem menor, o efeito jornada também contribuiu para a maior queda da massa salarial entre negros, enquanto o efeito salários atuou na direção oposta, o que indica que quem mais sofreu com demissões ou redução da jornada foram os negros com menores salários (Souza, 2021, p. 39).³⁵

Para Souza (2021), isso significaria, portanto, que a recuperação econômica, quando se estabelecer, deve beneficiar inicialmente os trabalhadores brancos, uma vez que o ajuste de salários e jornadas é mais facilmente possível do que a recriação de postos de trabalho e a recontração dos trabalhadores, majoritariamente negros, que perderam suas ocupações. Estudo de Courseil *et al.* (2021), porém, ao analisar os dados do terceiro trimestre da PNAD Contínua 2020, mostra que a recuperação da ocupação informal era mais intensa naquele momento, o que, de modo inverso, tenderia a beneficiar mais os negros que estão proporcionalmente mais presentes neste tipo de ocupação. Vale observar, portanto, o comportamento do mercado do trabalho nos meses seguintes, especialmente em função do encerramento do Auxílio Emergencial de valor mais elevado, e da chegada da segunda onda da pandemia, com efeitos ainda não mensuráveis.

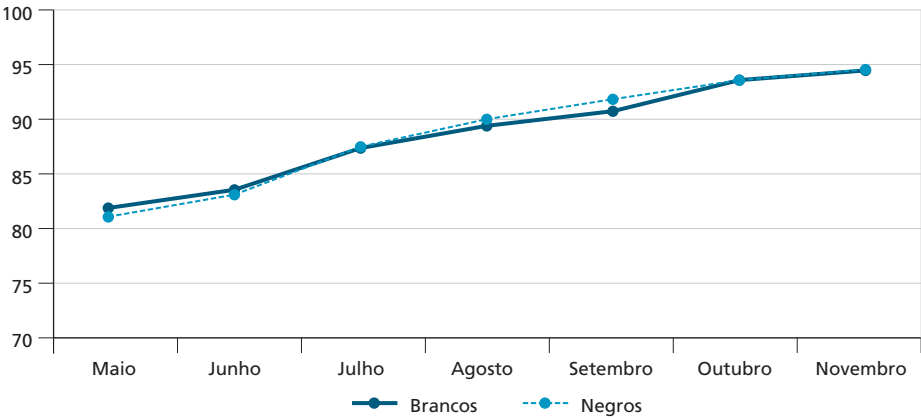
Os números da PNAD Covid-19 permitem ver claramente os efeitos da pandemia na renda das trabalhadoras e dos trabalhadores brasileiros. Logo em maio de 2020, poucos meses após a pandemia se instalar no Brasil, a renda média efetivamente recebida foi 81% daquela que era habitualmente recebida pelos trabalhadores, proporção bastante semelhante entre negros e brancos. Em novembro de 2020, quando a primeira onda da pandemia da Covid-19 parecia ter passado e a economia apresentava sinais de algum aquecimento, as rendas efetivas e habituais³⁶

35. O autor destaca que a variação da massa salarial pode ser decomposta em três elementos análogos: efeito emprego – que seria a redução da massa salarial ocasionada pela redução na quantidade de pessoas ocupadas; efeito jornada – redução da massa salarial que advém da redução das jornadas de trabalho (acompanhadas, em geral, de redução dos salários); e efeito salário – que seria resultado da variação do salário médio por hora trabalhada. A soma destes três efeitos corresponde à variação total da massa salarial (Souza, 2020).

36. O rendimento habitual refere-se àquele que a pessoa habitualmente ganhava em um mês completo de trabalho, sendo o mês de referência aquele em que a semana de referência da pesquisa estava inserida. Já o rendimento efetivo refere-se à renda efetivamente recebida no período de referência, equivalendo ao acréscimo ou à redução de parte do rendimento habitual por motivos diversos, por exemplo, a impossibilidade de trabalho em um mês específico por conta de doença para um profissional autônomo/conta própria (redução do seu rendimento efetivo em comparação ao habitual).

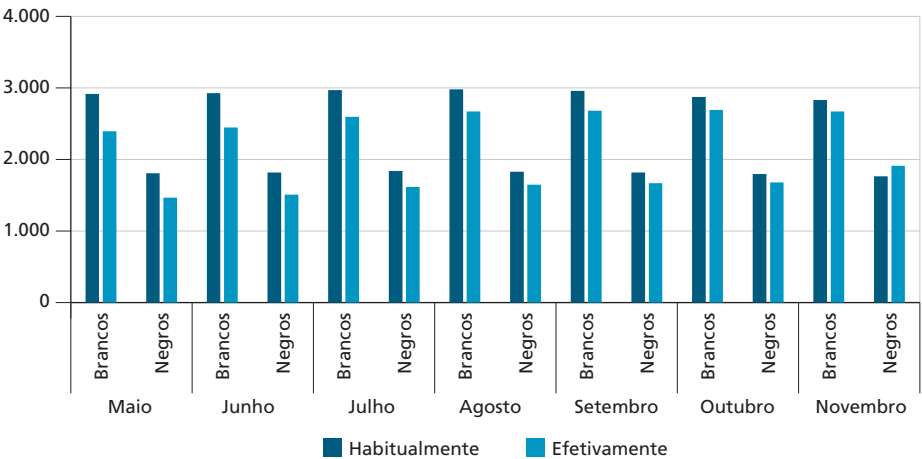
já estavam mais próximas, com aquela já representando quase 95% desta (gráfico 7). No entanto, as desigualdades permanecem uma vez que o rendimento médio efetivamente recebido de todos os trabalhos da população negra correspondia a apenas 63% do percebido pelos trabalhadores brancos em novembro de 2020 (R\$ 1.715,00 e R\$ 2.743,00, respectivamente), tal como se nota no gráfico 8.

GRÁFICO 7
Razão entre o rendimento efetivamente recebido e o habitualmente recebido, por cor/raça – Brasil (maio-nov. 2020)
(Em %)



Fonte: PNAD Covid-19.
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 8
Renda média habitual e efetivamente recebida, por cor/raça – Brasil (maio-nov. 2020)
(Em R\$)



Fonte: PNAD Covid-19.
Elaboração das autoras.

Diante desse cenário, a instituição do Auxílio Emergencial foi, mesmo que sem recorrer a critérios explícitos de raça ou cor, muito importante para reduzir ou frear o aumento das desigualdades raciais no período da pandemia (Souza, 2021). Instituído pela Lei nº 13.982/2020, o Auxílio Emergencial foi pago inicialmente em cinco parcelas no valor de R\$ 600,00 a trabalhadores e trabalhadoras informais e desempregados que preenchessem um conjunto de requisitos,³⁷ sendo disponibilizado em dobro (R\$ 1.200,00) para mulheres sem cônjuge com filhos ou a, no máximo, duas pessoas por família. Posteriormente o benefício foi prorrogado por mais quatro meses, porém, teve seu valor reduzido à metade, o que, sem dúvidas, limitou os impactos sobre pobreza, fome³⁸ e, em última instância, sobre o isolamento social (Souza, 2021). Após ser interrompido ao final de 2020, o auxílio voltou a ser pago em abril de 2021, porém com valor ainda mais reduzido, sendo oferecido em três faixas: R\$ 150,00 mensais, se a família for composta por apenas uma pessoa; R\$ 250,00, se a família for composta por mais de uma pessoa; e R\$ 375,00, se a família for composta por uma mulher sem companheiro com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos de idade.³⁹

Os primeiros dados da PNAD Covid-19 já indicavam que 5,2% dos domicílios brasileiros (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram no mês de maio de 2020 somente com os rendimentos recebidos do Auxílio Emergencial do governo federal, passando no mês seguinte para 6,5% (4,5 milhões de domicílios) (Silva, Lima Júnior e Abreu, 2021). Em novembro de 2020, mês em que foi realizada a última rodada da PNAD Covid-19, e quando o Auxílio Emergencial já tinha tido seu valor reduzido para a metade, notou-se uma queda desses percentuais e 4,32% dos domicílios (cerca de 2,95 milhões) sobreviveram naquele momento apenas com os rendimentos recebidos do Auxílio Emergencial (Carvalho, 2020).

Por estar concentrado nas camadas de mais baixa renda da população, o Auxílio Emergencial atinge proporcionalmente mais a população negra do que a branca. Com efeito, segundo pesquisa de Souza (2021), entre maio e julho de 2020, quando o Auxílio Emergencial era pago no valor de R\$ 600,00, quase dois terços dos benefícios foram direcionados para a população negra, respondendo por pouco menos de 20% da renda total dos negros, valor que atinge 7% entre os brancos, ao longo de todo o período coberto pela pesquisa. Em todos os meses pesquisados, o valor *per capita* do auxílio foi maior entre negros do que brancos, o que contribuiu de maneira importante para a redução das desigualdades raciais no acesso à renda:

37. Os beneficiários devem ser maiores de idade, não podem receber benefícios assistenciais ou previdenciários – à exceção do Programa Bolsa Família (PBF) – e devem obedecer a determinados critérios de renda familiar e pessoal, quais sejam: a renda familiar *per capita* mensal não pode exceder meio salário mínimo ou a renda familiar mensal total deve ser de até três salários mínimos. Além disso, o beneficiário não pode ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70.

38. Ver, por exemplo, Fome... (2021) e Menezes (2021).

39. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3q95bj2>>.

sem o Auxílio Emergencial a renda média dos brancos seria 90% mais alta que a dos negros, valor que cai a ainda elevados 70% com a instituição do benefício, mostrando, mais uma vez, o quanto esta desigualdade é estrutural. Souza (2021) chega à conclusão de que o benefício não apenas reduz as desigualdades entre brancos e negros, mas também entre os próprios negros e entre os brancos, sendo, contudo, mais efetiva na redução de desigualdades entre os negros (que cai 41%, contra 24% entre os brancos). O estudo de Souza (2021) foi feito com base no Auxílio Emergencial de R\$ 600,00, o que mostra que sua redução para R\$ 300,00 e seu posterior encerramento, em dezembro de 2020, impactaram mais fortemente a população negra, aumentando sua pobreza e sua desigualdade. O ano de 2021, que se iniciou sem qualquer tipo de auxílio e com recrudescimento da pandemia, em uma segunda onda, traz, portanto, grandes desafios para a sobrevivência do povo negro, seja em função da maior mortalidade pelo vírus, seja em função da mortalidade causada pela maior incidência da pobreza e da fome.

Outra medida adotada pelo governo federal refere-se à suspensão ou redução das jornadas de trabalho com base no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei nº 14.020/2020), cujo objetivo é a redução da jornada de trabalho, remuneração ou mesmo suspensão do contrato de trabalho, sendo os salários subsidiados por recurso da União. Trata-se de uma medida preventiva, com a finalidade de evitar demissões.⁴⁰ Dada a abrangência e a duração limitadas dessa norma, e diante da redução das medidas de distanciamento social, é importante monitorar, neste caso, como esses vínculos são (ou não) reintegrados às atividades econômicas. Considerando o impacto da pandemia nas micro e pequenas empresas, segmento intensivo em mão de obra, pode-se “supor que uma parcela desses vínculos migre para a desocupação ou mesmo para fora da força de trabalho, em parte configurando-se em desemprego oculto por desalento causado pela pandemia” (Silva e Silva, 2020).

3.2.1 Os trabalhadores da linha de frente: maiores riscos e menor proteção

Para além das desigualdades e precariedades estruturais da inserção laboral da população negra, as quais os tornam mais impactados pelos efeitos da pandemia no mercado de trabalho e na economia, uma segunda importante dimensão também deve ser aqui considerada: a que trata da sobre-representação dos negros entre os trabalhadores e as trabalhadoras dos serviços considerados essenciais durante a crise sanitária. Tão logo o coronavírus se alastrou no país e a pandemia se fez realidade, os governos (nacional e subnacionais) instituíram decretos estabelecendo um conjunto de atividades que seriam consideradas essenciais para o funcionamento da sociedade, não podendo, portanto, serem interrompidas durante as medidas de isolamento

40. Para mais informações, consultar o capítulo *Trabalho e Renda* deste periódico.

social adotadas. Em muitas dessas categorias, a população negra se constitui em maioria, não coincidentemente aquelas ocupações mais precárias, vulneráveis e de menor reconhecimento social e econômico, como se verá a seguir. As ocupações de maioria branca, por sua vez, encontram-se em situação inversa. Isso significa que uma boa parcela da força de trabalho negra não teve a chance de se isolar e de se proteger adequadamente durante toda a pandemia – mesmo durante as fases mais críticas de espraiamento do vírus –, o que se agrava mais quando se considera que em muitos desses setores os trabalhadores não tiveram acesso aos equipamentos de proteção individual (EPIs) adequados para sua proteção no trabalho⁴¹ ou ainda, em meados de 2021, não tiveram chance de se vacinarem, mesmo constituindo-se em trabalhadores de serviços essenciais. A superexposição dos negros ao coronavírus, portanto, vem também dos espaços que ocupam no mercado de trabalho e dos baixos níveis de segurança sanitária existentes nestes espaços, o que contribui para os maiores índices de mortalidade verificados.

Segundo estudo conduzido pela Lagoon Data, em resposta a solicitação do jornal *El País*, considerando os trabalhadores formais, cadastrados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério da Economia (ME), as mortes entre aqueles que estavam ocupados em atividades essenciais aumentaram 60% na comparação entre os dois primeiros meses de 2021 e o mesmo período de 2020 (ainda fora da pandemia, portanto). Dentre os resultados em destaque, a matéria indica que entre os frentistas de postos de gasolina as mortes aumentaram 68% no período considerado, valores que alcançam 67% entre caixas de supermercado, 62% entre motoristas de ônibus e 59% entre vigilantes. Obviamente nem todas as mortes registradas no período decorrem da Covid-19. Diante da falta de dados mais precisos, este *excesso de mortes* durante o período da pandemia, mensurado pela variação no período do encerramento do vínculo trabalhista pela morte do empregador, tem sido utilizado como uma *proxy* para se tentar avaliar o impacto da Covid-19 na vida da população brasileira, com todos os limites que uma *proxy* possui. Neste caso, vale destacar que os dados se referem apenas às ocupações formais da economia (objeto da Rais), excluindo, portanto, todos os postos de trabalho mais informais e precários, para os quais a possibilidade de isolamento social e proteção contra a Covid-19 são, certamente, menores e, que, possivelmente, sofrem impactos maiores em termos de morbimortalidade relacionadas ao vírus.

41. O que levou o governo federal, inclusive, a editar a Lei nº 14.023/2020, que estabelece a obrigatoriedade de fornecimento gratuito de EPIs e testagem prioritária pelos empregadores a todos os trabalhadores ocupados em atividades essenciais, listadas na lei. Mesmo assim, são muitas as denúncias de trabalhadores(as) de falta de acesso a tais equipamentos. Ver, por exemplo, pesquisa realizada para o setor de saúde, disponível no site <<https://bit.ly/2SBEUxu>> ou denúncias de categorias disponíveis em David Neto (2020) e Prefeitura... (2020).

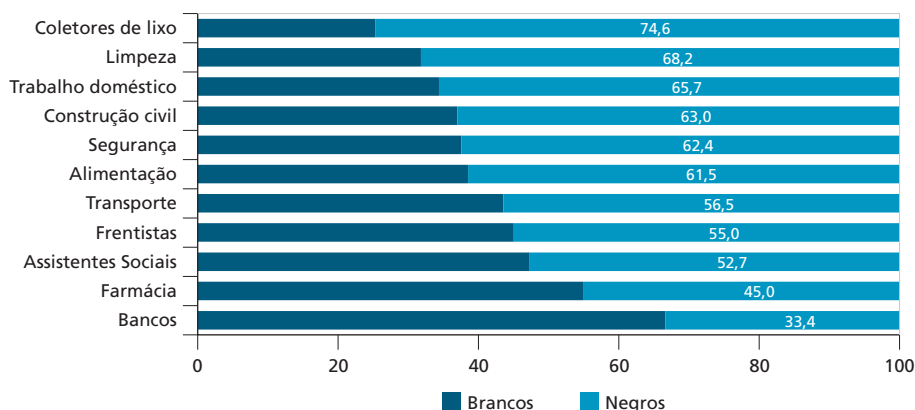
Sendo assim, considerando apenas os trabalhadores formais dos setores essenciais analisados, o que a pesquisa veiculada pelo portal *El País* mostra é que este grupo apresentou *excesso de mortes* bem superior aos demais grupos da população, o que é ainda mais grave se considerarmos que o estudo se refere apenas aos trabalhadores formais que, de alguma maneira, ainda se encontram relativamente mais protegidos do que os trabalhadores informais e de inserção mais precária. O estudo também aponta para o maior risco dos profissionais da área de saúde, em especial dos técnicos de enfermagem, dos professores, em particular do ensino fundamental, e dos trabalhadores da construção civil, setor que esteve aquecido durante o ano de 2020 (Soares, 2021). Na mesma direção, pesquisa divulgada pelo Dieese, em 2021, mostra que, na comparação entre os primeiros trimestres de 2020 e 2021, os desligamentos de vínculos celetistas por morte de médicos (cuja forma de contratação via carteira não é a predominante) aumentaram 204%, entre os enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem esse aumento foi de, respectivamente, 116%, 61% e 47%. Na educação, o crescimento das mortes foi de 106,7%, no setor de transporte, armazenagem e correio foi de 95,2% (Dieese, 2021).

Esse excesso de mortes, contudo, tem cor. O gráfico 9 mostra como essas, e outras ocupações consideradas essenciais, são predominantemente compostas por trabalhadores e trabalhadoras negras. Se foram os frentistas, caixas de supermercado, motoristas de ônibus e vigilantes as categorias com maior mortalidade no período em tela, conforme apontado pela pesquisa do Lagoon Data, o gráfico 9 mostra que se tratam de setores com maioria negra: os negros representam 55% dos frentistas, 61,5% dos ocupados no setor de alimentação, 56,5% no setor de transportes, 63% no setor de construção civil e 62,4% entre os que trabalham no setor de segurança. Além disso, 68% dos trabalhadores de limpeza são negros e 66% dos trabalhadores domésticos. Ainda que estejam mais expostas à contaminação, por lidarem com resíduos de origem, tratamento e grau de contaminação desconhecidos e diretamente com pessoas cujo comportamento não se tem controle – realizando aquele trabalho entendido como “sujo” – estes trabalhadores e trabalhadoras seguem sem vacinação, a não ser aqueles com idade mais avançada, e com pouco acesso aos equipamentos adequados de proteção individual, que deveriam ser distribuídos pelos empregadores, mas diante da precariedade de tais trabalhos, nem sempre o são.

GRÁFICO 9

Distribuição dos ocupados, por raça/cor, segundo setores de atividade econômica considerados essenciais – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019.

Elaboração das autoras.

É importante demarcar que a característica de essencialidade de determinadas ocupações está, em boa medida, intrincada com a ideia de reprodução da vida e da sociedade, ou seja, está ligada aos conceitos de cuidados, ou *care*, os quais foram mais profundamente analisados no capítulo *Igualdade de gênero* deste BPS. De forma resumida, se referem basicamente a trabalhos – aqui, remunerados – que oferecem à sociedade – via mercado ou via políticas públicas – condições para que a vida se mantenha, para que as pessoas se alimentem, para que encontrem ambientes limpos e higienizados, para que sejam cuidadas por profissionais de saúde, para que as crianças sejam cuidadas no ambiente escolar, para que aqueles necessitados sejam amparados pela assistência social. Nesse sentido, cabe, aqui, uma discussão não apenas sobre a divisão racial desses trabalhos entendidos como essenciais, mas também uma divisão sexual que se entrelaça com a primeira, produzindo grupos cujas identidades diversas se interseccionam, gerando condições de vulnerabilidade distintas. Nesse sentido, o gráfico 9 indica como atividades mais diretamente ligadas ao trabalho de cuidados – dos espaços e das pessoas – aquelas onde as mulheres estão mais presentes, sendo que, quanto mais precária for a ocupação, maior tende a ser a presença de mulheres negras. É assim que o trabalho doméstico remunerado – que foi considerado uma atividade essencial por alguns governos subnacionais, o que é bastante controverso⁴² – é um trabalho basicamente de mulheres e de mulheres negras, que respondem, sozinhas, por 61% da categoria. Os setores de limpeza,

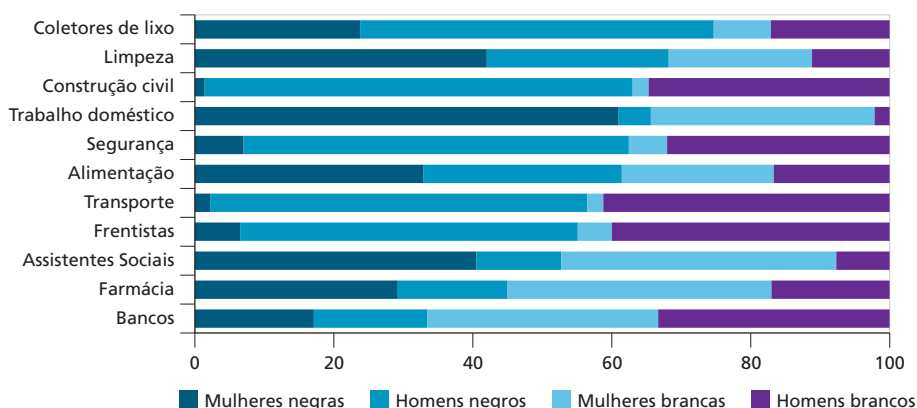
42. Para uma discussão mais detalhada sobre trabalho doméstico na pandemia, ver o capítulo *Igualdade de Gênero* deste periódico, bem como Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos (2020).

alimentação, assistência social e farmácia são majoritariamente femininos, enquanto os de segurança, transporte, coleta de lixo, construção civil e frentistas tem maior presença masculina, evidenciando uma divisão sexual bastante tradicional das competências e habilidades associadas a homens e mulheres em sociedade. Apenas no atendimento no setor de farmácias, as mulheres brancas predominam, enquanto, para os homens, apenas nos setores bancário e farmacêutico são homens brancos os predominantes, setores menos precários do que os demais aqui mencionados e com maior probabilidade de acesso a equipamentos de proteção. Ou seja, há uma evidente divisão racial e sexual do trabalho essencial, que coloca negros e mulheres em grande risco e exposição ao contágio pela Covid-19. E mais, para este conjunto de categorias, em boa medida marcadas por ocupações precárias e com baixo nível de proteção social, a oferta de equipamentos de segurança adequados, de testagem ou de orientações quanto ao distanciamento e outras medidas para evitar o contágio tendem a ser menores do que em posições de maior prestígio e reconhecimento social e econômico.

GRÁFICO 10

Distribuição da população ocupada, por sexo e cor/raça, segundo setores de atividade econômica considerados essenciais – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019.

Elaboração das autoras

Uma outra importante discussão sobre a força de trabalho negra na pandemia se refere à presença desse grupo no setor de saúde. Não há dúvidas de que são os trabalhadores de saúde aqueles que estão mais diretamente expostos ao contágio pelo coronavírus. O setor de saúde, de forma geral, é composto majoritariamente por mulheres (pouco mais de 70%), com uma distribuição racial que, apesar de mais equitativa quando comparada à divisão sexual, é marcada por uma

sobrerrepresentação de brancos, que respondem por 54,6% dos ocupados desse setor, enquanto respondem por apenas 43% da população brasileira. Esta divisão racial do trabalho que, a princípio, pode parecer menos relevante que a sexual quando se considera o setor como um todo, se torna mais explícita quando se tomam subcategorias. Nesse sentido, segundo dados da PNAD Contínua 2019, enquanto os negros são apenas 33% dos profissionais que ocupam cargos de dirigentes nos serviços de saúde, eles alcançam 43% entre os profissionais de atendimento direto (como enfermeiras, médicas, técnicas de enfermagem, fisioterapeutas etc.), mas são maioria (53,3%) apenas entre os demais profissionais que atuam nos serviços de saúde, como as cozinheiras, as responsáveis pela limpeza, as que atuam nas lavanderias ou em outros serviços de apoio e administrativo. Nota-se aqui uma divisão racial que tende a destinar à força de trabalho negra as ocupações de *bastidores* ou o *trabalho sujo*, enquanto aos brancos cabem as ocupações mais valorizadas e reconhecidas.

Olhando de forma mais detalhada a categoria *demais profissionais que atuam nos serviços de saúde*, nota-se como a sobrerrepresentação de negros se torna mais elevada à medida que se avança em direção às ocupações menos valorizadas e que exigem menor qualificação e menos contato com o público dos serviços de saúde. Se entre técnicos de nível médio os negros são apenas 42%, esse valor alcança 82% quando é considerada a categoria *outros trabalhadores de ocupações elementares* (carregadores, mensageiros, carregadores de bagagem etc.), ficando em 87,6% entre jardineiros, 75% entre guardas de segurança e 63% entre porteiros, zeladores e pessoal de limpeza. Se o menor contato com os pacientes pode, por um lado, reduzir a vulnerabilidade destes grupos ao contágio pelo coronavírus, por outro lado, é preciso considerar que estes trabalhadores e trabalhadoras também estão inseridos no mesmo ambiente hospitalar, circulando por todo o estabelecimento de saúde (especialmente quando pensamos nos ocupados em trabalhos elementares, nos profissionais de limpeza, cozinha, segurança) e que, ainda que contem com EPIs, o nível de informação, as estratégias de segurança e os equipamentos de proteção aos quais eles possuem acesso não são os mesmos ofertados para aqueles trabalhadores que se encontram em contato direto com pacientes. Sendo assim, eles estão também em risco, da mesma forma que os demais trabalhadores da área de saúde, mas em magnitude e formato diferenciados.

TABELA 2
Distribuição da população ocupada nos serviços de saúde, por cor/raça, segundo
ocupações selecionadas – Brasil (2019)
 (Em %)

Ocupações	Brancos	Negros	Total
Técnicos de nível médio em outras áreas que não médicas	58,3	41,7	100,0
Profissionais de nível superior em outras áreas que não médicas	52,5	47,5	100,0
Apoio administrativo	51,4	48,6	100,0
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos da construção	48,1	51,9	100,0
Recepcionistas	47,7	52,3	100,0
Alimentação	45,2	54,8	100,0
Limpeza	37,3	62,7	100,0
Porteiros e zeladores	36,2	63,8	100,0
Operadores de instalações, máquinas e montadores	33,1	66,9	100,0
Guardas de segurança	24,6	75,4	100,0
Outros trabalhadores de ocupações elementares	18,0	82,0	100,0
Jardineiros	12,4	87,6	100,0

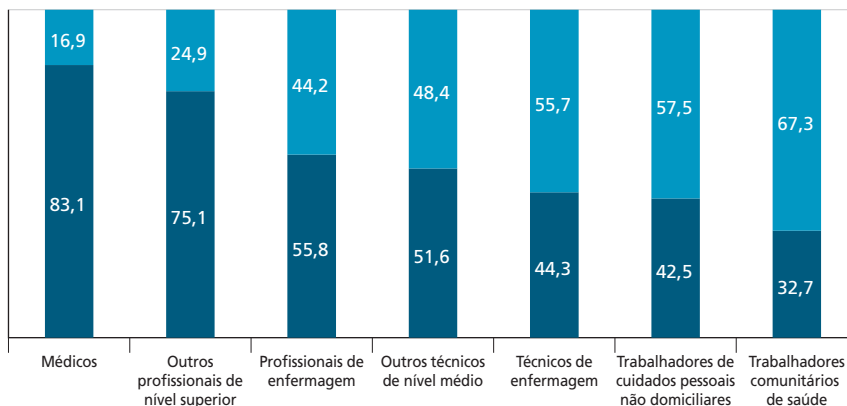
Fonte: PNAD Contínua 2019.
 Elaboração das autoras

Por fim, vale destacar que, mesmo entre os profissionais que atuam no atendimento direto aos pacientes, é possível notar uma clivagem racial muito significativa e importante. Entre médicos e outros profissionais de nível superior da área de saúde, os trabalhadores e trabalhadoras negras não representam nem mesmo um terço dessas categorias⁴³ (gráfico 11). Já quando se retoma a ideia do “trabalho sujo” de Glenn (1992), nota-se que são exatamente nas atividades que demandam maior interação com as pessoas, com seus corpos e que mais diretamente se ligam à ideia de cuidados que os negros predominam. São nessas ocupações, em que o trabalho envolve a troca de fraldas, a limpeza de excrementos e fluidos corporais, o banho, a alimentação, que o risco de contaminação pela Covid-19 é ainda mais alto, sendo fácil notar que, na divisão racial do trabalho de atendimento na área de saúde, são os profissionais negros os mais vulneráveis. Um exemplo que ilustra essa situação é a comparação entre as enfermeiras e as técnicas de enfermagem. Enquanto entre as primeiras as profissionais brancas são maioria, entre as segundas a situação é basicamente o oposto. Não por acaso, segundo o *Boletim Epidemiológico* do MS (Brasil, 2021b), o grupo ocupacional da área de saúde mais contaminado pela Covid-19 é exatamente o das técnicas de enfermagem, as quais lidam no cotidiano com os corpos dos doentes de forma muito mais próxima e direta que os demais profissionais do campo.

43. É claro que há, aqui, um efeito das desigualdades raciais no acesso ao ensino superior, mas há, também, uma produção de desigualdades no espaço do mercado de trabalho (para além das reproduções das desigualdades educacionais), que impõe barreiras para entrada e ascensão de profissionais negros nos setores de mais alto prestígio

GRÁFICO 11

Distribuição da população ocupada, por raça/cor, segundo categorias da área de saúde – Brasil (2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2019.
Elaboração das autoras

A vulnerabilidade e as desigualdades que marcam a inserção negra no mercado de trabalho foram, portanto, reforçadas no contexto da pandemia, não apenas pela já estrutural precariedade das ocupações em que negros e negras estão mais presentes, mas – e aí talvez esteja o diferencial desta crise para qualquer crise econômica anterior – pela presença dessa população em determinados setores que foram reconhecidos como essenciais. Ainda que a essencialidade de uma ocupação possa, a princípio, remeter ao reconhecimento e à valorização de tais postos de trabalho, a realidade é que boa parte deles são empregos e ocupações com baixa formalização, baixa remuneração e muito pouco prestígio social. Em particular as ocupações essenciais cuja força de trabalho é majoritariamente negra tendem a ser aquelas nas quais a desproteção social é uma realidade e as desigualdades são latentes, cenário que não foi revertido, mas, ao contrário, apenas penalizou ainda mais os trabalhadores e as trabalhadoras no contexto pandêmico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O TRIPÉ DA VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO NEGRA: FOME, VÍRUS E POLÍCIA

O cenário em que os avanços em matéria de igualdade racial foram galvanizados no setor público vem mudando radicalmente. Após um período de expansão de políticas de promoção da igualdade racial e da inserção do tema na agenda pública, novas dinâmicas políticas e econômicas colocam em risco o pouco que se conseguiu alcançar em termos de reconhecimento das desigualdades raciais e dos instrumentos erigidos para combatê-las. Desde 2015 e, mais especialmente

a partir de 2019, o Estado brasileiro vem promovendo sucessivas transformações nas ofertas públicas de bens e serviços e em sua estrutura protetiva, redefinindo os horizontes da ação estatal e as suas responsabilidades enquanto ente garantidor de direitos para a população negra. De acordo com ampla literatura acerca das mudanças em curso (Abreu e Lima Júnior, 2020; Lima Júnior, 2019; Silva, T. 2012; Silva e Silva, 2011), o Estado erigido a partir de preceitos, como a garantia de direitos sociais, inscritos na Carta constitucional de 1988, deixou de acolher as necessidades atuais de proteção social dos negros no Brasil.

O presente texto destacou uma série de tendências que atestam a amplitude desse processo de desinstitucionalização das políticas de igualdade racial, com especial ênfase em seus efeitos deletérios sobre a população negra no contexto de crise provocada pela pandemia da Covid-19, que provocou grandes choques na sociedade brasileira a partir de março de 2020. A primeira parte descreveu o ciclo de constituição de um sistema de políticas públicas para a igualdade racial iniciado nos primeiros anos do século XXI. A institucionalização destas políticas responde a demandas históricas de movimentos negros organizados e da sociedade civil como um todo, refletidas em expectativas democratizantes enunciadas na CF/1988. De modo condizente com tal arcabouço, uma característica marcante desse ciclo foi a participação da sociedade civil enquanto parceira do Estado na concepção e implementação das políticas de igualdade racial.

A criação da Seppir com *status* de ministério é apontada como um caso paradigmático deste processo, uma vez que a ela coube a proposição e a coordenação de um sistema de políticas com grande amplitude, envolvendo diferentes áreas do Estado no combate a distintas dimensões das desigualdades raciais. É significativo, portanto, que a inflexão desse ciclo tenha ocorrido a partir de 2015, com a incorporação da Seppir a outro ministério. Desse momento, seguiu-se um processo – ainda em curso – de desconstrução de uma agenda estatal concernente às desigualdades raciais. Tal desconstrução tem envolvido tanto aspectos institucionais – como o esvaziamento de órgãos, cancelamento de programas e a retirada de recursos – quanto simbólicos – com a propagação de uma narrativa depreciativa da relevância do racismo para a estruturação das desigualdades, deslegitimando as políticas públicas voltadas para a igualdade racial.

Esse ciclo político-institucional de construção e desmonte de políticas de igualdade racial teve como paralelo um ciclo socioeconômico de atenuação e agudização do fenômeno estrutural da desigualdade racial. Nesse sentido, é preciso demarcar enfaticamente o caráter estrutural e de longa duração das desigualdades raciais na sociedade brasileira. Se, no início do século XXI, pudemos testemunhar um ligeiro, porém significativo, processo de diminuição das desigualdades entre negros e brancos, a crise econômica que se instalou a partir de 2015-2016 provocou um novo aumento das desigualdades raciais. Se a crise, por um lado, permitiu que

se expusessem algumas limitações das políticas de igualdade racial implementadas, por outro, ela constituiu um contexto social que requereria um aprofundamento de tais políticas. Esta necessidade tem sido ativamente escamoteada, e até mesmo boicotada, pelo Estado através do desmonte das políticas e da desqualificação de seus fundamentos, legando-nos uma perspectiva bastante negativa no tocante às possibilidades de maior equidade racial em um curto prazo.

O resultado disso é a estagnação ou o retrocesso dos indicadores socioeconômicos da população negra nos últimos cinco anos, fazendo com que grande parcela deste grupo encarasse a chegada da nova crise provocada pela pandemia já em situação muito vulnerável. Os impactos da pandemia foram, portanto, como não poderia deixar de ser, sentidos de forma díspar entre os grupos sociais. As violências às quais a população negra é exposta tornam-se ainda mais incisivas diante da atual crise sanitária, da crise econômica dela decorrente e da permanente violência praticada pelo Estado por meio do seu aparato de segurança pública.

O *choque* da crise da pandemia em um contexto ainda não recuperado da crise econômica anterior, por exemplo, tem sido dramático. Prates e Lima (2021, p. 9) apontam que “menos de dois meses após as medidas de distanciamento social adotadas em março de 2020, mais de 1 milhão de postos de trabalho foram desfeitos somente no mercado formal, e outros 2 milhões no informal”. Os negros, por estarem sobrerrepresentados entre os autônomos e informais, foram especialmente afetados pela crise, sem poder contar com nenhuma medida de proteção social que não fosse o Auxílio Emergencial ou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para aqueles que, porventura, estivessem inseridos no mercado formal da economia. Nenhuma dessas medidas, contudo, foi pensada a partir de uma lente racial, ainda que tenha atingido sobremaneira os trabalhadores e trabalhadoras negras. Além disso, os negros também foram mais prejudicados do que os brancos entre os empregadores (com o fechamento dos pequenos estabelecimentos) e os trabalhadores formalizados, principalmente por terem grande concentração nos setores mais afetados pela crise (alojamento e alimentação; trabalho doméstico; transporte, armazenamento e correios; educação; e comércio). Uma sobrecarga ainda maior foi imposta às mulheres negras, por sua vinculação ao trabalho doméstico e de cuidado, dentro e fora dos lares.

O desemprego, por sua vez, não apenas atingiu números muito elevados, como expressiva foi a parcela da população que deixou de procurar emprego em função da pandemia, ampliando as taxas de desemprego ocultas pelo desalento. Como apontado anteriormente, pela observação do gráfico 2, é evidente a desigualdade racial e de gênero nas taxas de subutilização da força de trabalho – 28,5% da força de trabalho negra estava subutilizada; entre os brancos, esse valor era 10 p.p. menor em 2019 de acordo com a PNAD Contínua. Ao interseccionar gênero e raça, chegamos

a um cenário no qual um terço das mulheres negras estava subutilizada, valor que decai 20 p.p. para a população de homens brancos. Se o crescimento nas taxas de inatividade é uma característica notória da presente crise (2020-2021), as taxas de subutilização da força de trabalho negra já vinham crescendo continuamente desde 2016, atingindo especialmente as mulheres negras.

Vale lembrar que o desemprego significa a perda do poder aquisitivo, o decréscimo da qualidade de vida e a saída do sistema de proteção social, garantido para aqueles que conseguiram entrar no mundo formal do trabalho. Para parcela significativa da população negra, é negada a possibilidade de se apoderar de todo o capital econômico e simbólico que a atividade laborativa promove ao indivíduo, acarretando uma degradação da subsistência mínima cotidiana que se constitui, ao fim, em um arranjo violento propulsor de uma maior miserabilidade da população negra.

Nesse sentido, o retorno das taxas de pobreza para níveis da década de 1990, com cerca de 10 milhões de indivíduos vivendo sem nenhuma renda, sendo que, deles, 67% são negros (Prates e Lima, 2021), é outro resultado social catastrófico do *choque* gerado pela pandemia. Tais números se refletem no retorno de uma antiga mazela ao centro das preocupações públicas: a fome. Um contingente enorme de indivíduos e famílias está obrigado a se concentrar na busca de sobrevivência, sem contar com condições mínimas de colocar em prática medidas protetivas necessárias para evitar a contaminação pelo vírus.

A compreensão desse cenário é reforçada quando nos debruçamos sobre os indicadores de segurança alimentar. De acordo com o Projeto Alimento para Justiça da Universidade Livre de Berlim,⁴⁴ no final de 2020, entre novembro e dezembro, constatou-se uma maior prevalência de insegurança alimentar entre os pardos e pretos. Entre os brancos, 48,9% apresentaram algum grau de insegurança alimentar, contra 66,8% dos pretos e 67,8% dos pardos. Ou seja, a população negra, além da violência da negativa de emprego aqui ilustrada, também sofre a violência causada pela fome. Importante reforçar que a desigualdade em termos de segurança alimentar é uma condição estruturante da sociedade brasileira, reforçada pela pandemia de Covid-19. Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, do IBGE, já mostravam que, naquele ano, entre os domicílios em situação de insegurança alimentar, 53% eram chefiados por pardos, 15% por pretos e 31% por brancos (IBGE, 2020).

Se, por um lado, os negros foram mais atingidos pelo fechamento dos postos de trabalho, por outro lado, mostramos que eles também estão sobrerrepresentados em grande parcela das ocupações consideradas essenciais e que, portanto, não foram

44. Ver Galindo et al. (2021).

interrompidas pelas medidas de isolamento social adotadas. Entre as trabalhadoras e os trabalhadores impedidos de se isolarem em seus lares durante a pandemia estão aqueles da chamada *linha de frente* da saúde, como motoristas, garis e coletores de lixo, vigilantes etc. A maioria destas ocupações apresentam sobre-representação de negros. Estes fatores, somados às piores condições habitacionais e urbanas enfrentadas pela população negra, fazem com que este grupo tenha maiores dificuldades de proteção e isolamento social e, portanto, maior probabilidade de exposição ao vírus. A isso se somam os efeitos das desigualdades no acesso aos serviços de saúde. Estes fatores constroem um contexto no qual a mortalidade pela Covid-19 atinge desproporcionalmente a população negra.

A dupla violência que se abate mais fortemente sobre os negros, causada pela sua sobremortalidade pelo vírus e pela maior incidência de fome, infelizmente não termina aí. A essas violências, soma-se também a violência do Estado, seja provocada pelo racismo institucional, seja diretamente pela sua força policial. Assim, se já é grande a vulnerabilidade de negros provocada pelas dificuldades de acesso à saúde, este quadro é ainda pior no ambiente prisional, também com sobre-representação de negros, caracterizado fundamentalmente pela aglomeração e privação de recursos para a higiene e cuidado pessoal. Os dados disponíveis indicam que, até setembro de 2020, houve 121 mortes e 35 mil infectados pela Covid-19 no sistema prisional brasileiro. Contudo, há grande probabilidade de subnotificação, dado que apenas 8% da população carcerária havia sido testada (Rosa *et al.*, 2020). A maior parte das medidas governamentais seguem uma linha geral de prevenção do contato dos encarcerados com o mundo exterior (ferindo direitos, como o de visitas, por exemplo). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou recomendações que orientam os magistrados a reavaliarem sentenças de prisão provisória de indivíduos em grupos de risco e a considerarem a possibilidade de prisão domiciliar para indivíduos com diagnóstico ou suspeita de Covid-19 (Ferreira *et al.*, 2020).

Outro grupo que tem apresentado riscos alarmantes de mortes por Covid-19 é o das gestantes e puérperas. Pesquisa da Organização Pan-americana Saúde (OPAS) mostra que, entre janeiro e abril de 2021, o Brasil foi o país com maior número de óbitos de gestantes e puérperas entre os doze países acompanhados pela instituição. A taxa de letalidade pela Covid-19 entre estas mulheres atingiu 7,2%, valor que é mais de duas vezes a taxa de letalidade média do vírus no país, que alcançou 2,8% no período em tela (OPAS, 2021). As negras deste grupo apresentam o dobro da probabilidade de morte das brancas (Santos *et al.*, 2020). O grupo de autoras atribui este resultado a determinantes sociais, não biológicos, colocando grande ênfase nas desigualdades raciais de acesso à saúde. As mortes maternas impactam ainda as vidas de crianças que serão criadas sem a presença e o apoio das mães. Estas se somam a centenas de milhares de filhos e parentes de negras e negros mortos pela Covid-19. Estes sobreviventes, além de lidarem com a perda de seus membros, estão

enfrentando a fome, o desemprego e formas precárias de sobrevivência. Trata-se de famílias cujas gerações mais novas começarão suas trajetórias de vidas com enormes desvantagens com potencial de realimentar o “ciclo de desvantagens cumulativas” (Hasenbalg, 1979; Hasenbalg e Silva, 2003), que consiste no principal mecanismo de reprodução das desigualdades raciais. As perspectivas dos impactos desta crise nas próximas gerações apontam para uma manutenção ou piora das desigualdades raciais. Isso tudo em um contexto no qual as políticas de igualdade racial estão sendo desmontadas, quando deveriam ser reforçadas.

Ao mesmo tempo em que a pandemia começava a ceifar milhares de vidas ao redor de todo mundo, em especial vidas negras, o movimento Black Lives Matter ganhou nova força quando, em maio de 2020, George Floyd foi assinado por um policial em Minneapolis, nos Estados Unidos. Nos meses que se seguiram, este movimento logrou direcionar boa parte da atenção da sociedade para a perda de vidas negras por parte de ações violentas do Estado, denunciando o genocídio da população negra. No mesmo ano de 2020, João Pedro, um menino de 12 anos, é baleado pela polícia em operação no município de São Gonçalo. Já em novembro de 2020, véspera do Dia da Consciência Negra, João Alberto Silva Freitas, homem negro, é espancado até a morte por seguranças de um conhecido supermercado de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

Ainda em 2020, o STF proíbe ações policiais em favelas da cidade do Rio de Janeiro durante a pandemia. Em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 635), a Corte determinou que “não serão realizadas operações policiais durante a epidemia da Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro” (Fachin, 2020). A ação apelidada de ADPF das Favelas fora proposta pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro em parceria com o movimento negro e os coletivos sociais. Essa decisão provocou de fato uma diminuição da violência nas comunidades cariocas. A letalidade dessas operações sofreu uma redução drástica após a liminar do STF. Segundo pesquisa do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense, liderada pelo professor Daniel Hirata, tal decisão salvou pelo menos trinta vidas em um mês (entre 5 de junho e 5 de julho de 2020). Além de representar uma queda de 78% das operações policiais, 70% de mortes em tiroteios e 50% de feridos em comparação aos meses anteriores.⁴⁵ Estes resultados desnudam a letalidade das ações policiais despendidas contra a população negra, ocupante majoritária das favelas da cidade do Rio de Janeiro.

45. Ver Stabile (2020).

Contudo, em 6 de abril de 2021, a capital carioca volta a ser palco do massacre causado pela violência do Estado, mesmo com a determinação do STF na ADPF 635. Nesse dia, a comunidade do Jacarezinho, o maior quilombo urbano do Rio de Janeiro, sedia a operação policial mais letal da história do Brasil. Um massacre que deixa na favela mais negra do Rio de Janeiro o luto por 29 mortos.⁴⁶

Cerca de quinze meses após o primeiro caso de Covid-19 no Brasil, apresentamos aqui um diagnóstico de vidas negras brasileiras que são perdidas ou arruinadas sob os impactos da pandemia nos quais é impossível negar a responsabilidade do Estado. Nos primeiros meses de 2021, ganhou evidência no debate público brasileiro um termo-chave tradicionalmente mobilizado pelo movimento negro: o genocídio. Recorrentemente veiculado pelo ativismo negro brasileiro para denunciar a violência policial, esse termo tem sido ressignificado para dar conta das enormes proporções que atingiram o número de mortos pela Covid-19. Além disso, neste mesmo primeiro semestre de 2021, importantes organizações do movimento negro estão encabeçando a campanha Tem Gente com Fome, evidenciando como esse genocídio pode se expressar em uma *alternativa* entre morrer pelo vírus ou morrer de fome.

Esses três exemplos são reveladores da argúcia de certa *sensibilidade ativista*, ao identificar, nomear e atribuir qualificativos aos problemas mais candentes enfrentados pela sociedade. Desde 2015, o Estado brasileiro, não apenas tem desmontado todo um conjunto de políticas públicas que possibilitariam evitar a perda de tantas vidas, como também tem caminhado em direção a uma impermeabilidade social, ao negar a parceria das organizações da sociedade civil aptas a fornecer diagnósticos precisos e propor soluções efetivas para injustiças estruturais reproduzidas por séculos no país.⁴⁷ A pandemia aprofundou tais injustiças e seus efeitos ainda não terminaram. A crise sanitária e econômica segue em curso, sem data para se encerrar, especialmente diante das dificuldades de acesso à vacinação, mesmo para aqueles grupos sociais que não tiveram a oportunidade de se isolarem ou de exercerem o direito à proteção de suas vidas e que se mantiveram trabalhando diante de todos os riscos, para que a sociedade permanecesse funcionando minimamente

A morte de George Floyd nos Estados Unidos ecoa o seu grito *I can't breathe* (eu não consigo respirar) pelo mundo e, principalmente, no Brasil, onde a população negra *não consegue respirar* pelo vírus, cuja mortalidade e contágio é maior, *não consegue respirar* pela fome e *não consegue respirar* pela bala do Estado com alvo certo. Assim, diante da inércia e da indiferença do Estado, o povo negro continua a clamar por amparo: *I can't breathe*.

46. Ver Haidar *et al.* (2021), Operação... (2021), Mata (2021) e Mercier (2021).

47. O anúncio de que o censo previsto para o ano de 2021 não será realizado resultará no ocultamento das dimensões que todo esse cenário tem provocado nas vidas negras.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. K.; LIMA JÚNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zszFRf>>.
- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen Produção Editorial, 2019.
- A LUTA da mãe de Miguel por justiça. **Made for minds: notícias Brasil**, 8 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2SKk9PX>>.
- BARROS, R. C. S. **Promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo**. Brasília: Seppir, 2016.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. **Understanding policy Dismantling Analytical Framework**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade racial. **Relatório de atividades 2004**. Brasília: PR, 2004.
- _____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). **Racismo como determinante social de saúde**. Brasília: PR, 2011.
- _____. Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2013.
- _____. Lei nº 13.249, 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2016-2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2016a.
- _____. Portaria nº 246, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a implantação de Centro de Referência em Direitos Humanos e Igualdade Racial, mediante parceria com o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio 2016b.
- _____. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: Ministério da Economia, 2019a.
- _____. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). **Ata da 65 Reunião do Pleno**. Brasília: MMFDH, ago. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/36wYiia>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- _____. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). **Moção de repúdio aos 80 tiros: vidas negras importam!** Brasília: MMFDH, abr. 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3AYKNGk>>. Acesso em: 12 set. 2020.
- _____. Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020. Revoga a Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jan. 2020.

_____. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19**. 6. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 28 abr. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3vF6Ldr>>.

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial: doença pelo coronavírus Covid-19**, n. 44, Semana Epidemiológica 53: 27/12/2020 a 2/1/2021. Brasília: SVS, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3qeeEp5>>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório aponta corte de verbas federais para combate ao racismo**. Brasília: 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3iOiZ0p>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CAMARGO, C.; SPERB, P. Homem negro morre após ser espancado por seguranças do Carrefour em Porto Alegre. **Folha de S.Paulo**, 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gxT6k1>>.

CARINO, G.; DINIZ, D. Patroas, empregadas e coronavírus: nós, mulheres da elite, lamentamos a difícil tripla jornada de trabalho com filhos na casa. Muitas já vivem essa cruel realidade há tempos. **El País**, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zAvouP>>.

CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura**, Ipea, Brasília, n. 48, 3º trim. 2020.

CASOS de Covid-19 entre privados de liberdade aumentam 287% em 90 dias. **Boletim de Notícias Conjur**, 16 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wCOzSV>>.

CERD – COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. **Monitoring racial equality and non-discrimination**. Disponível em: <<https://bit.ly/3IxObd>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Boletim Codeplan Covid-19**, Brasília, n. 10, 23 jun. 2020.

COMO o novo coronavírus acentua as desigualdades no Brasil. **Made for minds: notícias Brasil**, 27 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gYCzF1>>.

CONAQ – COORDENAÇÃO NACIONAL DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS DO BRASIL E TERRA DE DIREITOS. **Racismo e violência contra os quilombolas no Brasil**. Curitiba: Conaq, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3h3xZ9D>>.

CORSEUIL, C. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões**: análise do período 2015-2016 e da pandemia de Covid-19. Brasília: Ipea, 2021. (Nota técnica, n. 92).

COSTA, J. S. *et al.* Covid-19 no sistema prisional brasileiro: da indiferença como política à política de morte. **Psicologia e Sociedade**, n. 32, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35wlyN5>>.

CRISPIM, J. A. *et al.* Impacto e tendência da Covid-19 no sistema penitenciário do Brasil: um estudo ecológico. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 26, n. 1, jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/35AEDgR>>.

DAVID NETO, O. Motoristas e cobradores à mercê de aglomerações. **Jornal de Brasília**, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3q779jD>>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Boletim Emprego em Pauta**, n. 18, maio 2021. Disponível em <<https://bit.ly/3gx7sRG>>.

DISCURSO do presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do G20: (videoconferência) – Palácio do Planalto. **Gov.br notícias**, 21 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3xytsl1>>.

DUARTE, J. F. Covid-19 e sistema prisional no Brasil: crônica de uma pandemia anunciada. **Argum.**, v. 13, n. 1, p. 95-107, jan.-abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vAMo16>>.

FACHIN, E. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2UGuA7S>>.

FERREIRA, P. *et al.* População negra e prisão no Brasil: impactos da Covid-19. **Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19**, Afro-Cebrap, n. 4, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3q1DQ25>>.

FOME no Brasil cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado. **Made for Minds Notícias Brasil**, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gKdFsw>>.

GALINDO, E.; PEDREIRA JÚNIOR, J. U. **A cor da moradia**: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. Brasília: Ipea, 2020.

GALINDO, E. *et al.* **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Berlim: FUB, 2021. (Working Paper, n. 4). Disponível em: <<https://bit.ly/3vHuk5k>>. Acesso em: 26 maio 2021.

GLENN, E. From servitude to service work: historical continuities in the racial division of paid reproductive labor. **Signs**, v. 18, p. 1-43, 1992.

GOES, F. L.; LOPES, D. A. F. **Metodologia inicial para quantificação de sobreviventes aos homicídios perpetrados contra população negra no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2489).

GÓES, G. S.; MARTINS, F. S.; NASCIMENTO, J. A. S. O teletrabalho no setor público e privado na pandemia: potencial *versus* evolução e desagregação do efetivo. **Carta de Conjuntura**, Ipea, Brasília, n. 48, 3º trim. 2020.

GRECO, S. M. S. S. (Coord.). **Empreendedorismo no Brasil 2019**: recorte temático cor/raça. Brasília: IBQP; Sebrae, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3wyS1OE>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

HAIDAR, D. *et al.* Operação no Jacarezinho deixa 25 mortos, provoca intenso tiroteio e tem fuga de bandidos. **G1 Notícias**, 6 maio 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/3zBaV9p>>.

HASENBALG, C. S. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HASENBALG, C. S.; SILVA, N. V. (Org.). **Origens e destinos**: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão pública 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3q4DCY2>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua**: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3gHKINI>>.

_____. POF 2017-2018: proporção de domicílios com segurança alimentar fica abaixo do resultado de 2004. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2UbflD7>>.

IMPORTADO pelos ricos, coronavírus agora castiga os pobres no Brasil. **UOL Notícias**, 1º maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cNJ0sT>>.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

LI, S. L. *et al.* **Social and racial inequalities in Covid-19 risk of hospitalisation and death across São Paulo state, Brazil 2020**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cOE07q>>.

LIMA JÚNIOR, A. P. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 26, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35waC1S>>.

MAGENTA, M. Coronavírus: como desigualdade entre ricos e pobres ajuda a explicar alta de casos de Covid-19 em Manaus. **BBC Notícias Brasil**, 13 out. 2020. Disponível em: <<https://bbc.in/2THjyS>>.

MATA, J. Jacarezinho: favela palco de massacre nasceu como quilombo, lutou contra a ditadura e hoje é refém da violência. **BBC Brasil**, 22 maio 2021. Disponível em: <<https://bbc.in/3iNDpqw>>.

MATIJASCIC, M.; SILVA, T. D. **Situação social da população negra por estado**. Brasília: Ipea, 2014.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos para docentes de universidade federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e estado**, v. 34, n. 1, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3vxbSwk>>.

MENEZES, F. O aumento da fome no Brasil: várias faces de um mesmo problema. **Nexo**, 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wCTgMN>>.

MERCIER, D. Polícia insiste em criminalização de vítimas de massacre do Jacarezinho, mas recua sobre 29ª morte. **El País**, 8 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qf9gCg>>.

NÃO EXISTE racismo no Brasil, diz Mourão após negro ser espancado e morto. **UOL Notícias**, 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35w2sXg>>.

NASCIMENTO, I. J. B. *et al.* Clinical characteristics and outcomes among Brazilian patients with severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 infection: an observational retrospective study. **São Paulo Medical Journal**, v.138, n. 6, nov.-dez. 2020.

ONU MULHERES. Incorporando mulheres e meninas na resposta à pandemia de Covid-19. **Informe**, v. 2, 15 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3iU7DZ7>>.

OPAS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Actualización epidemiológica**: enfermedad por coronavirus (Covid-19). Washington: OPAS, 2021.

OPERAÇÃO policial no Jacarezinho: estratégia ou massacre? **A gazeta**, 15 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2S91htP>>.

OSÓRIO, R. G. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2007-2008**. Rio de Janeiro Editora: Garamond, 2008.

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 75).

PRATES, I.; LIMA, M. Desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho em meio à pandemia. **Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19**, Afro-Cebrap, n. 7, 2021.

PREFEITURA deixa vigilantes sem máscara de proteção contra a Covid-19. **Notícias do Sindserv**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2SAPu7X>>.

PUC-RJ – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **Diferenças sociais**: pretos e pardos morrem mais de Covid-19 do que brancos, segundo NT11 do NOIS. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2S5HpI1>>.

PUENTE, B. Após um ano da morte do menino João Pedro, inquérito ainda não foi concluído. **CNN Brasil**, Rio de Janeiro, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ui5ADN>>

RIBEIRO, B. Programa Equidade é Prioridade Étnico-Racial visa promover cultura organizacional equitativa em empresas. Participe! São Paulo, **Ceert Notícias**, 19 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3cTmkrv>>.

ROSA, A. *et al.* **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2020. (Boletim n. 9). Disponível em: <<https://bit.ly/2VF7VcE>>.

ROCHA, C. Um retrato dos pacientes com coronavírus nas UTIs brasileiras. **Nexo**, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cQ4HIT>>.

SÁNCHEZ, A. *et al.* Covid-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública? **Caderno de Saúde Pública**, v. 36, n. 5, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wG8FvD>>.

SANTOS, H. L. P. C. *et al.* Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto. **São Paulo Medical Journal**, v.138, n. 6, nov.-dez. 2020.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Estudo sobre o empreendedorismo informal no Brasil 2018**. Relatório Especial. Brasília: Sebrae, 2019.

SÉRGIO Camargo nega existência do racismo estrutural: ‘não tem fundamento’. **UOL Notícias**, 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3q0V13O>>.

SILVA, G. M. **Educação como processo de luta política**: a experiência de “educação diferenciada” do Território Quilombola de Conceição das Crioulas. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, G. M.; SOUZA, B. O. Quilombos e a luta contra o racismo no contexto da pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)**, Brasília, n. 26, mar. 2021.

SILVA, J. M.; SILVA, T. D. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 19, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3r7blAm>>.

SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

_____. **Ação afirmativa e população negra na educação superior**: acesso e perfil discente. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569). Disponível em: <<https://bit.ly/3xv7v6k>>.

SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3xll4oO>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia**: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46). Disponível em: <<https://bit.ly/3wB195j>>. Acesso em: 27 maio 2020.

SILVA, T. D.; LIMA JÚNIOR, A. T.; ABREU, A. K. (Org.). Pandemia e políticas públicas: a questão étnico-racial no centro do debate. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26. Rio de Janeiro, Ipea, 2021.

SOARES, M. Mortes entre caixas, frentistas e motoristas de ônibus aumentaram 60% no Brasil no auge da pandemia. **El País**, Caderno Brasil, 5 abr. 2021. Disponível em <<https://bit.ly/2UfCXHm>>.

SOUZA, B. O. **Aquilombar-se**: panorama histórico, político e identitário sobre o movimento quilombola brasileiro. 2008. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, P. H. G. F. A pandemia de Covid-19 e a desigualdade racial de renda. **Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)**, Brasília, n. 26, mar. 2021.

STABILE, A. Proibir operações policiais em favelas do RJ salvou 30 vidas, estima estudo. **Ponte Notícias**, 3 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vJn1u8>>.

THEODORO, M. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

TRINDADE, E. Os circuitos dos ricos e famosos que disseminam coronavírus no Brasil. **Folha de S. Paulo**, 29 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cRj2VB>>.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELETORAL. **Número de candidatos pardos e pretos supera o de brancos nas eleições de 2020**. Brasília: TSE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gLUtua>>.

VIEIRA, C.; CABRAL, G.; OLIVEIRA, G. **Orçamento mulher**: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: CFEMEA, 2004.

VILELA, P. R. Bolsonaro ratifica Convenção Interamericana contra o Racismo. **Agência Brasil**, 12 maio 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gELs6q>>.

VITAL NETO. Painel Covid-19: acompanhe a evolução da pandemia do novo coronavírus no Brasil. **CNN Brasil**, São Paulo, 16 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gzfYzw>>.

ZIGONE, C. **Orçamento público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19**. Brasília: Inesc, 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3hAq6Zj>>.

IGUALDADE DE GÊNERO¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia do novo coronavírus, que, até dezembro, tinha infectado quase 85 milhões de pessoas no mundo, vitimando mais de 1,8 milhão de homens e mulheres de diferentes nacionalidades.² A pandemia atingiu o Brasil alguns meses depois de ter chegado à China e a outros países europeus, especialmente Itália e Espanha, ganhando força a partir de meados de março. Mesmo podendo contar com a experiência dos países nos quais o coronavírus fez sentir seus primeiros impactos, seja em termos de comportamento do vírus, seja em ações adotadas pelos governos para freá-lo, as ações no Brasil foram desencontradas e desarticuladas³ e o vírus se espalhou com intensidade, chegando a colocar o país, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), como o mais afetado no momento em que a América Latina se tornou o epicentro da pandemia no mundo, em meados do ano.⁴ Até 31 de dezembro de 2020, o saldo acumulado de pessoas que faleceram em virtude da Covid-19 no Brasil, era, segundo o portal da transparência do registro civil, de 198 mil pessoas⁵ e 7,6 milhões de brasileiros já tinham contraído o vírus, de acordo com dados consolidados pelo consórcio de veículos de imprensa a partir de informações das secretarias estaduais de saúde.⁶

Se a pandemia de Covid-19 chegou ao Brasil em 2020, seus impactos, contudo, serão sentidos ainda por um longo tempo, não apenas em termos da crise sanitária que provocou e dos efeitos de longo termo na saúde de parte daqueles que adoeceram, mas também na grave crise econômica e seus efeitos sobre o emprego, a renda e a riqueza produzida. Tais impactos, contudo, não foram – e não serão – sentidos da mesma forma por toda a sociedade. Características como o sexo, a raça, a classe social e o local de moradia determinam, de forma significativa, as experiências de cada grupo social em relação à morbimortalidade pelo vírus e, da mesma forma, no que se refere ao acesso à renda, à ocupação e às condições mínimas de sobrevivência no contexto da crise econômica e das políticas de isolamento social.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/igualdadedegenero>

2. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3un2VG5>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

3. Para mais informações, ver o capítulo de saúde deste periódico.

4. Ver Pinto (2020).

5. Informação disponível em: <<https://bit.ly/3xHL9zg>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

6. Informações disponíveis em: <<http://glo.bo/3rAmjOo>> e <<http://glo.bo/3brVVR4>>.

Alguns estudos já evidenciaram estes efeitos desiguais sobre populações diversas, em especial demonstrando que o vírus parece ser um pouco mais democrático no contágio, mas mais “seletivo” em relação à mortalidade. Um estudo da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan, 2020), por exemplo, mostra que as regiões periféricas do Distrito Federal apresentam maiores taxas de letalidade por contaminação da doença, o que vai ao encontro dos dados da Associação de Medicina Intensiva Brasileira (AMIB), os quais mostram que, enquanto a taxa de mortalidade por Covid-19 foi de 49% nas unidades de terapia intensiva (UTIs) públicas brasileiras (entre março e agosto de 2020), esse valor se reduziu para 28% nas UTIs privadas (Pinheiro e Tokarski, 2021). Não é difícil fazer a ligação entre residentes nas periferias, usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e a prevalência de negros entre aqueles que mais têm morrido em função do novo coronavírus, tal como será apresentado no capítulo *Igualdade Racial* deste periódico.

O objetivo deste capítulo é analisar os impactos dessa grave crise sanitária e econômica sobre as mulheres, mas é insuficiente trabalhar a partir de uma perspectiva que não seja a interseccional. Tal perspectiva considera as mulheres como um grupo heterogêneo, sujeitas a diferentes formas de opressão – em função de seu sexo, mas também de sua raça, de sua sexualidade, de sua classe social –, as quais só podem ser entendidas de forma interseccional, como fenômenos conectados que produzem experiências singulares (Crenshaw, 2002). Assim, toda a análise aqui conduzida procurará entender como a pandemia atingiu as mulheres, mas considerando-as como um conjunto diverso que, por situarem-se em posições diferentes neste mosaico de desigualdades, vivenciam os efeitos do novo coronavírus de forma distinta, sendo mais ou menos afetadas a depender de onde se situem na estrutura social.

Para tanto, além desta apresentação, este capítulo está organizado em três seções. A seção 2 descreve o momento em que o Brasil estava em termos de políticas para mulheres quando a pandemia chegou, logo após o fim do primeiro ano da nova gestão presidencial, período em que o tema passou a ser de competência de uma nova estrutura: o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). A mudança de rota nas políticas de gênero ou direcionadas para as mulheres foi bastante expressiva, ainda que tenha se concentrado mais no campo discursivo do que, efetivamente, na implementação de novas ações e políticas. Se novas políticas não foram implementadas, as (poucas) antigas foram interrompidas, os recursos – de toda ordem – foram drenados, e um cenário de paralisia e ausência do Estado nesse campo parece ter sido a tônica do ano de 2019. Foi nesse contexto que a pandemia se instalou no país em 2020.

A seção 3 apresenta uma reflexão sobre os impactos da pandemia sobre as mulheres em diferentes campos da vida social. O texto se concentra nos efeitos que atingiram desproporcionalmente as mulheres, como a superexposição ao vírus por

se constituírem na maioria das trabalhadoras da linha de frente de combate ao novo coronavírus ou o aumento do trabalho doméstico não remunerado e da violência doméstica, do desemprego e da diminuição da produtividade em algumas áreas de trabalho. O ponto a ser destacado nessa seção é o fato de mulheres estarem sendo impactadas de forma mais intensa que os homens a despeito destes morrerem mais; de as mulheres negras e periféricas serem impactadas de forma ainda mais intensa que as brancas de classes média ou alta; e que, assim, a pandemia reforça e aprofunda desigualdades estruturais que seguem caracterizando a sociedade brasileira.

Por fim, seção 4 traz algumas considerações finais que emergem das reflexões provocadas por este quase um ano de convivência com o coronavírus e com seus efeitos diários sobre a vida cotidiana das mulheres. A pandemia conferiu enorme visibilidade à questão dos cuidados e ao trabalho exercido diariamente pelas mulheres no espaço dos domicílios ou no mercado para garantir a reprodução da vida e da sociedade de forma geral. A provisão de cuidados, contudo, passa pela chamada *crise dos cuidados*, ou *caredeficit*, relacionada ao fato de haver cada vez menos oferta de cuidados – famílias menos numerosas e mulheres menos disponíveis – e maior demanda por cuidados – especialmente pelo envelhecimento populacional. O papel do Estado neste campo deve, portanto, ser aprofundado – ou iniciado, em alguns casos – e a pandemia parece ter demonstrado o quanto essa é uma esfera essencial para a sociedade e o quanto ainda somos dependentes do cuidado ofertado pelas famílias, pelas mulheres.

2 CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL EM 2019: ONDE ESTÁVAMOS ANTES DA PANDEMIA?

O início da nova gestão no executivo federal, em 2019, trouxe uma série de mudanças na estrutura administrativa do governo federal. Tal como anunciado durante sua campanha, houve redução do número de ministérios e secretarias especiais, assim como houve uma mudança no escopo de atuação de algumas dessas institucionalidades, em especial aquelas associadas a assuntos considerados, pelo governo, de caráter mais ideológico, a exemplo das pastas de mulheres, raça, direitos humanos, meio ambiente, cultura, entre outros.

Até o final de 2018, a institucionalidade responsável pelas políticas para as mulheres era a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que compunha o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Como analisado detalhadamente na edição 26 deste periódico (Mostafa *et al.*, 2019), desde 2015, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) – órgão autônomo, de *status* ministerial – passou a integrar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH), observou-se uma intensa migração da pasta – que fora vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania – MJC (em 2016), ao MDH (em 2017 e novamente em 2019) e à Secretaria de Governo, da

Presidência da República – Segov/PR (também em 2017). Com a nova gestão, eleita para o período 2019-2022, o então MDH recebeu a denominação de Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) e a SNPM mudou mais uma vez de vinculação, passando a compor este recém-criado ministério.

Alguns aspectos relevantes devem ser destacados na construção dessa nova institucionalidade no âmbito do Executivo federal. O primeiro deles se refere à manutenção da pasta de mulheres como uma secretaria nacional, de menor poder hierárquico e, conseqüentemente, de menor capacidade de articulação e fomento à transversalização de gênero nos demais órgãos governamentais, além de reduzir a visibilidade do tema na agenda pública. Este, porém, já era um cenário herdado das gestões anteriores, particularmente desde 2015. Nesse sentido, a grande novidade da nova estrutura responsável pelas mulheres no governo federal refere-se ao escopo do ministério que passa a abrigá-la.

Interessante notar que o MMFDH é um ministério que engloba uma enorme variedade de assuntos sem qualquer linha que, a princípio, justifique teórica ou estruturalmente o agrupamento – a não ser o pragmatismo e, talvez, o fato de que são, em sua maioria, organizados por públicos específicos, mesmo que a forma, o objetivo, o peso e as estratégias de intervenção estatal para cada um destes públicos sejam completamente distintos e desvinculados. No entanto, é possível perceber que esse novo arranjo institucional traz de volta a discussão de gênero – ou mesmo de mulheres – para o âmbito da família. A família considerada é a tradicional, na qual as mulheres são entendidas como as responsáveis pela provisão de cuidados para filhos, idosos, pessoas com deficiências ou outros dependentes. As políticas direcionadas para estes públicos específicos, não por acaso, compõem o ministério que associa desde o título mulheres à família. São de responsabilidade desse ministério, portanto, o desenvolvimento de políticas para mulheres, igualdade racial, idosos, crianças e adolescentes, jovens, família, pessoas com deficiência e também políticas direcionadas à proteção global (proteção dos direitos humanos, vítimas e testemunhas, combate à tortura etc.). As políticas direcionadas para a população LGBTQI+⁷ tem pouca visibilidade dentro dessa estrutura, organizando-se apenas em uma diretoria dentro da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG).

Essa escolha recoloca, no espaço do Estado, uma concepção tradicional de como, onde e porque pensar políticas para as mulheres, parte de um enfrentamento ao movimento feminista e de uma valorização de dogmas e paradigmas religiosos, como se verá na seção seguinte. É a partir do seu papel enquanto sustentáculo da família tradicional e responsável pelo cuidado de crianças, idosos, doentes e mesmo dos homens não dependentes que as mulheres passam a ser percebidas como

7. A sigla LGBTQI representa lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros (travestis ou transexuais), *queer*, intersexuais e o sinal + engloba outros grupos, como assexuais, pansexuais, aliados etc.

público-alvo de suas políticas. Nesse marco, a maternidade é vista como o destino inexorável das mulheres e, portanto, pensar sobre elas no âmbito do Estado significa pensar prioritariamente sobre mães, excluindo um amplo conjunto de mulheres que não se enquadram neste perfil e aquelas que formaram, ao longo de suas vidas, outros arranjos familiares, diferentes das famílias tradicionais. Valoriza-se também um modelo de mulher limitado a determinadas características, as quais reforçam todos os estereótipos do feminino – sensibilidade, vaidade, beleza, dependência, emoção etc. –, deixando de fora da construção do que é ser mulher características como a inteligência, a força, a autonomia, a racionalidade, entre outras. Essa construção simbólica tem sido explorada pelo MMFDH em sistemáticas falas e eventos que reforçam visões restritas e estigmatizadas do que é ser mulher e homem (Brasil, 2020d).

A ideologia conservadora avança para o espaço do Estado, tal como se verá nas próximas seções, buscando encaixar as mulheres em um papel tradicional que pouco dialoga com os avanços e as conquistas alcançados nas últimas décadas em relação à sua autonomia, à igualdade de gênero e à sua diversidade. Pouco dialoga também com parcela da geração mais nova de meninas e jovens mulheres que, a partir da onda do feminismo digital e das redes, têm se envolvido cada vez mais na defesa dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, mobilizando-se quando há qualquer pauta de encontro às conquistas feministas ou de direitos humanos de forma mais ampla.⁸

2.1 Novos caminhos do discurso conservador no Brasil

O avanço do discurso conservador e o ataque à igualdade de gênero vem sendo registrado por este periódico há algumas edições, mais especificamente a partir da edição número 23 (Lima Junior *et al.*, 2015). Naquela edição, foi ressaltada a passagem do discurso conservador, que vinha ganhando força em diferentes espaços da sociedade, para pautas concretas no Legislativo, como a discussão do projeto *cura gay*, que chegou a ser aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados e os retrocessos aprovados no texto final do Plano Nacional de Educação (PNE). Com a mudança da diretriz que propunha a superação das desigualdades educacionais, o texto final foi aprovado com a retirada dos termos *igualdade racial, gênero e orientação sexual*. Nos anos seguintes a 2013, a “onda conservadora” (Almeida, 2017) foi adquirindo cada vez mais consistência dentro dos poderes legislativos e ganhou grande destaque nas eleições presidenciais de 2018. No início do século XXI, movimentos conservadores, como o Escola Sem Partido, fundado em 2004 (Miguel, 2016), poderiam passar a impressão de atos dissonantes e com baixa capacidade de influenciar os rumos políticos da sociedade

8. Pesquisa do Instituto Datafolha divulgada em 2019 revelou que o grupo de mulheres que mais se identificavam enquanto feministas (47%) eram as mais jovens, com idade entre 16 a 24 anos. Disponível em: <<https://bit.ly/3rzrePw>>.

brasileira, que pareciam consolidados na disputa entre partidos com posições mais ao centro, com variações à direita e à esquerda. Hoje, porém, a literatura já tem mostrado como o “novo conservadorismo” emerge como uma força política organizada, de caráter transnacional e com ramificações nos mais diversos campos do tecido social e político no país (Lacerda, 2019). Nesse novo conservadorismo ou neoconservadorismo a reação aos avanços no campo da igualdade de gênero e da diversidade sexual tem funcionado como elemento aglutinador de diferentes atores sociais e possibilitado alianças no campo político antes impensáveis (Biroli, Vaggione e Campos Machado, 2020).

A chamada “ideologia de gênero” tem sido utilizada pelo neoconservadorismo como uma estratégia política capaz de unir atores que originalmente tinham agendas e interesses diversos (Biroli, Vaggione e Campos Machado, 2020). No Brasil esta estratégia discursiva tem sido um importante meio para unir católicos e evangélicos conservadores para bloquear as pautas relativas aos direitos sexuais e reprodutivos e ainda a agenda de direitos LGBTQI+. No cenário internacional, outra articulação religiosa vem sendo orquestrada com o mesmo objetivo, mas desta vez por meio de uma aliança entre muçulmanos e cristãos ultraconservadores, o que resultou na Declaração de Consenso de Genebra.

Assinada em 22 de outubro de 2020 por um grupo de 32 países, liderado por Estados Unidos, Brasil, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda, essa declaração é anunciada em matérias no *site*⁹ do governo federal como uma declaração para a “defesa do acesso das mulheres à promoção da saúde”. No corpo do documento, no entanto, além da exclusão taxativa do aborto como um recurso para a saúde sexual e reprodutiva das mulheres, há a definição de família como “a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade”.¹⁰ Esta concepção de *família natural* remete a uma leitura do conceito a partir exclusivamente de uma união biológica entre homem e mulher, excluindo da categoria família todas as demais configurações de afeto compartilhadas por agrupamentos diversos de pessoas. Em uma parte seguinte, o documento segue destacando o papel das mulheres nas famílias, o que remete a uma concepção de mundo em que o espaço doméstico seria de responsabilidade especial das mulheres:

5. Reafirmar que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”; que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais”, que “as mulheres desempenham um papel crítico na família” e a “contribuição das mulheres para o bem-estar da família e para o desenvolvimento da sociedade” (Geneva..., 2020).

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3nScAAD>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

10. Nos *sites* oficiais do governo brasileiro não foi encontrado o documento intitulado *Declaração do Consenso de Genebra*. Versão traduzida deste documento está disponível no *site* da embaixada dos Estados Unidos no Brasil. Ver o documento em: <<https://bit.ly/2QqGP8>>.

Esse entendimento das mulheres como responsáveis especiais pela família vai na contramão dos consensos internacionais e nacionais consolidados em tratados internacionais de direitos humanos¹¹ – aos quais o Brasil aderiu – e em constituições e legislações a partir dos quais é afirmada a igualdade de gênero em todas as esferas da vida, na esfera doméstica e na vida em sociedade. Uma atribuição “especial” às mulheres pela família vai no sentido de responsabilizá-las por todo o trabalho reprodutivo, que se situa na base da divisão sexual do trabalho e das exclusões e desigualdades da participação da mulher na esfera pública.

A expressão *ideologia de gênero* surge como uma reação da igreja católica à força que as declarações internacionais da década de 1990 trouxeram para a arena internacional no campo dos direitos das mulheres. Nos anos 2000, esse é um importante elemento para mobilizar setores da sociedade e, a partir da segunda década do século XXI, o tema passa a ocupar a centralidade do debate político (Biroli, Vaggione e Campos Machado, 2020). Ainda que os debates sobre os direitos das mulheres já estivessem presentes nos primeiros documentos internacionais advindos na nova ordem internacional com a fundação das Nações Unidas com a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a criação da Comissão sobre a Situação das Mulheres (CSW – *Commission on the Status of Women*, no original em inglês)¹² em 1946, é na década de 1990 que importantes marcos para o debate sobre a igualdade de gênero são estabelecidos. Destacam-se o próprio conceito de gênero, a noção de empoderamento e a estratégia do *gender mainstreaming* ou transversalidade de gênero, que apareceu durante a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher ou Conferência de Pequim (Tokarski *et al.*, 2020). Vale ressaltar a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que aconteceu no Cairo, em 1994, e colocou a questão do aborto como um tema de saúde pública. Como reação a essas conferências e documentos delas advindos, que tiveram grande repercussão entre os países-membros da ONU e foram amplamente ratificados, o termo *ideologia de gênero*¹³ foi gestado no Vaticano (Biroli, Vaggione e Campos Machado, 2020) e posteriormente espalhado em diferentes países e grupos conservadores.

A partir da segunda década do século XXI, a estratégia discursiva da ideologia de gênero vem sendo mobilizada por diferentes atores do neoconservadorismo para a propagação de um *pânico moral* na sociedade. Segundo Biroli, Vaggione e Campos Machado (2020, p. 31), a ideia da “ideologia de gênero”, ventilada como uma ameaça à concepção “natural” de família, vem sendo utilizada como um amálgama para a construção de alianças e afinidades entre diferentes setores conservadores, em

11. A edição número 27 desse periódico registra a trajetória do Brasil como signatário dos tratados internacionais de direitos humanos das mulheres junto aos organismos internacionais durante os séculos XX e XXI. Disponível em: <<https://bit.ly/3yCej8>>.

12. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3xPidWd>>.

13. Ideologia de gênero é o termo utilizado pelos críticos à concepção de que os gêneros são construções socioculturais.

especial religiosos, mas também com organizações empresariais, proprietários de terras e militares. Para as autoras, estas estratégias e alianças entre diferentes setores conservadores constitui-se no primeiro dos cinco elementos que caracterizariam o neoconservadorismo no atual momento histórico na América Latina.¹⁴ Segundo estas ideias, todos os avanços construídos no sentido de “valorização da diversidade e de combate às desigualdades e às discriminações sociais, fundamentadas nas diferenças de sexo, de gênero, de orientação sexual, de raça/etnia e de classe” (Pinheiro *et al.*, 2016, p. 488) são narrados como uma “perversão” da ideia natural de família.

A pregação é de que a ideologia de gênero seria uma subversão da sexualidade humana e da família natural, e em seus propósitos conceituaria a instituição familiar como “opressora” das novas liberdades e dos gêneros criados, como a homossexualidade, a bissexualidade, ou a transexualidade (Pinheiro *et al.*, 2016, p. 488).

Jason Stanley (2018) aponta a política da “ansiedade sexual” ou do “pânico sexual” como uma das características comuns dos governos que vêm adotando políticas e/ou táticas fascistas. Segundo o autor, a partir desta política seria construída a narrativa de que os movimentos e processos sociais que lutam pela igualdade de gênero e pelos direitos LGBTQI+ representariam uma ameaça para a ordem da família patriarcal. As recentes medidas tomadas pelo MMFDH, a começar pela incorporação do termo *família* em vez de *famílias* e *mulher* no lugar de *mulheres* no plural, apontam para uma tentativa de conceituação de que a família a ser protegida pelas políticas públicas brasileiras seria a *família natural*, no sentido biológico de um agrupamento formado por um homem, uma mulher específica e filhos, e no mesmo sentido da Declaração do Consenso de Genebra.

O avanço do neoconservadorismo na política brasileira tem atuado, portanto, de forma rápida e devastadora sobre os direitos das mulheres ao: i) propagar a ideia de *ideologia de gênero* que atua no intuito de frear/bloquear avanços na construção da igualdade de gênero; ii) esvaziar políticas nas áreas de educação, saúde, trabalho, entre outras conquistas importantes para os direitos das mulheres que vinham sendo construídas pela pasta federal responsável pelas políticas para as mulheres;¹⁵ iii) construir uma *agenda familista* que reduz o conceito de família a uma compreensão *natural* do termo, carregada de significados religiosos, que excluem famílias formadas fora do padrão heteronormativo de afeto; e iv) justificar o avanço de outras agendas conservadoras uma vez que funciona como detonadora de um *pânico moral* ao mesmo tempo em que articula atores de diferentes setores para justificar outras agendas conservadoras (Lacerda, 2019).

14. Segundo os(as) autores(as), a expressão do neoconservadorismo neste momento histórico na América Latina reuniria cinco elementos (Biroli, Vaggione e Campos Machado, 2020): i) alianças e afinidades entre diferentes setores conservadores, sobretudo, religiosos – católicos e evangélicos; ii) judicialização da moralidade; iii) emergência desses processos em regimes democráticos mas que contribuem para a erosão da democracia; iv) seu caráter transnacional; e v) relações com o neoliberalismo e a defesa da família.

15. Ver Pinheiro e Tokarski (2021).

2.2 O Plano Plurianual (PPA) 2020-2023: uma virada nos princípios que orientam os instrumentos de planejamento do Estado

Esse novo marco institucional, ideológico e político produziu mudanças expressivas no conteúdo dos instrumentos de planejamento da política para as mulheres e nas decisões sobre como e quanto investir neste campo. Além de uma expressiva redução da incorporação da temática de gênero (e raça) no novo PPA, a forma como esse tema foi tratado nos instrumentos de planejamento do Estado reflete esse novo momento, em que a agenda conservadora ultrapassa os limites do Parlamento e adentra o Executivo federal. Assim, em 2019, o governo federal elaborou seu PPA¹⁶ para o período 2020-2023, instituído pela Lei nº 13.971. Este PPA tem como lema *Planejar, priorizar, alcançar*,¹⁷ possui orçamento de R\$ 6,89 trilhões e é composto por cinco eixos principais: econômico, social, infraestrutura, ambiental e institucional, nos quais estão inseridos 69 programas, cada um com um objetivo e uma meta, e a estratégia de defesa, na qual constam treze diretrizes e quinze temas. É fundamental compreender este momento do ciclo orçamentário, já que “é no PPA, portanto, que ocorre a materialização do programa de governo” (Vieira, Cabral e Oliveira, 2004).^{18,19}

No PPA 2016-2019, uma das diretrizes era “a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero” (Brasil, 2019c). Ao estabelecer essa diretriz, a redação do texto compreendia a existência de disparidades estruturais na sociedade brasileira. Já no atual PPA, aspectos importantes relacionados à redução de desigualdades estão descritos de forma genérica, foram retirados os termos *desigualdades regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero* e a defesa dos direitos humanos passou a ter um foco: o amparo à família. Nesse cenário, é importante compreender os significados da retirada da expressão *gênero* das diretrizes do PPA e distinguir as diferenças entre as políticas de gênero e as políticas para mulheres. Isso porque ainda que a palavra *mulheres* não apareça nem mesmo nas diretrizes do PPA, ela está presente em algumas de suas ações, orientando as políticas e ações a serem implementadas pelo governo

16. Previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o PPA é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo instituído através de lei orçamentária, na qual são estabelecidas metas, objetivos e diretrizes para as despesas e os programas de duração continuada que serão seguidas pela administração pública durante período de quatro anos. O PPA atua de forma regionalizada e é “neste plano que o governante apresenta as orientações estratégicas de seu mandato, definindo qual o norte político que pretende adotar na formulação e implementação das políticas públicas” (Vieira *et al.*, 2007, p. 6). Interessante notar que o planejamento plurianual ultrapassa em um ano o período do mandato daquele governo que o elabora, buscando-se, assim, manter um mínimo de continuidade entre as ações e evitar reformas radicais de imediato.

17. Os PPAs anteriores também tiveram lemas: *Desenvolvimento, produtividade e inclusão social* (PPA 2016-2019), *Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação* (PPA 2012-2015) e *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade* (PPA 2008-2011).

18. Além do PPA, compõe o ciclo orçamentário a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as diretrizes anuais, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que aloca os recursos dos programas e das ações.

19. No intuito de identificar diferenças e semelhanças entre o PPA atual e o PPA 2016-2019, a Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (SLCN) divulgou o *Quadro Comparativo PPA 2016-2019 x PPA 2020-2023* (Brasil, 2019c).

nos próximos anos. Enquanto as “políticas de gênero” partem da existência de desigualdades sociais estruturadas entre homens e mulheres e buscam enfrentá-las (Bandeira, 2004), as políticas que associam as mulheres à família, a exemplo do que parece ser o objetivo da nova gestão, contribuem para reforçar estereótipos de gênero. Citam-se, como exemplo, a associação entre o feminino e os trabalhos de cuidado e à reprodução social e não tem como objetivo transformar a estrutura social construída a partir da desigualdade e promover a igualdade de gênero. De fato, como se poderá ver na sequência, o atual PPA do ministério que agrega as políticas para mulheres traz ações como a de “fortalecimento da família” cuja descrição é:

Financiamento, execução e divulgação de projetos que visem o fortalecimento de vínculos familiares intergeracionais e a promoção, a proteção e a defesa dos valores e costumes da família. Realização de campanhas, eventos e ações de formação; desenvolvimento e divulgação de estudos, pesquisas e publicações; conscientização e disseminação de boas práticas e bons tratos em família, e implementação de serviços de atendimento.²⁰

A construção de *políticas para mulheres* não é uma característica exclusiva desse governo. Mesmo em gestões anteriores, quando a secretaria para mulheres possuía *status* de ministério e as políticas voltadas a esse público estavam mais presentes nos documentos governamentais, o foco das ações também eram as políticas para mulheres. Apesar disso, naquele contexto, gênero era uma categoria considerada como relevante e havia questionamentos²¹ acerca dos papéis tradicionais de gênero historicamente atribuído às mulheres.

Se a intenção do governo de diminuir a máquina pública se concretizou com a redução dos ministérios, ela também pode ser percebida a partir do Plano Plurianual 2020-2023, construído em formato mais enxuto que os planos apresentados pelas gestões anteriores.²² No atual PPA, há apenas um programa para todo o MMFDH, cujo nome é Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (quadro 1). Em comparação às experiências anteriores, destaca-se que os PPAs abordavam questões relevantes e específicas para as mulheres de forma mais declarada. Nos PPAs 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, por exemplo, constam programas específicos para combate à violência doméstica contra as mulheres, promoção da autonomia econômica e programas voltados para educação ciência e atenção integral à saúde da mulher. Mesmo nos dois PPAs seguintes (2012-2015 e 2016-2019), quando ocorreu mudança na metodologia de sua elaboração e houve redução no número de programas de forma geral – além de ter havido mudança da institucionalidade responsável pelas políticas para as

20. Disponível em: <<https://bit.ly/2RL3205>>. Acesso em: 30 mar. 2021

21. Inclusive questionamentos institucionais. Por exemplo: <<https://bit.ly/3nS25gQ>>.

22. No atual PPA 2020-2023, constam treze diretrizes, 17 temas, 66 programas, 66 objetivos, 66 metas e 66 indicadores. Já no PPA anterior, referente ao período 2016-2019, havia 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. Para mais detalhes, ver <<https://bit.ly/3f04W4o>>.

mulheres –, ainda foi proposto um programa específico para as mulheres. Estes foram: Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia, no PPA 2012-2015; e Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento da Violência, no PPA 2016-2019. Sintetizando, é a primeira vez desde o início dos anos 2000²³ que não foi desenhado um programa específico para este público na peça que expressa as prioridades da gestão eleita para o período em questão, estando as menções às mulheres contidas em ações de um programa guarda-chuva de Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos. Ou seja, o tema foi, pouco a pouco, se tornando cada vez menos visível na agenda do governo federal.

QUADRO 1

Características do Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos – Brasil (2020)

Órgão responsável	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Diretriz	VIII: Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família.
Objetivo	1179: Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos.
Meta	0506: Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, com foco no fortalecimento da família e em públicos não alcançados por políticas de governo.
Ações	0083 Indenização a familiares de mortos e desaparecidos em razão da participação em atividades políticas (Lei nº 9.140/1995).
	0059 Auxílio Emergencial às instituições de longa permanência para idosos (ILPIs), devido à pandemia da Covid-19.
	0E85 Subvenção econômica em operações de financiamento para a aquisição de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a pessoas com deficiência (Lei nº 12.613/2012).
	14UF Construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo.
	14XS Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres.
	155L Aprimoramento da infraestrutura da Fundação Nacional do Índio (Funai).
	15SX Implantação, instalação e modernização de espaços e equipamentos de direitos humanos.
	20UF Regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção dos povos indígenas isolados.
	218B Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres.
	218Q Promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa.
	21AQ Proteção do direito à vida. ¹
	21AR Promoção e defesa de direitos para todos.
	21AS Fortalecimento da família. ²
	21AT Funcionamento dos conselhos e comissões de direitos.

(Continua)

23. Lembrando que o PPA 2000-2003 foi apenas a segunda experiência deste modelo de planejamento governamental que se iniciou no governo Fernando Henrique Cardoso, cobrindo o período 1996-1999, ainda que fosse um instrumento já previsto na CF/1988.

(Continuação)

Órgão responsável	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Ações	21AU Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos (SINDH).
	21BO Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.
	21C0 Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
	4641 Publicidade de utilidade pública.
	6440 Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais.

Fonte: PPA 2020-2023. Disponível em: <<https://bit.ly/2SvbUXT>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ No plano orçamentário da ação 21AQ Proteção do direito à vida constam os seguintes códigos: 0000 - Proteção do direito à vida: despesas diversas; 0001 - Proteção a testemunhas ameaçadas; 0002 - Proteção a defensores de direitos humanos; 0003 - Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Nenhum desses é voltado especificamente às mulheres.

² No plano orçamentário da ação 21AS Fortalecimento da Família constam os seguintes códigos: 0000 - Fortalecimento da família: despesas diversas; 0004 - Convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes; CV19 - coronavírus (Covid-19); R000 - Fortalecimento da família: despesas diversas – regra de ouro; R004 - Convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes – regra de ouro. Nenhum desses códigos prevê recursos voltados exclusivamente às mulheres.

O fato de existir apenas um programa para cobrir um conjunto enorme de temas sob responsabilidade do novo MMFDH traz uma série de complicações, as quais vão desde a invisibilidade das temáticas de gênero e raça, às dificuldades de condução de um planejamento adequado, até a falta de transparência e a maior dificuldade de controle social sobre as prioridades e a execução orçamentária e financeira dos órgãos. No estudo *O Brasil com baixa imunidade*, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) faz uma análise nessa linha, defendendo que o Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos “é um guarda-chuva para execução de políticas do ministério” (Inesc, 2020), o que dificulta a transparência das ações específicas e o consequente controle social da atuação pública. O Estudo Técnico nº 16/2020, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados a pedido da CDHM ratifica o aqui exposto, concluindo que no novo PPA “ocorreu a fusão dos programas, o que pode dificultar o acompanhamento dessas políticas públicas e levar a uma redução da transparência” (Rodrigues, 2020, p. 14).

Ao traçar um histórico acerca do planejamento e financiamento das políticas para as mulheres, Pinheiro (2011, p. 2) lembra que “a implementação de ações direcionadas especificamente às mulheres brasileiras constitui fenômeno recente no âmbito do governo federal”. Essas iniciativas surgiram em meados da década de 1980, mas apenas em 2004 foram transformadas em projeto de governo, com o lançamento do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A partir do PPA 2004-2007, foram incluídas nas estratégias e prioridades de governo discussões sobre desigualdade social, considerando a importância de variáveis relativas a sexo, raça e etnia, que complexificam a sociedade brasileira. Isto constitui tentativas

de promover a redução das desigualdades raciais e das desigualdades de gênero, por meio da estratégia de transversalização das perspectivas de gênero e raça em todo o governo federal. Como se mencionou anteriormente, tais questões foram perdendo relevância no PPA ao longo dos anos, assim como o PNPM deixou de existir e orientar a atuação multissetorial do governo federal.

No PPA 2020-2023, contudo, a transversalização não é uma temática, nem mesmo uma questão para os planejadores, uma vez que todas os instrumentos que favoreciam este processo, como o PNPM, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e os comitês de gênero nos ministérios foram extintos ou funcionam sem relevância para influenciar os caminhos dos órgãos.²⁴ Além, claro, do fato de a SNPM não ter a mesma condição hierárquica para demandar ou negociar com ministros de outras pastas setoriais. O reflexo deste movimento aparece nas poucas menções às mulheres no PPA vigente. Tais menções se dão mais especificamente no § 1º do art. 22 da lei que institui o PPA 2020: “Para as políticas públicas constantes dos programas de atendimento em educação e de amparo às mulheres, são instrumentos de referência, respectivamente, o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres” (Brasil, 2019b) e no programa finalístico 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos, tal como pode ser visto no quadro 1. Como é possível inferir a partir do trecho citado, não há qualquer menção a racismo, mulheres negras, quilombolas ou igualdade racial na diretriz, no objetivo e na meta do programa 5034, ou em qualquer outro local do atual PPA. A invisibilidade da questão racial é digna de nota, sendo alvo de análise específica no capítulo de *Igualdade racial* deste periódico. A palavra gênero, por sua vez, não é citada nos programas finalísticos ou em qualquer outra parte do PPA, o que não surpreende, já que a palavra é sempre associada ao conceito de ideologia de gênero no espaço governamental, e nunca é realmente definida em termos acadêmicos ou políticos.²⁵

A prioridade dessa nova gestão no que se refere às políticas para as mulheres concentra-se nos temas relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres que, em 2020, tiveram recursos autorizados da ordem de R\$ 96 milhões nas ações 218B e 14XS. Desse montante, R\$ 71 milhões estão destinados para a construção de unidades da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de

24. Os comitês de gênero são importantes instrumentos para a transversalização da política para as mulheres, a partir dos quais são realizadas articulações para a construção de ações intersetoriais que possibilitem a elaboração e implementação de políticas. Em publicação organizada pela SPM no ano de 2014 foram catalogados catorze mecanismos de gênero no governo federal (Brasil, 2014, p. 11). Até a data de elaboração deste trabalho, março de 2021, não se encontrou informações oficiais no site do MMFDH sobre a existência e a atuação dos comitês de gênero no âmbito do governo federal. A extinção do Comitê de Gênero Janaína Romão do MMFDH, criado e batizado em 2018 em homenagem a uma servidora terceirizada vítima de feminicídio pelo ex-marido, espelha a não priorização da transversalidade de gênero na atual gestão federal. Ver: <<http://bit.ly/3cgjifM>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3mb0t1K>>.

Atendimento às Mulheres em Fronteira Seca, enquanto R\$ 25 milhões foram destinados às políticas de igualdade e enfrentamento à violência, de acordo com o Painel do Orçamento do Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).²⁶

É preciso analisar, contudo, em que medidas tais prioridades se refletirão em ações concretas, uma vez que a execução orçamentária do ano de 2019 mostra o caminho contrário. Em 2019, último ano do PPA então vigente, a SNPM concentrou as suas ações no programa 2016 – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, o qual estava dividido em duas ações: i) 14XS – Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca; e ii) 218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres, organização basicamente igual à do PPA atual (em termos das ações). Somadas, as duas ações tiveram a dotação inicial de R\$ 48 milhões. Desse montante, contudo, apenas 57% foi pago e o que mais chama atenção, nesse caso, é que a ação 14XS, de construção das Casas da Mulher Brasileira, cuja dotação inicial chegou a R\$ 13 milhões, teve execução orçamentária zero, seja considerando valores liquidados, seja valores pagos. Sumarizando, em 2019, não houve execução nessa ação que, porém, se repete em 2020 com orçamento da ordem de R\$ 71 milhões.

A outra ação do programa (a 218B), cuja dotação inicial foi de R\$ 34 milhões, foi efetivamente a que garantiu um mínimo de execução para o programa em 2019, tendo pago cerca de 80% dos recursos disponíveis. Em 2020, a situação não parece muito diferente, tendo o MMFDH pago apenas R\$ 66 mil dos R\$ 71 milhões para a ação da Casa da Mulher Brasileira.

2.3 Institucionalidade de gênero e raça nos executivos estaduais e municipais

Os organismos de políticas para as mulheres (OPMs) são órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas políticas públicas para as mulheres nos âmbitos federal, estadual e municipal, responsáveis pelas atividades de articulação, coordenação, apoio e parceria para execução das políticas direcionadas às mulheres junto aos diversos setores dos governos e também de outros poderes (Brasil, 2019d). Os OPMs podem ser organizados em secretarias, coordenadorias, subsecretarias e, para que tenham atuação eficaz, precisam de orçamento suficiente para as atividades de articulação e fomento e para a implementação de um conjunto de políticas, bem como de recursos humanos, com equipe profissional exclusiva e com conhecimentos sobre a temática de gênero e mulheres e sobre o ciclo orçamentário do governo: PPA, LDO e LOA.

26. Siop é o sistema informatizado que contém os processos de planejamento e orçamento do governo federal. Para mais informações, ver <<http://bit.ly/2YNTjpP>>.

A criação dos OPMs foi incentivada como uma estratégia para garantir que as políticas para as mulheres, planejadas no âmbito federal e consubstanciadas nos planos nacionais, pudessem se tornar realidade no âmbito local. Nesse sentido, os OPMs teriam por função atuar na transversalidade de gênero da política pública, ou seja, em articulação com as demais esferas federativas (transversalidade vertical) e com outras secretarias de temáticas diversas (transversalidade horizontal), com o objetivo de *espalhar*, por todas as esferas governamentais, iniciativas para melhorar as condições de vida da população feminina e de igualdade de gênero (Costa e Coêlho, 2019).

De acordo com a atual SNPM, a existência dos OPMs demonstra um reconhecimento por parte do poder público da necessidade de ter ações direcionadas a enfrentar desigualdades entre homens e mulheres, aumentar o potencial de articulação com a rede de atendimento e atuar em prol de uma política institucionalizada, permanente e integral para as mulheres, em benefício da coletividade. Em adição, o MMFDH indica que os OPMs devem ser criados no formato de secretarias de estado, sendo que, nos casos de municípios muito pequenos, onde criação de secretaria não seja viável, o MMFDH indica a vinculação direta ao gabinete do prefeito (Brasil, 2019d). Essa é uma sugestão curiosa, tendo em vista que, no âmbito federal, a SNPM é apenas uma secretaria dentro de um órgão maior, o MMFDH.

A presença de secretarias exclusivas – sejam elas estaduais, municipais ou nacional – proporciona maior capacidade de atuação transversal, na medida em que elas implicam a existência de recursos, servidores(as) públicos(as) e maior capacidade de articulação com outros órgãos. Ou seja, a existência de um OPM e sua proximidade com as instâncias decisórias são indicadores que nos possibilitam mensurar o engajamento dos governos em relação às políticas para as mulheres. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o tipo de estrutura política adotada para o OPM tem impacto na independência, na capacidade de articulação e no *status* político que ele possui para desempenho de suas atividades.

Muitos estados e municípios, nos últimos dez anos, têm demonstrando que os OPMs seguiram trajetória semelhante à do âmbito federal, ao migrar a gestão das políticas para mulheres, que estava em secretarias autônomas, para subsecretarias ou departamentos subordinados, ou mesmo extinguindo os OPMs em algumas localidades. Considerando-se os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, é possível notar essa redução entre 2013 e 2018, ano em que a gestão Temer estava em exercício há dois anos: em 2018, apenas 20% dos municípios brasileiros possuíam OPMs, enquanto, em 2013, esta porcentagem fora de 27,5%.

Ademais, 62,8% dos OPMs municipais existentes estavam sob o formato de um setor subordinado e 12,8% possuíam secretarias exclusivas. Dos OPMs municipais subordinados a outras secretarias, o IBGE observou que 85,7% estavam

vinculados às secretarias de assistência social, especialmente nos municípios menos populosos, onde essa proporção alcançou 94,4%. Os municípios cuja pasta de política para mulheres estava associada a uma secretaria de direitos humanos foi de 8,6% em 2018, e, no caso dos municípios mais populosos, chegou a 39,4% (IBGE, 2019).

Essas mudanças – que se deram da mesma forma no nível federal – indicam a perda de prioridade do tema na agenda das políticas públicas e trazem desafios à formulação, coordenação e implementação de uma política nacional para as mulheres. Reduziu-se também a capacidade de apoio do governo federal aos OPMs subnacionais com ações previamente planejadas como, por exemplo, a construção e manutenção das Casas da Mulher Brasileira, programa muito aclamado, mas ainda incipiente em termos de presença no território nacional e de capacidade de manutenção (Mostafa *et al.*, 2019).

A SPM, durante o período de sua existência enquanto uma estrutura autônoma (2004 a 2015), organizava uma série de ações para incentivar o fortalecimento dos OPMs. Tais estratégias incluíam acordos de contrapartida como o previsto, por exemplo, no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Para ser firmado, o pacto demandava a existência de um OPM, o qual seria responsável por gerir a dimensão transversal da rede, articulando com os demais órgãos governamentais da localidade e com os parceiros da sociedade (Pinheiro *et al.*, 2016).

Além disso, por meio dos PNPMs, a secretaria buscava aprofundar a articulação com os âmbitos estadual e municipal (Lima Junior *et al.*, 2014). Quatro conferências de políticas para mulheres foram realizadas em 2004, 2007, 2011 e 2016. Enquanto as três primeiras conferências trabalharam na elaboração, nas avaliações e nas reformulações dos PNPMs, a conferência de 2016 teve como objetivo fortalecer os organismos estaduais e municipais de políticas para mulheres e criar, a partir deles, um sistema nacional de políticas para as mulheres. No momento das etapas subnacionais da quarta conferência já havia acontecido a perda de posição das secretarias transversais – mulheres, igualdade racial e direitos humanos, e sua fusão em um único ministério (Marcondes, Diniz e Farah, 2018).

A quinta conferência foi convocada em julho de 2019 pelo Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e estava marcada para o final de novembro de 2020 (Brasil, 2019a). Em seu documento de convocação, tinha como objetivo:

garantir, fortalecer e ampliar a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, com vistas ao enfrentamento a todas as formas de violência, bem como facilitar a participação, a inclusão, o trabalho, a autonomia social, econômica, política e cultural das mulheres no Brasil (Brasil, 2019a).

No entanto, devido à pandemia e à consequente necessidade de isolamento social, declarada em meados de março de 2020, as etapas municipais e intermunicipais da conferência foram canceladas. Dessa forma, as conferências municipais e intermunicipais, que seriam realizadas de outubro de 2019 a abril de 2020 e que ainda não haviam sido realizadas foram canceladas, e estão suspensas as etapas estaduais, distritais e livres, além da nacional.

2.4 Novas diretrizes de políticas no governo federal

Diante de todas as mudanças apontadas – em termos de estrutura, de viés ideológico e de recursos –, resta analisar a atuação do novo MMFDH no campo das políticas para as mulheres ao longo do ano de 2019 e o quanto essa atuação tomou rumos diversos do que vinha sendo anteriormente realizado. Analisando-se os dados de execução física e financeira do órgão e as informações disponibilizadas no próprio *site* do ministério, observa-se um processo de desmonte dessas políticas que vinham sendo implementadas desde o início dos anos 2000, seja pela desconstrução dos instrumentos de planejamento e gestão, como as conferências, os planos, os comitês de igualdade de gênero (e mesmo o PPA, como mencionado anteriormente), seja pela baixa execução de políticas em áreas importantes para as mulheres, como nas áreas relativas à maior participação das mulheres nas ciências e na inserção da temática de gênero e diversidade na escola.

Ainda que pouco tenha sido feito, muito foi dito, sendo possível perceber alguns rumos e caminhos que possivelmente serão trilhados ao longo dos próximos anos. Em política, como nas demais esferas da vida, discursos não são apenas palavras soltas, mas produzem sentido, produzem práticas e se retroalimentam delas.

A literatura que aborda o desmantelamento das políticas públicas tem mostrado como esse processo se dá, em diferentes intensidades e velocidades, pelo desmonte das capacidades estatais, o que pode ser mais ou menos explícito a depender dos custos e das barreiras que os tomadores de decisão estão dispostos a enfrentar. Dessa forma, ainda que a temática de políticas para as mulheres continue existindo por meio da SNPM junto ao MMFDH, a efetiva redução das políticas, das ações e dos instrumentos ligados à pasta, aliada à perda de importância com que a temática tem sido tratada, tanto em termos de orçamento quanto em termos discursivos, poderia indicar um “desmantelamento por *default*” (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013) e Bauer e Knill (2012).

Primeiro é importante perceber que, como mostrado na subseção 2.2, as ações desenvolvidas pela SNPM concentraram-se fortemente no tema da violência contra as mulheres, uma temática na área de igualdade de gênero cujo enfrentamento tem amplo apoio social. Tanto o segmento o conservador da sociedade brasileira quanto o mais progressista concordam com a necessidade de implementação de

políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, ainda que os marcos a partir dos quais essas políticas se desenvolvam possam ser distintos. Todavia, mesmo em áreas consideradas importantes pela sociedade brasileira, a execução orçamentária foi baixa, como evidenciado anteriormente. Esse dado indica que até para as ações prioritárias, muito pouco foi realizado.

Um segundo ponto importante é a mudança de marco teórico-ideológico na nova gestão, em relação à que orientava as ações até 2018. Como já mencionado, o novo governo se reconhece como um governo conservador, o qual busca recuperar um ideal de sociedade em que os padrões de moralidade não apenas se sustentam sobre fortes bases religiosas, mas também sobre concepções de gênero e família que aprisionam mulheres e homens em papéis fixos e determinados socialmente. As discussões sobre sexualidade são interditas, seja no que se refere à educação sexual nas escolas – entendidas como *ensinar sexo para crianças em sala de aula* –, seja em relação ao exercício da sexualidade das mulheres. Além disso, os discursos sobre identidade de gênero, homossexualidade ou transexualidade, são, em boa parte das vezes, evitados de preconceitos, ainda que o MMFDH conte com um departamento direcionado a tratar exatamente do público LGBTQI+.²⁷

Assim, talvez a iniciativa mais comentada do MMFDH, que se deu no início de 2020, tenha sido a proposta de campanha direcionada a diminuir a incidência de gravidez entre adolescentes, cuja estratégia polêmica foi a defesa da abstinência sexual. A ideia era divulgar material específico durante a Semana Nacional de Prevenção à Gravidez na Adolescência, instituída pela Lei nº 13.789/2019. Especialistas avaliam que seria mais eficiente a disponibilização de educação em saúde sexual e reprodutiva (Simões, N., 2020), uma vez que programas voltados para a abstinência sexual enquanto política podem ter impacto negativo sobre as denúncias de abuso sexual de crianças e adolescentes.²⁸ Além disto, as políticas sobre saúde sexual, com foco exclusivo na abstinência, não são eficazes para mudar o comportamento sexual de adolescentes.²⁹

27. Ver, por exemplo, <<http://bit.ly/3tQs0lV>>, <<http://glo.bo/3eL8skX>>, <<http://glo.bo/2NcuCkt>>, <<http://bit.ly/3bLiElh>>, <<http://bit.ly/38wqlidS>>, <<http://glo.bo/3r09H6A>> e <<http://bit.ly/3tQs0lV>>.

28. A Sociedade Brasileira de Pediatria publicou documento no qual reitera que a recomendação para abstinência sexual exclusiva marginaliza “adolescentes sexualmente ativos, aqueles que já são pais, os que não se consideram heterossexuais e as vítimas de abuso sexual” (SBP, 2020, p. 3). Para mais a respeito deste assunto, ver <<https://bit.ly/3r6h5sN>>, <<https://bit.ly/317MyjG>>, <<http://bit.ly/3d0qk8P>> e <<http://bit.ly/3lIVIMT>>.

29. A publicação *International technical guidance on sexuality education*, elaborada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em colaboração com o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o ONU Mulheres e a OMS, publicada em janeiro de 2018, defende a educação sexual abrangente e de qualidade para promover a saúde, o bem-estar, o respeito aos direitos humanos e à igualdade de gênero e o empoderamento de crianças e jovens. Segundo o documento, a educação sexual não aumenta a atividade sexual, o comportamento sexual de risco ou as taxas de infecção por HIV ou outras infecções sexualmente transmissíveis e apresenta evidências que apontam que os programas com foco em abstinência sexual não impedem a iniciação sexual precoce nem reduzem a frequência de sexo e número de parceiros entre os jovens. O estudo completo está disponível em inglês no *link*: <<https://bit.ly/2NM9qSQ>>.

O governo aponta como exemplos políticas usadas nos Estados Unidos, em Uganda e no Chile, embora seus resultados ainda não tivessem sido avaliados à época (Simões, N., 2020). As contradições eram vistas, inclusive, no interior do governo, em divergências com o Ministério da Saúde (MS) na época, que seria o financiador da campanha, prevista para custar R\$ 3 milhões. Enquanto o representante da área da saúde destacou a importância de reforçar a autonomia dos jovens sobre sua iniciação sexual, tornando acessíveis os métodos contraceptivos, o MMFDH apontou, em documento oficial, que o início precoce da vida sexual leva “a comportamentos antissociais ou delinquentes” (Betim, 2020). A maioria das manifestações a respeito dessa campanha aconteceu no período anterior à primeira semana de fevereiro de 2020, período que corresponde à Semana Nacional de Prevenção à Gravidez na Adolescência. Não há notícias sobre a execução de ações da campanha durante a referida semana e possíveis reflexos não estão acessíveis nos canais dos ministérios nem nos demais meios de comunicação.

É importante destacar a proporção de casos de gravidez na adolescência que pode ser decorrente de violência. De acordo com o Ipea e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020), 57,9% das vítimas dos casos notificados de estupro tinham no máximo 13 anos. Em 2019, o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* publicou dados informando que a maior parte das vítimas de violência sexual eram mulheres negras (FBSP, 2019), o que comprova, mais uma vez, a imensa vulnerabilidade estrutural à qual estão submetidas as meninas negras. Em adição, de acordo com uma publicação do MS, quase 70% das mães entre 10 e 14 anos com filhos registrados são negras (Brasil, 2018). Além disso, de acordo com este mesmo estudo, as adolescentes apresentam maior vulnerabilidade à violência sexual e ao estupro, que muitas vezes acontece no interior das famílias ou comunidades. Como esse crime possui consequências graves de cunho físico, psíquico, sexual e reprodutivo, seu combate requer políticas públicas multidimensionais, que envolvam segurança pública, saúde, educação e assistência social.

3 OS EFEITOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS SOBRE AS MULHERES NO BRASIL

Foi nesse contexto, portanto, que, em março de 2020, a pandemia de coronavírus começou a manifestar seus primeiros sintomas no Brasil. Durante os meses em que ela tem produzido seus efeitos no país já foi possível notar, como já mencionado, que os impactos são bastante heterogêneos entre os diferentes grupos populacionais analisados. A maior parte dos estudos sobre os efeitos do coronavírus tem focado nas análises de mercado de trabalho e nos resultados sobre a economia e a recessão que atinge o país. Nesse sentido, não é difícil perceber como homens e mulheres ou negros e brancos, por exemplo, sentiram de forma distinta o crescimento das taxas de desemprego, a perda ou a redução das suas remunerações. Outros efeitos,

porém, não foram tão enfatizados nas análises dos economistas ou de formadores de opinião, mas, neste texto, ganharão destaque, uma vez que têm alterado decisivamente a vida das mulheres. Nos referimos especialmente aos impactos sobre as jornadas de trabalho reprodutivo, à violência doméstica e familiar e às condições de saúde mental das mulheres.

3.1 O trabalho das mulheres na pandemia

O trabalho das mulheres foi impactado pela pandemia de coronavírus em múltiplos sentidos. Podemos considerar, por exemplo, o fato de que a maior parte dos trabalhadores da linha de frente do enfrentamento do coronavírus são mulheres, e de que elas estão historicamente sobrerrepresentadas nos trabalhos mais vulneráveis e naqueles que sofreram mais fortemente os impactos econômicos da pandemia – como comércio e serviços. Além disso, indo além do trabalho no mercado, também podemos considerar as consequências do isolamento social e do fechamento das escolas e demais serviços de cuidados – públicos ou privados – sobre a carga de trabalho doméstico e de cuidados realizado de forma gratuita pelas mulheres em prol de suas famílias.

Essas duas dimensões do trabalho feminino – produtivo e reprodutivo – não são estanques. A grande contribuição das teóricas feministas dos anos 1970 foi, ao questionar o conceito de divisão sexual do trabalho e de trabalho propriamente dito, tornar evidente que o trabalho pago e o não pago são os dois lados de uma mesma moeda. Elas apontaram a impossibilidade de se falar de um destes trabalhos sem se falar do outro, uma vez que não pode existir sistema produtivo que não conte com a produção dos meios de subsistência e com a reprodução dos seres humanos (Pinheiro, 2018). Assim, as possibilidades de inserção e de participação dos indivíduos em uma esfera são absolutamente dependentes da sua participação na outra e “trabalhar com a divisão sexual do trabalho exclui qualquer risco de eliminar o trabalho doméstico e sua imbricação (objetiva e subjetiva, individual e coletiva) com o trabalho assalariado” (Kergoat, 1995, p. 157 *apud* Hirata, 2002).

As análises empíricas que serão apresentadas a seguir confirmam essas visões teóricas, construídas desde os anos 1970, e que seguem válidas para explicar a forma como a sociedade brasileira permanece se organizando no século XXI. Assim, não é por acaso que a maior parte dos trabalhadores da linha de frente da pandemia são mulheres, nem que são elas que estão mais presentes no comércio e nos serviços e que também são as que mais perderam suas ocupações no contexto da crise. Da mesma forma, a responsabilização feminina pelo trabalho reprodutivo leva a consequências, também, em termos da sua produtividade no mercado de trabalho – o que será abordado neste texto a partir da experiência das mulheres pesquisadoras e cientistas –, tornando evidente como as esferas do trabalho produtivo e reprodutivo estão absolutamente imbricadas e relacionadas.

3.1.1 As trabalhadoras na linha de frente do combate à pandemia de coronavírus

Um dos primeiros momentos em que a questão de gênero foi levantada após o início da pandemia no Brasil – e em boa parte do mundo – refere-se a todo o debate em torno da composição da força de trabalho que estava na linha de frente do enfrentamento do coronavírus. Uma breve pesquisa nos jornais e repositórios acadêmicos mostra que foram inúmeras as matérias jornalísticas e artigos acadêmicos que trouxeram, para o debate público, a informação de que a maioria dos trabalhadores nos serviços de saúde eram mulheres e que, portanto, “a luta contra o coronavírus tem o rosto de mulheres”, tal como destacou o jornal *El País*, em matéria do dia 2 de maio de 2020 (Alessi, 2020). Esta face feminina não deve, contudo, surpreender.

Não é novidade que historicamente os trabalhos de cuidados foram relegados às mulheres, inicialmente no espaço privado e, posteriormente, se constituíram em portas de entrada para elas no mundo mercantil. As mulheres, portanto, são maioria em atividades como professoras (em particular do ensino infantil e fundamental), assistentes sociais, enfermeiras, cuidadoras, trabalhadoras domésticas, babás, fisioterapeutas, fonoaudiólogas, exercendo um trabalho que demanda não apenas habilidades técnicas e físicas, mas também emocionais e mentais. O cuidar é, por definição, um trabalho que ultrapassa o *simples fazer* e que demanda de quem o realiza um conjunto de habilidades psíquicas-emocionais (Molinier, Laugier e Paperman, 2009). Estas habilidades foram – e seguem sendo – muito demandadas no contexto da pandemia, o que ajuda a explicar a exaustão a que essas trabalhadoras (e trabalhadores) têm sido submetidos em sua rotina de trabalho.

Relatório divulgado pela ONU Mulheres, em abril de 2020, apontou que, globalmente, as mulheres representam cerca de 70% da força de trabalho na área de saúde e que, portanto, elas têm mais chances de estar na linha de frente nos serviços de saúde, como enfermeiras, parteiras ou trabalhadoras comunitárias de saúde. São também maioria nos serviços de apoio na área de saúde, como responsáveis pela limpeza, pela lavanderia e pelas refeições dos hospitais e de outras instituições similares (UN Women, 2020). Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do IBGE, confirmam esse mesmo quadro para o Brasil, tal como se pode ver na tabela 1. Considerando as informações de 2019, entre todos os profissionais ocupados no setor de saúde no Brasil (sejam eles médicos, enfermeiros ou pessoal de apoio), cerca de 73% eram mulheres, o que equivale a um total de 4,2 milhões de trabalhadoras. Se considerarmos apenas os profissionais que trabalham no atendimento direto a pacientes,³⁰ as mulheres continuam respondendo por cerca de 73% do total das equipes. Esta proporção se repete mais uma vez quando consideramos os profissionais de setores chamados por

30. Médicas(os), enfermeiras(os), técnicas(os), fisioterapeutas etc.

Glenn (1992) de *back-room*, ou seja, trabalhadores(as) que atuam nos *bastidores*, sem contato direto com o público. Entram nesta categoria, trabalhadores(as) da limpeza, da produção de refeições, da hotelaria dos hospitais, dos serviços administrativos, entre outros, classificados na tabela 1, como *demais profissionais em instituições de saúde*.

TABELA 1

Distribuição de trabalhadores ocupados nos serviços de saúde, por sexo, segundo setores – Brasil (2019)
(Em %)

	Mulheres	Homens	Total
Na área de saúde	72,5	27,5	100,0
Profissionais no atendimento direto e finalístico (exclusive nos serviços de assistência social)	73,1	26,9	100,0
Dirigentes de serviços de saúde	58,0	42,0	100,0
Demais profissionais em instituições de saúde ¹	73,8	26,2	100,0
Trabalhadores em farmácias	67,1	32,9	100,0

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2019/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Como, por exemplo, escriturários gerais, recepcionistas, trabalhadores dos serviços de informação, trabalhadores de limpeza, condutores de automóveis e outros que atuem em instituições de saúde, sem exercício da atividade fim de tais instituições.

Como falamos no começo deste texto, é impossível dissociar as análises de gênero e raça quando tratamos dos impactos da pandemia sobre as mulheres. Se chama a atenção a sobrerepresentação feminina nos serviços de saúde, também é importante marcar as desigualdades raciais que ali aparecem. Ao trazer a ideia de um *back-room* ou de um *dirtywork*, Glenn (1992) estava preocupada em evidenciar que, para além de uma divisão sexual do trabalho reprodutivo pago, existe também uma divisão racial, a qual faz com que, no caso do setor de cuidados, mulheres brancas estejam proporcionalmente mais presentes em ocupações que demandam interações sociais – e, portanto, mais valorizadas social e economicamente –, enquanto restam às mulheres negras as ocupações que dão suporte a tais interações, mas que se tornam invisíveis de acordo com a lógica de poder e distinção ainda vigente.

Ao considerarmos a raça das profissionais de saúde, portanto, vemos que as mulheres negras estão proporcionalmente mais presentes nos serviços de bastidores, assegurando as condições para que os pacientes sejam cuidados, sem serem vistas, por exemplo, as cozinheiras, faxineiras e demais profissionais de apoio. Entre dirigentes e entre profissionais do atendimento direto aos doentes, as mulheres brancas predominam (tabela 2). É verdade que a população negra ainda possui níveis de escolaridade inferiores aos da branca e que ocupações que lidam diretamente com o público na área de saúde demandam uma formação universitária que a maior

parte dessa população ainda não conseguiu alcançar.³¹ Segundo dados da PNAD Contínua 2019, entre as técnicas de enfermagem ou cuidadoras (domiciliares ou em instituições), as mulheres negras já alcançam maioria, porém, entre enfermeiras de nível superior, as negras ainda são minoria,³² indicando uma divisão racial no serviço da enfermagem que ajuda a explicar a proporção de 44% de negras entre as profissionais de atendimento direto.³³ Vale lembrar que, ainda que as técnicas de enfermagem estejam em contato direto com os doentes, são elas, em geral, as que se responsabilizam pelo *trabalho sujo* de limpar os pacientes, trocar fraldas, oferecer alimentação, enquanto cabem às enfermeiras os processos mais técnicos e aqueles que demandam interação com os médicos e médicas.

TABELA 2

Distribuição de mulheres ocupadas nos serviços de saúde, por raça/cor, segundo setores – Brasil (2019)
(Em %)

	Negras	Branças	Total
Na área de saúde	45,6	54,4	100,0
Profissionais no atendimento direto e finalístico (exclusive nos serviços de assistência social)	43,9	56,1	100,0
Dirigentes de serviços de saúde	34,9	65,1	100,0
Demais profissionais em instituições de saúde ¹	51,7 ²	48,3 ²	100,0
Trabalhadores em farmácias	43,5	56,5	100,0

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2019/IBGE.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ Por exemplo, escriturários gerais, recepcionistas, trabalhadores dos serviços de informação, trabalhadores de limpeza, condutores de automóveis e outros que atuam em instituições de saúde, sem exercício da atividade fim de tais instituições.

² Foi realizado teste de hipóteses para comparação das proporções de negros e brancos e, com 95% de confiança, tais proporções são de fato diferentes.

São as mulheres majoritariamente, portanto, que estão em contato direto com os pacientes de Covid-19 desde o início da pandemia, quando pouco se sabia em relação ao vírus e quando faltaram insumos de toda ordem para o atendimento, inclusive equipamentos básicos de proteção individual, como máscaras e luvas.³⁴ Uma importante camada a se adicionar a esta análise é a que indica que as mulheres estão muito mais presentes entre as enfermeiras, técnicas de enfermagem ou fisioterapeutas, sendo menos presentes entre os médicos especialistas, por exemplo. Ou seja, não apenas elas são maioria no setor de saúde de forma geral, como são a maior parte

31. A menor presença de mulheres negras nos cursos superiores, porém, traz consigo um conjunto de falta de oportunidades e preconceitos pelos quais elas passaram ao longo de toda a vida que se somam àqueles que serão vivenciados no espaço profissional. O mercado de trabalho tende a não apenas repetir, mas também a aprofundar as desigualdades herdadas do sistema educacional e da nossa formação enquanto sociedade.

32. Em 2019, as mulheres negras respondiam por quase 56% do total de técnicas de enfermagem, 61% das cuidadoras domiciliares e 57% das cuidadoras em instituições. Já entre as enfermeiras (nível superior), as mulheres negras respondiam por 44% do total. Tabulações elaboradas a partir dos microdados da PNAD contínua 2019, 5 entrevista.

33. Ver, a esse respeito, a importante pesquisa de Glenn (1992).

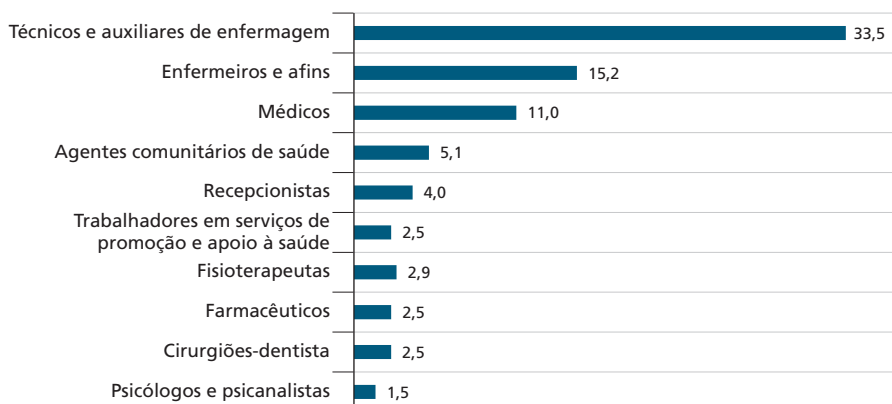
34. Para mais informações, ver <<http://glo.bo/3vaOyVW>>.

das trabalhadoras que estão no dia a dia do atendimento, aplicando medicações, oferecendo alimentos, lidando com os corpos e com as secreções desses corpos, trabalhando na reabilitação, enfim, literalmente cuidando dos pacientes, ficando, assim, bastante vulneráveis ao contágio pelo coronavírus. Vale lembrar que estas atividades tendem a ficar a cargo, sempre que possível, das técnicas de enfermagem, que são, como já dito, majoritariamente negras e, portanto, mais vulneráveis ao contágio pelo Covid-19. Os dados do *Boletim epidemiológico especial* (Brasil, 2020a), do MS, referentes à semana epidemiológica 53 (27 de dezembro de 2020 a 2 de janeiro de 2021), mostram que, até 2 de janeiro 2021, foram confirmados cerca de 440 mil casos de Covid-19 em profissionais de saúde. Conforme pode ser visto no gráfico 1, os mais atingidos foram exatamente os técnicos/auxiliares de enfermagem (33,5%), seguidos de enfermeiros (15,2%) e médicos (11%).

GRÁFICO 1

Distribuição dos casos de síndrome gripal confirmados de Covid-19, segundo principais categorias profissionais da área de saúde¹ – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: Brasil (2020a).

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ As demais 53 categorias de profissionais da área de saúde captadas no boletim epidemiológico do MS correspondem, em conjunto, a 20,3% do total de contaminados por Covid-19. Cada categoria individualmente não ultrapassa, porém, 1,5% do total de contaminados.

Assim, ainda que seja importante reconhecer que todos os profissionais da área de saúde têm sofrido muito ao longo da pandemia de Covid-19, é também forçoso reconhecer que são as mulheres as mais impactadas pelo contágio, pelas longas jornadas nos hospitais e em outras instituições de saúde, pelos plantões longos e exaustivos e pela distância de suas famílias, em razão do medo de contagiá-las.³⁵ A sobrecarga de trabalho, as preocupações e incertezas quanto à melhor forma de

35. Ver, por exemplo, Alessi (2020), Ariadne (2020) e Teixeira *et al.* (2020).

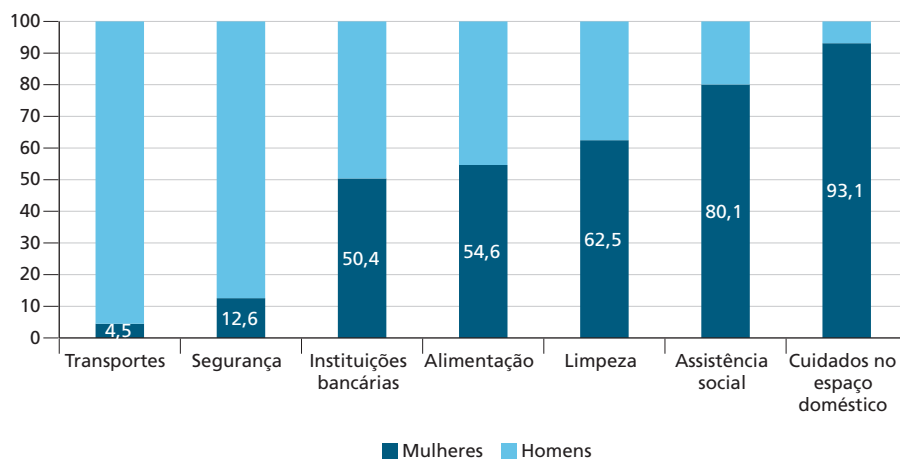
tratamento e quanto à própria natureza do vírus e seu comportamento, o medo do contágio durante o exercício do trabalho, a distância da família e a necessidade de ainda ter que dar conta do trabalho doméstico certamente têm levado muitas dessas trabalhadoras à exaustão e a distúrbios da saúde mental.

Vale notar que, como mostra a tabela 1, quando se consideram os dirigentes dos serviços de saúde, o percentual de mulheres cai para 58,0%, indicando que existe um descompasso quantitativo entre quem atua no cotidiano dos serviços e quem determina os rumos e caminhos destas instituições, ainda que as mulheres constituam uma pequena maioria do total de dirigentes. Esse dado, contudo, não é uma novidade, pois inúmeros estudos já demonstraram, ao longo dos anos, e para as mais diversas áreas, as dificuldades que as mulheres enfrentam para ocupar cargos de poder e direção, relacionando essa dificuldade, inclusive, com a questão das responsabilidades pelo trabalho reprodutivo. Aparece, aqui, mais uma vez a estreita relação entre o mundo privado e o mundo público e os impactos que um exerce sobre o outro nessa rede que ainda não foi desfeita em boa parte do mundo.

GRÁFICO 2

Distribuição da população ocupada em atividades consideradas essenciais, por sexo, segundo tipo de atividade – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2019/IBGE.
Elaboração das autoras.

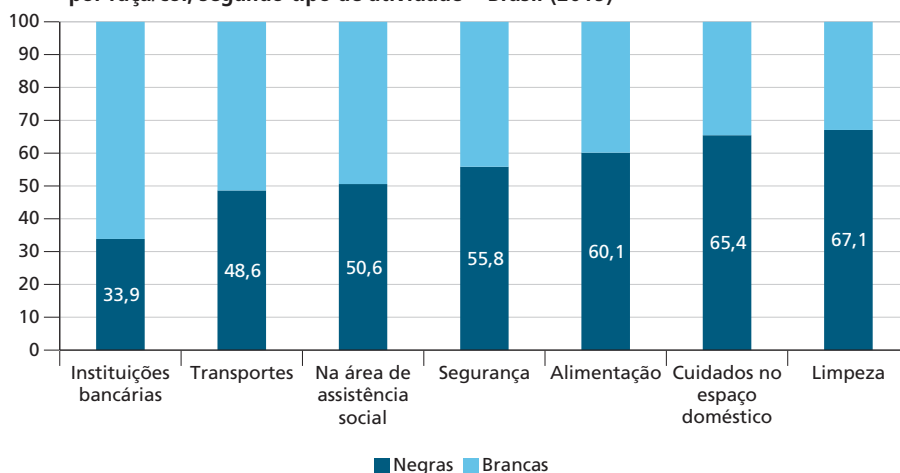
É importante destacar, porém, que não são apenas os trabalhadores e as trabalhadoras da área de saúde que formam este *exército* que está na linha de frente do enfrentamento da pandemia. Muitos outros profissionais não pararam suas atividades em momento algum, os quais foram entendidos como essenciais para manter a sociedade funcionando minimamente. São os profissionais do setor

de alimentação, transporte coletivo, assistência social, limpeza, segurança, entre outros. Em boa parte dessas ocupações, as mulheres constituem a maioria dos ocupados, com exceção dos setores de transporte e segurança, nos quais os homens ocupam a quase totalidade dos postos (gráfico 2). Na outra ponta do gráfico, são as mulheres que ocupam quase todos os empregos disponíveis, respondendo por 93% daquelas que oferecem cuidados no espaço domiciliar e 80% dos que trabalham na assistência social. Um exemplo clássico de uma divisão sexual do trabalho do tipo tradicional.

Considerando-se apenas as mulheres, nota-se, pela análise do gráfico 3, que são as negras que compõem a maioria das trabalhadoras ocupadas nos setores considerados essenciais, sendo minoria apenas nos setores bancário e de transportes. A divisão racial do trabalho entre as mulheres é menos expressiva do que a divisão sexual dos trabalhos essenciais, tal como se observou no gráfico 2. Ainda assim, é importante reforçar que são as negras as que mais se expuseram ao trabalho durante todo o período de pandemia – ao se verificar o conjunto de ocupações essenciais do gráfico 3 –, uma vez que, mesmo em situações de isolamento social, suas atividades não foram interrompidas.

GRÁFICO 3

Distribuição da população feminina ocupada em atividades consideradas essenciais, por raça/cor, segundo tipo de atividade – Brasil (2019)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2019/IBGE.
Elaboração das autoras.

Para esse conjunto de ocupações selecionadas, é importante destacar que, ainda que não tenham contato tão intenso com possíveis infectados quanto os profissionais de saúde, esses trabalhadores e trabalhadoras têm menos acesso aos equipamentos de proteção individual (EPIs) e menos conhecimento sobre os riscos

que estão correndo ao lidarem com o público, uma vez que a maioria destas atividades também demanda interação entre as pessoas. Há, portanto, alto risco de contágio e um ambiente bem menos controlado sanitariamente do que os serviços de saúde.

3.1.2 Os impactos sobre o emprego e a renda das mulheres

Como visto até aqui, os impactos da pandemia de Covid-19 sobre o mercado de trabalho não são neutros em relação a gênero. Para além dos efeitos e dos riscos ampliados nos setores de saúde e nos demais setores considerados essenciais, a crise econômica que deriva da crise sanitária atinge o mercado de trabalho feminino de forma diferenciada e mais intensa por um conjunto de razões. Segundo a (UN Women, 2020), tal crise tem produzido efeitos mais intensos sobre as mulheres, pois elas: i) auferem rendimentos menores em suas ocupações; ii) possuem menos economias (poupança ou outros investimentos); iii) estão desproporcionalmente presentes na economia informal; iv) possuem menos acesso à proteção social; v) têm maiores chances de serem sobrecarregadas com o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado e, assim, terem que deixar o mercado de trabalho; e vi) são a maioria das famílias monoparentais. Para o caso brasileiro, em geral, essas aferições podem ser confirmadas pelos dados da PNAD Contínua 2019,³⁶ os quais mostram que as mulheres auferiam, naquele ano, cerca de 78% da renda mensal masculina; que 26% das mulheres ocupadas encontravam-se em ocupações mais precárias e de baixa proteção social frente a 15% dos homens; que as mulheres ainda alocavam o dobro de horas semanais em trabalho reprodutivo (22 horas contra 11 horas), apresentando uma taxa de participação na força de trabalho de apenas 54,2% frente a 73,5% dos homens. Além disto, as famílias monoparentais femininas respondiam por 14,5% do conjunto das famílias brasileiras, enquanto as monoparentais masculinas eram apenas 2%.

O quadro de maior precariedade da inserção feminina no mercado de trabalho não foi criado pela pandemia de coronavírus. No entanto, dada a forma como as mulheres participam do mercado de trabalho – considerando não apenas as questões aqui levantadas, mas também a segmentação ocupacional entre homens e mulheres –, a crise econômica que adveio das medidas de controle do vírus, em particular do isolamento social e dos confinamentos, as impactou ainda mais fortemente do que aos homens, ampliando as desigualdades e a precariedade de sua inserção neste espaço. O gráfico 4 mostra como o desemprego tem atingido a população feminina ao longo dos últimos meses, ampliando uma desigualdade que já é histórica. Se em maio de 2020 – já durante a pandemia – a taxa de desemprego das mulheres era 2,6 pontos percentuais (p.p.) superior à dos homens, em novembro de 2020 essa distância aumentou para 5,3 p.p. É interessante destacar que as taxas de desemprego

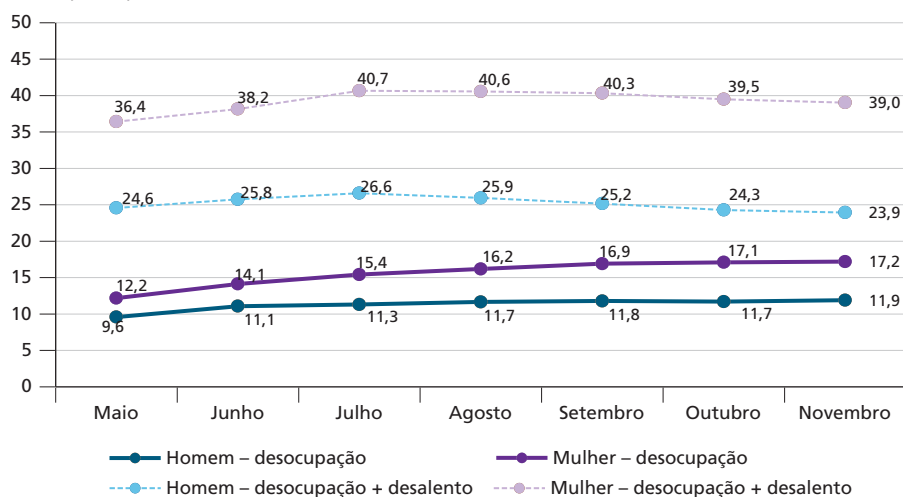
36. Tais dados estão disponíveis no site: <www.ipea.gov.br/retrato>.

femininas tendem a crescer nos meses em que a recuperação econômica começa a se fazer sentir no país (enquanto a dos homens se mantém relativamente estável desde agosto de 2020), com o afrouxamento das medidas de isolamento social e a reabertura dos setores e serviços até então fechados.

GRÁFICO 4

Taxa de desocupação e taxa de desocupação mais desalento da população de 14 anos ou mais, segundo sexo – Brasil (maio-nov. 2020)

(Em %)



Fonte: PNAD Covid/IBGE.
Elaboração das autoras.

É importante olhar também os efeitos do desalento sobre a ocupação de homens e mulheres ao longo da pandemia. Define-se trabalhadores em situação de desalento como aqueles que não estão ocupados, não procuraram emprego, mas gostariam de trabalhar. São, portanto, aqueles que, por algum motivo, desistiram de procurar emprego no momento da pesquisa. Durante a pandemia, as taxas de desemprego demoraram a subir, pois este é um indicador formado apenas por aquelas pessoas que estão desocupadas e gostariam de trabalhar. O desalento reduz o denominador do cálculo da taxa, *escondendo* uma importante parcela da população que está desempregada, gostaria de trabalhar, mas não entra nas contas por estar desalentada e não ter buscado emprego. Ao incluirmos esse grupo de desalentados nos cálculos, é possível perceber, como demonstrado no gráfico 4, que, em julho, essas taxas atingiram 40,7% das mulheres que fazem parte da força de trabalho e 26,6% dos homens na mesma situação, valores muito mais altos do que quando se considera apenas o desemprego. Isso significa que de cada cem mulheres disponíveis para o mercado de trabalho, quase 41

não estavam ocupadas, seja porque não encontraram emprego, seja porque desistiram de procurá-lo, enquanto entre os homens esse número era de 24. Assim como verificado para as taxas de desocupação, a desigualdade de gênero nesse indicador também se ampliou ao longo do ano de 2020: enquanto, em maio, a taxa de desocupação e desalento das mulheres era quase 12 p.p. superior à dos homens, em novembro, último mês da série da PNAD Covid-19, esse valor já atingia 15 p.p.

Entre as hipóteses explicativas para esse comportamento tão distinto entre as taxas de *desocupação* e *desocupação mais desalento* de homens e mulheres estão as dificuldades para as mulheres conciliarem as ocupações disponíveis com as responsabilidades de cuidados de filhos e outros dependentes, que se acentuaram na pandemia. Além disso, a segmentação ocupacional do mercado de trabalho parece exercer efeitos importantes, uma vez que historicamente as alocou em setores de atividade econômicas que não apenas foram mais afetados na pandemia, como são os que estão se recuperando mais lentamente.

Nesse sentido, é importante analisar os impactos da crise econômica sobre os diferentes setores de atividade econômica, os quais não sofreram os efeitos da crise da mesma maneira e intensidade. Para o Brasil, o estudo de Heckscher (2020) mostra que, excetuando-se os setores da administração pública, de informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas – que apresentaram variação positiva na população ocupada entre fevereiro e setembro de 2020 –, todos os demais setores apresentaram perdas expressivas de trabalhadores. Os mais afetados foram os de alojamento e alimentação (com perda de 34,5% de sua população ocupada e o de serviços domésticos (com perda de 32,0%), seguidos de outros serviços (queda de 25,0%), agropecuária e transporte (em torno de 10,0%), comércio (9,0%), construção civil (7,0%) e indústria geral (4,4%). Estas variações referem-se ao período de fevereiro a setembro de 2020, já computando, portanto, os movimentos de recuperação, que passam a se dar aproximadamente a partir de julho, momento no qual as taxas de desemprego e desalento foram as mais acentuadas.

Vale destacar que os três setores mais afetados pela crise – serviços domésticos, serviços em geral e alimentação e alojamento – são também aqueles cuja retomada têm se dado de forma mais lenta e que, não por acaso, são setores mais importantes proporcionalmente para as mulheres do que para os homens. Segundo dados da PNAD Contínua 2019, 35% das mulheres ocupadas estavam no setor de serviços (sendo 21% nos serviços sociais e 14% nos domésticos) e 7% no setor de alimentação e alojamento, totalizando 42% das ocupadas nos setores mais diretamente atingidos pela crise. Entre os homens estas proporções são de, respectivamente, 6,4% e 4,7%, totalizando valores inferiores a 11% o que, embora não seja uma

participação desprezível, é bem menos expressiva do que para a população ocupada feminina. A presença de mulheres negras nesse conjunto de ocupações é ainda mais expressiva que a de mulheres brancas (46% das negras e 39% das brancas estavam ocupadas nestes três setores), não havendo muita diferença entre os homens: tanto negros quanto brancos aí ocupados respondem por cerca de 11% do total de homens ocupados.

Essa não é uma realidade apenas brasileira. Estudo recente produzido nos Estados Unidos e na Índia informa que a perda “de postos de trabalho entre as mulheres é 1,8 vezes mais alta do que entre os homens” (Ferraz, 2020, p. 55). O *Monitor OIT: Covid-19 e o mundo do trabalho*³⁷ constata que as mulheres trabalhadoras foram desproporcionalmente afetadas pela pandemia “havendo o risco de perda de alguns dos progressos alcançados em termos de igualdade de gênero das últimas décadas, e de as desigualdades de gênero no mercado de trabalho serem exacerbadas” (OIT, 2020, p. 8, tradução nossa). O documento ainda informa que 40% de todas as mulheres empregadas no mundo trabalham nos setores mais atingidos pela crise e são maioria “nos setores de trabalho doméstico, de saúde e de assistência social, onde estão mais sujeitas ao risco de perder a renda, de infecção e transmissão, além de ser menos provável que elas tenham acesso à proteção social” (OIT, 2020, p. 8, tradução nossa).

As mulheres não apenas estão mais presentes entre os setores mais fortemente atingidos pela pandemia, como estão inseridas nestes setores de forma mais precária do que os homens, o que as coloca mais distantes da proteção trabalhista e do acesso ao seguro desemprego, ou da proteção previdenciária e do acesso ao auxílio-doença, por exemplo. Se considerarmos todos aqueles trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores domésticos e trabalhadores familiares auxiliares (que trabalham sem remuneração em apoio a um membro da família) temos que 26% das mulheres ocupadas, em 2019, estavam em ocupações precárias e com baixo acesso a qualquer tipo de proteção social, ao passo que, entre os homens, este percentual era de 15%. A perda de ocupação e renda, neste contexto de elevada desproteção social, portanto, faz com que sejam as mulheres as que mais diretamente sintam os efeitos da pandemia e as que, potencialmente, poderiam ser as mais beneficiadas pela atuação do Estado com políticas de compensação da perda da renda e recomposição do mercado de trabalho.

Nesse cenário, é importante destacar a categoria das trabalhadoras domésticas, que tem um peso importante na população ocupada feminina (mais de 14% das mulheres, sendo 18% das negras e 10% das brancas). Já para os homens, a proporção comparável não alcança 1% dos ocupados. Como foi o segundo setor ocupacional mais afetado pela pandemia, tendo encolhido em um terço

37. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rb3ErZ>>.

entre fevereiro a setembro de 2020, tal como já demonstrado, isto significa um montante de aproximadamente 2 milhões de postos de trabalho perdidos em um período de apenas sete meses.

A perda desses postos de trabalho é resultado não apenas das medidas de isolamento adotadas no início da pandemia, mas também da perda de renda de parte das famílias contratantes e da baixa formalização dos vínculos trabalhistas existentes. Não é novidade dizer que esta é uma ocupação muito precarizada, exercida basicamente por mulheres, negras, de baixa renda, que são submetidas a um trabalho exaustivo, de baixa remuneração, frequentemente marcado por assédios (moral e/ou sexual), por violações de direitos humanos e que possuem baixíssimo nível de proteção social. De fato, o trabalho doméstico remunerado pode ser visto como a síntese das desigualdades que estruturam a sociedade brasileira, expressando, no corpo das mulheres que nele atuam, os resultados de séculos de uma história marcada por desigualdades de raça, classe e gênero.

A pandemia, mais uma vez, não criou as condições de precariedade na qual as trabalhadoras domésticas estão imersas, mas, certamente, as aprofundou. É possível, em um esforço de organização e síntese, identificar, para esse conjunto de trabalhadoras, que a pandemia intensificou a precariedade dessa ocupação, ampliando suas condições de vulnerabilidade em pelo menos três níveis.³⁸

O primeiro deles se refere à própria natureza do trabalho doméstico e de cuidados, que exige contato intenso com pessoas que residem no domicílio em que trabalham. Mesmo aquelas trabalhadoras que não cuidam diretamente de outras pessoas (como babás e cuidadoras), também convivem proximamente com os moradores das residências em que atuam, lidando com seus corpos, suas roupas e fluidos no cotidiano de seus trabalhos. A vulnerabilidade no ambiente de trabalho, portanto, é elevada. Um exemplo é que a primeira morte provocada pela Covid no estado do Rio de Janeiro foi de uma trabalhadora doméstica contaminada pela empregadora que havia voltado de viagem à Europa (Simões, M., 2020). Importante lembrar, ainda, que a maior parte das trabalhadoras utiliza o transporte público para ir e retornar do trabalho, o que também as expõe a riscos, dado que as condições de prevenção do contágio (pessoas com máscaras, ventilação e distanciamento) são precárias nos ônibus, metrô e trens, que rodam entre o centro e as periferias das cidades.

O aumento da violação de direitos fundamentais das trabalhadoras domésticas constitui-se no segundo ponto de incremento da vulnerabilidade dessa ocupação durante o período da pandemia. Muitos empregadores, com medo de se contaminarem pelas trabalhadoras, passaram a exigir que estas permanecessem no

38. Para uma análise mais detalhada, ver Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos (2020).

trabalho, realizando sua *quarentena* no espaço profissional e junto a famílias que não são as suas. As justificativas apresentadas são como: “Ah, mas ela já morava aqui de segunda a sexta, agora fica direto”; e ainda: “Foi ela quem pediu para ficar com a gente, porque aqui é melhor do que onde mora” (Trindade, 2020). Em particular para as trabalhadoras que não residem nos domicílios em que trabalham (99% do conjunto da categoria), essa demanda por passar a morar nos domicílios dos empregadores tem ainda maior peso sobre a qualidade de suas vidas e sobre as condições em que realizam seus trabalhos. Além disso e, em parte, por causa disso, têm sido frequentes os relatos de aumento da carga de trabalho doméstico e de intensificação nas atividades de limpeza e higiene, extrapolando os acordos inicialmente estabelecidos entre as partes. A presidenta da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) destaca que:

há um grupo das que não foram demitidas e procuram o sindicato porque estão vendo seus direitos violados, se sentem muito sobrecarregadas com tarefas que agora são obrigadas a acumular, com carga horária maior porque muitas foram praticamente obrigadas a permanecer no local de trabalho, sem ir para casa. Entende o que está acontecendo? Em vez de liberarem as trabalhadoras, muitos empregadores exigiram que elas permanecessem no local de trabalho, sem ver a família, inclusive. É importante dizer que muitas dessas mulheres são chefes de família, e, apesar de saberem que os empregadores estão abusando, elas se sentem pressionadas a cumprir essa exigência porque dependem dessa renda para alimentar os filhos e para manter a casa (Bianconi, 2020).

Ou seja, em boa medida, a permanência da atividade das trabalhadoras domésticas se dá pela precariedade da ocupação, uma vez que, diante da falta de acesso a benefícios previdenciários e trabalhistas, a perda da ocupação significa a perda imediata de qualquer renda. O baixo nível de proteção social da categoria constitui-se, assim, no terceiro aspecto que ampliou as condições de vulnerabilidade destas mulheres durante a pandemia. Os dados da PNAD Contínua mostram que, em 2019, apenas 28% delas possuíam carteira de trabalho assinada, o que lhes asseguraria acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários. Esta proporção tem diminuindo desde 2016, quando fora de 33%.

É importante considerar que, nos últimos anos, vem crescendo de forma expressiva o emprego doméstico no modelo de diária; as trabalhadoras diaristas já respondiam, em 2019, por 43% da categoria. Para estas trabalhadoras, a legislação não exige formalização do vínculo, ou seja, a categoria que mais cresce no conjunto de trabalhadoras domésticas é exatamente a menos protegida. Resta a elas a *autoproteção* via contribuição como autônoma à previdência ou adesão ao programa Microempendedor Individual (MEI) o que, de toda forma, não lhes assegura direitos trabalhistas, como o seguro-desemprego. Além disso, mesmo considerando as trabalhadoras que contribuem individualmente para a previdência, a cobertura não passa de 39,0%, sendo de 26,0% para as diaristas e 48,6% para as mensalistas.

Essa baixa cobertura significa que aquelas trabalhadoras que perderam suas ocupações durante o período da pandemia não puderam contar com os benefícios trabalhistas (como seguro-desemprego, multa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS etc.) nem com os benefícios previdenciários, caso tenham se contagiado e necessitado de afastamento do trabalho, a exemplo do auxílio-doença. A falta de formalização de vínculos faz com que a decisão pela demissão da trabalhadora seja menos custosa e burocrática, retirando, para a maior parte dessa categoria, algumas barreiras que poderiam ajudar as trabalhadoras a permanecerem no emprego. Para a esmagadora maioria das trabalhadoras domésticas e cuidadoras domiciliares, “o futuro, diante da Covid-19, é de incerteza e medo, no que se refere à manutenção de algum tipo de renda, caso sejam demitidas ou adoeçam – sem mencionar, obviamente, as enormes dificuldades de acesso ao sistema de saúde para tratamento” (Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020, p. 13) – que voltou a apresentar sinais de colapso e superlotação em 2021.³⁹

Nesse sentido, a instituição do Auxílio Emergencial foi essencial para garantir níveis mínimos de renda para uma ocupação tão informal quanto esta e possibilitar que as trabalhadoras se mantivessem em isolamento social, na medida do possível. Instituído pela Lei nº 13.982/2020, o Auxílio Emergencial é destinado a cidadãos e cidadãs que, desprotegidos socialmente, se encontram em situação de extrema vulnerabilidade no contexto da pandemia da Covid-19.⁴⁰ Foi no âmbito dessa importante política que a dimensão de gênero parece ter sido pensada, uma vez que também se constituem como público beneficiário as mulheres chefes de famílias monoparentais, que podem contar com o benefício em valor dobrado.⁴¹ De acordo com a normativa, o benefício seria garantido durante o período de três meses, no valor de R\$ 600,00 mensais, sendo de R\$ 1.200,00 para as mulheres em famílias monoparentais. Em setembro de 2020, o benefício foi estendido até o final do ano, mas no valor de apenas R\$ 300,00 mensais, o que tem gerado uma série de críticas, uma vez que a instituição do benefício no valor original foi capaz de evitar, em certa medida, uma queda ainda maior do que a de 9,7% verificada no produto interno bruto (PIB) brasileiro entre o segundo e o primeiro trimestres de 2020 (Cavallinni e Martins, 2020). Ademais, o Auxílio Emergencial foi capaz também de propiciar a redução da pobreza via acesso a renda.

39. A esse respeito, ver, entre outros, Barifouse (2020), Vittorio e Lavado (2020). Também sugerimos a leitura do capítulo de saúde deste periódico.

40. Os beneficiários devem ser maiores de idade, não podem receber benefícios assistenciais ou previdenciários – à exceção do Programa Bolsa Família (PBF) – e devem obedecer a determinados critérios de renda familiar e pessoal, quais sejam: a renda familiar *per capita* mensal não pode exceder meio salário mínimo ou a renda familiar mensal total deve ser de até três salários mínimos. Além disso, o beneficiário não pode ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70. Para mais informações sobre o Auxílio Emergencial, ver os capítulos de assistência social e trabalho e renda desta edição deste periódico.

41. A previsão contida no § 3º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, que instituiu o recebimento de duas cotas do auxílio para as mulheres provedoras de família monoparental, foi resultado de uma articulação da bancada feminina da Câmara dos Deputados durante o processo de tramitação da lei por aquela casa, como explica a parlamentar Tábata Amaral: <<https://bit.ly/3unfTnj>>, e foi acolhida por meio de uma subemenda substitutiva de plenário.

Estudo de Carvalho (2020) apontou que, entre os domicílios de mais baixa renda, os rendimentos, em julho de 2020, atingiram 124% do que seriam com as rendas habituais. Apontou, também, que 6,5% dos domicílios brasileiros (4,4 milhões) sobreviveram, em julho de 2020, apenas com os rendimentos do Auxílio Emergencial. A redução do benefício pela metade e seu posterior fim em dezembro de 2020 se tornam ainda mais questionáveis dado que os casos de coronavírus parecem ter iniciado uma nova curva ascendente, o que pode impor novas medidas de restrição à mobilidade e novos impactos sobre a economia.

O acesso aos dados desagregados sobre a concessão do Auxílio Emergencial por sexo e raça/cor dos beneficiários ainda é pouco transparente e não se tem informações que permitam identificar a quantidade de mulheres e negros que tenham recebido alguma parcela. Contudo, diante do cenário de maior precariedade de inserção destes dois grupos no mercado de trabalho, é de se esperar que a maioria dos beneficiários estejam nestas populações. Assim, não é possível saber qual percentual do conjunto de beneficiários potenciais já teve acesso ao benefício – ou ao menos teve o benefício aprovado, ainda que não tenha conseguido recebê-lo. É possível, contudo, saber a quantidade de mulheres que foram identificadas como elegíveis a acessar o benefício.⁴² Segundo dados do Ministério da Cidadania, elas correspondiam a 55,5% do total do público-alvo do Auxílio Emergencial, o que equivale a 37,8 milhões de cidadãs. É possível ainda acessar as informações que mostram que entre 10 e 11 milhões de mulheres chefes de famílias monoparentais foram contempladas, a cada mês, com o benefício de R\$ 1.200,00 entre a concessão da primeira e da quinta parcela do Auxílio Emergencial. Esta é uma quantidade expressiva de pessoas que puderam contar com a ação do Estado para garantir condições mínimas de sobrevivência em um contexto como o da pandemia, especialmente considerando-se que a inserção dessas mulheres no mercado de trabalho foi muito dificultada com as medidas de distanciamento social e o fechamento das escolas e dos serviços de contraturno.

3.1.3 A intensificação das jornadas de trabalho reprodutivo

Outra dimensão importante a ser considerada em relação aos impactos da pandemia da Covid-19 sobre as mulheres refere-se ao aumento do trabalho doméstico e de cuidados a ser realizado no cotidiano das famílias. Isso porque, tão logo se confirmou que havia de fato uma pandemia em todo o mundo, as medidas iniciais para tentar controlar e conter o vírus foram as que preconizavam o isolamento social e, em alguns casos, a instituição de *lockdowns*. No Brasil, o que se viram foram medidas de isolamento social que variaram em forma e intensidade a depender

42. Contagem de pessoas elegíveis a pelo menos uma parcela do benefício. Mês de referência: dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eoyedO>>. Acesso: 4 mar. 2021.

dos governos estaduais e municipais.⁴³ Logo no início da pandemia, de modo geral, foram fechados todos os serviços considerados não essenciais – o que incluiu escolas, contraturnos escolares, academias, teatros, cinemas, restaurantes, comércio em geral – e estimulou-se que todos aqueles(as) que pudessem desempenhar suas atividades de forma remota, assim deveriam fazê-lo. A preocupação com a adoção de tais medidas era a de garantir a saúde e proteger a vida das pessoas, bem como evitar a superlotação e o colapso dos hospitais, especialmente porque ainda era pouco conhecido o vírus e sua forma de contágio, os tratamentos possíveis e o tempo que seria necessário para controlá-lo.

Inúmeras foram as consequências das medidas de quarentena adotadas no Brasil, mas uma delas foi muito pouco abordada, seja no âmbito da grande mídia, e mais importante, seja na esfera governamental: trata-se do enorme montante de trabalho doméstico e de cuidados que, antes suprido pelo mercado ou pelas instituições do Estado (por exemplo, as creches e pré-escolas), passou a ficar a cargo das famílias. E, obviamente, em geral, a cargo das mulheres no interior das famílias.

A divisão desigual do trabalho doméstico não remunerado entre homens e mulheres é uma constante em todo o mundo. Ainda que tenha se alterado em alguma medida ao longo dos anos, as mulheres seguem dedicando mais horas a essas atividades do que os homens, mesmo em países conhecidos por serem mais igualitários em relação a gênero. Na Suécia, por exemplo, enquanto as mulheres apresentam jornadas reprodutivas de 25,6 horas semanais, para os homens essa jornada é de 20 horas.⁴⁴ Nesses países, contudo, os homens vêm, ainda que lentamente, ampliando seu envolvimento no trabalho doméstico e de cuidados, reduzindo as desigualdades de gênero e alterando pouco a pouco a divisão sexual do trabalho tradicional.

No Brasil, o cenário é diverso. Os dados de 2019, mostram que as mulheres alocam 21,7 horas semanais em trabalho reprodutivo, valor que é praticamente o dobro daquele alocado pelos homens (11 horas). Para além dessa desigualdade, é fundamental destacar que, ao longo dos anos, enquanto as jornadas reprodutivas femininas se reduziram, as masculinas se mantiveram exatamente no mesmo lugar, tal como se pode ver no gráfico 5. Isso significa que, por um lado, as mulheres tiveram que encontrar estratégias para reduzir sua sobrecarga de trabalho doméstico – o que inclui ter menos filhos e compartilhar os cuidados com o mercado e o Estado, quando possível – e, por outro, que não há, de fato, uma mudança na estrutura da divisão sexual do trabalho doméstico, pois os homens não têm se envolvido mais nesta seara ao longo dos anos. Mesmo entre os mais jovens, as desigualdades

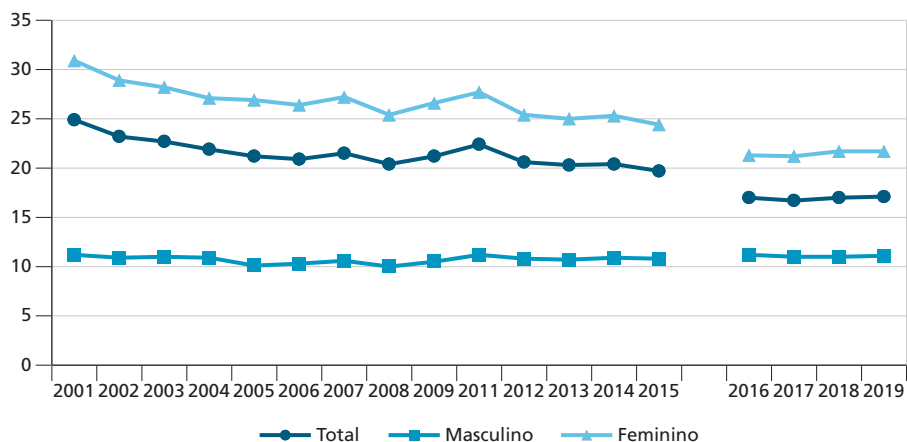
43. Para mais informações, ver Shalders (2020), Vieira (2020), Coronavírus... (2020), Melo (2020), Albert *et al.* (2020) e Velela (2021).

44. Dados disponíveis em: <<https://bit.ly/3eqQUdg>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

são ainda muito expressivas; entre os jovens de 19 a 29 anos, as mulheres realizam 19,5 horas de trabalho reprodutivo por semana, enquanto os homens investem apenas 9,8 horas semanais nas mesmas atividades.

GRÁFICO 5

Número de horas semanais despendidas em trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, por sexo – Brasil (2001-2019)¹



Fontes: Microdados da PNAD Anual e da PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Os dados da PNAD Anual (2001-2015) não são perfeitamente comparáveis aos dados da PNAD Contínua (2016-2019). No entanto, eles permitem analisar as tendências ao longo do período, não sendo adequado, porém, comparar os anos imediatamente posteriores à mudança de metodologia da pesquisa com os anos anteriores.

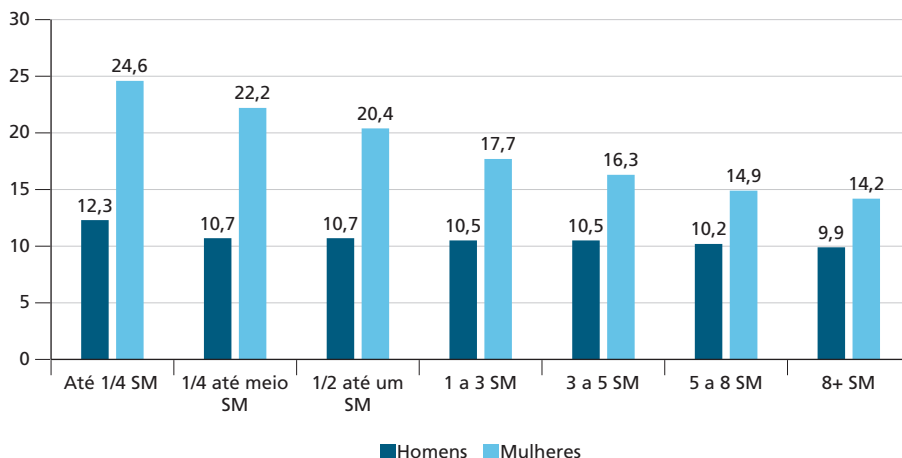
Uma importante diferença nas jornadas reprodutivas entre as próprias mulheres é dada pelo seu nível de renda, o que as torna capazes de terceirizar o trabalho doméstico e de cuidados sob sua responsabilidade. Esta terceirização pode ser para pessoas – como babás e cuidadoras – ou para instituições – como creches, instituições para idosos, restaurantes, lavanderias etc. De acordo com os dados do gráfico 6, é fácil perceber que quanto maior a renda advinda do trabalho, menor é a jornada reprodutiva das mulheres; enquanto aqueles com renda de até um quarto de salário mínimo alocavam mais de 24 horas semanais em trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, as do outro extremo da pirâmide, com renda superior a oito salários mínimos, alocavam *apenas* catorze horas semanais. Interessante notar que, para os homens, ainda que seja possível identificar um comportamento semelhante, esse tipo de trabalho é muito mais sutil, indicando que o trabalho reprodutivo é mesmo uma responsabilidade feminina e são elas que investem seus rendimentos na contratação de bens e serviços no mercado de trabalho.⁴⁵

45. Estudo de Pinheiro (2018) aponta que o efeito da renda do trabalho sobre as jornadas reprodutivas femininas é muito mais intenso do que o da renda familiar. E que o efeito renda do trabalho é muito maior para as mulheres do que para os homens.

Estas informações são importantes para que seja possível entender como a pandemia e as medidas de isolamento social impactaram de forma diferente mulheres em diferentes estratos sociais, como se poderá ver a seguir.

GRÁFICO 6

Número de horas semanais despendidas em trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, por sexo, segundo faixas de rendimento no trabalho principal – Brasil (2019)



Fonte: Microdados PNAD Contínua 2019/IBGE.
Elaboração das autoras.

Assim, com a pandemia e as medidas de isolamento social decretadas, de imediato o impacto se fez em relação ao cuidado das crianças, já que escolas e creches foram fechadas, assim como as atividades de contraturno escolar. De repente, portanto, pais e mães se viram tendo que cuidar de suas crianças 24 horas por dia sem poder compartilhar este cuidado com o mercado (escolas privadas), com o Estado (escolas e serviços públicos) ou com as redes de solidariedade femininas (avós, vizinhas e amigas que cuidavam dos filhos de outras pessoas). Além disso, muitos empregadores afastaram as trabalhadoras domésticas/babás/cuidadoras (de forma remunerada ou não), reduzindo também o suporte para cuidado de pessoas dependentes durante a pandemia.

Vale destacar que, em um contexto de alta contaminação, também se ampliaram as necessidades de cuidados e atenção a idosos e pessoas com algum tipo de fragilidade de saúde, bem como às pessoas que acabaram se contaminando pelo novo coronavírus. As medidas de higiene, apontadas como essenciais para controle do vírus, também elevaram o montante de trabalho doméstico a ser feito, dada a necessidade de contínua limpeza da casa, das compras, das roupas, além da maior demanda por preparação de alimentos,

limpeza e manutenção do domicílio provocadas pela maior permanência das pessoas no espaço doméstico. As tensões entre companheiros e entre pais e filhos também se ampliaram, o que gerou – como se verá a seguir – aumento da violência doméstica contra as mulheres.

Importante adicionar, aqui, uma outra camada que se refere ao fato de que nem todos os trabalhadores e as trabalhadoras puderam interromper suas atividades profissionais – especialmente os trabalhadores mais pobres. Como visto anteriormente, muitas mulheres permaneceram trabalhando por estarem em serviços essenciais (muitos deles na linha de frente de enfrentamento da pandemia) e tiveram que encontrar estratégias particulares de provisão de cuidados aos seus dependentes que, muitas vezes, acabaram por impedir ou prejudicar o isolamento de trabalhadoras domésticas, de babás, de vizinhos ou outros cuidadores não profissionais. No caso de famílias de mais baixa renda, as redes familiares acabaram sendo a principal alternativa para cuidado dos filhos (especialmente no caso de mulheres que vivem sozinhas com seus filhos), a despeito do risco de contágio elevado, uma vez que boa parte das trabalhadoras tiveram que continuar se deslocando para o trabalho em transportes coletivos, sem equipamentos adequados de proteção, aglomerando-se em residências que nem sempre possuíam espaço suficiente para todos e enfrentando a precariedade de acesso a água e saneamento, que oferecessem condições mínimas de higiene e prevenção da Covid-19. Ficaram, portanto, em risco avós, tias, vizinhas e amigas que cuidavam das crianças ao longo do dia, mesmo constituindo-se em grupos de risco pela idade ou por qualquer outro tipo de comorbidade que poderia agravar a situação em caso de contaminação.

Para as camadas de mais alta renda, a situação não deixou de ser complexa, mas as alternativas apresentadas para contornar a situação foram outras. Inicialmente cabe destacar que o teletrabalho foi uma opção aberta para muitos trabalhadores e trabalhadoras de escolaridade elevada. Segundo dados da PNAD Covid-19, em torno de 8 milhões de trabalhadores e trabalhadoras estavam em trabalho remoto em setembro de 2020. Olhando por grupo de escolaridade, é possível ver que esta foi uma alternativa apresentada apenas para aqueles com mais alta renda e escolaridade, uma vez que 27% das pessoas com ao menos nível superior trabalhavam remotamente contra, por exemplo, 1% daqueles com ensino médio incompleto. Outra alternativa adotada por parte dessas famílias foi manter as trabalhadoras domésticas atuantes, mesmo diante das recomendações de afastamento com remuneração ou também se utilizar das redes familiares, evidentemente com menos riscos de contágio (ainda que existentes), dadas as possibilidades de locomoção em carro particular, o acesso a equipamentos de proteção e a utilização de serviços de entrega para quaisquer necessidades de compras para a residência, terceirizando, assim, também o risco de contaminação.

De toda forma, para permitir a conciliação do trabalho profissional com o trabalho reprodutivo, muitas mulheres foram expostas a maiores riscos de contaminação pelo coronavírus, seja pela necessidade de continuarem trabalhando nas casas dos empregadores, seja por precisarem oferecer cuidados a netos, sobrinhos, filhos e filhas de amigas e vizinhas. As mulheres, também aqui, foram colocadas na linha de frente, permitindo que outras mulheres continuassem a trabalhar profissionalmente muitas vezes às custas de sua própria saúde e segurança.

É curioso pensarmos que as escolas e os serviços de cuidados foram os primeiros a serem fechados, sendo entendidos, assim, como não essenciais,⁴⁶ e sua abertura se deu após a abertura de bares, academias, restaurantes, *shopping centers*, como se estes fossem mais essenciais do que a oferta pública e privada de creches e escolas. Com a retomada da força do vírus em vários países a partir de meados do segundo semestre de 2020, alguns países ou cidades voltaram a fechar suas escolas (ou a ameaçar fechá-las), enquanto permanecem abertos outros serviços como os anteriormente citados e que contribuem de forma relevante para a disseminação do vírus.⁴⁷ Para além dos efeitos do fechamento de escolas sobre a saúde mental das crianças e sobre o seu processo de aprendizado – tema abordado no capítulo de educação deste periódico –, é fundamental trazermos ao debate a sobrecarga de trabalho doméstico que recaiu sobre as mulheres. Esta sobrecarga envolve não apenas o trabalho físico de cuidar dos filhos e das casas, mas também o trabalho mental e emocional de lidar com os medos, as inseguranças e a ansiedade das crianças – ao mesmo tempo em que têm de lidar com seus próprios medos e inseguranças diante de uma pandemia – e de terem que, de repente, tornarem-se também professoras e tutoras das crianças em várias modalidades de ensino à distância e de buscarem alternativas para acesso à internet e a materiais didáticos que garantissem a continuidade mínima do processo educacional das crianças.

Estando ou não disponível, o ensino remoto sobrecarregou em níveis diferentes as mulheres brasileiras. Quando esteve à disposição, mulheres de mais alta renda – com fácil acesso a internet e a equipamentos eletrônicos – precisaram se desdobrar para dar conta de acumular todas as demais tarefas, o acompanhamento das aulas e das tarefas enviadas remotamente, o que foi maior quanto menor era a idade das crianças. Já as mulheres de baixa renda, não apenas tiveram o trabalho de acompanhamento das crianças – o que já é bem mais complexo, dado que boa parte não teve como trabalhar à distância –, como também tiveram que lidar com as incertezas e dificuldades para acesso ao ensino e aos materiais e para oferecer

46. O Decreto nº 10.282/2020 estabelece os serviços e as atividades essenciais que devem permanecer em funcionamento durante a pandemia da Covid-19, definindo-os como sendo aqueles “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (Brasil, 2020c). Não há, em todo o decreto, qualquer menção às atividades na área de educação ou de cuidados infantis.

47. Por exemplo, em Nova Iorque (Nova..., 2020) na Grécia (Presse, 2020) e em alguns estados no Brasil (Ongaratto, 2020).

condições mínimas de estrutura para que as crianças pudessem ter um espaço e um equipamento para estudar. Muitas vezes, este precisava ser revezado entre todos os estudantes da família. E, mesmo quando o ensino remoto não era uma realidade para as famílias, o que se deu sobretudo entre os alunos de escolas da rede pública, as mulheres precisaram seguir disponíveis para preencher o dia das crianças e criar alternativas e soluções para que o processo educacional não fosse de todo interrompido. A carga mental de trabalho, nestes casos, é impossível de ser mensurada.

Vale dizer, também, que a configuração das escolas como serviços essenciais e sua abertura durante o período de pandemia exige protocolos rígidos de controle do ambiente escolar – particularmente acesso a equipamentos de proteção eficientes e seguros, ventilação do ambiente e distanciamento social tanto quanto possível –, bem como a vacinação prioritária (juntamente com profissionais de saúde e de cuidados) de todos os profissionais de educação que atuam nesses ambientes e a atenção à saúde mental deste grupo, seja no período de ensino à distância, seja na volta ao ambiente escolar. A área de educação é mais uma área cuja maioria da força de trabalho é composta por mulheres, evidenciando, novamente, o risco e a exposição da população feminina durante o período de pandemia. Segundo os dados da PNAD Contínua 2019, aproximadamente 80% dos profissionais da área de educação mais relacionados aos cuidados (educação infantil e ensino fundamental) eram mulheres.

Outro aspecto importante, com grande peso para mulheres em periferias e em zonas rurais, diz respeito ao menor acesso aos serviços adequados de abastecimento de água e saneamento. Com isso, muitas mulheres, negras em sua maioria, precisam se deslocar por quilômetros para coletar água e possibilitar que suas famílias possam manter a higiene necessária para não se contaminarem com o coronavírus ou, no caso de terem se infectado, para que possam se tratar e reduzir a propagação do vírus nas comunidades. Além do efeito de ampliar o trabalho não remunerado, esse trabalho de deslocamento também as expõe ao maior risco de contaminação, colocando sua saúde e de sua família em risco.

As mulheres passam a se confrontar, portanto, com um cenário em que precisam dar conta do cuidado de suas casas, de seus filhos, de seus idosos, de outros dependentes, de seu trabalho remunerado, e, nesta infinita jornada de trabalho, manter a sanidade e a estrutura para não “falhar” e comprometer a provisão de cuidados necessária, já que, na média, não podem contar com a divisão do trabalho com companheiros ou com as outras esferas do Estado de bem-estar.

Não existem dados para o Brasil que indiquem os impactos da pandemia sobre as jornadas reprodutivas, o que é lamentável. A UN Women (2020) tem produzido uma série de estudos desde o início da circulação do coronavírus, estimulando a

produção de informações e estatísticas que permitam analisar como as mulheres têm sido afetadas pela pandemia enquanto ela ainda está em curso, para que se possam desenvolver estratégias adequadas para enfrentar as questões mais relevantes, que, além do tema trabalho, incluem saúde mental, sexual e reprodutiva e violência.

Entre esses estudos, estão alguns que mostram – para um conjunto específico de 22 países na Ásia-Pacífico, Europa e Ásia Central, para o qual se conseguiram informações a respeito – como a pandemia ampliou a carga de trabalho reprodutivo tanto para homens quanto para mulheres, mas mais acentuado para elas. A organização tem trabalhado a partir da aplicação de questionários de rápido retorno (chamadas de *Rapid Assessment Surveys*)⁴⁸ que têm mostrado que “enquanto homens reportam estar fazendo mais [trabalho reprodutivo], as mulheres continuam a fazer a maior parte deste trabalho – com efeitos importantes (...) para sua saúde física e mental, além da sua capacidade de participar do mercado de trabalho” (UN Women, 2020). A tabela 3 mostra como as mulheres ampliaram, mais que os homens, as suas jornadas reprodutivas, especialmente no que diz respeito aos trabalhos de limpeza, cuidado físico com as crianças, ensino das crianças (como *tutoras* no lugar das escolas) e cozinhar e servir as refeições. Apenas as tarefas de compras para o domicílio parecem ter aumentado na mesma proporção para eles e para elas.

TABELA 3
Proporção da população entrevistada que declarou aumento no tempo gasto em atividades de cuidados, segundo tipo de atividade, em 22 países da Ásia-Pacífico, Europa e Ásia Central
(Em %)

	Homens	Mulheres
Limpeza	33	49
Cuidado de crianças (físicos)	26	37
Organizar/coordenar atividades de ensino remoto das crianças	28	36
Cozinhar e servir refeições	16	37
Fazer compras para as famílias	23	24

Fonte: UN Women (2020).

Mais uma vez, a pandemia não criou a desigual distribuição de gênero do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, mas evidenciou para toda a sociedade a quantidade de trabalho reprodutivo existente nos lares e como o manejo deste trabalho sempre se deu pelas mulheres, seja realizando-o diretamente, seja terceirizando ou compartilhando-o com instituições e pessoas contratadas para tanto.

48. Para acessar o questionário da pesquisa e mais informações sobre sua metodologia, ver <<https://bit.ly/2J7ENEI>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

A pandemia desnudou uma rotina de organização e cuidado que não é mágica, mas exige muito trabalho físico, mental e emocional. As crianças de uniforme, com mochilas prontas e deveres organizados para a escola; o almoço servido e as louças arrumadas; a casa limpa e os lixos esvaziados; a roupa dentro do armário; nada disso é feito de forma automática e nada disso é feito de forma rápida e com pouco esforço. A mesma pesquisa da ONU Mulheres mostra que enquanto 6% das mulheres nunca se envolveram em atividades de limpeza, para os homens esse percentual sobe para 44%. A ausência dos homens é suprida, portanto, pelo trabalho das mulheres – seja ele não remunerado, seja remunerado, – uma vez que, como já visto, as profissionais que atuam no setor de cuidados são majoritariamente mulheres. Na pandemia, essa lacuna masculina se fez gritante e os impactos sobre as mulheres também.

3.1.4 Impactos na produção acadêmica de mulheres cientistas

Por fim, outro impacto que já tem sido captado por pesquisas e investigações dá-se no campo da produção científica. Como nos demais campos da vida marcados por problemas crônicos de desigualdades de gênero e raça, os efeitos da pandemia na vida das mulheres que seguem carreiras acadêmicas têm atuado no sentido de agudizar estas desigualdades. Segundo Monnerat (2017), no meio científico, além de construírem carreiras de modo mais tardio, as mulheres também ocupam menos postos e cargos de alto nível. As desigualdades entre mulheres e homens no campo científico, além da segregação vertical, também seguem um roteiro já conhecido no mercado de trabalho, que é a segregação horizontal, ou seja, áreas do conhecimento/da atuação que são dicotomizadas entre atividades *de homem* e outras *de mulher*. Dessa forma, Monnerat (2017) mostra como as bolsas concedidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nas áreas de exatas e engenharias da computação contemplaram mais homens nos anos 2001, 2007 e 2015, enquanto as concedidas nas áreas das humanas e da saúde, nos mesmos anos, contemplaram mais mulheres.

Segundo pesquisa realizada pela Elsevier (2020), em diversos países, sobre a performance de pesquisa a partir da lente de gênero, o Brasil apresentou um avanço expressivo nos últimos vinte anos na igualdade de gênero relativa à quantidade de pesquisadores(as) ativos:⁴⁹ entre os anos 1993 e 2003, foram contabilizadas 54 pesquisadoras mulheres para cada cem pesquisadores homens no Brasil. Já entre os anos 2014 a 2018, essa relação saltou para oitenta pesquisadoras a cada cem pesquisadores no país. De acordo com essa pesquisa, o Brasil foi um dos países que mais avançaram nesta relação mais equitativa de gênero entre pesquisadores(as) ativos(as). O trabalho doméstico remunerado – que não é encontrado de forma

49. Para a pesquisa foram considerados(as) pesquisadores ativos(as) aqueles(as) que tiveram ao menos duas publicações durante o período pesquisado (Elsevier, 2020, p. 13).

tão abundante e barata em outros países – é apontado por Marques (2017) como uma das principais estratégias adotadas para que as mulheres brasileiras possam ser “liberadas” para o exercício da ciência.

No entanto, pesquisa do grupo Parent in Science⁵⁰ (2020) revela que os efeitos da pandemia são muitos distintos na produção acadêmica de homens e mulheres. A pesquisa aponta como a submissão de artigos científicos foi afetada de forma diferente entre os(as) docentes, sendo as mulheres negras (com ou sem filhos) e as mulheres brancas com filhos (em especial com idade até 12 anos) as principais afetadas com a redução da produtividade durante a pandemia. Quando questionados(as) sobre a submissão de artigos científicos conforme tinham planejado, apenas 47,3% das mulheres negras responderam positivamente a esta afirmação, em face de 70,4% dos homens brancos. Considerando a questão da parentalidade, a pesquisa mostra que, enquanto apenas 32% das docentes com filhos menores de um ano afirmaram que conseguiram submeter os artigos científicos conforme o planejado, entre os homens com filhos com esta idade, o percentual foi de 61,1%. Outro dado interessante aparece quando os/as docentes foram perguntados(as) se estariam conseguindo trabalhar remotamente e as respostas apresentaram grande variação a partir dos efeitos de raça, gênero e parentalidade. Enquanto 25,5% dos homens estavam conseguindo trabalhar remotamente na data de realização da pesquisa (entre abril e maio de 2020), esta era uma realidade para apenas 3,4% das docentes negras com filhos. O desigual impacto da pandemia a partir dos marcadores de gênero e raça na submissão de artigos científicos, portanto, além de ser reflexo da sobrecarga das mulheres com o trabalho reprodutivo na pandemia, também terá reflexos de longo prazo na sua carreira, em especial nas mulheres negras e com filhos em idades mais novas, uma vez que isto se constitui na principal métrica de produtividade científica.

3.2 A pandemia de Covid-19 e a violência doméstica e familiar contra as mulheres

Já no início da pandemia começou-se a perceber em diversos países não apenas o aumento do risco de agravamento das situações de violência doméstica contra as mulheres, como também o aumento das notificações de violências perpetradas. Se o espaço doméstico não era seguro antes da pandemia para muitas mulheres e meninas, com as medidas de isolamento social, intensa convivência entre parceiros e consequente aumento das tensões, este parece ter se tornado um espaço ainda menos seguro. Com o confinamento, havia expectativas de que esse número aumentasse caso os governos não tomassem medidas urgentes e eficazes para conter a violência contra as mulheres e foi isso que, de fato, aconteceu. Houve crescimento

50. A pesquisa foi realizada entre abril e maio de 2020 com 15 mil respondentes entre docentes/pesquisadores(as), discentes da pós-graduação e pós-doutorandos(as).

nas denúncias ou ligações para as autoridades por violência doméstica em países de diferentes continentes: 30% na França, 25% na Argentina, 33% em Singapura, só para citar alguns exemplos (No Dia..., 2020). Em agosto de 2020, a diretora da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) lembrou que os números de violência doméstica e familiar contra mulheres (VDFM) na pandemia provavelmente estão subestimados, já que “as sobreviventes estão presas em casa e os serviços de apoio e extensão foram interrompidos. Com o contato reduzido com amigos e familiares ou barreiras no acesso a serviços e abrigos, estamos deixando sobreviventes sem ter para onde ir” (OPAS, 2020).

No Brasil, a situação não é diferente. Segundo dados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* de 2020, apenas no primeiro semestre de 2020, 648 mulheres foram vítimas de feminicídio, um aumento de 1,9% em relação ao mesmo período do ano de 2019. Se houve queda considerável, de cerca de 10%, nos registros de agressões em decorrência de violência doméstica realizados nas delegacias no primeiro semestre de 2020, no mesmo período houve aumento de quase 4% nos chamados da Polícia Militar (PM) para situações de violência doméstica por meio do número 190 (FBSP, 2020). O relatório *O combate à violência contra a mulher no Brasil em época de Covid-19* (BM, 2020), publicado em agosto de 2020 pelo Banco Mundial, também destaca a redução no número de denúncias de violência doméstica registradas nas delegacias de polícia, bem como na quantidade medidas protetivas solicitadas pelas mulheres em situação de violência doméstica e familiar.⁵¹ A especialista do Banco Mundial para essa temática ressalta que pode ter havido aumento da subnotificação de casos. O documento aponta, ainda, que em março e abril de 2020 houve crescimento de 22,2% no número de feminicídios e aumento de 27% nas chamadas direcionadas ao Ligue 180, em relação ao mesmo período de 2019.

Em outubro de 2020, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a ONU Mulheres lançaram o Rastreador Global de Resposta à Covid-19.⁵² Com viés de gênero, a página compila ações governamentais efetuadas por 206 países que consideram a perspectiva de gênero. Uma das áreas de análise são as ações de combate à violência contra mulheres e meninas. Segundo os dados divulgados, as medidas tomadas pela maioria dos países não são suficientes para proteger meninas e mulheres e pouquíssimos “trataram os serviços relacionados com violência contra mulheres e meninas como parte de seus planos de resposta à Covid-19 nacionais e locais, com muito pouco financiamento adequado para essas medidas” (PNUD, 2020b). No Brasil, os dados revelam que foram criadas 38 medidas com foco nas mulheres durante a pandemia de Covid-19, mas,

51. O relatório utilizou informações coletadas em doze estados.

52. Disponível em: <<https://bit.ly/3xL74pr>>.

dessas, apenas onze consideram as perspectivas de gênero e oito são voltadas para situações de VDFM.⁵³

O agravamento dos casos de violência doméstica e familiar na pandemia se deve a algumas condições, por exemplo, o fato de cônjuges (ou outros familiares) manterem-se confinados no ambiente doméstico, aumentando o tempo de convívio e a quantidade de conflitos, assim como à falta de afastamentos rotineiros que interrompem o ciclo da violência (PNUD, 2020a). A convivência permanente e restritiva entre agressores e vítimas, o aumento de conflitos cotidianos devido ao estresse e outras implicações emocionais, a sobrecarga do trabalho reprodutivo para as mulheres, o abuso de álcool e outras drogas, bem como a redução da atuação dos serviços de enfrentamento, a ausência de rede de apoio composta por familiares e amigos, o fechamento das escolas e o impacto econômico da pandemia na renda familiar foram aspectos determinantes para o crescimento dos feminicídios e das ligações para o 180 e o 190.

Ampliam-se, assim, as tensões ocasionadas pelos papéis tradicionais de gênero, o que contribui para o aumento dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Esse fenômeno tem causas estruturais complexas. É um tipo de violência baseado na desigualdade de gênero, na qual as mulheres foram historicamente posicionadas em relações de poder nas quais foram subjugadas e discriminadas por uma estrutura social patriarcal. Ou seja, a violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas possui raízes culturais e não é uma situação “natural”, motivada apenas pelo convívio entre indivíduos (Alencar *et al.*, 2020, p. 8).

Em adição, há o problema da subnotificação. No início do isolamento social, houve queda nos registros de boletins de ocorrência, provavelmente, pela dificuldade das mulheres em comparecerem às delegacias. Além disso, há o impacto da quarentena na prestação dos serviços da rede de atendimento a mulheres em situações de violência doméstica, assim como a dificuldade de acesso às instituições de saúde, que muitas vezes operam como portas de entrada às mulheres na rede de atendimento e que, neste contexto pandêmico, trabalham em regime prioritário para os casos de Covid-19.

No novo contexto global causado pelo Sars-COV-2, não se pode perder de vista que ao Estado brasileiro compete a responsabilidade de garantir à sua população acesso aos direitos fundamentais assegurados na Carta de 1988, em especial o valor absoluto da dignidade da pessoa humana, que garante a homens e mulheres os mesmos direitos fundamentais. O direito de todas as mulheres e meninas à integridade física e psicológica precisa ser garantido por políticas públicas eficazes, urgentes, que considerem os aspectos materiais de reprodução da existência

53. Para informações mais detalhadas, acesse os documentos: <<https://bit.ly/2Jgr920>> e <<https://bit.ly/3nRaja4>>.

e a interseccionalidade (Crenshaw, 1991), conceito que aponta como marcadores sociais das diferenças, como raça e classe, são fundamentais para compreender as desigualdades presentes desde sempre na sociedade brasileira.

Em âmbito nacional, as ações para a mitigação do aumento da violência doméstica começaram a ser anunciadas em meados de março pelo MMFDH. As ações anunciadas pela SNPM nos primeiros meses da pandemia tratam, em sua maior parte, de articulações com outras instituições e outros poderes,⁵⁴ ações de comunicação e cursos.⁵⁵ No início de abril de 2020, foram iniciados novos canais de atendimento para denúncias de violência doméstica contra mulheres, crianças, idosos, e também de outras violações de direitos humanos. De acordo com a cartilha disponibilizada pelo MMFDH, intitulada *Mulher e Covid*,⁵⁶ seis Casas da Mulher Brasileira estão em funcionamento em todo o país (Campo Grande, São Luís, Curitiba, Fortaleza, São Paulo e Boa Vista), abertas 24 horas por dia, inclusive durante a pandemia. O Ligue 180, que pode ser acessado por telefone, *e-mail*, aplicativos ou pelo *site* da ouvidoria do ministério,⁵⁷ também é apresentado como meio para se obterem informações, como endereços e contatos dos centros de atendimento à mulher e dos serviços de saúde especializados de atendimento à violência sexual, além de orientar sobre como acessar os demais serviços da rede de atendimento. Outro material lançado pelo ministério no início da pandemia foi a cartilha *Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher*, que traz informações a respeito de formas de violência, medidas protetivas, rede de atendimento, não havendo nada específico sobre medidas durante a pandemia (Brasil, 2020b).

O MMFDH ainda recomendou que os OPMs não paralisassem os atendimentos durante a pandemia de Covid-19. Observa-se⁵⁸ que no primeiro trimestre da pandemia os estados que possuíam um organismo com competência específica

54. Criação de grupo de trabalho com magistrados, promotores, representantes do Ministério da Justiça e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia, articulação para divulgação intensa do 190 e de todos os aplicativos utilizados pelas polícias militares, divulgação de recomendações para os OPMs sobre o atendimento em tempos de Covid-19 etc. Em Alencar *et al.* (2020) consta quadro com todas as ações anunciadas pela SPM.

55. Cursos *on-line* de autocuidado e autopreservação em parceria com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

56. Cartilha *on-line* com 68 páginas que, além da violência contra a mulher, também trata de outros temas no contexto da pandemia, como saúde, gravidez e renda. Disponível em: <<https://bit.ly/3nODWYz>>. Acesso em: 8 set. 2020.

57. Disponível em: <<https://ouvidoria.mdh.gov.br/>>.

58. Os dados foram publicados em Alencar *et al.* (2020). A nota técnica buscou as ações desenvolvidas nos estados da Federação, por meio de órgãos da administração direta. Foram coletadas informações durante a última semana de abril e a primeira semana de maio de 2020 nas páginas da internet dos governos estaduais e do Distrito Federal, nas seções relativas ao setor do governo com competência para lidar com as questões das mulheres e nas seções de notícias. Além disso, foram consultados veículos de comunicação locais e nacionais e as páginas no Facebook das secretarias destinadas à temática da mulher. Destaca-se que informações sobre ações desenvolvidas nos estados da Federação foram coletadas nos canais de comunicação dos organismos estaduais do Poder Executivo, por isso, é possível que os órgãos tenham desenvolvido ações que não foram divulgadas nas páginas da internet ou foram divulgadas posteriormente ao levantamento realizado. Ainda assim, isso indicaria limites do alcance das informações ao público que depende das políticas ou a morosidade das iniciativas, respectivamente. No apêndice A da nota técnica em questão estão descritos os formatos dos órgãos estaduais e respectivas páginas na internet. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zd0jDn>>.

para tratar da garantia de direitos das mulheres foram os que tiveram melhores condições para elaborar novas estratégias diante da emergência de saúde pública e do aumento nos riscos para as mulheres em situação de violência doméstica. Assim, Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Bahia divulgaram novas iniciativas para o enfrentamento à violência em tempos de Covid-19, além de manterem/adaptarem os serviços já existentes. Os demais estados (Amazonas, Piauí, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná) possuem outros órgãos estaduais da mulher exclusivos, mas, com exceção do Piauí, vinculados a uma secretaria maior.⁵⁹ Nenhuma ente da Federação sem unidade específica para este tema demonstrou desenvolver novos instrumentos ou iniciativas para o enfrentamento à violência em tempos de Covid-19 no primeiro trimestre da pandemia.

Diferentes ações têm sido tomadas pelos estados diante do agravamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres no contexto da pandemia, além de terem sido realizadas diversas adaptações de segurança para o atendimento oferecido pelos serviços com o intuito evitar a disseminação de contágio de Covid-19 e estimular as denúncias no contexto de isolamento social. Nesse período foram encontradas algumas ações, como adaptações, diminuição, incremento e ampliação da Patrulha ou Ronda Maria da Penha;⁶⁰ produção de cartilhas para orientar as mulheres sobre como agir diante de situações de violência doméstica durante o isolamento social, parcerias com o Judiciário, divulgação da continuidade dos serviços, campanhas para estimular a comunidade a denunciar casos de violência. Houve um investimento nas estratégias de uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) para facilitar o acesso das mulheres isoladas ao serviço de atendimento e polícia.

É importante ressaltar que o uso de aplicativos e das redes sociais que dependem de celulares com tecnologia avançada exclui as mulheres que não têm acesso a esses recursos e à internet, o que é a realidade para cerca de 30% dos domicílios no Brasil.⁶¹ Além disso, o cenário da pandemia do novo coronavírus acentua desigualdades geográficas. Durante os primeiros meses houve interrupção do serviço das unidades móveis de atendimento às mulheres em alguns estados, conhecidas como Ônibus Lilás, e que são uma alternativa de acesso nas áreas onde não há centros de atendimento ou delegacias especializadas. Assim, ressalta-se a importância de desenvolver mecanismos de aproximação das comunidades com menor acesso aos meios digitais, sejam as mais pobres, sejam as que moram em locais distantes dos

59. Alguns estados contaram em outras gestões com secretarias de políticas para mulheres exclusivas e independentes. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, a Patrulha Maria da Penha, que atualmente foi ampliada no estado por conta da pandemia do novo coronavírus, foi criada em 2012 (de forma pioneira no Brasil), quando o estado contava com a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres do Rio Grande do Sul (SPM/RS).

60. Serviço prestado pela Polícia Militar que consiste no acompanhamento das mulheres com medidas protetivas em vigor, por meio de visitas às residências dessas mulheres e conversas periódicas.

61. Disponível em: <<https://bit.ly/3m2GDVZ>>. Acesso em: 1º set. 2020.

centros. Preparar estabelecimentos comerciais, especialmente de medicamentos e alimentos, que são sempre frequentados pelas pessoas, mesmo em isolamento social, para contribuir, prestando informações ou colocando as mulheres vitimadas em contato com autoridades também pode ser uma alternativa interessante e de baixo custo.

Percebe-se, mapeando as ações desenvolvidas pelos estados, que, do primeiro para o segundo trimestre de isolamento social, houve um aumento de 50% das Unidades da Federação (UFs) que apresentaram novas iniciativas para lidar com o risco de violência doméstica durante a pandemia. Durante os meses de junho, julho e agosto de 2020, observou-se o engajamento dos estados em novas campanhas, divulgação de *folders* e palestras pelas redes sociais. Alguns investiram em ações voltadas à segurança alimentar das mulheres, contando com a participação do poder público, da iniciativa privada, de movimentos sociais e da sociedade para ajudar mulheres que não tiveram acesso ao Auxílio Emergencial. Parcerias também têm sido construídas nos estados para viabilização da autonomia econômica das mulheres. Ademais, vários estados anunciaram adesão à campanha impulsionada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), intitulada Sinal Vermelho, por meio da qual mulheres em situação de violência podem obter ajuda nas farmácias.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de Covid-19 trouxe muito sofrimento para a população mundial. Medo e incertezas quanto ao vírus, à prevenção de contágio, ao tratamento, à mortalidade; perda de entes queridos e dor diante da impotência e da impossibilidade de se despedir daqueles que partiam. Sofrimento físico e mental daqueles que se contaminaram e, em um cenário de tantas dúvidas, que tiveram que passar pela doença completamente isolados. Serviços de saúde colapsados e profissionais da área exaustos física e mentalmente pelas longas jornadas de trabalho em plantões, nem sempre com todos os EPIs ou equipamentos necessários para cuidar dos pacientes, além do afastamento de suas famílias durante o período de isolamento. Populações de baixa renda sem possibilidade de isolamento e sem acesso a água e saneamento adequados para combater o vírus. Perda de empregos e de renda e fechamento de muitos estabelecimentos comerciais; crianças isoladas, sem frequentar a escola e conviver com outras crianças; famílias sobrecarregadas com o trabalho reprodutivo e com a responsabilidade pelas atividades escolares remotas, somados a uma resposta governamental desarticulada.

Passar por uma pandemia nesse cenário particular tem sido, portanto, bastante desafiador para os brasileiros e brasileiras e, especialmente, complexo para as mulheres, que têm sido particularmente impactadas pela pandemia em função de uma categoria de análise que não pode ser esquecida: a dos cuidados. De fato, a injusta e desigual divisão sexual do trabalho de cuidados organizou a sociedade

brasileira. Ao mesmo tempo em que é exatamente a responsabilização feminina pelo trabalho reprodutivo que limita a presença feminina no mercado de trabalho, é também no setor de cuidados que se abre a maior porta para entrada das mulheres no mundo mercantil.

Assim, as mulheres estão sobrerrepresentadas entre os trabalhadores que atuam na linha de frente do combate à pandemia, sendo a maioria das profissionais de saúde – com destaque para as enfermeiras e técnicas de enfermagem –, mas também a maior parte das cuidadoras domiciliares, das profissionais que atuam no setor de alimentos, das trabalhadoras domésticas, entre outras categorias que permaneceram atuando ininterruptamente ao longo da pandemia. São também as mulheres que se encontram em ocupações mais precárias e cuja baixa proteção social no contexto de perda de renda e da ocupação as colocou em situação de grande vulnerabilidade. A presença feminina nessas ocupações tem estreita relação com sua responsabilidade pelos cuidados, seja porque esta responsabilidade limita a ocupação de melhores postos de trabalho, seja porque os postos diretamente relacionados aos cuidados tendem a ser menos valorizados social e economicamente.

Além disso, a sobrecarga de trabalho doméstico não remunerado em função das medidas de isolamento social recaiu basicamente sobre as mulheres. Foram elas as mais afetadas pela transferência de necessidades que antes eram supridas pelas escolas e creches, além do aumento das atividades domésticas e de cuidados (Barbosa, Costa e Hecksher, 2020) e, entre as mulheres, os impactos da pandemia são ainda mais severos para as mães que cuidam sozinhas de seus filhos (Alon *et al.*, 2020). O aumento dessa jornada de trabalho diária impacta as mulheres não apenas no que se refere às exigências físicas, mas também às exigências mentais e emocionais, ainda mais quando se trata de cuidar de crianças, idosos, doentes ou de outras pessoas dependentes, produzindo efeitos sobre a sua saúde mental. Estes efeitos advêm não somente das preocupações e incertezas quanto à possibilidade de adoecer – ou ver alguém de sua família ou círculo social adoecido – ou de ter sua mobilidade e vida social e profissional limitadas, mas também das preocupações quanto ao sustento econômico e do cansaço físico e mental de ter que lidar com tantas dimensões da vida sem qualquer tipo de suporte.⁶²

Se antes da pandemia era possível compartilhar atividades com o Estado e o mercado – como cuidados com filhos e idosos, ou mesmo a aquisição de serviços de alimentação, limpeza e lavanderia –, durante os períodos de isolamento social (que vão e vêm seguindo as ondas do vírus) a sobrecarga de trabalho é intensa. E mais, enquanto é necessário cuidar da casa, dos filhos, dos doentes; enquanto é necessário tornar-se tutora escolar das crianças, quando não psicóloga e médica,

62. Para uma análise dos efeitos da pandemia de coronavírus sobre as mulheres idosas, ver texto de Ana Amélia Camarano, intitulado *Vidas idosas importam, mesmo na pandemia*, nesta edição deste periódico.

também é necessário manter-se produtiva no espaço público – para aqueles(as) que mantiveram suas ocupações – ou é necessário se reinventar, e trabalhar ainda mais, para gerar renda, no caso daqueles(as) que precisaram manter as portas de seus negócios fechadas ou perderam seus empregos.

O impacto de todo esse conjunto de questões sobre a saúde mental das mulheres não pode ser visto como um efeito inesperado, até porque os efeitos da sobrecarga de trabalho feminino sobre a saúde mental das mulheres já existiam mesmo antes da pandemia, como mostram os estudos de Siqueira e Santos (2010), Thomas *et al.* (2018), Romito, Des Rivières-Pigeon e Saurel-Cubizolles (2002) e Golding (1990), por exemplo. No entanto, no contexto da pandemia estes efeitos são potencializados. Estudo realizado pela organização não governamental (ONG) americana *Kaiser Family Foundation* aponta que as mulheres são mais afetadas que os homens pelos efeitos psicológicos da pandemia do novo coronavírus: 53% das participantes estavam emocionalmente abaladas. Entre as mulheres que tem filhos menores de 18 anos, 57% relataram impactos negativos na saúde mental devido à preocupação e ao estresse do surto de coronavírus, enquanto entre os homens do mesmo grupo a proporção foi de 32%. Sintomas de depressão, ansiedade e sobrecarga mental também são mais comuns entre as mulheres (Panchal *et al.*, 2020)

É claro que tanto homens quanto mulheres foram – e seguem sendo – fortemente impactados em sua saúde mental, o que tende a se agravar com a duração indefinida da pandemia e das novas ondas de contágio e consequente isolamento social que devem perdurar até que uma vacina seja disponibilizada em massa. No entanto, diante de tudo que já foi falado até aqui, não é difícil perceber como e por que as mulheres são as mais impactadas e as mais exaustas física e mentalmente com a pandemia de coronavírus. É preciso que o Estado pense estratégias de suporte e apoio mental para essas mulheres em caráter emergencial, de modo a evitar consequências ainda mais graves para elas e suas famílias.

Foi preciso que chegássemos à situação extrema de uma crise sanitária como a que vivemos para que a importância do trabalho de cuidados fosse percebida por uma parcela da sociedade que naturalizava e invisibilizava sua existência. De repente, a ausência das opções tradicionais de terceirização de cuidados tornou evidente sua existência e importância. Além disso, a pandemia também permitiu revelar a fragilidade dos nossos arranjos de cuidados que ainda são basicamente construídos a partir do trabalho das mulheres, no interior das famílias, e residualmente complementados pelo Estado (serviços de educação infantil não universais, algumas iniciativas de cuidados para idosos) e pelo mercado, no caso daquelas famílias que têm condições de pagar por esses serviços.

A provisão de cuidados e de bem-estar a toda a sociedade precisa ser entendida como responsabilidade social, cabendo não apenas às mulheres e não somente às famílias a missão de garantir a reprodução da vida e das sociedades de forma mais ampla. É preciso que o Estado assuma sua parcela, desenvolvendo políticas de cuidados que de fato compartilhem com as famílias a enorme carga de trabalho que segue em suas mãos. No mesmo sentido, é fundamental que o mercado se perceba como um ente que não deve apenas buscar o lucro a qualquer custo na oferta de serviços de cuidados, mas que também pode desenvolver ações para se tornar mais acessível à sociedade e para compartilhar com seus empregados o trabalho doméstico a cargo de cada um deles.

É fundamental, nesse sentido, que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado seja medido, reconhecido e valorizado, e que seja compartilhado entre as diferentes esferas. As políticas devem não apenas ampliar o acesso da população aos serviços, mas também valorizar os trabalhadores e as trabalhadoras que nele atuam, garantindo proteção social e acesso à seguridade e aos seus benefícios. É importante também, como destacam os estudos produzidos no contexto da pandemia de Covid-19, que as mulheres que exercem este trabalho de forma não remunerada no espaço dos domicílios sejam inseridas no sistema de proteção social e tenham a possibilidade de acessar direitos como a licença para tratamento de saúde. A chamada *aposentadoria das donas de casa*, instituída pela Lei nº 12.470/2011, no Brasil, é um exemplo de que é possível pensar em políticas para esse grupo, ainda que esta seja uma iniciativa muito restrita.

Os desafios que a pandemia trouxe nessa seara tendem a se aprofundar ainda mais no futuro, uma vez que estamos diante de um fenômeno que tem sido chamado, ao redor do mundo, de crise dos cuidados. Este fenômeno tem relação com o envelhecimento populacional, que certamente ampliará a demanda por cuidados ao longo dos próximos anos em um cenário de redução da oferta de cuidadores, seja porque as famílias têm cada vez menos filhos, seja porque as mulheres estão menos disponíveis para assumir a totalidade desse trabalho em função de suas responsabilidades no mercado de trabalho. O que estamos vivenciando ao longo dessa pandemia não deixa de ser uma *prévia* do que vivenciaremos no futuro, caso nada seja feito em relação à corresponsabilização pelo trabalho de cuidados. A crise de cuidados acarretada pela pandemia, com aumento na demanda de cuidados e redução na oferta (pública e privada), trouxe impactos perversos, especialmente às mulheres, que se dão tanto do ponto de vista da saúde mental quanto do das perdas econômicas, com maiores taxas de desemprego e redução da população feminina na força de trabalho. As lições para o futuro estão dadas, tanto do ponto de vista teórico, quanto, agora, do prático. Resta saber se a sociedade brasileira saberá enfrentar esta questão.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P.; LONDRES, M. 'Eu não sou feminista, sou feminina', diz ministra Damares Alves. **Portal R7**, mar. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3eqvQ74>>.
- ALBERT, C. *et al.* **Segunda fase da pesquisa CNM sobre Covid-19: foco na gestão municipal e apoio dos entes federados**. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3f3PPIK>>.
- ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas**. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica, n. 78). Disponível em: <<https://bit.ly/2Zd0jfD>>. Acesso em: 1º set. 2020.
- ALENCASTRO, C. 'Menina será princesa e menino, príncipe', diz a ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos. **O Globo**, jan. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/3kck0fV>>.
- ALESSI, G. A luta contra o coronavírus tem o rosto de mulheres. **El País**, 2 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2IWIDC5>>. Acesso em: 26 nov. 2020.
- ALMEIDA, R. D. A onda quebrada: evangélicos e conservadorismo. **CadernosPagu**, n. 50, jun. 2017.
- ALON, T. *et al.* **The impact of Covid-19 on gender equality**. Cambridge: NBER, Apr. 2020. (Working Paper, n. 26947).
- ARIADNE, Q. Por trás da linha de frente. **O Tempo**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2J53NN5>>.
- BM – BANCO MUNDIAL. **O combate à violência contra a mulher no Brasil em época de Covid-19**. Washington: BM, 2020.
- BANDEIRA, L. **Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília; SPM; Cepal, 2004.
- BARBIÉRI, L. F. Damares diz que na concepção 'cristã' mulher deve ser 'submissa' ao homem no casamento. **Portal G1**, abr. 2019. Disponível: <<https://glo.bo/2QYUeDp>>.
- BARBOSA, A. L.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 69. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yslR8O>>.
- BARIFOUSE, R. Coronavírus: 'Brasil já está na 2ª onda de Covid-19', diz pesquisador da USP. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://bbc.in/3pRgGLn>>.

BAUER, M. W.; KNILL, C. **Understanding policy Dismantling Analytical Framework**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BETIM, F. Foco na abstinência sexual para combater gravidez precoce ignora que meninas são as mais estupradas. **El País**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3b1UWGy>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BIANCONI, G. **Luiza Batista concede entrevista à gênero e número sobre a situação das trabalhadoras domésticas na pandemia**. Brasília: Fenatrad, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tnSJMj>>.

BIROLI, F.; VAGGIONE, J.; CAMPOS MACHADO, M. **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as mulheres (SPM). **Capacitação para os mecanismos de gênero no governo federal**. Brasília: Presidência da República, 2014.

_____. **Saúde Brasil 2017: uma análise da situação de saúde e os desafios para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável**. Brasília: MS, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3xc8MPu>>.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Resolução nº 1, de 5 de julho de 2019. Estabelece o período para a realização da 5ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em Brasília, Distrito Federal, com o objetivo de “Garantir, fortalecer e ampliar a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, com vistas ao enfrentamento a todas as formas de violência, bem como facilitar a participação, a inclusão, o trabalho, a autonomia social, econômica, política e cultural das mulheres no Brasil”. **Diário Oficial**, Brasília, 2019a, edição 159, p. 52. Seção 1.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2020-2023. **Diário Oficial**, Brasília, 28 dez. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/35ii69m>>.

_____. Congresso Nacional. **Quadro Comparativo PPA 2016-2019 x PPPA 2020-2023**. Brasília: SCLN, 2019c. Disponível: <<https://bit.ly/35ajj2W>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM). **Guia para criação e implementação de organismos de políticas para mulheres (OPMs)**. Brasília: MMFDH, 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/3bhTMpt>>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim epidemiológico especial: doença pelo coronavírus – Covid-19**. Semana Epidemiológica 53 (27/12/2020 a 2/1/2021). Brasília, Ministério da Saúde, n. 44, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3b7lztR>>.

_____. **Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Brasília: MMFDH, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2R8E8qK>>. Acesso em: 8 set. 2020.

_____. Decreto nº 10.282/2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 mar. 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3fYtM5o>>.

_____. Ministério promove festa de princesa para combater o racismo. **Gov.br Notícias**, 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/3zL0qR5>>.

CARVALHO, S. S. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial**: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de julho. Brasília: Ipea, 2020.

CAVALLINNI, M.; MARTINS, R. Auxílio Emergencial ‘segurou’ queda ainda maior do PIB no 2º trimestre. **Portal G1**, 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/2Sqa5et>>.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Boletim Codeplan Covid-19**. Brasília: Codeplan; SEP/DF, 2020.

CORONAVÍRUS: postura de Bolsonaro coloca União e estados em enfrentamento direto. **BBC News Brasil**, mar. 2020. Disponível em: <<http://bbc.in/2OPVli3>>.

COSTA, M. L.; COELHO, D. B. Difusão dos organismos de políticas para mulheres nos governos municipais: análise dos determinantes da política (1998-2014). **Administração Pública e Gestão Social**, n. 12, p. 20, 28 nov. 2019.

CRENSHAW, K. W. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, p. 1241-1299, 1991.

_____. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, 2002.

ELSEVIER. **Gender in the global research landscape**. Amsterdam: Elsevier, 2020.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: FBSP, 2019.

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

FERRAZ, T. **Covid-19 e perspectivas sobre desigualdade de gênero**. São Paulo: Fipe, ago. 2020.

GENEVA consensus declaration on promoting women's health and strengthening the family. Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil, **Notícias**, 23 Oct. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3elll4w>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GLENN, E. From servitude to service work: historical continuities in the racial division of paid reproductive labour. **Signs**, v. 18, p. 1-43, 1992.

GOLDING, J. Division of household labor, strain, and depressive symptoms among Mexican Americans and non-Hispanic whites. **Psychology of Women Quarterly**, v. 14, p. 103-117, 1990.

HECKSCHER, M. Que fração de postos de trabalho perdidos na pandemia já foi recuperada? **Carta de Conjuntura**, n. 49, 2020.

HIRATA, H. **Nova divisão sexual do trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

HOLANDA, M. H. 'Menino veste azul e menina veste rosa é metáfora para respeitar o que é natural', diz secretária. **Portal Terra**, jan. 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3buaow0>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Perfil dos municípios brasileiros 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade: balanço do orçamento geral da União 2019**. Brasília: Inesc, 2020.

JORDAN, A. J.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

LACERDA, M. B. **O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro**. 1 ed. Porto Alegre: Zouk, 2019.

LIMA JUNIOR, A. T. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 22, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3yxhSbc>>.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 23, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2QDXN1z>>.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P.; FARAH, M. F. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista da Serviço Público**, Brasília, v. 69, p. 35-61, 2018.

MARQUES, F. Em busca de equilíbrio. **Revista Pesquisa Fapesp**, v. 254, n. 100, 2017.

MELO, K. Covid-19: falta de coordenação entre municípios fez aumentar casos. **Agência Brasil**, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3vGpRkD>>.

MIGUEL, L. F. Da ‘doutrinação marxista’ à ‘ideologia de gênero’ – Escola Sem Partido e as leis da mordaza no parlamento brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, n. 7, p. 32, 2016.

MOLINIER, P.; LAUGIER, S.; PAPERMAN, P. **Qu’est-ce que lecare? Soucidesautres, sensibilité, responsabilité**. Paris: Payot & Rivages; Petite Bibliothèque Payot, 2009.

MONNERAT, A. “Teto de vidro” na ciência: apenas 25% na categoria mais alta do CNPq são mulheres. **Gn**, 12 set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PQeQx9>>. Acesso em: 20 out. 2020.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 26, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3f5rIJq>>.

NO DIA internacional de Combate à Violência contra a Mulher balanço mundial do fenômeno é “desolador”. **RFI: Radio France Internationale**, nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33mThYv>>.

NOVA York fecha escolas contra ‘2ª onda’; governador se irrita por medida. **Portal Uol**, nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3oTqKmO>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe**: panorama laboral entiempos de la Covid-19. OIT, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3h0v2qy>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ONGARATTO, S. Segunda onda de Covid? Escolas voltam a suspender aulas presenciais com aumento de casos. **Crescer: revista digital**, nov. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/2L2Els9>>.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Países devem ampliar oferta de serviços de saúde mental para lidar com efeitos da pandemia de Covid-19**. Washington: OPAS, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRmNup>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

PANCHAL, N. *et al.* **The implications of Covid-19 for mental health and substance use**. 10 Feb. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33iNiDn>>. Acesso em: 10 set. 2020.

PARENT IN SCIENCE. **Produtividade acadêmica durante a pandemia**: efeitos de gênero, raça e parentalidade. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRqqR3>>.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica, n. 8).

_____. **O trabalho nosso de cada dia:** determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. Trabalho doméstico remunerado e Covid-19: aprofundamento das vulnerabilidades em uma ocupação precarizada. **Boletim Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 26, mar. 2021.

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 75).

PINHEIRO, L. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 24, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3oB0u0t>>.

PINTO, A. E. S. América Latina é o epicentro da pandemia, e Brasil é o país mais preocupante, diz OMS. **Folha de S.Paulo**, 22 maio 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3rxk0eO>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género recomendaciones y lineamientos de políticas públicas**. Panamá: ONU, 2020a.

_____. **PNUD e ONU mulheres lançam o rastreador global de reposta à Covid-19 com viés de gênero**. Brasília: PNUD Brasil, 6 out. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3hgpdWr>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PRESSE, F. Grécia anuncia fechamento de escolas para frear nova onda de coronavírus. **Portal G1**, nov. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3mGLNHk>>.

RODRIGUES, J. M. **Execução orçamentária de ações de combate à violência contra mulheres**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico, n. 16). Disponível em: <<https://bit.ly/33aZZka>>.

ROMITO, P.; DES RIVIÈRES-PIGEON, C.; SAUREL-CUBIZOLLES, M. -J. Division of domestic work and psychological distress 1 year after childbirth: a comparison between France, Quebec and Italy. **Journal of community & Applied Social Psychology**, n. 12, p. 397- 409, 2002.

SBP – SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. **Abstinência sexual na adolescência:** o que a ciência evidencia como método de escolha para prevenção de gravidez na adolescência. Rio de Janeiro: SBP, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/316wgHJ>>.

SHALDERS, A. Coronavírus: quem pode decidir sobre a quarentena dos brasileiros: Bolsonaro ou governadores? **BBC News Brasil**, mar. 2020. Disponível em: <<http://bbc.in/2QokoyL>>.

SIMÕES, M. Primeira morte do Rio por coronavírus, doméstica não foi informada de risco de contágio pela “patroa”. **Publica: agência de jornalismo investigativo**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OgiCis>>.

SIMÕES, N. Abstinência sexual: proposta de Damares Alves ignora realidade dos jovens negros e LGBTs. **Alma Preta**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34dIzn1>>. Acesso em: 15 set. 2020.

SIQUEIRA, M. M.; SANTOS, E. G. Prevalência dos transtornos mentais na população adulta brasileira: uma revisão sistemática de 1997 a 2009. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, n. 59, p. 238-246, 2010.

STANLEY, J. **Como funciona o fascismo**: a política do “nós” e “eles”. 1 ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

TEIXEIRA, C. F. *et al.* A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3465-3474, 2020.

THOMAS, C. *et al.* Linking job work hours to women’s physical health: the role of perceived unfairness and household work hours. **Sex Roles – A Journal of Research**, v. 79, p. 1-13, 2018.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bJbTGk>>.

TRINDADE, E. ‘Casa-Grande & Senzala’ em versão Covid-19 tem luta de classes virtual. **Folha de S.Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33dAizq>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

UN WOMEN. **From insights to action**: gender equality in the wake of Covid-19. New York: Un Women, 2020.

VELEDA, R. Bolsonaro vai ao STF contra governadores e suas medidas de isolamento. **Metropoles**, mar. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/38WYZ5Y>>.

VIEIRA, A. Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado. **Agência Senado**, abr. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3r2QHjx>>.

VIEIRA, C.; CABRAL, G.; OLIVEIRA, G. **Orçamento mulher**: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: CFEMEA, 2004.

VIEIRA, C. *et al.* **Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011**. Brasília: CFEMEA, 2007.

VITTORIO, T.; LAVADO, T. Segunda onda de Covid-19 no Brasil: o que dizem especialistas e a ciência. **Exame**, nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2UYzHgs>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARAÚJO, A. B. **A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Brasil:** uma análise da governança para a implementação entre 2015 e 2019. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os ODS. **Diário Oficial**, Brasília, 27 out. 2016. Disponível em: <<https://is.gd/Vd2ucY>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial**, Brasília, 12 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/339v1Is>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Secretaria de Governo. **Diário Oficial**, Brasília, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2DK9cXa>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Bolsonaro sanciona PPA com veto a metas de desenvolvimento sustentável da ONU.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RdvrI4>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. Senado. Bolsonaro sanciona Plano Plurianual para o período 2020-2023. **Senado Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3m6OthI>>. Acesso em: 2 set. 2020.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Segov inicia processo de oficinas colaborativas sobre a Agenda 2030 no Brasil.** Brasília: Segov, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32gQf7O>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

CNODS – COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Plano de Ação 2017-2019.** Brasília: CNODS, dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3m7CW1x>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. **Relatório de Atividades 2018-2019.** Brasília: CTPMI, 2019.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought:** knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York; London: Routledge, 2000.

FRANCO, D. Saúde mental sobrecarregada é ameaça para mulheres em tempos de coronavírus. **Portal O Tempo**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3m6Bnkl>>. Acesso em: 10 maio 2020.

ONU MULHERES. **O que a Covid-19 encontra no Brasil?** Uma enorme desigualdade racial, dizem especialistas. Nova York: ONU Mulheres, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/2RdSi6l>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Mulheres negras intensificam busca por políticas de assistência social para enfrentar a pandemia Covid-19.** Nova York: ONU Mulheres, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3hhJC9Q>>. Acesso em: 10 set. 2020.

PAULO, L. F. A extinção do plano plurianual é retrocesso. **Folha de S.Paulo**, 26 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2FochfW>>. Acesso em: 8 set. 2020.

ROSSI, A.; DIAS CARNEIRO, J.; GRAGNANI, J. #EleNão: a manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. **BBC News**, 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/36ioKKv>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTOS, M. P. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 225-244, 2020.

ZIGONI, C. **Pasta de Damares tem R\$ 394 mi.** Como a ministra vai utilizar esse recurso? Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33cMtf3>>. Acesso em: 8 set. 2020.

POVOS INDÍGENAS^{1,2}

1 APRESENTAÇÃO

Este artigo *Povos indígenas*, desta edição do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS)*, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea, propõe-se a trazer uma análise da atuação do governo federal na gestão de políticas que têm como público-alvo os povos indígenas em território brasileiro.

São inúmeras as vulnerabilidades a que estão expostos os povos indígenas (econômica, política, social, física, cultural), as quais se acentuam pela percepção distorcida dos agentes públicos a respeito de seus modos peculiares de vida e organização. A desconsideração das características culturais e a compreensão ainda tutelar e totalizante a respeito da ação estatal indigenista adiciona dificuldades à efetividade de direitos individuais e coletivos – e consecutivamente às políticas –, resultando na multiplicação de desigualdades a uma situação já desigual quando comparada ao restante da população nacional.

As dificuldades no acompanhamento das políticas indigenistas para um público-alvo que na verdade são múltiplos públicos,³ e para os quais os dados agregados corriqueiramente produzidos são pouco reveladores, agravam-se diante de uma lógica na gestão pública que menospreza os *pequenos números*. Reconhecer e respeitar a organização social dos povos indígenas, como preceitua o texto constitucional, não pode passar à margem de uma constante revisão nos métodos e nas técnicas de formulação e implementação de políticas públicas pelo ente federal, bem como na forma de análise e na interpretação que considerem diferenças de natureza cultural e de necessidades sociais específicas a cada um dos povos em questão.⁴

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/povosindigenas>

2. Uma primeira versão, simplificada e resumida, sobre as primeiras aproximações com o caso, desenvolvido sob um viés descritivo, com o título *A Judicialização do Auxílio Emergencial: lentidão e inefetividade das ações públicas entre os povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas*, foi publicado no *Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)*, coordenado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), Barbosa da Silva e Lunelli (2021).

3. Conforme o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), a categoria *povos indígenas* encerra uma pluriculturalidade representada na existência de 305 diferentes etnias indígenas.

4. São bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, competindo privativamente ao ente federal legislar sobre as populações indígenas (art. 20, XI e art. 22, XIV, da Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

Diferentes estudos demonstram que garantir a sobrevivência e elevar as condições de vida de cada indígena no mesmo nível que de outros grupos raciais demandam ações efetivas pelo Estado brasileiro (Barbosa da Silva e Lunelli, 2019, p. 21) e dependem, inseparavelmente, do resguardo e da inviolabilidade de seus territórios tradicionais. De fato, a pauta indígena é extensa e, embora a questão fundiária tenha uma centralidade no debate, ela não é a única que viabiliza a reprodução da vida coletiva, especialmente diante da crise sanitária que nos encontramos. Por isso, não se tem pretensão de abordar à exaustão todo o rol de políticas indigenistas, dando ênfase nesse estudo às tensões relacionadas à implementação dos programas de transferência de renda do governo federal e suas consequências nos deslocamentos dos indígenas aos centros urbanos, fenômeno particularmente problemático no contexto de pandemia.

Ao se acompanhar um conjunto de medidas de política pública que, entre os usuários, estão os povos indígenas, parte-se do desenho da política sanitária da Covid-19 (isolamento e distanciamento social, práticas de higiene para minimização de riscos de contágio, entre outras), assim como da sua estrutura e das previsões normativas, ambas provocadas pela pandemia do vírus Sars-COV-2. Nesse quadro, o auxílio-emergencial⁵ vem a se referir à manutenção de renda e se associou à política sanitária como forma de redução de risco e garantia de proteções econômicas mínimas de reprodução das condições de vida.

A Covid-19 tensiona as políticas públicas e exige rapidez e ação oportuna. As consequências de omissão e lentidão nas decisões ou implementação são trágicas. Os grupos sociais mais vulneráveis sofrem mais. Com o avanço da pandemia sobre o território brasileiro a partir de março de 2020, já é possível mensurar e acompanhar as consequências dos impactos causados sobre as políticas públicas. As políticas voltadas para os povos indígenas convivem cotidianamente com inúmeras fragilidades. A pandemia desafia, expõe e amplifica os problemas. Paralelamente ao desrespeito e à violação de direitos, cumulam-se a inadequação e a incapacidade sistêmica para internalizar métodos interculturais no planejamento, na gestão, na implementação e no monitoramento nas políticas indigenistas. Nega-se a participação plural, crítica e não se tolera as diferenças.

Este texto expõe as (in)adequações e os efeitos dos programas de transferência de renda do governo federal – o Programa Bolsa Família (PBF) e, sobretudo, o Auxílio Emergencial – sobre os povos indígenas da região do rio Negro, no estado do Amazonas (AM). Descreve os problemas que já eram enfrentados no PBF e que agora se agravam, por erros no desenho das ações de enfrentamento da pandemia e na sua implementação. Entre esses erros, a persistente desconsideração sobre a

5. O Auxílio Emergencial foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentado pelo Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

participação indígena e a falta de compreensão acerca das repercussões locais sobre os diferentes grupos populacionais que se autodeclaram indígenas. Diante dos problemas, para uma adequação da gestão dos impactos, foi necessária a judicialização, envolvendo atores do Judiciário e uma articulação entorno do Ministério Público Federal (MPF) e organizações da sociedade civil ante a atuação de diversas instituições e órgãos do Executivo.

A análise de implementação de políticas públicas implica um deslocamento da atenção para ações do dia a dia, sequenciadas por diferentes atores estatais e não estatais, os quais interagem em situação de proximidade e, em alguns casos, face a face. Essas interações envolvem uma série de decisões e não decisões, em muitos casos gerando inadequações ou desencaixes em relação ao que se esperava no desenho elaborado de forma centralizada. A presença de orientações gerais faz com que os processos de políticas públicas se movimentem em um vai e vem entre decisões centrais e locais. Da imobilidade ou inadequação da ação da administração local, que está em contato com indígenas, e da incapacidade da gestão central de monitorar os resultados, surge a necessidade de incitar a intermediação de atores. A exemplo, tem-se o MPF, que traduz as deficiências da implementação em demandas jurídicas para a realização, na maior parte dos casos, das ações, conforme as linhas de ação propostas pelo Ministério da Saúde (MS) e pelas secretarias estaduais e municipais. Em certas situações, são esses mesmos atores que são instados a adequarem suas ações às necessidades dos povos indígenas na garantia de proteção e efetivação de seus direitos. Assim, a análise da implementação integra as decisões centrais, o que chamaremos normativas, como deve ser as ações públicas, e os processos de ação sequenciais postos em marcha no contexto cotidiano pelos diferentes atores.

Desse modo, pode-se dizer que as ações emergenciais pecam por morosidade, desconhecimento das necessidades locais dos povos indígenas, ausência de dispositivos sociais de escuta e deliberação participativa ou mesmo de vontade política. As justificativas se edificam na austeridade fiscal, na deflação de direitos sociais e em uma agenda que se afasta das camadas mais pobres e mais vulneráveis. Os efeitos perversos, se acumulam e ganham visibilidade com Auxílio Emergencial, expondo negligências e descasos na garantia do direito à vida dos povos indígenas. Apesar de medida relativamente adequada, o descuido com as condições de acesso ao auxílio, aumenta os riscos de aglomeração e, por consequência, de contágio e de óbitos.

Neste estudo, analisaremos como se deu a implementação dessas medidas em São Gabriel da Cachoeira (SGC), no estado do Amazonas. Não se trata somente de um estudo de caso, mas de um caso específico que descreve as complexidades que interessam à análise, tendo um potencial negativo ou crítico das hipóteses que configuram a política. Portanto, a interpretação de um único caso, com a descrição de suas características essenciais, analisado e qualificado como típico, poderá, supostamente, ser encontrado em outros casos da mesma ordem. Isso porque,

as tensões, os encaixes, os desencaixes, as incompreensões, as perplexidades e os conflitos retratados também podem se fazer presentes em outros territórios, pois os temas abordados dizem respeito a questões comuns que agudizam diante de incompreensões culturais, como *deficit* de escuta pública, dificuldades de acesso ao ambiente urbano, aos serviços de saúde, aos benefícios sociais etc.

As dimensões da análise deste estudo tendem a extravar um único setor que conforma o campo social da política pública, em um esforço para se compreender como esses setores se interrelacionam e se influenciam, desafiando limitações analíticas generalizantes e, por isso, anacrônicas. A situação descrita, novamente, não é apenas de um caso emblemático, como caracteriza os efeitos da generalização da ação estatal na política indigenista. Em SGC, agudizam-se questões que, por suas características, retratam elementos cruciais da relação entre os povos indígenas e o Estado brasileiro.

A política sanitária (isolamento, afastamento social, uso de máscaras e práticas de higienização) e a proteção econômica (Auxílio Emergencial) deveriam ser sinérgicas. O caso de SGC mostra a qualidade das interconexões ou dos desencontros de ambas na ação pública. Da mesma forma, aponta o esforço do MPF, a atuação dos juízes locais e dos movimentos indígenas e indigenistas na tentativa de ajustar e corrigir esforços ou omissões do Executivo.

Em sua estruturação, este artigo é constituído por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. As seções 2 e 3 apresentam uma descrição territorial e populacional de São Gabriel da Cachoeira, município amazônico com maioria de população indígena. Ainda nessas seções, contextualiza-se o aumento do número de beneficiários indígenas nas políticas de transferência de renda no município, trazendo as ideias de inadequação e desencaixe. Essas ideias estão relacionadas com a percepção do que é apropriado em dada situação e com a concepção de que uma política, depois de desenhada por decisores centrais, deve ser implementada tal e qual. Não há discussão de mérito de políticas realizadas nesse estilo, mas o acento de que são feitas para serem executadas por atores diversos daqueles que a elaboraram e sem a participação dos povos indígenas.

Da análise *top-down*, segue-se para as seções 4 e 5, nas quais se descreve como diferentes atores estatais lidam com a política. Nesse ponto, o texto apresenta as características das políticas de transferência de renda e as tensões entre os atores por conta da inefetividade das medidas de redução do impacto econômico e sanitário da pandemia. Ao seguirmos na análise do contexto das ações em SGC, importou-nos a consideração de materiais diversos para apresentarmos como se deu a relação entre administração e indígenas, suas demandas atuais e seus resultados. É desse universo ambíguo, entre políticas de proteção específicas aos povos indígenas e etnocentrismo, que trataremos a seguir.

2 SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA: A CIDADE MAIS INDÍGENA DO BRASIL

No território estatal brasileiro viviam, segundo o Censo Demográfico 2010, aproximadamente, 820 mil indígenas, constituindo a existência de 305 povos distintos, cada qual exercendo distintas formas de autonomia e relação com o Estado. Entre si e entre os não indígenas, as percepções sobre hierarquias étnicas e raciais ainda se mantêm presentes nas interações comunitárias, que se sobrepõem a distintas formas de se relacionar – e não se relacionar com o Estado.⁶

A região Norte do Brasil, conhecida pela grande diversidade étnica, concentrava 37,39% de toda a população nacional indígena (305.873 indivíduos), sendo que o estado do Amazonas contém o maior contingente populacional autodeclarado indígena do país, com o total aproximado de 168,7 mil habitantes. No Amazonas, a participação relativa da população autodeclarada indígena na população brasileira é de 20,6% e, no estado, de 4,8%.

Entre os municípios com maior população indígena em território nacional, destaca-se, em primeiro lugar, o município de São Gabriel da Cachoeira, localizado no estado do Amazonas, onde 76,6% da população são indígenas (29.017 indivíduos), segundo o IBGE (2012). Situada no extremo noroeste do território brasileiro, na fronteira com a Colômbia e a Venezuela, é por esse município que o rio Negro, o maior afluente da margem esquerda do rio Amazonas, adentra em terras brasileiras.

Distante 850 km da cidade de Manaus em linha reta (e a 1,6 mil quilômetros pelo rio), as dimensões territoriais do município são impressionantes. O território, acessível apenas pelas vias fluviais ou aéreas, tem uma extensão de 109.181,245 km² – maior que países como Portugal ou Coreia do Sul, por exemplo – e abrange um conjunto de TIs demarcadas ainda no final da década de 1990.

Cada TI varia em sua área, demografia e composição étnica, podendo, inclusive, se estender territorialmente sobre outros municípios e estados. Entre as TIs que incidem sobre o município de SGC estão:⁷ TI Alto Rio Negro (7.999.380 ha, 26.046 habitantes e 23 povos indígenas), TI Balaio (257.281 ha, 328 habitantes e nove povos), TI Médio Rio Negro I (1.776.140 ha, 1.989 habitantes e onze povos), TI Médio Rio Negro II (316.194 ha, 1.367 habitantes e nove povos), TI Rio Téa (411.865 ha, 323 habitantes e cinco povos) e Yanomami (9.665 ha, 26.780 habitantes e oito povos). Há ainda uma TI declarada, aguardando a finalização do processo demarcatório, a TI Cué-Cué/Marabitanas (808.645 ha, 1.864 habitantes e nove povos).

No município, há o registro de 23 povos indígenas distintos: Tukano, Desana, Kubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-Tapuia, Miriti-Tapuia, Arapaso, Karapaná, Bará,

6. O Censo Demográfico de 2010 refere-se à existência de 896,9 mil indígenas. Desse contingente populacional, 817,9 mil indígenas assim se declararam no quesito cor ou raça, e 78,9 mil eram pessoas residentes em terras indígenas e afirmaram ser de outra cor ou raça (principalmente pardos, 67,5%), mas se consideravam “indígenas” de acordo com aspectos como tradições, costumes, cultura e antepassados (IBGE, 2010).

7. Informações do Instituto Socioambiental (ISA). Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

A maior cidade indígena do Brasil guarda outras dimensões de análise das questões e dos conflitos sociais. Adicionalmente às dificuldades decorrentes da implementação de ações em uma extensa dimensão territorial, deve-se considerar que a área é de difícil acesso. Não obstante, os povos indígenas não estão encerrados apenas nas terras demarcadas, inserindo-se também na cidade, de forma transitória ou permanente, denotando o intenso processo de urbanização a que estão expostos.

Descrever a real situação dos povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira requer uma consciência multidimensional sobre tudo aquilo que é capaz de compor a realidade local. A diversidade cultural desafia a comunicação e a compreensão dos sentidos do que é realizado por parte dos agentes públicos. Os povos indígenas não são vulneráveis, mas estão submetidos a um conjunto de situações que os colocam em vulnerabilidade, tensionando constantemente a administração pública para superá-las.

No Brasil, a residência em TIs demonstra uma clara tendência à permanência das características socioculturais (incluindo a linguística) entre os povos indígenas. Sobre as terras de SGC, tradicionalmente ocupada por povos indígenas há mais de dois mil anos, falam-se, além do português, mais de vinte idiomas pertencentes a cinco famílias linguísticas: Aruak, Tukano, Yanomami, Tupi-Guarani e Maku (ou Nadahup ou Japurá-Uaupés).

Em 2002, com a Lei Municipal nº 145⁸ (regulamentada pela Lei nº 210/2006), as línguas Tukano, Baniwa e Nheengatu foram reconhecidas como oficiais, ao lado da língua portuguesa. Ficou assim instituída a obrigação do município de “prestar os serviços públicos básicos de atendimento ao público nas repartições públicas na língua oficial e nas três línguas co-oficiais, oralmente e por escrito” e “produzir a documentação pública, bem como as campanhas publicitárias institucionais, na língua oficial e nas três línguas co-oficiais” (art. 2º, §§1º e 2º, São Gabriel da Cachoeira, 2002).

Convivem, portanto, nessa parcela significativa do território amazônico, diferentes povos indígenas, além da presença de comunidades ribeirinhas, quilombolas, extrativistas, de pescadores e a população não identificada como povo ou comunidade tradicional. A sociodiversidade local também se compõe por povos que vivem em isolamento voluntário.

8. A Lei nº 145/2002 foi uma iniciativa da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), tendo sido elaborada em parceria com o Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (Ipol) e proposta pelo vereador indígena Camico Baniwa. “Fundada em 1987, a FOIRN representa 23 povos indígenas do rio Negro, numa área que abrange os municípios de Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas”, são uma “associação civil sem fins lucrativos reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 1.831/1987 e uma das principais organizações do movimento indígena no Brasil, sendo referência mundial sobre a defesa dos povos indígenas na América Latina”. Possuem sede em São Gabriel da Cachoeira (AM) e responde às articulações “em defesa dos direitos e do desenvolvimento sustentável de 750 comunidades indígenas na região mais preservada da Amazônia, na tríplice fronteira com Venezuela e Colômbia”. Informações disponíveis em: <<https://foirn.org.br/>>.

Na região estão presentes povos com trajetórias marcadas por situações e eventos históricos, que os distinguem de forma permanentemente nas suas relações com o Estado e a sociedade abrangente. O Estado não é o mesmo para as diferentes etnias e os processos de contato e fricção étnica acaba por produzir inúmeras personificações do Estado. Alguns povos já estabeleceram contatos ao longo da história colonial e republicana, há outros que apenas há algumas décadas passaram a conhecer a necessidade de adquirir um “*status* público” (Pires, 2020, p. 37). Há, ainda, aqueles que sequer mantêm esse contato. Na região de SGC, há registros de isolados na TI Rio Téa, na TI Yanomami⁹ e TI Alto Rio Negro – entre essa última, mencionamos exemplificativamente os Isolados do igarapé Waranaçu, Isolados do rio Uaupés, Isolados do rio Curicuari (Rodrigues, 2014).

Chegar ao século XXI sem um contato permanente com as instituições e a burocracia estatal traduz, para esses indivíduos e/ou grupos indígenas, uma opção de se manterem distanciados das relações com a sociedade envolvente e, portanto, considerados em isolamento. Trata-se de uma estratégia de sobrevivência, uma vez que estar isolado é se manter distante de relações de violência física, simbólica e étnica. O contato acarreta riscos de agressões físicas, atividades extrativistas ilegais em seus territórios, doenças, insegurança alimentar e perda cultural. Evitar o contato é obstar a exposição a ações que os colocam em situações de vulnerabilidade (Yamada e Amorim, 2017, p. 45).

Diferentes epidemias atingiram esses povos ao longo da história e, não dispare de outras localidades, os povos indígenas de SGC também resistiram às consequências dessas enfermidades. Além do mais, os dispositivos coloniais, a exemplo dos aldeamentos forçados e das práticas de escravização, acentuaram as aglomerações e a exposição e disseminação de diferentes tipos de doenças, o que significou o extermínio e o sofrimento massivo de indivíduos de povos autóctones. O isolamento voluntário dos povos indígenas é uma reação às perseguições e às doenças. Paradoxalmente, são as políticas públicas orientadas para precaução e redução de riscos que expõem os povos indígenas de forma ostensiva a esses mesmos riscos.

Em fins da década de 1980, a democratização – que permitiu uma maior participação política desses povos – foi um momento decisivo à reestruturação da política indigenista brasileira. No tocante aos povos isolados, a eliminação das frentes de atração e das orientações político-administrativa, que tendiam ao contato forçado, atualmente é desenhada para a proteção e promoção de direitos desses povos que permanecem em isolamento. No entanto, em que pese haver 114 registros da presença de índios isolados em toda a Amazônia Legal e toda uma orientação normativa a respeito, não tem sido possível resguardar essa situação.

9. Informações disponíveis em: <<https://terrasindigenas.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento na Amazônia, ou seja, o progressivo avanço das fronteiras de exploração econômica na região voltada ao mercado internacional de *commodities*, não foi seguido da estruturação de políticas públicas consistentes, estruturadas e dotadas de recursos suficientes que resguardasse a orientação indigenista preceituada constitucionalmente. O pouco que se fez nesse sentido foi e é objeto de incontáveis medidas que vêm implicando na desestruturação das políticas indigenistas voltadas à proteção dos direitos humanos dos povos indígenas.

Em nossa estrutura administrativa estatal, são os servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), atuantes nas coordenações das frentes de proteção etnoambiental e nas coordenações regionais (CRs),¹⁰ por meio de suas coordenações técnicas locais (CTLs), os encarregados de proteger os isolados e de recente contato e promover seus direitos, assim como de todos os povos indígenas contatados há mais tempo. Diante da ausência de fiscalização e claros indícios de violação de seus direitos, esse encontro se dá de forma simultânea ou até mesmo antecedente com invasores ilegais. Em situação de isolamento, diferentes grupos étnicos da região se veem na iminência de contato e exposição a inúmeros riscos, inclusive epidemiológicos, e estão sendo protegidos, na prática, pelos outros povos indígenas que os circundam.

Mais do que o caráter permanente ou intermitente das relações com segmentos da sociedade envolvente, é o grau de autonomia desses povos, ou melhor, de sua perda e exposições a riscos, que vem a caracterizar a necessidade da ação estatal de contato. No entanto, o contato e a incidência das políticas indigenistas não implicam obstar a reprodução de vulnerabilidades conhecidas e a constituição de outras. A exemplo dos povos de recente contato, outras vulnerabilidades são constituídas a partir da ausência de políticas diferenciadas específicas às suas singularidades culturais, incapaz de absorver em sua implementação as particularidades demandadas diante dos encontros burocráticos (Lima *et al.*, 2016). Em SGC, as TIs com registro de povos classificados como de recente contato são TI Alto Rio Negro, em referência aos povos Hupd'äh e Yuhupdëh, e TI Yanomami, em referência aos povos Yanomami e Ye'kuana, a exemplo.

Com isso, ao se implementar políticas sem ater-se a essas particularidades culturais, territoriais e específicas dessa diversidade, inclusive do tempo de contato, desigualdades e discriminações são reforçadas. Mesmo a relação com aqueles mais habituados ao modo de fazer estatal, de se fazer existente perante a lógica dos

10. A jurisdição da CR Rio Negro abrange os municípios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos, "cuja área territorial compreende 295.917 km² o que representa 35% da área total do estado do Amazonas". Conforme informações da Funai, compõem a CR Rio Negro as seguintes CTLs: Santa Isabel do Rio Negro I, Santa Isabel do Rio Negro II, Barcelos II, São Gabriel da Cachoeira I (Frente de Proteção Etnoambiental Yanomami), São Gabriel da Cachoeira II, São Gabriel da Cachoeira III, São Gabriel da Cachoeira IV e São Gabriel da Cachoeira V. Informações disponíveis em: <<http://www.funai.gov.br>>.

documentos, das senhas, dos cartões magnéticos e dos juros de limite especial em suas contas bancárias, podem aprofundar discriminações e limitar o acesso e a fruição de determinados direitos. Como se vê, a situação dos povos indígenas é muito variada em suas relações com o Estado.

3 OS POVOS INDÍGENAS COMO BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA

Institucionalizado em 2004, o PBF unificou alguns dos programas de transferência de renda já existentes, entre eles o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação do Fome Zero (Soares *et al.*, 2006). A ideia era facilitar não apenas a gestão desses programas, ao se integrarem, como também reunir esforços para ampliar a extensão territorial e demográfica de seus benefícios. Como resultado, sobretudo nesta última década, pode-se acompanhar uma significativa ampliação do número de beneficiários a partir da implementação, conjuntamente, de ações governamentais direcionadas à busca ativa de possíveis famílias que permaneciam à margem de seu acesso.

No caso dos povos indígenas, a busca ativa permitiu o cadastramento daqueles que viviam distanciados geograficamente dos centros urbanos, locais nos quais os serviços públicos de acesso à política eram indisponíveis. Há de se considerar também que, no transcorrer da vigência do PBF, algumas adequações operacionais da política foram direcionadas aos beneficiários indígenas. Em 2018, as famílias indígenas alcançaram *status* de prioritárias na concessão do benefício em relação às demais famílias com renda equivalente. A possibilidade de disposição das famílias em categorias prioritárias para o ingresso ao PBF está regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 e pela Portaria nº 341/2008, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Também se buscou dar maior capacitação aos gestores e às suas equipes no atendimento dessas famílias diante de algumas especificidades culturais, como o bilinguismo, por exemplo.

Pelos padrões de elegibilidade do PBF – e, posteriormente, do Auxílio Emergencial –, mesmo com considerações pela diversidade e pelas especificidades culturais, a maior parte da população indígena encontra-se em situação de pobreza ou extrema pobreza – isso porque o pobre, de forma simplificada, é definido pela insuficiência de renda (trabalho) e de capacidade de compra, incapaz de prover bens e serviços à garantia de uma vida digna (Silva, Bruno e Silva, 2020).

Para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza, que vincularia a elegibilidade para concessão e cálculo do PBF, o governo federal define suas linhas com base na renda *per capita* das famílias. São considerados em situação de extrema pobreza aquelas famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais e, em situação de pobreza, famílias com renda *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00

mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de zero a 17 anos de idade.¹¹ Monetização e consumo são critérios que organizam os instrumentos de políticas públicas que são implementadas em detrimento de outras privações que poderiam caracterizar uma precarização da vida.

Considerando a situação de SGC, de acordo informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) no ano de 2020, são 7.494 famílias cadastradas no município,¹² desse universo, 78% delas (5.877 famílias) estão em situação de extrema pobreza, sendo que 6.936 famílias possuem renda até meio salário mínimo. Dessas, 5.704 famílias foram beneficiárias do PBF no mês de setembro de 2020, uma cobertura equivalente a 55% de toda a população do município.

A participação dos povos indígenas no Cadastro Único é expressiva quando analisada a quantidade de pessoas cadastradas por raça/cor. Segundo o perfil do Cadastro Único, em setembro de 2020, estavam cadastradas 7.282 famílias indígenas – há uma referência de 29.828 indígenas no cadastro, enquanto brancos eram 152, pardos, 1.035 e amarelos, 10.¹³ Os povos indígenas são o principal grupo populacional no município. A respeito das famílias indígenas beneficiárias do PBF, em agosto de 2020, essas eram 5.566, tornando o município aquele com o maior número de famílias indígenas beneficiadas em todo o Brasil.¹⁴

Embora os povos indígenas sejam considerados grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs) identificados pelo Cadastro Único – agregados na categoria por origem étnica – e para inclusão no PBF, como mencionado, não se aplica a eles um tratamento diferenciado para além de seu cadastramento. Ou seja, incapaz de incorporar especificidades territoriais e culturais, enquanto beneficiários, os encontros burocráticos dos povos indígenas no acesso ao PBF são os mesmos, salvo raras exceções de atendimento e fornecimento de materiais bilíngues – quando existentes, mesmo diante no contexto linguístico oficial de SGC.

Sobre as mudanças advindas sobre os povos indígenas com sua inserção nas políticas de transferências de renda, sobretudo no PBF, correlacionam-se alguns estudos no contexto de SGC. Demonstrando os efeitos negativos decorrentes, a depender da região e do povo analisado, podemos citar a desorganização na

11. O PBF foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, mas os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, assim como os valores de benefícios foram reajustados. A última atualização dos valores, aqui mencionadas, consta no Decreto nº 9.396/2018.

12. O Cadastro Único aponta um número de 30.936 pessoas cadastradas em um município com uma população estimada em 46.303 habitantes em 2020.

13. Os dados estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3wp03li>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

14. Número de famílias indígenas beneficiárias do PBF por município, no Amazonas, segundo a base de dados VIS Data, referente ao período de agosto de 2020: São Gabriel da Cachoeira (5.566), São Paulo de Olivença (3.310), Tabatinga (2.749), Autazes (2.608), Santa Isabel do Rio Negro (2.170), Benjamin Constan (1.972), Santo Antônio do Itá (1.920), Barcelos (1.728), Amaturá (1.138), Tonantins (1.061).

segurança alimentar comunitária Yanomami, ao possibilitar um maior acesso ao um mercado de consumo (Soberón, 2014), as inadequações e consequências não planejadas da implementação da política em face dos povos de recente contato (Lima *et al.*, 2016; Silva, 2017), entre outros.

As organizações indígenas na região também foram vozes efetivas que alertaram constantemente nesses últimos anos sobre a falta de adaptação das políticas públicas de transferência de renda e demais benefícios previdenciários na região. Como resultado de um trabalho cooperativo entre a CR Rio Negro da Funai e a FOIRN, foram apresentadas propostas com ações para aperfeiçoamento do acesso às políticas sociais. Entre eles, o dossiê *Direitos indígenas: o que precisa de verdade para funcionar*, apresentado ao MPF em audiência pública (realizada em 2 de março de 2016); além dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas do Médio e Alto Rio Negro (entre 2015 e 2019) (FOIRN, 2020), cujos conteúdos serão tratados adiante.

Por isso, é importante consignar que as inadequações quanto à implementação dos programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, na região do Alto Rio Negro, não começam com a pandemia. E, assim como o PBF, diversas políticas e programas encontram problemas que, de uma forma ou de outra, acabam por atingir a população indígena na região. A função do (re)planejamento das políticas públicas, que deveria conter a parte mais básica que é a constante leitura e adequação à realidade, parece ter sido deixada de lado quando se trata das particularidades e dos problemas enfrentados pelos povos indígenas da região do Alto Rio Negro, assim como a oitiva permanente por meio de sua participação social.

Também não se pode negar que os problemas na região eram há algum tempo já conhecidos pelas estruturas institucionais públicas. Em 2013 e 2013/2014, a exemplo dessas constatações, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário solicitou estudos sobre os efeitos do PBF nas comunidades indígenas. O primeiro, intitulado *Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família para povos indígenas* (Pinheiro, 2014), focou em doze municípios, acompanhando a condicionalidade da saúde indígena. O segundo, *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas* (Verdum, 2016), teve outro viés territorial de análise e atores, detendo-se às percepções, à efetividade e aos resultados da política entre os povos indígenas residentes em sete TIs, entre elas, a TI Alto Rio Negro – que também incluiu famílias indígenas vivendo em contexto urbano da cidade de SGC, procedentes de comunidades da referida TI.¹⁵

15. A TI Alto Rio Negro tem seus limites territoriais fixados nos municípios de SGC e Japurá. Nessa, foram desenvolvidos estudos considerando as presenças das seguintes etnias: Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd'äh, Karapanã, Koripako, Kotiria, Kubeo, Makuna, Mirity-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup'deh. Relevante descrever que a TI Alto Rio Negro tem uma população aproximada de 26 mil indígenas (Brasil, 2020), tendo sido homologada pela Portaria s/n, de 14 de abril de 1998 (Brasil, 2019, p. 38).

Nessa última publicação, embora relatada uma boa percepção do PBF pela população indígena, constatou-se uma “completa incompreensão” dos aspectos do programa pelos beneficiários: “o que todos desejavam, quando o PBF estava em questão, era ‘informação’ e, sobretudo, alguém capaz de resolver seus muitos problemas. Se não, pelo menos indicar o porquê deles e como resolvê-los” (Verdum, 2016, p. 70). Dessa forma, informações desconstruídas e opacidade sobre regras e procedimentos pelos próprios funcionários e servidores relacionados à implementação do PBF, como as condicionalidades previstas para percepção do benefício, bem como ausência de campanhas de informação organizadas com a participação com os povos indígenas locais e distribuição ampla de materiais em suas línguas nativas, estão consignadas no estudo como inadequações do programa entre os povos indígenas de SGC.

Outra questão destacada envolve as exigências de documentação para a inscrição no Cadastro Único e desbloqueio do cartão magnético do PBF, indicando que o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani) não tem validade em ambas as situações. O Rani, ainda que instituído pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e realizado em livros próprios da Funai, não substitui o registro civil (Certidão de Nascimento ou Registro Geral – RG) e, igualmente, é insuficiente diante da burocracia estatal (Verdum, 2016, p. 71).

Somam-se a esse contexto a falta de recursos para a execução da política em um município com as dimensões territoriais apontadas, que conta com um número insuficiente de funcionários e veículos (fluviais e terrestres) para a fiscalização das condicionantes. Registrou-se um único Centro de Referência da Assistência Social (Cras) e um único agente operador (Casa Lotérica) para atender as totalidades das famílias cadastradas no município. A figura 1 evidencia as filas rotineiras entre os anos 2015 e 2016 para o atendimento no Cadastro Único e para saque no caixa.

FIGURA 1

Filas para inscrição no Cadastro Único e realização de saque em SGC (2015-2016)

1A – Fila no Cras da cidade

1B – Fila na única casa lotérica



Fontes: Para a figura 1A, CAPYH (2015). Para a figura 1B, Pedro Moutinho (2016 *apud* FOIRN, 2020).

Nesse sentido, pode-se afirmar que as demandas pela ampliação de agentes operadores de saques dos benefícios – seja com instituições de agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), seja por meio de equipes volantes de pagamento (Verdum, 2016, p. 130), adequando-se à área territorial e populacional de SGC –, foram consideradas medidas básicas de qualificação da política na região.

Como decorrência dessa limitação estrutural, uma das consequências sociais em SGC é o intenso fluxo migratório sazonal de indígenas à área urbana da cidade, seja para regularização de alguma pendência, seja para o saque do benefício. Relatos da consultora em realização de pesquisa em campo, consta que,

o acesso ao PBF apareceu associado a “viagens”, ou seja, com a necessidade dos beneficiários indígenas terem que “viajar”. Os dados levantados pela consultora indicam que uma “viagem rápida” varia entre dois e oito dias, isso com o mínimo de paradas e a depender da comunidade considerada. Somando as estimativas mais rápidas de viagem ao tempo mínimo de estadia na cidade, sem contar com possíveis demoras no atendimento e/ou recebimento, estas viagens podem variar entre uma semana a um mês. A experiência da consultora indica que muitas famílias simplesmente não têm condições de fazer tal percurso, ainda mais se considerada a frequência de idas à cidade exigidas pelo Programa Bolsa Família. Outras sequer têm canoas ou motor rabeta para os seus deslocamentos – situação verificada comumente entre as famílias Hupd’äh (Verdum, 2016, p. 69).

Esse é o caso das dificuldades encontradas pelos povos Hupd’äh e Yuhup’dëh, povos considerados de recente contato, para acessar benefícios sociais do PBF. Diante da falta de domínio das burocracias documentais e até mesmo da língua portuguesa, quando acessam a cidade, esses povos tendem a permanecer acampados por meses em barracas de lonas, no *beiradão* (região à beira do rio próxima ao porto Queiroz Galvão), em condições precárias que acentuam vulnerabilidades e discriminações (Silva, 2017; FOIRN, 2020). Também é o caso do povo Yanomami, por exemplo, que, para acessar os serviços públicos no centro urbano de SGC, permanecem nos chamados *barracões*, casas de apoio mantidas no município pela prefeitura e outras acessadas por diferentes povos, também patrocinadas por instituições eclesiais.

Em outras ocasiões, as dificuldades de acesso às áreas urbanas e o próprio sistema de senhas, muitas vezes incompreendido pelos indígenas, os empurram para um sistema de patronagem, no qual cartões magnéticos permanecem em posse de comerciantes locais que praticam preços abusivos, impondo uma lógica de servidão por dívida (Verdum, 2016, p. 77; Barbará, 2020). Em 2017, essas inadequações foram identificadas no Parecer Técnico nº 6, da Secretaria de Apoio

Pericial do MPF, e, em que pese a ocorrência de operações da Polícia Federal para deter a ilegalidade, as práticas continuam.¹⁶

Em resposta a essas constatações, em 2019, o relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa às TIs foi publicado, indicando a contratação, pelo Ministério das Cidades, de pessoas falantes de línguas indígenas locais, a ampliação do horário de atendimento do Cras, que além de contar com equipes volantes, realizaram viagens às comunidades indígenas distantes. Também se contou com forças-tarefas pelas equipes de Saúde Indígena e a distribuição de cestas básicas para minimizar a insegurança alimentar local; e, ainda, a prestação de esclarecimentos na emissão de documentos civis pelo cartório local, como medidas saneadoras frente à falta de adequação à realidade dos povos indígenas locais.

4 A GESTÃO DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO ALTO RIO NEGRO PELO PODER JUDICIÁRIO DURANTE A PANDEMIA

Com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), decorrente da infecção humana pelo coronavírus, em 30 de janeiro de 2020, o MS publicou a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Ao declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), o Congresso Nacional em ato seguinte promulgou Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro (regulamentada pela Portaria MS nº 356/2020), e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março, dispondo sobre as medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional.

A confirmação do primeiro caso de Covid-19 no estado do Amazonas se deu no dia 13 de março de 2020. Por sua vez, em 16 de março de 2020, por meio do Decreto nº 42.061, o estado do Amazonas decretou situação de emergência na saúde pública, passando a adotar a partir disso inúmeras medidas urgentes, temporárias e complementares. E, em 28 de março, por meio do Decreto nº 3/2020, a prefeitura

16. Como exemplo, transcrevemos Barará (2020, p. 6): "em 2014, uma operação da Polícia Federal em São Gabriel apreendeu uma grande quantidade de cartões magnéticos em posse do dono da lotérica, um ex-vereador da cidade, e um comerciante local dono de oito estabelecimentos na cidade. Havia um conjunto de documentos, fichários com anotações de vendas a crédito para indígenas, comprovantes de pagamentos e saque de benefícios. Os cartões eram de indígenas aposentados, pensionistas e beneficiários do PBF. Apesar da operação da polícia federal, o comerciante em questão não foi mantido preso, e continua apreendendo cartões dos indígenas, além de fazer inúmeras ameaças de morte e até mesmo agressões, como sugerem os incontáveis relatos dos Yuhup a respeito do comerciante, com quem muitos deixaram seus cartões em algum momento".

de SGC declarou a situação de emergência, instituindo no âmbito municipal o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19).¹⁷

Além de decretos municipais e estaduais interrompendo as viagens de embarcações pelo rio Negro com deslocamentos de passageiros à região, e a suspensão das viagens de servidores municipais para fora do município, outras medidas de isolamento foram adotadas. A exemplo, citamos a publicação, pela Presidência da Funai, da Portaria nº 419, de 17 de março de 2020, estabelecendo como medida de prevenção e propagação do vírus a suspensão de autorizações para entrada nas TIs em todo o país. Não contando com unidades de tratamento intensivo (UTIs), as medidas na região se tornavam indispensáveis diante da reconhecida fragilidade imunológica dos povos indígenas e também da situação de precarização da vida das comunidades indígenas do entorno da cidade e zonas periurbanas – muitas dessas ausentes de saneamento básico e vivendo em moradia precárias. Vale recordar que, de acordo com o IBGE,¹⁸ apenas 11% dos domicílios no município apresentam esgotamento sanitário adequado.

No contexto local, as dificuldades enfrentadas com relação à oferta de serviços à população na região do rio Negro, a exemplo das políticas públicas de educação e saúde, haviam levado à criação do Fórum Interinstitucional de Políticas Públicas, em 2010 – demonstrando que a demanda pela supressão da precariedade da rede de saúde pública já se arrasta por décadas e que sofre com sucessivas epidemias (malária, dengue, por exemplo). O fórum reuniu-se em 19 de março de 2020, contando com a participação de instituições estatais (Distrito Sanitário Especial Indígena – DSEI, Instituto Federal do Amazonas – Ifam, Secretaria Municipal de Saúde de SGC, entre outros), organizações indígenas (FOIRN) e da sociedade civil (ISA), além da Diocese local, tendo como pauta o avanço da pandemia sobre a região.

Foram, desde essa data, consideradas a proibição do acesso de não indígenas às TIs da região, enfatizada a demanda contínua de medicamentos e alimentos e a preocupação da descida dos povos indígenas para a cidade. Essa preocupação com

17. Conforme art. 15, do Decreto nº 3/2020, “fica criado o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19), sob a coordenação do prefeito, com objetivo de estabelecer e divulgar ações de prevenção à transmissão do vírus, composto pelos seguintes órgãos: I. Gabinete do Prefeito; II. Controladoria-Geral; III. Procuradoria-Geral; IV. Ouvidoria-Geral; V. Órgãos de atividades meio; VI. Secretaria Municipal de Administração; VII. Secretaria Municipal de Planejamento; VIII. Secretaria Municipal de Finanças; IX. Secretaria Municipal de Fazenda e Assuntos Fundiários; X. Secretaria Municipal de Saúde; XI. Secretaria Municipal de Educação; XII. Secretaria Municipal do Interior, Produção e Abastecimento; XIII. Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos; XIV. Secretaria Municipal de Assistência Social; XV. Secretaria Municipal de Meio Ambiente; XVI. Secretaria Municipal da Juventude, Desporto e Lazer; XVII. Secretaria Municipal de Cultura e Turismo; XVIII. 2ª Brigada de Infantaria de Selva; XIX. Marinha do Brasil; XX. Funai; ISA; XXI. Ministério Público do Estado do Amazonas e Poder Judiciário; XXII. Distrito Sanitário Especial Indígena – (DSEI/Alto Rio Negro); XXIII. Instituto Federal do Amazonas (Ifam); XXIV. Força Aérea Brasileira (DTCA/SGC); XXV. Conselho Municipal de Saúde; XXVI. Federação das Organizações do Alto rio Negro (FOIRN); XXVII. Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira; XXVIII. Polícia Militar e Civil; XXIX. Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira/AM” (São Gabriel da Cachoeira, 2020).

18. Informação disponível em: <<https://bit.ly/3u6pdeO>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

a vinda de indígenas para a área urbana de SGC tem causas definidas e conhecidas, estando em sua maioria relacionadas à migração sazonal de indígenas das áreas de floresta às áreas urbanas para o acesso (regularização cadastral e saque) de benefícios dos programas de transferência de renda, incluindo outros benefícios sociais, como o seguro-maternidade e as aposentadorias, como já descritas anteriormente.

No tocante ainda ao acesso aos benefícios dos programas de transferência de renda, cabe ressaltar as propostas apresentadas pela FOIRN, sediada em SGC, endereçadas à deputada federal Joenia Wapichana, coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Indígenas no âmbito do Congresso Federal, bem como aos representantes do MPF e da Funai e ao secretário nacional de Renda e Cidadania. No box 1, as propostas são transcritas.¹⁹

BOX 1

Propostas apresentadas pelas organizações indígenas do rio Negro em relação ao Auxílio Emergencial e ao PBF para a região

Proposta 1

Suspender os pagamentos diretos às famílias que residem nas TIs em São Gabriel da Cachoeira, do PBF e/ou Auxílio Emergencial, no período da pandemia, transferindo o montante que seria pago a estas famílias a um fundo local, que seria gerido pelo Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao novo coronavírus (Covid-19), instituído por meio do Decreto nº 3, de 18 de março de 2020, para ser destinado às comunidades nas TIs, com os itens que elas necessitem para sobreviver enquanto a pandemia durar (que poderá ser alimentação, materiais de higiene, implementos agrícolas básicos e até gasolina para se deslocarem caso alguém fique doente). O destino dessa renda ao fundo seria provisório enquanto durar o período emergencial em razão da pandemia do novo coronavírus e atenderia melhor a lógica coletiva em que vivem os povos indígenas. Ademais, seria a medida mais eficaz em impedir que as pessoas desçam para a cidade no período em que o isolamento é recomendado.

Em tempos normais, a prefeitura e as demais instituições da cidade de São Gabriel da Cachoeira não possuem recursos financeiros e de pessoas para gerenciar uma grande quantidade de pessoas nas cidades que poderiam vir atraídas pelo Auxílio Emergencial, o que se agrava ainda mais em tempos de crise de uma pandemia. Isso poderia acarretar a contaminação em massa de milhares de indígenas, que ficariam pela cidade sem ter como retornar por diversos dias às suas comunidades para fazer quarentena, e ainda correndo o risco de se contaminar ou de levar o vírus para as suas comunidades.

A proposta da criação de um fundo poderia vir mediante regulamentação da Funai/do Ministério da Cidade, por meio de portaria/resolução conjunta, possibilitando que cada região/município, com TIs em sua jurisdição, possa ter a faculdade de optar pelo modelo convencional de recebimento do PBF e/ou Auxílio Emergencial ou pelo modelo de fundo emergencial aqui proposto.

(Continua)

19. O documento, referente às *Medidas para a segurança alimentar dos povos indígenas do rio Negro durante a crise da epidemia do coronavírus* foi direcionado à deputada federal Joenia Wapichana, coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Indígenas, ao Procurador da República, do 5º Ofício Cível da Procuradoria da República no Estado do Amazonas (PR/AM), ao secretário nacional de Renda e Cidadania, ao presidente da Funai, ao coordenador da CR Rio Negro, ao diretor de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (substituto), ao coordenador-geral de Promoção dos Direitos Sociais (substituto) e ao coordenador-geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento, foi assinado pelo diretor presidente da FOIRN, Sr. Marivelton Rodrigues Barros, do povo Baré, em março de 2020. Além de relatar as aglomerações na cidade de SGC, decorrentes das situações já relatadas nesse texto, o documento também apresenta questionamentos e propostas locais diante dos problemas de segurança alimentar e de acesso ao Auxílio Emergencial e ao PBF.

(Continuação)

Considerando que a gestão do fundo seria através de instâncias com a participação de organizações do governo e da sociedade civil, como, no caso de São Gabriel da Cachoeira, o comitê interinstitucional, ficaria garantido que o destino da renda seria para as famílias beneficiárias do programa. Neste caso, as aplicações do fundo seriam planejadas no âmbito da instância citada com fins de abastecer as comunidades das TIs com os itens necessários para o combate à Covid-19, com especial atenção a itens de alimentação, implementos agrícolas básicos e materiais de higiene.

Há que se levar em consideração que, no estado do Amazonas, como em todos da Federação brasileira, já foi decretado estado de calamidade pública em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 (Decreto nº 42.100 do estado do Amazonas, de 23 de março de 2020), sendo também determinado que as autoridades competentes adotem medidas excepcionais, necessárias para combater a disseminação da Covid-19 (novo coronavírus), em todo o território amazonense. No recente Boletim Epidemiológico nº 6, de 3 de abril de 2020, da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), avalia-se que as estratégias de distanciamento social adotadas pelos estados e municípios, contribuem para evitar o colapso dos sistemas locais de saúde, como observado em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Itália, Espanha, China e recentemente no Equador. O mesmo documento recomenda que as Unidades da Federação (UFs) que implementaram medidas de distanciamento social ampliadas devem manter essas medidas até que o suprimento de equipamentos (leitos, equipamentos de proteção individuais – EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde (médicos, enfermeiros, demais profissionais de saúde, entre outros) estejam disponíveis em quantitativo suficiente, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo.

Desse modo, a gestão dos recursos destinados via PBF/Auxílio Emergencial para um fundo emergencial pode apresentar uma alternativa viável para atender aos interesses coletivos das comunidades durante o período da crise de pandemia, para que não lhes falem suprimentos básicos para manutenção de sua vida, como apontam as recomendações do MS de distanciamento social ampliado. Garantindo que, nesse momento de pandemia, a proteção social e os direitos coletivos sejam preservados em detrimento dos direitos individuais.

Proposta 2

Na impossibilidade da criação de um fundo, em razão da exiguidade do tempo e da previsão de pagamento já imediata, sugerimos a suspensão dos pagamentos diretos às famílias que residem nas TIs em São Gabriel da Cachoeira, do PBF e/ou do Auxílio Emergencial, no período da pandemia, transferindo o montante que seria pago a estas famílias a uma instituição local, que pode ser o Exército, para que, em conjunto, órgãos locais e representantes da sociedade civil disponibilizasse itens e materiais necessários às comunidades indígenas durante o período em que durar a pandemia do coronavírus.

Proposta 3

A suspensão por tempo indeterminado, enquanto durar a pandemia da Covid-19, das atualizações no cadastro do PBF, e a prorrogação do prazo para saque, garantindo que o benefício seja acumulativo, em até seis meses (Auxílio Emergencial e PBF), podendo ser prorrogável, a depender de quanto tempo durar a pandemia do coronavírus no Brasil.

Fonte: FOIRN (2020).

Conhecendo a situação da lentidão decorrente do próprio sistema burocrático e da sua inoperância, o que poderia contribuir para o alastramento da contaminação pelo vírus Sars-COV-2 na região de SGC, o MPF passou a atuar no caso para mitigar os riscos decorrentes das situações de trânsito e permanência da população indígena nas áreas urbanas.

A atuação do MPF, em um primeiro momento, deu-se na elaboração de recomendações aos órgãos do Ministério da Cidadania (MC), especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e à Funai. Em síntese, o MPF recomendou que se estabelecesse a ampliação do prazo para saque do BPF e do Auxílio Emergencial, aumentando para seis meses (passível de prorrogação por período igual período ou enquanto perdurar a pandemia), e que, após consulta às organizações indígenas e instituições indigenistas estatais

locais (CTL da Funai no Alto Rio Negro), se desse o escalonamento de datas para realização de saque de benefícios como forma de impedir aglomerações.

Desde a declaração de emergência de saúde pública, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, atuante na temática de populações indígenas e comunidades tradicionais, havia recomendado a implementação das medidas previstas na Portaria Conjunta MS/Funai nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, quais sejam: a elaboração de um Plano de Contingência para Surtos e Epidemias e a ativação de uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões (Recomendação nº 1/2020/6aCCR/MPF). Esta recomendação foi reforçada com as Recomendações nº 11/2020/MPF e 6/2020/6aCCR/MPF. Assim, somada à Recomendação Legal nº 4/2020, também de 13 de abril de 2020, do 5º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas (PR/AM), as inadequações quanto à gestão e implementação do PBF e do recém-instituído Auxílio Emergencial passam a ser consideradas. Também foram tecidas recomendações aos órgãos do Ministério da Cidadania e ao DSEI Alto Rio Negro, no sentido de que adotassem e viabilizassem todas as alternativas de percepção do PBF e do Auxílio Emergencial, a serem executadas conforme diálogo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle. A seguir o teor da Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF (MPF, 2020) em relação à atuação do governo federal na gestão do PBF e do Auxílio Emergencial aos povos indígenas.

Aos órgãos do Ministério da Cidadania, especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, que:

- Estabeleçam a ampliação do prazo para saque dos benefícios do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, por mais seis meses, podendo ser prorrogado por igual período ou pelo período que durar a pandemia do novo coronavírus no Brasil, nos termos do art. 24, §1º do Decreto nº 5.209/2004;

- Indiquem, após consulta às organizações indígenas e à Coordenação Técnica Local da Funai no Alto Rio Negro, o escalonamento de datas para realização de saque de benefícios por grupos extremamente limitados nas cidades, de uma forma a impedir aglomerações em relação a essa opção de saque;

Aos órgãos referidos do Ministério da Cidadania, à CR Funai e ao DSEI Alto Rio Negro, que adotem e viabilizem todas as alternativas de percepção do benefício Auxílio Emergencial abaixo indicadas, a serem executadas conforme diálogo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle:

- Garantia de pagamento nas localidades mais próximas das aldeias, assegurando-se a estrutura bancária necessária, tendo como referência os pelotões de fronteira ou centros de mídia da Seduc/AM nas comunidades e aldeias, e por meio de aplicativos que possibilitem o acesso ao recurso mesmo sem conta bancária (como por exemplo por meio da iniciativa Fintech “Trocados Coronavoucher”);

- Destinação dos recursos de uma gama de beneficiários que assim o desejarem a uma conta específica (por meio de fundo específico, ou por transferência direta a

instituição pública ou associação indígena), cuja destinação dependerá de prévia deliberação dos grupos envolvidos, com acompanhamento dos órgãos de controle e da Funai, bem como prestação de contas periódica;

- Instalação de logística nos pelotões de fronteira que disponibilize caixas eletrônicos para pagamento descentralizado do referido benefício;

- Facilitação de procedimentos que impliquem a adoção de procurações simplificadas para recebimento do Auxílio Emergencial e/ou Bolsa Família, com poderes específicos para o seu recebimento, a exemplo do que já é previsto no art. 23-A, §1º e §2º, do Decreto nº 5.209/2004, mediante processos informativos e dialógicos prévios com as organizações indígenas e obediência, sempre que possível, ao art. 6º da Convenção;

(...)

Aos Correios e agências bancárias:

- Que se abstenham de devolver cartões bancários ou de benefícios endereçados não retirados pelos titulares no período regulamentar, enquanto permanecerem as restrições de circulação determinadas pelas prefeituras e governos estaduais;

Aos órgãos referidos do Ministério da Cidadania (Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania), à Presidência da Funai e à CR Funai Alto Rio Negro, ao DSEI Alto Rio Negro, ao estado do Amazonas e ao município de São Gabriel da Cachoeira e à 2ª Brigada de Infantaria de Selva que:

- Adotem medidas para difundir informação de maneira objetiva e acessível às comunidades indígenas quanto à necessidade de permanência nas aldeias, observados modos de vida e idioma próprios, para que seja garantida a confiabilidade e a utilização de informações para planejamento de ações de atenção à saúde, assistência social e acesso aos benefícios sociais;

- Estruturem os sistemas de informação de radiofonia nos locais de acesso remoto e dificuldades de comunicação, com a aquisição de equipamentos e instalação de linhas de transmissão onde for necessário (MPF, 2020).

Por meio do Ofício nº 73/2020, do Ministério da Cidadania, de 8 de abril de 2020, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania informou que a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, havia suspenso os bloqueios e cancelamentos de benefícios do PBF, dada a situação de emergência em saúde pública de importância nacional, sem que com isso fossem ampliados os prazos para o saque do benefício de noventa dias ou se atendessem às solicitações a fim de adequar a gestão dos programas de transferências de renda (PBF e Auxílio Emergencial) à realidade local no contexto de pandemia do Sars-COV-2.

Essa exigência de dilação do prazo de saque foi considerada medida de extrema relevância, já que visava a diminuição dos efeitos da “inevitável aglomeração dos interessados que buscarão o direito ao Auxílio Emergencial, além do já esperado

fluxo para saques do Programa Bolsa Família” (MPF, 2020, p. 7).²⁰ Isso porque é prática de muitos beneficiários indígenas da região não sacar os valores mensalmente, pois nem todos os povos detêm condições (financeiras, de transporte etc.) de se deslocar mensalmente ao centro urbano de SGC. O receio da perda dos valores diante do isolamento social imposto acumulava-se nessas complexas situações.

Após inúmeras tratativas que resultaram insatisfatórias às soluções demandadas e constatando que as inadequações dos programas à realidade e ao contexto social, cultural e logístico de SGC estariam forçando os povos indígenas ao não cumprimento do isolamento social em suas aldeias (Justiça..., 2020), submetendo-os a filas e tumultos para o saque dos benefícios na única casa lotérica da cidade, o MPF ingressou com ações civis públicas (ACP)²¹ para garantir, entre os pedidos, a prorrogação do prazo de saque dos benefícios, bem como adequação na forma de pagamento resguardando o distanciamento social no contexto da região do Alto Rio Negro.

Como resumiu o juízo federal, por meio de ACP, o que se fez premente é a adoção de medidas que limitem, de forma efetiva, os deslocamentos desses indígenas aos centros urbanos, diante do evidente perigo de contaminação e disseminação da Covid-19 e da omissão do poder público em propiciar o acesso aos programas de transferência de renda. Nesse sentido:

Em verdade, o que o Ministério Público Federal busca com o ajuizamento da ação é suprir suposta omissão do poder público em propiciar a busca equilibrada pelo Auxílio Emergencial, evitando um dano maior decorrente da aglomeração que se mostra como fato notório. Em questões de políticas públicas, a atuação do Judiciário somente se justifica quando houver omissão configurada por quem deveria adotar as medidas de suporte, sob pena de se caracterizar ofensa ao princípio da separação dos poderes. No caso concreto, segundo a análise perfunctória própria do momento processual, essa omissão se evidencia, não só pela aglomeração que se coloca como uma realidade evidente e lamentável no município de São Gabriel da Cachoeira, onde já há casos comprovados de contaminação pelo novo coronavírus, inclusive 3 (três) mortes, entre as quais 2 (dois) são de indígenas (segundo dados obtidos quando da interposição deste recurso, com possibilidade de o quadro ter sido alterado para pior, diante da rapidez da propagação e letalidade em alguns casos); mas também pela

20. O período de validade da parcela do Auxílio Emergencial, nos termos do art. 10, inciso V, do Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020, é de noventa dias, considerada pelo MPF, portanto, inadequada “à realidade dos povos indígenas que vivem em regiões de acesso remoto, como no estado do Amazonas, podendo gerar a descida dos povos indígenas à cidade ainda durante a crise de pandemia da Covid-19” (MPF, 2020, p. 7).

21. A primeira ACP mencionada tramitou na 1ª Vara Federal no Amazonas, autos nº 1008934-64.2020.4.01.3200. Posteriormente, foi protocolada a segunda ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, em tramitação na tramitação na 3ª Vara Federal no Amazonas, referente ao Auxílio Emergencial. E, por fim, distribuído por dependência, aos autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, uma terceira ACP, visando “resguardar público mais amplo, qual seja, de comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais em todo o Estado do Amazonas”.

ausência de respostas às providências solicitadas administrativamente pelo Ministério Público Federal, materializadas na Recomendação nº 4/2020 e na Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF (ID 53921087). Não se olvida que medidas estão sendo adotadas, entretanto, diante da notoriedade das aglomerações vivenciadas no município, mostram-se de eficácia reduzida quanto à prevenção da doença ao permitir que filas enormes se façam uma constante na comunidade, na busca do Auxílio Emergencial em foco. Observa-se que a Secretaria de Estado de Saúde tem promovido planos especialmente direcionados ao tratamento dos infectados, mas faltam diligências de natureza preventiva.²²

Com a judicialização das demandas dos povos indígenas pelo MPF do Amazonas, acumulam-se atualmente várias decisões favoráveis aos pedidos realizados, fixando inclusive multa diária às instituições constantes no polo passivo por incumprimento. Impostas de forma compulsória pelo Poder Judiciário, a gestão dos impactos dos PBF e do Auxílio Emergencial se definiram, em resumo, nos termos expostos no box 2.

BOX 2

Síntese das decisões proferida pela Justiça Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao analisar os pedidos da ACP proposta pelo MPF, em tutela de urgência (2020)

Prorrogação do prazo para saques do benefício Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, estabelecendo a possibilidade do saque por mais seis meses (180 dias).

Adequação do aplicativo destinado ao acesso ao Auxílio Emergencial, Caixa Tem, no prazo de quinze dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio, adicionalmente, via internet, pelo *site* ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por mensagem de texto (SMS) ou meio telefônico; bem como adoção das demais medidas citadas no Despacho nº 78/2020 do próprio Ministério da Cidadania para facilitação e adequação do acesso em áreas remotas.

Adoção, no prazo de quinze dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao Auxílio Emergencial, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias, comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos, como, por exemplo, as elencadas no item II da Recomendação nº 01/2020/6aCCR/MPF, ou outras que atinjam referido objetivo, ou seja, que não obriguem os povos indígenas a se deslocarem aos centros urbanos para acesso aos benefícios a que têm direito.

Prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários, em especial do salário maternidade e pensão por morte, por mais noventa dias além do prazo já previsto (prorrogável por igual período em caso de continuidade da pandemia), de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes da pandemia.

Finalização de elaboração e divulgação, no prazo de cinco dias, nos termos do exposto no Despacho nº 78/2020 do próprio Ministério da Cidadania (anexo), de material informativo sobre o Auxílio Emergencial voltados para indígenas e outros Grupos Populacionais Tradicionais Específicos (GPTE), especialmente os que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, com orientações sobre os principais obstáculos que essas famílias podem enfrentar para acessar o auxílio, seguindo a recomendação de isolamento ou distanciamento social para evitar a contaminação de indivíduos e comunidades pelo novo coronavírus, já constando neste material os meios alternativos de acesso aos benefícios e Auxílio Emergencial a partir das próprias aldeias e comunidades, a desnecessidade de deslocar-se à cidade enquanto perdurar a pandemia e o cronograma de entrega das cestas básicas em cada região ou território indígena.

(Continua)

22. TRF1, Agravo de Instrumento, autos nº 1012930-67.2020.4.01.0000. Disponível em: <<https://bit.ly/3wOWj4N>>.

(Continuação)

a adoção de providências necessárias à realização urgente de mutirão a ser realizado na próxima data de pagamento do Auxílio Emergencial na cidade de São Gabriel da Cachoeira, que se iniciou a partir de 24 de agosto de 2020, a fim de que se evite aglomeração e maior possibilidade de contaminação pela Covid-19.

Por fim, também se deferiu o pedido de ingresso na ação da FOIRN.

A concretização dessas medidas fica sob a responsabilidade conjunta da União, da Caixa Econômica Federal, do INSS, da Funai e das instituições municipais e estaduais com atribuição para adoção de providências de descontinenciamento durante a pandemia, com suporte do Ministério Público Federal, sob pena de omissão e descumprimento desta decisão.

À Caixa Econômica Federal que providenciasse, em cinco dias:

o atendimento à população indígena de forma descentralizada (mantenha um local para atendimento exclusivo aos indígenas)

a destinação de maior quantidade de funcionários, no mínimo 1 (um), para atendimento exclusivo à população indígena (diferentemente da permanência de apenas uma funcionária para atendimento da população da cidade e da população indígena), conforme noticiado nos autos, de forma a limitar a permanência dos indígenas nas filas de esperas a suficiência do número de cédulas para pagamento dos indígenas que comparecerem aos postos de atendimento, haja vista não ser razoável que se permita a situação de deslocamento do indígena sem o correspondente repasse dos valores devidos por falha de previsão adequada.

Fontes: ACP, autos nº 1008934-64.2020.4.01.3200, 1ª Vara Federal do Amazonas; ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, 3ª Vara Federal; e ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, 3ª Vara Federal.

Relevante destacar que as decisões, proferidas inclusive em instâncias distintas, fixaram multas à União e às instituições envolvidas para o caso de descumprimento. Ao se tensionar por meio do Judiciário a gestão dos impactos da pandemia nos programas de transferência de renda, buscava-se gerar uma urgência e prioridade na ação pública do governo federal em fornecer respostas aos problemas relatados. Nem mesmo a fixação de multas variando entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil contra a União e à Caixa, especialmente, obstou seu descumprimento diante da letargia (logística, operacional etc.) para se evitar aglomerações da população indígena na cidade de São Gabriel da Cachoeira, em busca do recebimento do Auxílio Emergencial e de benefícios previdenciários.

Nesse sentido, a ineficiência governamental não apenas potencializou a proliferação da Covid-19 na região, que sequer conta com centro de terapia intensiva (CTI),²³ como causou danos ao erário público ao suportar a desqualificação na atuação estatal na política indigenista.

Na questão do aumento da capacidade de SGC para prestar atendimento médico à população, os esforços devem-se à articulação local, sobretudo, da sociedade civil. Em julho de 2020, um centro de acolhimento para pacientes de Covid-19 dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) foi inaugurado na cidade como resultado da atuação Comitê Interinstitucional de Enfrentamento e Combate ao Novo Coronavírus em São Gabriel da Cachoeira (Em São Gabriel..., 2020).

23. SGC conta com três unidades básicas de saúde para atendimento de pacientes Covid-19. Na cidade há apenas o Hospital de Guarnição do Exército (HGU) que, embora disponibilizasse à população alguns leitos e respiradores, não conta com CTI. Diante de uma estrutura hospitalar que não dispõe de leitos de UTI, todos os pacientes em estado grave devem ser transportados por via aérea à cidade de Manaus, que é reconhecida nacional e internacionalmente pelo colapso do Sistema Único de Saúde (SUS).

Outras organizações da sociedade civil, como os Expedicionários da Saúde (EDS) e o Greenpeace, seguem atuando no suporte diante de uma tragédia anunciada.

Transcorrido um ano do caso, a ação judicial pouco efeito teve sobre o isolamento e a contenção de casos na região. Entre o primeiro caso registrado de contaminação na cidade, em 26 de abril de 2020, a janeiro de 2021, SGC contabilizava oitenta óbitos e mais de 6 mil casos confirmados de Covi-19. Conforme informações do ISA, somente no primeiro mês, de 26 de abril a 26 de maio de 2020, registrou-se 741 casos e 21 óbitos (Pandemia..., 2021).

Atualmente, a tímida vacinação dos indígenas em SGC, por meio do Programa Nacional de Imunização (PNI) está em curso, uma vez que os povos indígenas foram incluídos como grupos prioritários, sem que quaisquer outras medidas efetivas tenham sido implementadas. A vacinação dos povos indígenas de SGC está sendo realizada nas aldeias em parceria com os DSEIs Alto Rio Negro e Yanomami, e para os que estão em áreas urbanas, ou seja, fora de Tis, a vacinação segue por meio da Secretaria Municipal de Saúde de SGC.

Sobre as filas na única casa lotérica da cidade, elas permanecem e, embora algumas medidas tenham sido adotadas, a aglomeração persiste.

5 FILAS, MÁSCARAS E AGLOMERAÇÕES

Já ouvi muitos relatos da boca de meus avós, tios, tias e meus pais sobre o sarampo, a catapora e a coqueluche dos tempos dos seringais. Ao anoitecer, na hora da comida, eles começavam a contar os acontecimentos do passado. Lembro muito bem quando eles falavam que tinha sido o pior momento da vida deles. Eles faziam um buraco enorme e ali colocavam cinco, seis, sete pessoas, pois estavam cansados de fazer covas.

Baniwa (2020)

Os povos indígenas foram atingidos por sucessivas epidemias que dizimaram grupos e etnias inteiras, muitas delas foram propagadas pelos próprios serviços públicos de proteção (Vilaça, 2020).²⁴ A pandemia da Covid-19 ensejou uma série de medidas emergenciais, entre elas a de isolamento e a instituição dos auxílios emergenciais. Como todos os cidadãos, os indígenas vivem a experiência de usuários de forma bem diversa dos funcionários que prestam os serviços.

24. Ver também Gomes (2017, p. 115-116).

Os indígenas, como usuários que se utilizam dos serviços públicos para adquirir bens e satisfazer necessidades, engajam-se em relações com a administração pública. Nesse caso, nos interessa a relação direta, a ida até guichê para receber o auxílio. São cidadãos a quem o Estado deve prestações e proteção, tanto do ponto de vista da segurança alimentar, quanto econômica e sanitária.

A pandemia acirrou conflitos e visibilizou deficiências e disfunções habituais do serviço público. É conhecido o racismo estrutural que caracteriza as relações da administração com povos indígenas e grupos populares, bem como as práticas de vinculação de recebimentos de benefícios com compras casadas, no caso de empreendimentos privados ou no caso de casas lotéricas, de serviços ofertados por elas.²⁵ A vinculação de grupos vulneráveis a dívidas é bem descrita pela literatura. Não é caso, aparentemente, na situação em foco, mas é necessário lembrar as discriminações habituais ligadas à presença de estereótipos relacionados a diferentes premissas culturais e formas de autoapresentação dos indivíduos desses grupos (roupas, gestos, postura corporal etc.), das elocuições, vocabulário, tons e barreiras linguísticas.

A modernização e a melhoria dos serviços demandam ações de correção e, especialmente para os povos indígenas, de escuta e concertação das ações e estratégias.

Entretanto, a análise da ação pública pode passar por vários caminhos, veredas e atalhos. A narrativa das seções 2 e 3 mostra como os atores em interação desenharam algo e como a ideia de implementação é sempre avaliada pelas escolhas normativas realizadas. Nossa hipótese é explorar outras possibilidades para além de uma sociologia das ausências, que inspira esse tipo de análise.

A figura 2 apresenta fotos de aglomerações de pessoas, em sua maioria indígenas. Trata-se das conhecidas filas para recebimento de auxílios, mas agora, durante a pandemia. Muitos que aparecem ali estão desprovidos de máscaras, desconsideram ou desconhecem medidas de afastamento e nem demonstram qualquer pretensão de distanciamento pessoal, consideradas ações básicas de enfrentamento à Covid.

25. A referência é ao seguinte relato: "A ocorrência de dar troco em balinhas, mas, principalmente, em 'raspadinhas' acontece com regularidade. Os que se recusam a receber a 'raspadinha', em geral, sofrem assédio neste sentido, quando a entrega não é já automática. Muitos supunham também que faziam parte do benefício social, sendo obrigatórias. Desse modo, têm sido, em um ou outro caso, sistematicamente impelidos a aceitar as raspadinhas como parte do pagamento do benefício social" (Verdum, 2016, p. 76).

FIGURA 2

Filas para saques dos benefícios de transferência de renda em SGC durante a pandemia

2A – Aglomeração na frente da casa lotérica



2B – Fila na casa lotérica



2C – Pessoas aguardam desde a madrugada para receber o recurso próximo à agência lotérica



Fontes: Para a figura 2A, Instituto Socioambiental, disponível em: <<https://bit.ly/3lqMQLU>>. Acesso em: 26 nov. 2020. Para a figura 2B, Hiel Levy, disponível em: <<https://bit.ly/3cLAolV>>. Acesso em: 26 nov. 2020. Para a figura 2C, Paulo Desana/Dabakury/Amazônia Real, disponível em: <<https://bit.ly/3vCs1le>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Descrever as presenças na implementação de políticas públicas seria fazer uma sociologia da ação, considerando a densidade das relações entre usuários e administração. Nesse caso, não deslocaremos completamente a análise da sociologia das ausências, mas gostaríamos de discutir as imagens (figura 2), apontando-lhes presenças, atitudes e comportamentos.

Valendo-se de John Searle (2001) para explicitar a complexidade da ideia de regra e norma, a descrição dos sentidos da fila e a compreensão do resgate do Auxílio Emergencial alcançam outros contornos. A distinção é relativamente clara e útil para a compreensão dos limites entre normas culturais que orientam as práticas, previstas ou não em protocolos formais como a etiqueta – e outras que definem e mudam comportamentos.

A compreensão do comportamento de usuários e da administração pública exige a compreensão do trânsito ou da transformação de uma noção na outra. Senão, vejamos a definição que dá Searle.

Quero esclarecer uma distinção entre dois classes diferentes de regras que denominarei regras reguladoras e regras constitutivas. Para começar, poderíamos dizer que as regras reguladoras regulam formas de conduta existentes independentemente ou anteriormente; por exemplo, muitas regras de etiqueta regulam os relacionamentos interpessoais que existem independentemente das regras. Mas as regras constitutivas não regulam meramente: elas criam ou definem novas formas de comportamento. As regras regulatórias assumem caracteristicamente a forma de, ou podem ser parafraseadas como, imperativos; por exemplo: ao cortar alimentos, mantenha segura a faca com a mão direita. Algumas regras constitutivas assumem uma forma totalmente diferente; por exemplo: um xaque-mate é feito quando o rei é atacado de forma que nenhum movimento o deixe sem ataque (Searle, 2001, p. 42-43, tradução nossa).²⁶

As regras reguladoras orientam e dão direção ao comportamento preexistente dos atores sociais. Os indígenas, mas evidentemente não apenas eles, dão significados para a socialização, aproximação social, conversação, troca de coisas e palavras de forma livre.

As regras de isolamento, o afastamento social, o uso de máscara e a higienização são regras reguladoras que visam à redução de risco de contágio da covid-19. Significa redirecionar orientações habituais de socialização e contato. Isso vale para a organização do comportamento da administração pública e das lotéricas, que devem ajustar seus protocolos de organização do atendimento e das filas.

As regras constitutivas criam condições, são regras do jogo, as quais também se ligam à modificação da ação e que condicionam os comportamentos, mas têm outra forma. São analíticas, bastando a existência de definições ou critérios suficientemente claros. Por exemplo, regras que preveem critérios de elegibilidade que sejam preenchidos pelos indivíduos (ou público beneficiário) são constitutivas. Caso indivíduos ou grupos tenham características que correspondam às regras, passam a ser público beneficiário e sujeitos de direito. Ademais, os benefícios se constituem em direitos independentemente de qualquer outra condicionante prática.

26. No original: "*Quiero clarificar una distinción entre dos clases diferentes de reglas que denominaré reglas reguladoras y reglas constitutivas. Estoy bastante seguro de la distinción, pero no encuentro fácil el clarificarla. Para comenzar, podríamos decir que las reglas reguladoras regulan formas de conducta existentes independiente o antecedentemente; por ejemplo, muchas reglas de etiqueta regulan relaciones interpersonales que existen independientemente de las reglas. Pero las reglas constitutivas no regulan meramente: crean o definen nuevas formas de conducta. Las reglas reguladoras toman característicamente la forma de, o pueden ser parafraseadas como, imperativos; por ejemplo: cuando cortes alimentos, mantén agarrado el cuchillo con la mano derecha. Algunas reglas constitutivas toman una forma completamente diferente; por ejemplo: se hace un jaque-mate cuando el rey es atacado de tal manera que ningún movimiento lo dejará in atacado*".

QUADRO 1
Instrumento de políticas públicas

Regras-instrumentos	Ações	Deficiências	Consequências
Reguladoras	Isolamento social, distanciamento, evitação de aglomerações, uso de máscaras e higienização.	Comunicação, baixa participação indígena na elaboração, desconsideração de situações gerais e singulares.	Desconsideração das situação de moradia, deslocamentos em grupos para as cidades em situação de aglomeração, acampamentos em grupo, aglomeração nas casas de apoio à saúde indígena (Casai), filas, uso aleatório de máscaras, baixa legitimidade das medidas de distanciamento social.
Constitutivas	Auxílio Emergencial.	A localização das casas lotéricas responsáveis pelo saque na sede dos municípios e distantes das aldeias exigiu deslocamentos. O baixo número de postos de atendimento e de atendentes. O reduzido horário de atendimento. As barreiras da língua. A exigência de documentação que não se adequa à realidade indígena.	Aglomerações, contatos pessoais e interétnicos, exposição a riscos.

Elaboração dos autores.

Isolamento social e auxílios emergenciais são instrumentos de política pública desenhados por regras reguladoras e constitutivas. O primeiro (associado ao conjunto de elementos de comportamentos desejados) direciona-se a diminuir riscos de contágio e o segundo, obriga o poder público, através de critérios analíticos e bem delimitados, a proteger indivíduos contra a perda de renda. Os dois grupos de ações correspondem às regras reguladoras e constitutivas e são interdependentes.

O poder público e seus agentes devem entregar os serviços ou benefícios previstos pelas regras constitutivas e adotar as medidas para que as regras reguladoras de fato mudem comportamentos próprios e induzam comportamentos de outros. Nesse sentido, a política de combate à pandemia foi caótica, inclusive há suspeitas de que o primeiro contágio de indígena foi causado por agentes do próprio sistema de saúde; por seu turno, a lei do Auxílio Emergencial não previu medidas para evitar o contágio e, com isso, estimulou aglomerações, sobretudo pela necessidade e incentivo aos deslocamentos de indígenas até as cidades para sacar benefícios.

O isolamento e o distanciamento são claramente parte de regras reguladoras. Não cabem ambiguidades na enunciação dessas regras para que se possa orientar a ação. Não cabe ambiguidade por parte dos agentes públicos na adoção das regras reguladoras no momento da oferta de serviços. As duas regras citadas são seguidas de outras regras reguladoras, como o uso de máscaras, a higienização das mãos com álcool, o distanciamento e a evitação de aglomerações sociais.

Os auxílios emergenciais podem ser considerados como regras constitutivas; dadas certas premissas legais de elegibilidade, as instituições devem funcionar para a minimização da perda de renda e como alternativa contra a pobreza e a

insegurança alimentar. A implementação nesse caso deve ser garantida pelos órgãos públicos, com organização do acesso, através de gestão de fluxos de pessoas, oferta de funcionários e serviços adequados e garantias institucionais para que as regras reguladoras sejam seguidas.

Portanto, há uma interação entre os dois tipos de regras que é condição para o funcionamento dessa política específica. Já vimos anteriormente, os desencaixes e as inadequações da ação pública. Empiricamente, o que se viu foi a insuficiência de pessoal, a limitação de saques, o que incita a sucessivas voltas ao guichê e, sobretudo, a ausência de estratégias que evitassem aglomerações. Os atores da sociedade civil (indígenas e outros) e os órgãos públicos têm diferentes engajamentos em relação às regras reguladoras e constitutivas.

O ponto de encontro dos comportamentos mútuos, das intersecções de regras constitutivas e reguladoras, do ator público e seus agentes e dos indivíduos dos povos indígenas tem como resultantes as imagens registradas nas figuras 1 e 2. A fila das fotografias mostra que o comportamento dos usuários é o comportamento habitual. Comportamento de proximidade, relaxamento, conversa e interação face a face sem preocupações adicionais de uso da máscara, afastamento ou evitação de aglomerações. São indígenas aparentemente de várias etnias e se aglomeraram na porta da lotérica para recebimento do Auxílio Emergencial ou de outro benefício.

A interação entre regras constitutivas e reguladoras é evidente, mas basicamente mostra que as regras reguladoras não conseguiram reorientar comportamentos, deficiência fortalecida pela ação institucional e por suas incapacidades organizacionais, na melhor das hipóteses, ou descaso aberto aos riscos de contágio da Covid-19. A adesão das instituições a regras constitutivas tem o condão de reorientação de comportamentos, mas, no caso do isolamento e os múltiplos protocolos, estes devem conter orientações claras.

Parte do uso dos serviços públicos durante a pandemia exigiu, no contexto de isolamento social, a presença de indígenas na administração, em serviços bancários e nas casas lotéricas. Por sua vez, também implicaram deslocamento de ações volante do serviço público até aldeamentos. Cabem considerações a respeito das condições de interação entre as regras reguladoras, constitutivas e a cultura. A reflexão a respeito dos instrumentos e mesmo do desenho e da formulação de regras regulatórias deveria considerar algumas questões que nos parecem relevantes.

5.1 Comunicação e compreensão das regras regulatórias

Questão central que se coloca diante dos povos indígenas, enquanto beneficiários, é a necessidade de atenção e comunicação, não só pelas diferenças linguísticas, mas também pelas diferenças culturais. Essa característica exige treinamento específico,

tempo e maior esforço de atendimento que demandam ações estratégicas e de planejamento diante da demora no atendimento individual, filas e, no caso do contexto da pandemia, contágio por exposição prolongada e proximidade.

Deve-se assinalar que as informações oferecidas pelo poder público no período da pandemia não foram apenas desconstruídas e objeto de dúvidas, na verdade ofereceram possibilidade de interpretações dissonantes. O ator público sabe que sempre há essa possibilidade e, a par disso, deve tomar medidas e precauções. As informações não podem ser elípticas ou ambíguas. A administração também não deve supor que as informações são difundidas e que são traduzidas uniformemente, sobretudo para indivíduos de culturas diferentes e com pouco ou quase nenhum domínio da língua hegemônica. A recepção é um processo de tradução e pode ampliar as ambiguidades das regras de conteúdo imperativo.

5.2 Participação e conflito

No caso dos indígenas de diferentes etnias, não se deve ignorar a necessidade de respostas particulares para demandas específicas. As consultas por diferentes mecanismos institucionais, formais ou não, através de questionários, reuniões ou fóruns apropriados de discussão, são instrumentos absolutamente necessários para a criação de uma compreensão comum das regras.

Os processos de decisão que levem em consideração pontos de vista, situações, percepções e necessidades diversas reúnem condições para a implementação mais efetiva e adequada, além de minimizar os riscos da incompreensão.

Na ausência de qualquer mecanismo de concertação e na falta de reconhecimento mútuo entre atores e de suas necessidades, qualquer decisão que envolva conhecimento mais detalhado das condições da ação fica comprometida, significando certo nível de discricionariedade com relação às necessidades locais e na compreensão dos problemas a serem enfrentados, o que impacta na qualidade global da ação pública.

A dinâmica cultural, territorial e a organização da ação pública devem ser consideradas com variáveis quando a razão é a redução de riscos epidemiológicos e resposta a direitos. Os indígenas da região se deslocam em geral em grupos familiares, a distâncias enormes, utilizando meios de transporte lentos.

5.3 Distância social: os beneficiários e a administração

As dificuldades que surgem do não reconhecimento mútuo entre indivíduos de povos indígenas e a administração expressam as distâncias sociais entre o poder público e os usuários, o que, no caso das políticas indigenistas, amplifica as acusações de ignorância, falta de cultura, educação etc. por parte dos funcionários, e de omissão, descaso e desconhecimento com a aparelhagem burocrática estatal por partes dos indígenas.

A administração é ponto de encontro, mas é divisor entre experiências institucionais e visões de mundo muito variadas e até agônicas. É na situação de encontro que os indivíduos dos povos indígenas estruturam percepções sobre os tipos de Estado e serviço que o poder público é capaz de destinar-lhes. É o que podemos chamar de partilha do mundo, isto é, construção, distribuição e estabelecimento de distâncias entre sujeitos sociais.

As relações entre os indígenas e a administração não são apenas funcionais, mas políticas. As relações entre administração e indígenas na situação de normalidade e de pandemia sinalizam formas políticas de construção de sujeitos entre usuários, cidadãos, administrados, clientes ou beneficiários (Dubois, 2019, p. 106). Não é incomum constatar assimetrias e discriminação negativa de indivíduos de povos indígenas nas suas relações com a administração.

5.4 Os significados locais dos serviços assistenciais

As ações assistenciais são paradoxais. De um lado, direito e, de outro, técnicas de cooptação, na qual determinadas ações alcançam, como resultado prático, sentidos e efeitos contrários e até insidiosos às culturas indígenas. Seriam cavalos de Tróia.

Não precisamos optar por uma interpretação, mas podemos sinalizar que a burocracia não é anônima nem neutra com relação aos indígenas. Em entrevistas destinadas a compor estudos, servidores da Funai chamam a atenção para o fato de que o assistencialismo, especialmente o das cestas básicas e transferências mínimas, mesmo considerando sua importância econômica e para a segurança alimentar, seriam formas de cooptação e administração de populações.

A noção de tutela e proteção de direitos é ambígua. Ao mesmo tempo que é instrumento de proteção, relativiza processos políticos de construção de autonomia. Entretanto, não cabem ambiguidades quanto às ações de combate ao contágio e cura da Covid-19. Seja qual for o sentido do assistencialismo, a ação pública deve seguir as regras reguladoras e constitutivas.

5.5 As limitações da administração

As ideias de transparência, participação, comunicação clara e fortalecimento institucional atravessam a administração pública, mas nem por isso elas conseguem organizar de forma plena e em todas as situações as atividades e as relações entre instituições e usuários.

Em todo o caso, deve-se notar os efeitos da precarização da administração e dos serviços associados. As transformações e a reformulação do atendimento público para que se torne remoto têm descuidado da acessibilidade a públicos específicos.

A linha geral é que produtividade, agilidade e redução de custos são objetivos desejáveis. Todos podemos concordar, mas não há como admitir o enfraquecimento da administração pública em nome da eficiência e da produtividade.

Por seu turno, é possível constatar que o recrutamento e as distâncias sociais entre funcionários e público trazem consequências para o atendimento e, inclusive, para o tempo em que cada indivíduo fica na agência. O aumento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, a instabilidade normativa, a redução de quadro de pessoal e o enfraquecimento no *ethos* do serviço público podem ser, por analogia, relacionados aos problemas percebidos em São Gabriel da Cachoeira.

5.6 Implementação deficitária: enfraquecimento do serviço público

Os descuidos e a confusão das orientações na implementação das políticas públicas indigenistas parecem ser parte da própria lógica ou das modalidades de atuação estatal. Não há discrepância entre os planos e as orientações governamentais e os processos de implementação. Todos, ou melhor, cada um faz o que é necessário e possível. Não há um compromisso em tornar as orientações gerais inoperantes, evitar despesas ou reprimir demanda por benefícios. Diante das capacidades disponíveis, cada um simplesmente mobiliza recursos cognitivos e de gestão fazendo-os funcionar da melhor forma em cada situação. O problema são exatamente as capacidades, mas na orientação política, no descomprometimento com o fortalecimento de capacidades estatais.

Essas características são favoráveis à mobilização e legitimação de diferentes atores, entre eles o MPF e as instâncias jurisdicionais. O vocabulário da omissão é genérico o bastante e dá instrumentos para a atuação do MPF. É interessante que esses atores recolocam no jogo uma série de medidas racionais, tentando corrigir as deficiências da ação. A gravidade da situação epidemiológica desautoriza qualquer ironia, mas as orientações são afirmações de comandos, regras e muito mais do mesmo que já estava previsto, com um senso de urgência absoluto e com um sentido de acusação das omissões, falhas, faltas ou incapacidades do Poder Executivo no seu dever de fazer. Paradoxalmente, a constatação de insuficiências na ação do Estado resolve-se com mais Estado, mesmo que esse se mostre imerso em situação dramática de subfinanciamento e desorientação político-administrativa.

5.7 Judicialização: solução ou acirramento dos *deficit*?

É interessante notar que a judicialização não é apenas um trabalho de reconhecimento de direito e do dever de fazer do Estado. Trata-se, fundamentalmente, de um rebaixamento dos direitos prestacionais que agora são reorientados por atores institucionais, como o MPF e o Judiciário, em inúmeros casos não capacitados ao planejamento, à gestão e à implementação de políticas públicas.

Essa atuação fragmentada, focalizada e individualizada remete à percepção institucionalmente organizada, em que pese o reconhecimento da boa vontade do MPF e do Judiciário, do fenômeno das insuficiências estruturais do Estado social local. Mesmo com a categorização de direitos coletivos difusos na atuação do MPF, a ideia de direitos social se desloca para a noção de recebimento de benefícios, momento no qual a demanda se traduz em protocolos simples, isto é, exposição de uma situação e fundamentação do pedido por parte do MPF. Em geral, os pedidos fazem uma interpretação técnica do que deve ser feito pelo Executivo, como se o Executivo tivesse no MPF sua consciência e no exame de consciência a incitação para agir conforme direitos constitucionalizados.

Nada a obstar com relação ao que é possível ao MPF demandar ou fazer institucionalmente, a questão que levantamos é interpretativa. O rebaixamento estrutural do Estado social à lógica da demanda judicial ou da judicialização, ou até mesmo de mediações que não chegam à judicialização, traduz e reforça mudanças quanto ao sentido atribuível ao funcionamento das instituições. Fragmentação, demandas individuais e pontuais dão a tônica. Essa casuística compete com a ideia de direitos sociais.

5.8 Os sentidos locais

As ações públicas no período da pandemia foram desenvolvidas no contexto de desigualdades e distribuição de riscos epidemiológicos desfavoráveis aos povos indígenas. As diferenças regionais, as situações de contato, as relações com as cidades e com as instituições de políticas públicas, especialmente de saúde, são muito variadas, mas, em geral, de baixa institucionalização e premidas pelo subfinanciamento.

A situação de oferta direta de renda mínima para os indivíduos ou o pagamento de um benefício monetário exigiram a ida aos bancos ou às casas lotéricas. Outras ações implicaram a ida de agentes públicos às aldeias. Cuidados adicionais, além das regras para enfrentamento da pandemia, fariam parte do instrumento de ação pública, orientando a adoção de cuidados devidos à distância social e evitando aglomerações.

Não é o caso de lembrar que a efetividade do uso desse tipo de instrumento depende de investimentos anteriores em políticas públicas específicas, como os DSEIs, e gerais, como aumento dos níveis de escolarização e domínio da língua hegemônica. E claro, uma alternativa seria a presença de comunicação bilíngue estruturada nos serviços a serem acessados. As consequências não foram as esperadas para o combate ao contágio e registrou-se aglomerações e eliminação de barreiras do isolamento social.

Retornando ao sentido da fila. Por que é necessário conhecer a realidade para interpretar as razões daquele face a face e as aglomerações aparentemente descuidadas? Em linhas gerais, a atuação do poder público, tanto nas orientações em relação a regras reguladoras, quanto na previsão das constitutivas, deveriam considerar as características da dinâmica social local. Três meses era o tempo máximo que um beneficiário do PBF poderia ficar sem ir até o centro urbano de SGC – tempo atualmente prorrogado enquanto durar a situação de calamidade pública.²⁷ Isso porque, a cada três meses, aquele que não sacava os valores dos benefícios o perdia, sendo este devolvido pela agência bancária (no caso, a Caixa) à União. A cada três meses uma família indígena, já que raramente viajam sozinhos, desloca-se até centenas de quilômetros para sacar um valor que, em algumas ocasiões e individualmente, não compensaria sequer o deslocamento.

Em um município de dimensões territoriais imensas, famílias inteiras demoram dias para deslocamento em um barco (único meio de acesso à cidade), obrigam-se a frequentar a única casa lotérica onde se pode realizar o saque dos benefícios. Na cidade, não há agência bancária da Caixa, nem são disponibilizados aos indígenas caixas automáticos em locais onde se localizam pelotões de fronteiras. Os indígenas percorrem quilômetros e se encontram diante da casa lotérica. São, como já vimos, Baniwa, Kuripako, Tariana, Baré, Tukano, Desana, Cubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-tapuya, Miriti-tapuya, Arapaso, Karapaná, Bará, Siriano, Makuna, Barasana, Taiwano, Tatuyo, Hupd'äh, Yuhup'dëh, Dâw e Nadëb, que, em graus distintos de alteridade, convivem no território de SGC e chegam aos guichês diariamente.

Como se vê, há uma dupla dinâmica referenciada às regras constitutivas e reguladoras. O Estado lida nas relações cotidianas com um conjunto cultural bastante variado de povos indígenas e sua atuação pressupõe interpretar e apreender toda essa diversidade de percepções, interações, aparências, compreensões, dinâmicas e existência. As regras reguladoras e constitutivas devem considerar essas características.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesses tempos pandêmicos, tem se tornando recorrente a afirmação de que a pandemia do Sars-COV-2 tem acentuado as vulnerabilidades sociais. No caso dos povos indígenas do Alto Rio Negro, no Amazonas, alguns efeitos negativos acabam sendo aprofundados, em decorrência das insuficiências na atuação das instituições públicas, que expõem os povos indígenas a impactos mais acentuados e específicos.

27. A Portaria nº 444, de 22 de julho de 2020, que ampliou o prazo para saque dos benefícios financeiros do PBF, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, determinou em seu art. 1º, prorrogar o período de validade dos benefícios financeiros do PBF à disposição de seus titulares, na conta contábil prevista no art. 2º, § 12, inciso III da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, enquanto perdurar o estado de calamidade pública nacional, previsto no Decreto Legislativo nº 6/2020 – decreto esse que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

O potencial de desorganização social e cultural decorrente da pandemia é significativo para os povos indígenas, tanto do ponto de vista de perda de vidas, quanto do aumento das vulnerabilidades sociais e econômicas. É necessário lembrar que algumas etnias têm um número reduzido de pessoas e que disso decorrem vulnerabilidades na reprodução social e étnica. Os riscos à sobrevivência de diferentes grupos étnicos são especialmente sensíveis.

As inadequações entre *modus operandi* e necessidades de proteção de grupos étnicos específicos ainda é tônica da atuação do Estado brasileiro. Padronização, desconsideração das condições locais e da percepção dos grupos envolvidos são características ainda em prática nas estruturas estatais, e entram em contradição com os atuais paradigmas da atuação indigenista. Assim, essas características permanecem sendo obstáculos à efetividade dos direitos declarados constitucionalmente. Por isso, uma das questões elementares na gestão das políticas públicas voltadas aos povos indígenas é a desconstituição da ideia que totaliza a noção de indígena. O Brasil tem 305 etnias indígenas com tamanhos populacionais e localização variada no território, e soma 274 línguas. Embora a categoria *indígena* sirva às finalidades públicas de definir um grupo de indivíduos aos quais se destinam ações públicas específicas, seu uso inapropriado pode aniquilar justamente o que se quer preservar, isto é, a diversidade de povos e culturas indígenas.

Outra questão também elementar à gestão das políticas públicas indigenistas é a centralização de decisões em agentes públicos que, reincidentemente, desconsideram as dimensões territoriais e as dificuldades de acesso dos povos indígenas em suas dimensões locais. Não estamos aqui discutindo a questão federativa, e sim o encaixe entre ação pública e necessidades locais, além da necessidade da adequada participação.

Ao encerrar inúmeras condições díspares, heterogêneas e, por vezes, antagônicas, a realidade de cada um dos 305 povos indígenas no acesso às políticas públicas é desconsiderada nos espaços de decisão. Com o advento da pandemia do Sars-COV-2, essas insuficiências acentuaram não apenas as inconsistências da ação indigenista estatal, mas também as vulnerabilidades desses povos que permanecem à margem das deliberações políticas – embora reconhecidos como protagonistas na letra da lei. Não apenas os povos indígenas sofrem os efeitos da lentidão e da inefetividade das ações públicas, como também o erário e os cidadãos brasileiros.

A judicialização do PBF e do Auxílio Emergencial em SGC denuncia as falhas e ressignifica a gestão das políticas de transferência de renda aos povos indígenas durante a pandemia. Ainda que as complexidades de análise e proposição de alternativas à gestão da política sejam limitadas diante da atividade jurisdicional, essa acaba por definir-se, no atual contexto, como meio capaz de dar garantias à materialização de direitos sociais e de tornar eficaz as instâncias democráticas

de participação, mesmo aquém dos ciclos e das vias tradicionais de gestão das políticas públicas. Há consequências. A principal é o reforço e a naturalização de ações fragmentadas e pontuais que exigem presença de MPF e sistema de justiça. Em um outro aspecto, a própria eficácia das decisões judiciais é colocada à prova.

Os resultados decorrentes dessas (in)adequações e os efeitos sobre os programas de transferência de renda do governo federal descritos entre os povos indígenas de SGC também podem estar caracterizando a realidade de outros povos indígenas, em outras regiões. Cabe continuar explorando-os.

Se, por um lado, os povos indígenas conquistaram o direito de serem compreendidos como sujeitos coletivos de direitos, por outro lado é necessário que as políticas públicas sejam planejadas e formuladas de maneira diferenciada a esses grupos, mas de modo consistente, estruturado, estável no tempo e de forma participativa.

Não é “o” indígena que chega ao guichê da casa lotérica, mas trajetórias de vidas e dinâmicas socioculturais distintas, múltiplas e muitas vezes incompreensíveis ainda. As filas diante dos guichês da casa lotérica de SGC são expressão de um encontro improvável entre mundos que se estranham, o mundo das sociabilidades indígenas, o das orientações da ciência sanitária e o das capacidades estatais. Não se trata de mundos estanques, mas com interdependências dinâmicas. Agenciamentos e coordenação de ações são não apenas necessários, mas imprescindíveis.

Entretanto, não se pode responsabilizar os funcionários ou as instituições, que são braços administrativos das políticas, por situações estruturais. Os processos de precarização e o nivelamento das atividades públicas, sejam elas da administração ou de bancos estatais, são responsáveis por situações que incentivam comportamentos de discriminação negativa de grupos populares, étnicos e raciais.

Em situações específicas, o enfraquecimento da legitimidade das instituições se acumula com o fato de que elas nunca se consolidaram com forte unidade de objetivos, recursos e adesão social. Nesse contexto, a empatia ou a distância podem se configurar em diferentes orientações em relação ao público de homens e mulheres indígenas, gerando situações de conflito ou cooperação. Sem nenhuma ambiguidade: sabemos que as discriminações negativas dão o tom das relações com indígenas.

REFERÊNCIAS

BANIWA, F. F. Lembranças do passado e o medo do presente: nós indígenas diante da pandemia. **Amazônia Real**, 4 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OMOU4L>>.

BARBARÁ, M. P. Patrões, agências bancárias e dívidas: a experiência dos Yuhupdeh em São Gabriel da Cachoeira. **Sociabilidades Urbanas: revista de antropologia e sociologia**, v. 4, n. 11, p. 103-118, jul. 2020.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LUNELLI, I. C. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o Cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017): povos indígenas**. Brasília: Ipea, 2019.

_____. A Judicialização do Auxílio Emergencial: lentidão e inefetividade das ações públicas entre os povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 26, p. 93-102, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3a77xbe>>.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3eXh8Vd>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

EM SÃO GABRIEL, Médicos Sem Fronteiras combate a Covid-19 respeitando rituais indígenas. **ISA Notícias Socioambientais**, 23 de jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OPnUSd>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. **Ofício nº 030/2020**. Assunto: medidas para a segurança alimentar dos povos indígenas do rio Negro durante a crise da epidemia do coronavírus. Amazonas: FOIRN, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eWXk4j>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GOMES, M. P. **Os índios e o Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Contexto, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características gerais dos indígenas, resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2OK9brT>>.

_____. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça**. IBGE: Rio de Janeiro, 2012.

JUSTIÇA determina que povos indígenas e tradicionais do AM devem ter acesso a benefícios sociais nas aldeias e comunidades. **MPF Notícias**, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2PGXGSv>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

LIMA, A. P. *et al.* Violações de direitos de povos Indígenas de recente contato: o caso dos Hupd'äh e dos Yuhupdêh da região do Alto Rio Negro (AM). **Aracê – direitos humanos em revista**, v. 3, n. 4, fev.2016.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão: Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. **Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF**. Brasília, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3deMBBe>>

PANDEMIA na Amazônia: São Gabriel da Cachoeira (AM) registra 18 mortes por Covid-19 em janeiro. **ISA Notícias Socioambientais**, 2 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/38VJXgZ>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PINHEIRO, N. C. **Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas**. Brasília: MDA, 2014.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

_____. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 23, jun. 2020.

RODRIGUES, D. A. **Proteção e assistência à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no Brasil**: documento elaborado para o programa “Marco Estratégico para Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contacto Inicial”. São Paulo: OTCA, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3lsL8JS>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA. Lei Municipal nº 145, de 11 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a co-oficialização das línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa à língua portuguesa, no município de São Gabriel da Cachoeira/estado do Amazonas. **Diário Oficial**, São Gabriel da Cachoeira, 11 dez. 2002.

_____. Decreto Municipal nº 3, de 28 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas preventivas e restritivas (lockdown) a serem aplicadas no âmbito do município de São Gabriel da Cachoeira em virtude da Covid-19 e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Gabriel da Cachoeira, 29 mar. 2020.

SEARLE, J. **Actos de Habla Ensayo de filosofía del lenguaje**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001.

SILVA, J. J.; BRUNO, M. A. P.; SILVA, D. B. N. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 138-160, mar. 2020.

SILVA, R. M. S. **Signos de pobreza**: uma etnografia dos Hupd'äh e dos benefícios sociais no Alto Rio Negro. 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

SOBERÓN, G. F. **O uso dos recursos pelos Yanomami**: um estudo sobre a implantação do Programa Bolsa Família na Terra Indígena Yanomami, Médio Rio Negro, Amazonas. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2014.

VERDUM, R. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: MDS, 2016.

VILAÇA, A. **Morte na floresta**. São Paulo: Todavia, 2020.

YAMADA, E. M.; AMORIM, F. F. Povos indígenas isolados: autonomia e aplicação do direito de consulta. **Revista Brasileira de Linguística Antropológica**, v. 8, n. 2, p. 41-60, 3 ago. 2017.

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL

VIDAS IDOSAS IMPORTAM, MESMO NA PANDEMIA^{1,2}

Ana Amélia Camarano³

1 APRESENTAÇÃO

No Brasil, a universalização da seguridade social, estabelecida na Constituição Federal de 1988, tem sido capaz de diminuir a pobreza entre os idosos, beneficiando também os não idosos. Cumpre uma função de proteção social moderna, permitindo, no âmbito da família e da sociedade, uma valorização das pessoas idosas. Estas com a renda obtida pela seguridade social⁴ assumem uma salvaguarda de subsistência familiar, invertendo seus papéis sociais de dependentes para provedoras. Isso ocorre também porque a família de idosos não é um ninho vazio.

A pandemia da Covid-19 está trazendo consequências devastadoras em termos de perdas de vidas humanas e de emprego, afetando as famílias de várias formas. Uma delas é a diminuição da renda de seus membros, seja pela morte ou pela perda de emprego em um momento de difícil acesso a um trabalho remunerado.

Além disso, a pandemia realçou não só para as famílias mas também para o Estado e a comunidade a importância do cuidado com idosos. Colocou em evidência a sua fragilidade: a idade avançada associada às múltiplas morbidades, causadas pelas doenças crônicas. Estas levam a uma maior exposição ao risco de os idosos contraírem a Covid-19 de forma grave – a literatura recente, por exemplo, aponta para um aumento de mortalidade no grupo de pacientes hipertensos infectados pelo coronavírus (Gao *et al.*, 2020).

A Covid-19 tornou visível uma população que vivia “retirada” nas instituições de longa permanência para idosos (ILPIs). Ressaltou, também, as enormes desigualdades sociais e raciais que marcam o país, que afetam tanto os idosos como também os cuidadores, que têm desempenhado as suas tarefas muitas vezes

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/notadepoliticassocial1>

2. *In memoriam* dos 143.438 idosos mortos precocemente pela pandemia da Covid-19 em 2020.

3. Coordenadora da área de gênero, raça e geração na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <ana.camarano@ipea.gov.br>.

4. Por benefícios da seguridade social, estão sendo considerados aposentadorias, pensões por morte e benefícios de prestação continuada (BPC).

sem condições mínimas de segurança e proteção.⁵ Chama-se, então, a atenção do Estado brasileiro, que tem deixado essa responsabilidade totalmente entregue às famílias – na maioria das vezes, sem condição – e/ou ao mercado privado.

Os desafios que a família brasileira já enfrentava antes da pandemia para cuidar dos idosos dependentes aumentaram devido ao confinamento e ao aumento do preconceito em relação a eles.⁶ Embora a crise provocada pela pandemia tenha reforçado a necessidade de cuidados, esta teve um impacto negativo na oferta de cuidadores formais por questões como:

- a dispensa do trabalho dos empregados, diaristas e mensalistas pela necessidade do isolamento social e pela queda na renda dos empregadores;
- as condições precárias de trabalho, que incluem o deslocamento para a casa dos empregadores em transportes públicos lotados e sem higienização e proteção contra a pandemia; e
- a própria natureza do trabalho, que expõe essas pessoas ao risco de contaminação ao estarem em domicílios com pessoas doentes (Camarano, 2020a). Isso exclui os trabalhadores idosos dessa função, como será visto na quinta seção.

Soma-se a isso o fechamento das escolas e creches, que fez com que as crianças também passassem a exigir mais atenção por parte da família.

Os idosos brasileiros são duplamente afetados pela pandemia:

- 76,6%⁷ dos óbitos pela Covid-19 em 2020 ocorreram entre eles, o que já levou a uma redução no tempo médio a ser vivido por todos os idosos de 1,9 ano;
- em relação ao trabalho, foram os que mais sentiram a sua perda. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre o último trimestre de 2019 e o terceiro de 2020, observou-se uma redução de 9,3% na força de trabalho idosa e de 10,2% no número de idosos ocupados. Para os não idosos, as respectivas reduções foram de 4,8% e 6,0%.

Este texto discute o impacto da pandemia nos idosos brasileiros e a sua interface com a família e as políticas públicas. Este foi dividido em mais cinco seções, além

5. Esta preocupação levou a que a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) elaborasse orientações para as pessoas que são cuidadoras, visando à prevenção do contágio, à promoção da saúde e à proteção aos direitos sociais tanto de quem é cuidado como de quem cuida (Groisman *et al.*, 2020). Além disso, a fundação foi a campo para levantar informações sobre as condições de saúde dos cuidadores de idosos, mas até a publicação deste periódico os resultados não foram divulgados. Ver: <<https://bit.ly/3440ljp>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3yy13Nk>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

7. Informações atualizadas em 29 dez. 2020. Ver: <<https://bit.ly/3ys2QmN>>.

desta apresentação. A segunda apresenta um breve perfil da morbidade e mortalidade dos idosos brasileiros, discutindo algumas diferenças por raça. A terceira apresenta um panorama sobre os idosos e suas famílias na pandemia. Por sua vez, as quarta e quinta seções discutem a questão dos cuidados e dos cuidadores. Por fim, a sexta tece os comentários finais.

Por população idosa, considera-se aquela composta por pessoas com 60 anos ou mais de idade, conforme estabelecido pela Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso.

As informações utilizadas são provenientes das Estatísticas do Registro Civil, da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019 do IBGE, da PNAD Contínua e da PNAD Covid-19, também do IBGE, de 2020.⁸

2 OS IDOSOS E A PANDEMIA

2.1 A multimorbidade

Taxas de mortalidade são fortemente afetadas pela idade, o que se acentua no caso da síndrome da Covid-19. Embora esta atinja populações de qualquer idade, em 2020, a doença incidiu de forma mais grave entre os idosos, pois a idade avançada é fortemente associada a doenças crônicas e incapacidades, embora esta relação não seja linear. Além disso, condições epidemiológicas, sociais, ambientais e políticas públicas também afetam essas taxas. Já existem evidências de que indivíduos com doenças crônicas pré-existent estão mais expostos ao risco de contrair a síndrome da Covid-19 de forma grave, o que sugere impactos diferentes da doença entre os idosos brasileiros.

Vários estudos mostram a alta prevalência de múltiplas morbidades na população idosa brasileira, o que sempre foi considerado um problema grave de saúde pública. Essa preocupação acentuou-se com a emergência da pandemia do coronavírus. Utilizando-se do Estudo Longitudinal de Saúde do Idoso (Elsi-Brasil), Nunes *et al.* (2020) encontraram uma associação entre a ocorrência de múltiplas morbidades e o risco de desenvolvimento de formas clinicamente graves da Covid-19 entre a população com 50 anos ou mais. Estes autores estimaram que pelo menos 34 milhões de indivíduos nessa faixa etária (cerca de 52%) experimentavam alguma das morbidades avaliadas, apontando para um contingente elevado de pessoas em risco de Covid-19 grave. Doenças cardiovasculares e obesidade foram as condições mais frequentes em ambos os sexos.

Isso foi observado em todas as regiões do país, apesar de diferenças relativas e absolutas na ocorrência dos problemas. Os grupos de menor escolaridade apresentaram uma prevalência mais alta de doenças crônicas e multimorbidade, o que

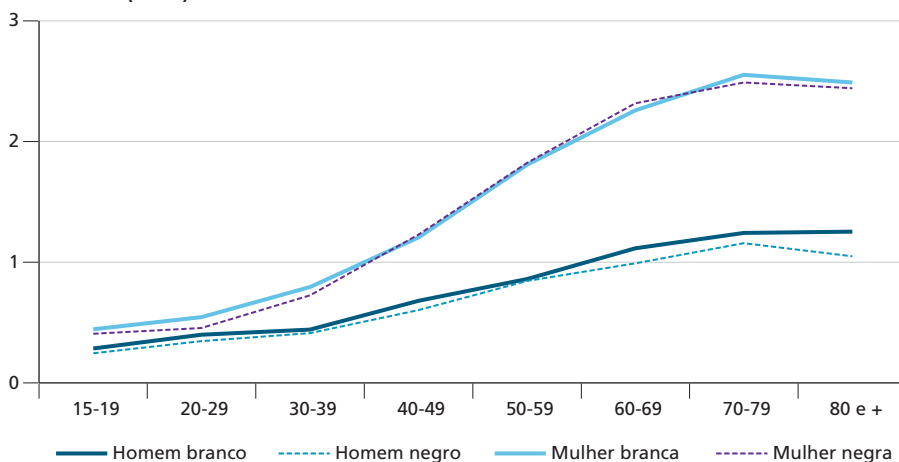
8. Para mais informações sobre a metodologia desta pesquisa, consultar IBGE (2020).

ressalta os efeitos das desigualdades sociais na saúde dos idosos brasileiros. Essas desigualdades tendem a aumentar no processo de pandemia e a afetar diferentemente as taxas de mortalidade. De acordo com o último Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde (MS) de 2020 (Brasil, 2020), referente à 52ª semana epidemiológica, cardiopatia e diabetes foram os principais fatores de risco para mortalidade por Covid-19 entre os idosos brasileiros até então.

Os idosos brasileiros declararam ter, em média, 1,8 doença crônica, sendo esta média mais elevada entre as mulheres, de 2,4 doenças. Assume-se que ter mais de uma doença significa múltipla morbididade; estima-se, portanto, que 16,8 milhões de idosos estavam nessa condição em 2019. Apresenta-se, no gráfico 1, o número médio de doenças crônicas investigadas pela PNS de 2019 para a população brasileira, por sexo e grupos de idade, segundo a cor/raça (população branca e negra, aqui incluídos os pretos e pardos). Chama-se a atenção para o fato de essa informação ser afetada pelo acesso aos serviços de saúde, o que provavelmente leva a uma subestimação do número de doenças reportadas pela população negra e pelos homens. Para um indivíduo saber que tem uma doença crônica, é preciso que um profissional de saúde lhe informe. Como as mulheres frequentam mais os serviços de saúde do que os homens, elas são mais propensas a serem diagnosticadas e a relatarem mais doenças. O mesmo raciocínio deve valer para brancos e negros.

GRÁFICO 1

Número médio de doenças crônicas, por sexo e grupo de idade, segundo cor/raça – Brasil (2019)



Fonte: PNS/IBGE, 2019.

Ressalta-se que a diferença mais expressiva nesse número é provocada pela idade e sexo, e não pela cor/raça. O número médio de doenças cresce com a idade e é significativamente maior entre as mulheres, independentemente da

raça. Poucas diferenças foram observadas quando esta variável foi considerada. É possível que a população negra tenha menos acesso a serviços de saúde, o que dificulta o seu diagnóstico.

As principais doenças crônicas que afetavam os idosos brasileiros, segundo a PNS de 2019, foram hipertensão, doença de coluna ou costas e diabetes. A tabela 1 apresenta essas informações desagregadas por sexo e cor/raça. Em relação aos indivíduos que reportaram ter hipertensão e diabetes, as maiores proporções foram observadas entre as mulheres não brancas. Na verdade, as mulheres, independentemente da cor, apresentam proporções mais elevadas de experimentar alguma doença crônica e, como se viu anteriormente, um número maior de doenças. A literatura aponta que elas, apesar de viverem mais que os homens, passam por um período maior experimentando doenças e fragilidades, quando comparadas aos indivíduos do sexo oposto.⁹

Ressalta-se, no entanto, que elas frequentam mais os serviços de saúde. O maior acesso a esses serviços pode lhes proporcionar maiores chances de manter as doenças sob controle – e, no caso de contraírem a Covid-19, estas ficam menos expostas ao risco de morte e de hospitalização.¹⁰ Comparando-se os homens por cor, observa-se que os negros apresentam uma prevalência mais elevada que os brancos de hipertensão e doenças de coluna e costas. Hipertensão e diabetes são doenças que atingem mais as mulheres negras, comparativamente às brancas.

TABELA 1

Proporção de idosos com doença crônica, segundo as cinco principais doenças, por sexo e raça – Brasil (2019)

	Homens		Mulheres	
	Brancos	Negros	Brancas	Negras
Hipertensão	48,0	50,6	57,0	65,5
Doença de coluna ou costas	24,1	27,0	35,4	35,2
Colesterol alto	20,4	19,3	33,6	32,1
Diabetes	19,6	18,1	19,2	23,7
Doença do coração	15,2	11,1	13,8	12,4

Fonte: PNS/IBGE, 2019.

9. Ver, por exemplo, Camarano, Pasinato e Lemos (2007); Camarano (2017); Guimarães e Andrade (2020), entre outros.

10. Segundo o Boletim Epidemiológico do MS nº 43 (Brasil, 2020), 56,1% das internações por Covid-19 no Sistema Único de Saúde (SUS) foram de homens, proporção semelhante à observada para os óbitos por Covid-19.

Esses dados vão ao encontro dos obtidos por Santos, Bessa e Xavier (2020) no que diz respeito às altas prevalências de hipertensão arterial e diabetes entre a população preta e parda. Esse estudo ressaltou, também, a importância dos derrames/acidentes vasculares cerebrais (AVCs) entre esse segmento populacional. Além disso, mostrou que as doenças cerebrovasculares e hipertensivas e a diabetes *mellitus* são as causas mais importantes de mortalidade em pessoas de cor negra no Brasil e nos Estados Unidos. Entre os brasileiros, as doenças cerebrovasculares foram mais associadas à pobreza em períodos precoces da vida; por sua vez, entre os norte-americanos, parecem estar associadas às situações de subdiagnóstico e subtratamento às quais eles estiveram submetidos. Esses dados sugerem que o fato de a hipertensão afetar mais os não brancos pode explicar a maior letalidade da Covid-19 nesse grupo. Em 2020, a mortalidade dos negros brasileiros foi 15,9% mais elevada do que a de brancos (Brasil, 2020).

Além das doenças crônicas, outros determinantes importantes para a incidência da síndrome da Covid-19 são: a densidade populacional; o tamanho e a composição do domicílio; as condições sanitárias; o acesso a serviços de saúde e testagem; as desigualdades regionais e sociais; a estrutura do mercado de trabalho; os programas sociais; a imunosenescência etc. (Nepomuceno *et al.*, 2020).

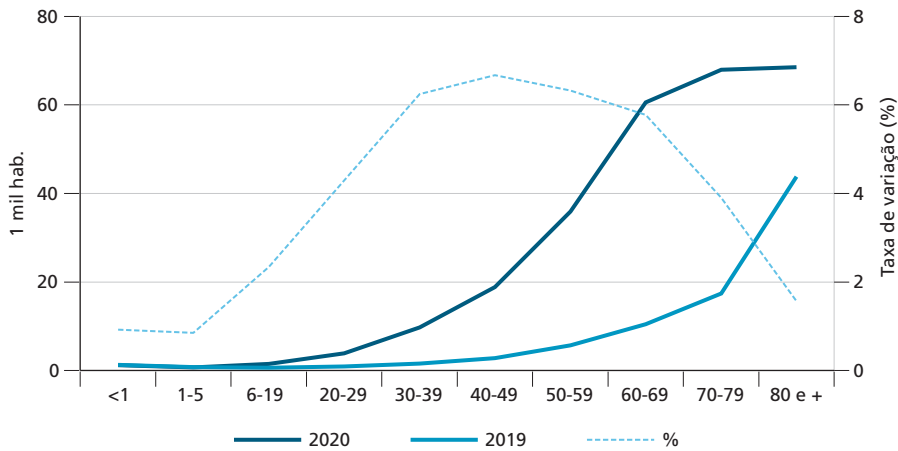
2.2 A sobremortalidade

É sabido que a população idosa é desproporcionalmente muito mais exposta a riscos de morte por síndromes respiratórias agudas graves (SRAGs) e, consequentemente, pela Covid-19 do que os demais grupos etários. Por exemplo, em 2019, de acordo com os dados do Datasus, cerca de 84% dos óbitos por SRAG ocorreram entre a população de 60 anos ou mais. Em 2020, essa proporção diminuiu para 73,9%, o que indica um crescimento de mortes por essa causa entre os mais jovens. Destes óbitos, 71,8% foram atribuídos à Covid-19 (Brasil, 2020).

Conforme mostra o gráfico 2,¹¹ observa-se um crescimento no número de óbitos por SRAG entre 2019 e 2020, em todas as idades, a partir dos 6 anos. O maior crescimento ocorreu no grupo etário de 30 a 59 anos, cerca de 6,5 vezes, como se pode ver na linha pontilhada, que mostra a taxa de variação. A partir dos 60 anos, a variação diminui, pois, conforme já se mencionou, a mortalidade dos idosos por SRAGs, como pneumonia, gripe, entre outras, é tradicionalmente alta.

11. Essas informações não foram disponibilizadas por sexo. O total de óbitos está por 1 mil hab.

GRÁFICO 2
Número de óbitos por doenças respiratórias graves agudas, por grupos de idade e taxa de variação – Brasil

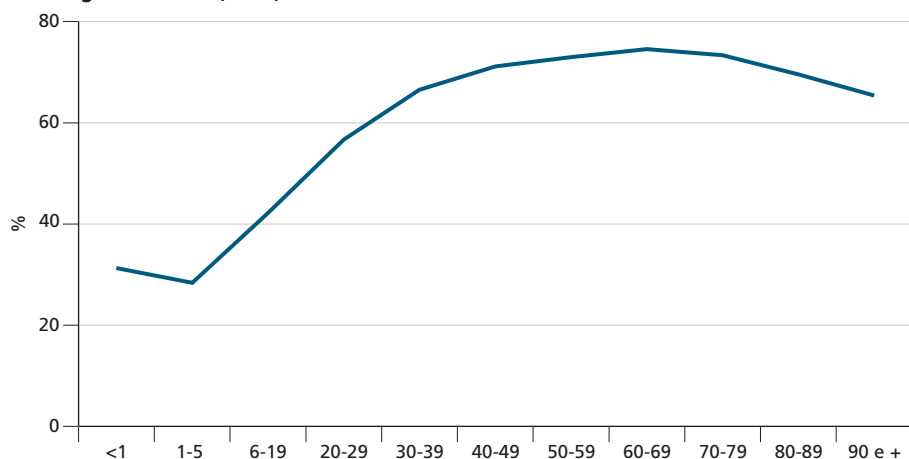


Fonte: Brasil (2020).

O gráfico 3 mostra a proporção de óbitos por Covid-19 em relação aos óbitos por SRAG, desagregados por grupos de idade. Pode-se observar que essas proporções crescem com a idade e alcançam o seu máximo nos grupos de 60 a 79 anos, que é quando se observa a maior proporção de óbitos por Covid-19 – quase a metade do total de óbitos ocorridos por esta causa em 2020. Chama-se a atenção para o fato de que a quantidade de mortes registradas por Covid-19 é subestimada, dadas as dificuldades apontadas para diagnósticos mais assertivos sobre contaminações. Por exemplo, do total de óbitos por síndrome respiratória publicado no Boletim Epidemiológico do MS nº 43, 27,6% não tinham especificação da causa e cerca de 1,0% estava sob análise.

GRÁFICO 3

Proporção de óbitos por Covid-19 no total de óbitos por síndrome respiratória aguda – Brasil (2020)



Fonte: Brasil (2020).

Os últimos dados de mortalidade desagregados por sexo e idade disponibilizados pelo Datasus são os de 2019. O total de óbitos apontados para todo o ano foi de 1.349.245. Em aproximados dez meses de pandemia (de 16 mar. 2020 a 29 dez. 2020), a Covid-19 matou 187.182 pessoas,¹² ou seja, cerca de 14% do total de óbitos ocorridos durante o ano de 2019. Quase dois terços desses óbitos (76,6%) ocorreram em indivíduos com 60 anos ou mais, dos quais 57,2% eram homens, apesar de as mulheres serem mais expostas a múltiplas morbidades, como já mencionado.

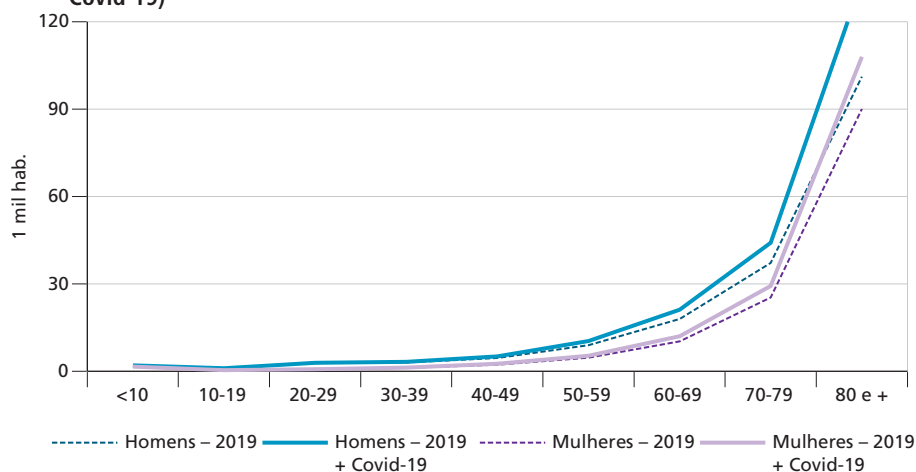
O gráfico 4 apresenta as taxas específicas de mortalidade por sexo e idade para 2019 e as de 2019 acrescidas das mortes provocadas pela Covid-19. Pode-se observar que as duas curvas (taxas) começam a se separar a partir dos 40 anos para homens e dos 30 anos para as mulheres. Para os homens, as diferenças crescem monotonicamente com a idade. Com relação às mulheres, esse padrão foi ligeiramente mais irregular, sendo a diferença máxima observada entre as mulheres no grupo etário de 60 a 69 anos.¹³ Essa maior diferença nas idades mais avançadas é reflexo da concentração de óbitos por Covid-19 nas idades mais avançadas.

12. Isso tudo sem contar as subnotificações. Informações extraídas do portal da Transparência do Cartório do Registro Civil, disponível em: <<https://bit.ly/3fDWOHi>>.

13. Chama-se a atenção para o fato de essas taxas serem afetadas pelo denominador (população), que é uma estimativa, e não uma contagem.

GRÁFICO 4

Taxas específicas de mortalidade, por sexo e idade – Brasil (2019 e 2019 + Covid-19)



Fontes: Datasus/MS; e Estatísticas do Registro Civil.

Barbosa *et al.* (2020) encontraram uma maior incidência e mortalidade por Covid-19 entre idosos nos estados mais pobres do Brasil. Os autores acreditam que isso possa ser devido ao uso de transporte público, ao maior número de moradores por domicílio, ao acesso precário ao saneamento básico, à baixa eficácia dos serviços de saúde e à dificuldade dos idosos e de seus familiares em manter o isolamento social sem perda importante da renda ou do trabalho.

De acordo com o Boletim Epidemiológico do MS (Brasil, 2020), a região Centro-Oeste foi a que apresentou maior incidência da Covid-19 no país, bem como de mortalidade, ao longo de 2020. Entre as Unidades da Federação (UFs), Roraima destacou-se pela maior incidência, e Rio de Janeiro e Distrito Federal, pela maior mortalidade. A maior mortalidade nestas duas últimas UFs pode ser reflexo do maior envelhecimento de suas populações. Além disso, o Distrito Federal recebe pacientes de seu entorno (Goiás).

Baqui *et al.* (2020) também encontraram mortalidade mais elevada na região Norte (efeito região) e entre a população preta e parda (efeito raça). Os autores levantaram a hipótese de que o efeito região pode ser resultado de uma prevalência mais elevada de multimorbidade nos estados mais pobres; e o efeito raça pode ser devido a padrões de imunidade diferenciados e menor acesso a serviços de saúde. Um estudo do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) analisou a variação da taxa de letalidade da doença no Brasil segundo variáveis demográficas e socioeconômicas.

Eles consideraram cerca de 30 mil casos notificados como Covid-19 até 18 de maio de 2020, disponibilizados pelo MS. Além disso, encontraram que pretos e pardos morreram por Covid-19 mais do que brancos no Brasil.¹⁴

O boletim do MS (Brasil, 2020) aponta que 41,9% dos óbitos atribuídos à Covid-19 ocorreram entre os negros e 36,6%, entre os brancos, ao longo de 2020. O restante dos óbitos ocorreu entre os asiáticos, indígenas e não informados. Dado que grande parte dos negros está localizada nos segmentos de renda mais baixa, suas condições de vida são mais precárias, com menos acesso a saneamento e habitação adequados que permitam a adoção de medidas mínimas de higiene e de isolamento social, quando necessárias. Além disso, em função do tipo de trabalho que realizam e pela necessidade de renda, muitos não podem deixar de trabalhar, tendo que usar o transporte público, o que os faz mais expostos ao vírus.

Chama-se a atenção para o fato de que grande parte da população negra é formada por pessoas que mantiveram o Brasil funcionando para que outras pudessem manter o isolamento e distanciamento, e foi a população mais afetada pela Covid-19. Essa situação também foi observada nos Estados Unidos e no Reino Unido, segundo matéria da BBC.¹⁵

Os óbitos pela Covid-19 já estão afetando o tempo vivido pelos brasileiros e o crescimento da população idosa no curto e médio prazo. Embora esses óbitos estejam concentrados nas idades avançadas, o aumento das taxas de mortalidade da população idosa já está provocando um impacto tanto na expectativa de vida ao nascer como na das demais idades, como se pode ver na tabela 2. Esta tabela apresenta os valores da expectativa de vida ao nascer, aos 50 anos, aos 60, aos 70 e aos 80 anos. Assumindo-se que o total de óbitos de 2020 é o mesmo de 2019, bem como a sua distribuição por sexo e idade, e considerando-se os óbitos registrados por Covid-19, estima-se uma redução na expectativa de vida ao nascer da população masculina de 2,0 anos. Essa redução só não foi mais elevada porque cerca de três quartos dos óbitos ocorreram entre a população com 60 anos ou mais; no entanto, ela afetou todos os grupos etários, inclusive o de 80 anos ou mais, cuja perda estimada é de cerca de 1,4 ano. O efeito medido para a população feminina é menor do que aquele para a masculina, pois, como se viu, as mortes por Covid-19 afetam mais os homens. Mesmo assim, a perda estimada para a expectativa de vida feminina ao nascer é de 1,8 ano e, entre as mulheres com 80 anos ou mais, é de 1,1 ano.

14. Disponível em: <<https://bbc.in/3hGsRsJ>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

15. Disponível em: <<https://bbc.in/3hGsRsJ>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

TABELA 2
Expectativa de vida ao nascer e nas várias idades – Brasil (2019 e 2019 + Covid-19)

Idade	Homens				Mulheres			
	2019 (anos)	2019 + Covid-19 (anos)	Diferença		2019 (anos)	2019 + Covid-19 (anos)	Diferença	
			Absoluta	Relativa (%)			Absoluta	Relativa (%)
0	73,2	71,2	2,0	2,8	80,5	78,7	1,8	2,2
50	29,6	27,6	2,0	6,7	33,9	32,2	1,7	4,9
60	21,9	20,1	1,8	8,3	25,3	23,7	1,5	6,1
70	15,2	13,6	1,6	10,4	17,5	16,1	1,3	7,7
80	9,9	8,5	1,4	13,8	11,1	10,0	1,1	10,2

Fontes: PNAD Contínua/IBGE; Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do MS (disponível em: <<https://bit.ly/3vxhGWo>>); Central de Informações do Registro Civil.

Elaboração da autora.

3 PANDEMIA, IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS

Não se tem dúvidas de que a pandemia do coronavírus está trazendo consequências devastadoras em termos de perdas de vidas humanas e de emprego, afetando as famílias de várias formas. Uma delas é a diminuição da renda de seus membros, seja pela morte ou pela perda de emprego em um momento de difícil acesso a um trabalho remunerado. A tendência esperada é a de um crescimento do número dessas mortes e do desemprego – neste último caso, mesmo depois da pandemia, o que terá um grande impacto nas famílias. Ainda que muitas atividades que ficaram suspensas voltem a funcionar com o fim da pandemia, dado o avanço tecnológico observado durante esta, o nível de emprego não deverá retomar patamares pré-pandemia.¹⁶

Vários estudos já mostraram a importância da renda dos idosos na renda das famílias brasileiras (Camarano, 2020b; 2017; Teixeira e Rodrigues, 2009; Camarano e Kalso, 2003; Barros, Mendonça e Santos, 1999; Saboia, 2004; Travassos, Coelho e Arends-Kuenning, 2020). De acordo com dados da PNAD Covid-19 de novembro de 2020, naquela data, em um terço dos 68,6 milhões de domicílios brasileiros se encontrava pelo menos um idoso residindo. Nesses domicílios moravam 65,9 milhões de pessoas – em média, 2,9 pessoas por domicílio –, das quais 35,3 milhões eram não idosos – número mais elevado do que o de idosos residentes – e 6,2 milhões tinham menos de 15 anos. Entre os não idosos, 15,2 milhões não trabalhavam, ou seja, 43,1% dos adultos residentes.

Chama-se a atenção para o fato de que as formas esperadas de arranjos familiares para famílias com idosos são do tipo casal sem filhos¹⁷ ou famílias unipessoais, ou seja, idosos morando sós. O estado conjugal é um determinante importante desses

16. Cita-se como exemplo o avanço do *e-commerce* e do teletrabalho.

17. Neste caso, um dos cônjuges pode ser não idoso.

arranjos, bem como a independência dos filhos, expressa pela saída de casa. Outro determinante é a autonomia física, mental e financeira, pelo menos dos chefes de família ou cônjuges. Quando essas situações não acontecem, a coresidência ou a ampliação das famílias pode ser uma estratégia utilizada para beneficiar tanto as gerações mais novas como as mais velhas.

Como mostra a tabela 3, 55,4% dos idosos brasileiros moravam com filhos, parentes, agregados ou empregados domésticos – estes três últimos estão classificados como outros. Essa proporção é ligeiramente mais alta entre as mulheres, 58,0%. Esses arranjos são chamados de continentes, porque têm uma estrutura familiar/domiciliar que teoricamente pode oferecer algum tipo de cuidado.¹⁸ A tabela 4 apresenta a distribuição etária dos moradores nos domicílios de idosos considerados continentes por tipo de arranjo. Observa-se que naqueles arranjos em que moram filhos, as pessoas de 15 a 59 anos constituem-se em mais da metade dos moradores. Essas seriam, supostamente, os “cuidadores” de idosos. Além disso, é expressiva a proporção de moradores nessa faixa etária em domicílios sem filhos. Nesse caso, acredita-se que se trate de cuidadores/empregadas domésticas, além de outros parentes, como irmãos, sobrinhos etc. Com exceção do arranjo homem ou mulher sozinhos e outros, a proporção de crianças aí residentes ultrapassa os 10%. Estas podem ser netos, sobrinhos ou mesmo filhos dos moradores adultos.

TABELA 3

Distribuição proporcional da população idosa, segundo o tipo de arranjo, por sexo – Brasil (nov. 2020)

Arranjos	Homem	Mulher	Total
<i>Não continentes</i>	21,1	23,4	44,6
Unipessoal	4,9	10,0	15,0
Casal sem filhos	16,2	13,4	29,6
<i>Continentes</i>	23,0	32,5	55,4
Casal sem filhos e outros	3,1	3,4	6,5
Casal com filhos e outros	14,4	11,1	25,6
Mãe com filhos e outros	0,8	10,9	11,7
Pai com filhos e outros	2,5	0,3	2,8
Mulher sozinha e outros	0,8	5,2	6,0
Homem sozinho e outros	1,4	1,4	2,8
Total	44,1	55,9	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

18. Se um dos cônjuges for não idoso, este arranjo deveria entrar no grupo de famílias não continentes; no entanto, os dados não permitiram essa desagregação.

TABELA 4

Distribuição proporcional das pessoas em domicílios continentais com idoso, por sexo e grupo de idade, segundo tipos de arranjo domiciliar – Brasil (nov. 2020)

Arranjo	< 15 anos		Entre 15-59 anos		60 anos e mais		Total
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Casal sem filhos	5,6	5,3	21,1	20,7	22,3	25,0	100,0
Casal com filhos	6,6	6,0	27,5	28,9	17,6	13,6	100,0
Mulher sozinha e outros	4,3	5,1	17,0	26,0	6,3	41,3	100,0
Mãe com filhos	6,8	6,8	29,5	27,9	1,9	27,1	100,0
Homem sozinho e outros	2,9	1,9	38,3	11,5	22,6	22,7	100,0
Pai com filhos	6,4	7,4	32,3	24,0	26,6	3,2	100,0

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Dois pontos são levantados aqui. O primeiro diz respeito ao fato de que cerca de 45% dos idosos moravam sozinhos ou apenas com o cônjuge, o que são arranjos chamados de “não continentais”, mais vulneráveis do ponto de vista de oferta de cuidados domiciliares. As mulheres predominam entre os idosos que moram sozinhos, o que pode ser atribuído ao fato de viverem mais que os homens e terem mais dificuldades para se recasarem no caso de viuvez ou divórcio. O outro ponto diz respeito aos outros 55% de idosos que residem em domicílios com não idosos, para quem o isolamento vertical para conter a difusão do coronavírus não teria eficácia.

O boletim Mercado de Trabalho nº 68 do Ipea (2020) mostrou que os rendimentos médios efetivos dos trabalhadores brasileiros apresentaram uma retração de 11,3% entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020. Mostrou, também, uma alta de 17,4% na população de 14 anos ou mais sem renda de trabalho entre fevereiro e junho (*op. cit.*). Isso, durante o período de interrupção do auxílio emergencial, tornou o orçamento das famílias mais dependente da seguridade social,¹⁹ ou seja, dos idosos. Esta prevê uma renda mensal vitalícia e, em 2019, beneficiava 77,2% dos idosos brasileiros²⁰ – em outras palavras, a seguridade reforçou a importância destes no sustento das suas famílias.

A principal fonte de renda dos domicílios estudados, aproximadamente 50%, vinha de pensões, aposentadorias e do BPC, conforme mostra a tabela 5. Outros 3,5% vinham do auxílio emergencial e 43,7%, da renda do trabalho. Está sendo considerada neste trabalho a unidade domiciliar como uma família, ou seja, a renda média domiciliar *per capita* representa a renda de uma família. Levando-se isso em conta, a eliminação da renda do trabalho pelo desemprego ou morte da pessoa que trabalhava leva a uma redução dessa renda para quase a metade, para R\$ 831,1.

19. Aqui considerados aposentadorias, pensões por morte e BPC.

20. Essa informação não está disponível para o ano de 2020.

Assim sendo, 83,7% da renda domiciliar passa a depender da seguridade social. O impacto da morte de um idoso aposentado ou pensionista leva a uma redução ainda maior na renda do domicílio, que cairia para R\$ 760,4 – cerca de 50%. A eliminação do auxílio emergencial resulta em uma redução da renda mensal domiciliar *per capita* de aproximadamente R\$ 52,00 reais, como visto na tabela 5.²¹ A contribuição do auxílio emergencial e do Programa Bolsa Família (PBF) nesses domicílios é baixa, provavelmente devido à estabilidade da renda da seguridade social e dos valores mais baixos do auxílio emergencial e do PBF.

TABELA 5

Composição da renda dos domicílios com idosos e renda mensal domiciliar *per capita* (RMDpc) – Brasil (nov. 2020)

Composição dos rendimentos	%	RMDpc da fonte (R\$)	RMDpc eliminado (R\$) ¹
Trabalho	43,7	644,5	831,1
Aposentadoria/pensão	47,1	695,6	780,0
PBF	0,1	11,1	1.464,5
BPC	1,3	1,4	1.474,2
Auxílio emergencial	3,5	19,5	1.456,1
Outros rendimentos ²	4,2	52,0	1.423,6
Total	100,0	1.475,6	N.A.³

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Notas: ¹ RMDpc eliminado refere-se a R\$ 1.475,6 menos os valores da coluna RMDpc da fonte.

² Outros rendimentos: doação, seguro desemprego, aluguel etc.

³ N.A. – Não se aplica

4 O CUIDADO COM IDOSOS

A Constituição Federal de 1988 deixa claro que apenas na impossibilidade de a família cuidar do idoso é que instituições especializadas devem ser consideradas uma alternativa de atendimento. Tal recomendação também está expressa na Política Nacional do Idoso (PNI), de 1994, no Estatuto do Idoso, de 2003, e perpassa a maior parte das normas no âmbito da saúde e da assistência social. Como consequência, a proporção de idosos residentes em instituições é muito baixa: cerca de 1% do total de idosos e 2,5% dos que tinham alguma dificuldade para as atividades básicas da vida diária (ABVDs). Cerca de um terço dos residentes têm autonomia para essas atividades (Camarano *et al.*, 2010).

Como consequência, a expansão das políticas de seguridade social, implementadas no país nas últimas décadas, concentrou-se nas transferências de renda, tendo a oferta de serviços de cuidados pelo Estado se restringido a ações específicas e

21. No momento da pesquisa, o auxílio emergencial era de R\$ 300,00.

pontuais de assistência à saúde. À família continua sendo atribuído o compromisso pelo cuidado prolongado no âmbito do domicílio. Inexiste uma política específica que determine os papéis atribuídos a ela e à rede de serviços públicos, tornando vulnerável tanto o idoso quanto o cuidador. Quando se pensa em cuidados para qualquer grupo populacional, observa-se que eles se dão em, pelo menos, duas esferas: a das relações interpessoais, que é ligada ao afeto e às obrigações; e a econômica, que diz respeito aos custos.

A literatura considera que os grupos populacionais que demandam cuidados de longa duração são aqueles que não têm capacidade para gerir o seu cotidiano em razão de alguma incapacidade ou limitação funcional, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Em geral, os idosos constituem-se nos maiores demandantes. No entanto, não é toda a população idosa que pode ser considerada demandante de cuidados – geralmente, são os muito idosos, ou seja, a população com 80 anos ou mais. Na população brasileira, este grupo é o que mais cresce, a despeito do “excesso” de mortalidade provocada pela Covid-19. Projeções populacionais apontam que esse contingente poderá passar dos aproximados quatro milhões contados pelo Censo Demográfico 2010 para valores próximos a 5,5 milhões em 2030.²²

Consequentemente, o número de idosos brasileiros que deverá necessitar de cuidados prolongados aumentará substantivamente. Camarano e Fernandes (2020) estimaram que 5,1 milhões de idosos estariam demandando cuidados em 2020. Traçando alguns cenários para 2030, os autores encontraram que esse número poderá passar para valores em torno de sete a oito milhões. Mesmo mantendo-se a atual capacidade de a família cuidar e a proporção de idosos institucionalizados, pode-se esperar um aumento de até 1,7 milhão de idosos que não estarão recebendo cuidado de nenhuma forma. A estimativa para 2020 é de 3,1 milhões de idosos com dificuldades para as ABVDs que não recebem cuidados (Camarano e Fernandes, 2020). Camarano (2017) mostrou que, em média, esses idosos passam 4,2 e 4,7 anos, homens e mulheres, respectivamente, necessitando de cuidados. É provável que esse tempo tenha aumentado, dadas as possíveis sequelas nos sobreviventes da Covid-19.

Quando se estima a demanda de cuidados por parte dos idosos, em geral, não se leva em conta aqueles que moram sozinhos ou que são apenas um casal de idosos, pois o critério comumente utilizado é a dificuldade para as ABVDs. Idosos que moram sozinhos podem não apresentar tais dificuldades, mas podem ter outras, como fazer compras, limpar casa, ir ao médico etc. Entre os idosos que moram sozinhos, dois terços são mulheres, em torno de cinco milhões – e a

22. Projeções da autora, incorporando os efeitos da sobremortalidade provocada pela Covid-19. As projeções do IBGE feitas em 2018 chegaram a um valor de 6,5 milhões.

pandemia está levando a que essa proporção aumente, dada a maior mortalidade masculina. Sumarizando, os idosos que moram sozinhos também devem ser alvo de políticas de cuidados.

De acordo com o Elsi-Brasil,²³ das pessoas que declararam necessitar de ajuda, 86,6% dos homens e 74,9% das mulheres a receberam. As proporções comparáveis levantadas pela PNS de 2013 foram de 80,6% e 80,0%, de homens e mulheres, respectivamente. Chama-se a atenção para o fato de que as duas pesquisas convergem ao apontar que 20% das pessoas que reportaram necessitar de cuidados não os recebem (Camarano, 2020a). As pesquisas também apontam uma proporção mais elevada de homens recebendo cuidados do que de mulheres, a despeito de as mulheres serem as principais cuidadoras, as que têm mais dificuldades para a vida diária e as que mais necessitam de ajuda.

As pesquisas PNS e Elsi-Brasil também convergiram quando encontraram que os principais cuidadores são familiares não remunerados. A PNS apontou que 88,8% dos homens e 80,2% das mulheres recebiam cuidados de familiares não remunerados, e o Elsi-Brasil encontrou que aproximadamente 90% da ajuda que os homens recebiam vinha de familiares que residiam no mesmo domicílio e não eram remunerados – no caso das mulheres, 85,1% (Camarano, 2020a). Duarte, Lebrão e Lima (2005) também encontraram uma baixa proporção de idosos fragilizados que vivia com um cuidador não familiar no município de São Paulo, 6,9%, em 2000.

Como mostra a tabela 6, dos homens que não recebiam ajuda (59,7%), aproximadamente a metade estava em arranjos do tipo casal sem filhos (29,1%), 21,1% moravam sozinhos (12,6%) e outros 27,6% moravam com filhos (16,5%). Proporcionalmente falando, ter outros no domicílio aumenta a probabilidade de cuidados. Por sua vez, de acordo com a tabela 7, entre as mulheres que não recebiam ajuda (55,5%), 45,6% moravam com filhos e 22,3% moravam sozinhas. Como no caso de homens, a presença de outros no domicílio parece aumentar a chance de receber cuidado. Sintetizando, ao contrário do que se esperaria, a não ajuda é maior nos domicílios que contavam com a presença de filhos, tanto para homens quanto para mulheres. Sendo assim, morar com filhos não é garantia de cuidados.

23. O Elsi-Brasil foi planejado e harmonizado com o *Health Retirement Study* (HRS) e seus congêneres nos diferentes continentes. Espera-se que seus resultados possibilitem avaliar a qualidade da experiência de cuidar dos outros e de si mesmo, respondendo à seguinte questão: quem são as pessoas que necessitam ou prestam cuidados aos brasileiros com 50 anos ou mais e com dificuldades em suas atividades cotidianas (Giacomin *et al.*, 2018)?

TABELA 6

Proporção de homens idosos com dificuldades nas atividades básicas, por arranjo domiciliar e tipo de ajuda recebida – Brasil (2013)

	Não recebe ajuda	Recebe ajuda	Total	Ajuda de:		
				Familiar não remunerado/outro não remunerado	Familiar remunerado	Cuidador contratado/ empregada doméstica
<i>Não continente</i>	36,2	12,0	48,2	10,2	1,2	1,6
Unipessoal	12,6	2,0	14,6	0,9	0,1	1,2
Casal sem filhos	23,6	10,0	33,6	9,3	1,1	0,4
<i>Continente</i>	23,5	28,3	51,8	25,5	3,0	1,2
Homem sozinho e outros	1,2	4,0	5,2	3,8	0,3	0,2
Mulher sozinha e outros	0,3	2,8	3,1	2,8	0,2	0,0
Casal sem filhos e outros	5,5	5,4	10,9	4,5	1,0	0,1
Casal com filhos	9,7	7,1	16,8	6,7	0,1	0,3
Casal com filhos e outros	4,1	6,3	10,4	5,0	1,3	0,0
Mãe com filhos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Mãe com filhos e outros	0,0	1,5	1,5	1,4	0,1	0,6
Pai com filhos	2,5	0,4	2,9	0,5	0,0	0,0
Pai com filhos e outros	0,2	0,8	1,0	0,7	0,0	0,0
Total	59,7	40,3	100,0	35,7	4,2	2,8

Fonte: PNS/IBGE.

Obs.: Outros: parentes e/ou agregados.

TABELA 7

Proporção de mulheres idosas com dificuldades nas atividades básicas, por arranjo domiciliar e tipo de ajuda – Brasil (2013)

	Não recebe ajuda	Recebe ajuda	Total	Ajuda de:		
				Familiar não remunerado/outro não remunerado	Familiar remunerado	Cuidador contratado/ empregada doméstica
<i>Não continente</i>	21,1	11,5	32,6	8,6	0,3	3,1
Unipessoal	12,4	5,4	17,8	3,4	0,1	2,3
Casal sem filhos	8,7	6,1	14,8	5,2	0,2	0,8
<i>Continente</i>	34,4	33,0	67,4	30,1	1,8	2,8
Mulher sozinha e outros	5,2	9,1	14,3	7,7	0,5	1,7
Homem sozinho e outros	1,2	2,8	4,0	2,9	0,0	0,5
Casal sem filhos e outros	2,6	2,4	5,0	2,2	0,3	0,1
Casal com filhos	4,7	1,0	5,7	1,0	0,1	0,0
Casal com filhos e outros	4,0	6,7	10,7	5,9	0,8	0,1

(Continua)

(Continuação)

	Não recebe ajuda	Recebe ajuda	Total	Ajuda de:		
				Familiar não remunerado/outro não remunerado	Familiar remunerado	Cuidador contratado/ empregada doméstica
Mãe com filhos	6,9	2,9	9,8	2,7	0,0	0,2
Mãe com filhos e outros	9,7	7,9	17,6	7,6	0,1	0,1
Pai com filhos e outros	0,1	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1
Total	55,5	44,5	100,0	38,7	2,1	5,9

Fonte: PNS/IBGE.

Obs.: Outros: parentes e/ou agregados.

Lima-Costa *et al.* (2016) encontraram diferenças no recebimento de ajuda por grupos socioeconômicos. Dado que o Brasil não dispõe de nenhuma política nacional para “ajudar a família” a cuidar dos seus idosos, o custo do cuidado familiar fica a cargo da família. Isso pode explicar a menor ajuda recebida pelos idosos situados nos extratos sociais mais baixos.²⁴

Paralelamente ao aumento da demanda por cuidados, tem-se assistido a uma redução acentuada na oferta de cuidadores familiares como consequência das mudanças nos arranjos das famílias. Além dessas, outras mudanças como a da nupcialidade e a do papel social da mulher, em um contexto de níveis de fecundidade de sub-reposição, levam a se pensar que, dificilmente, a família poderá continuar desempenhando o seu papel tradicional de cuidadora (Camarano e Kanso, 2010; Camarano, 2017). No caso da pandemia, assistiu-se, também, a uma redução dos cuidadores domiciliares, conforme será visto na próxima seção.

5 OS CUIDADORES

A pandemia da Covid-19 realçou a importância do cuidado não só para os idosos mas também para o cuidador, o que significa a necessidade de se pensar em políticas de cuidado de uma forma mais global.

Como o ato de cuidar sempre fez parte das sociedades ou da história das famílias, o cuidador era, quase sempre, um familiar, mais especificamente uma mulher, que voluntariamente ou por falta de opção cuidava de parentes mais idosos. Faz parte do contrato intergeracional os pais cuidarem dos filhos e estes, dos pais,

24. De fato, há algumas iniciativas pontuais do Estado, como as ILPIs públicas e o incentivo a algumas filantrópicas, como ajuda financeira, isenção de contribuições, cessão de profissionais do setor público etc. No entanto, a contribuição mais importante é o benefício da seguridade social, que tem sido a principal fonte de financiamento das ILPIs filantrópicas, além de representar uma parcela importante no orçamento dos domicílios onde residem. Isso acontece mesmo nos domicílios com idosos frágeis. Em muitos casos, aí se encontram adultos que não trabalham, mas que podem oferecer algum cuidado, o que leva a se pensar que se está assistindo a um sistema de transferências intergeracionais, intermediado pelas políticas sociais (Camarano, 2017).

quando envelhecerem. Isso está estabelecido na Constituição Federal brasileira de 1988, no art. 299, que estabelece que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade” (Brasil, 1988, art. 299).

O cuidado familiar é considerado um cuidado informal. É o mais importante para qualquer grupo populacional, especialmente crianças, idosos e pessoas com deficiência. Predomina em quase todo o mundo. É fundamentado em um contrato social, existente no âmbito do grupo de parentesco ou familiar, baseado em normas, obrigações e trocas entre as gerações. Isso requer que as políticas para idosos sejam elaboradas dentro de um contexto global de políticas de proteção para as famílias (Goldani, 2004). Chama-se a atenção para a situação de que não se pode tomar a solidariedade intergeracional como garantida. Ela deve ser construída permanentemente por meio de negociações, acordos, ajustes, contradições e conflitos (Pimentel, 2013). Um fator que pode afetar negativamente essa solidariedade é o discurso do envelhecimento ativo ou saudável. Este assume que os indivíduos têm obrigação de envelhecer de forma saudável para não se tornarem um peso para a sociedade e a família.

A maioria dos especialistas acredita que é melhor para os idosos frágeis serem cuidados por suas famílias. O cuidado formal tem um custo elevado. Essa visão assume que os cuidadores, especialmente as mulheres, não incorrem em custos financeiros ou emocionais na prestação de cuidados (Goldani, 2004); no entanto, na verdade, cuidar custa. Custa tempo, dinheiro, riscos para a saúde, isolamento social, acarreta perda de oportunidades, principalmente no mercado de trabalho, entre outros fatores. Como o cuidado familiar é realizado no ambiente doméstico, isso o torna socialmente invisível. Não é recompensado e não gera direitos sociais como o trabalho formal, considerado produtivo; como consequência, grande parte dos cuidadores são pobres.²⁵

A necessidade de cuidados afeta a oferta de trabalho das esposas e dos filhos, a demanda por habitação, a coresidência e produz barganhas na família. Além disso, tal necessidade afeta as transferências intergeracionais, como as heranças. O cuidado familiar gera grandes benefícios, tanto no âmbito público quanto no privado, mas gera custos para quem os pratica e pode, inclusive, ser um fator gerador de discriminações contra a mulher, principalmente no mercado de trabalho (Markuartu e Ansa, 2004).

25. Refere-se aqui a cuidadores não remunerados, e uma parte deles é composta por mulheres de classe média, por exemplo. Estimativas de Camarano (2014) apontam que 51,7% dos domicílios onde residem mulheres cuidadoras não remuneradas são pobres. Essa situação é reforçada pela necessidade de cuidar, o que, ao limitar a sua entrada no mercado de trabalho, limita as suas possibilidades de superação da pobreza em que vivem.

Um estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) feito em 2015 sobre a cobertura de cuidados de longa duração para pessoas idosas em 46 países selecionados destacou que o cuidado informal é a regra para idosos dependentes na maioria dos países avaliados. No entanto, o estudo chama a atenção para o fato de esse modelo não ser sustentável, pois, além das mudanças na família, os potenciais cuidadores informais também estão envelhecendo (Giacomin *et al.*, 2018).

É comum que as mulheres abandonem os estudos ou o trabalho para cuidar de familiares, o que pode implicar a sua baixa qualificação. O Elsi-Brasil demonstrou que um terço das pessoas que cuidam pararam de estudar ou trabalhar para cuidar e que as mulheres são as que mais prestam e as que menos recebem cuidados (Camarano e Fernandes, 2020). A combinação do trabalho fora de casa, mesmo que remoto, com as atividades de cuidar não é sustentável no longo prazo, pois afeta a produtividade das mulheres e, consequentemente, as possibilidades de progressão na carreira e até de manutenção do emprego.

De acordo com Giacomin *et al.* (2018), a maioria dos cuidadores familiares de idosos eram mulheres, 72,1%. Entre elas, predominavam as casadas, que sabiam ler, não receberam treinamento, não eram remuneradas e cuidavam todos os dias da semana. Isso reflete não só a insuficiência familiar, mas a insuficiência de políticas de cuidados que apoiem as famílias na sua necessidade de cuidar. As autoras também apontam que um terço das pessoas que cuidavam deixou de trabalhar ou estudar para fazê-lo, mas pouco mais de 6% recebeu algum tipo de treinamento para isso, e, quando receberam, foi de curta duração.

Essa situação aponta dois grupos potencialmente vulneráveis para a seguridade social: o de pessoas dependentes para o autocuidado, porque muito possivelmente encontram-se alijadas da vida produtiva; e o de familiares que não são remunerados para cuidar, mas precisaram deixar de trabalhar ou estudar para fazê-lo. Se esse padrão continuar, os cuidadores familiares permanecerão sem qualificação para o trabalho, não conseguirão contribuir para a seguridade social, terão comprometido a sua vida profissional e não contarão com qualquer tipo de apoio para continuar cuidando de outrem. Coloca-se, então, mais uma questão: quem cuidará deles no futuro?

A PNAD Contínua de 2019 levantou informações sobre pessoas que cuidam dentro ou fora do domicílio. Essas pessoas não cuidavam apenas de idosos. Na pesquisa, encontraram-se 45,1 milhões de pessoas, das quais cerca de 63% eram mulheres, 32,9% tinham mais de 60 anos e 22,5%, mais de 65 anos.

Dado que, historicamente e em todo o mundo, as atividades de cuidado são desempenhadas principalmente pelas mulheres desde a década de 1970, a literatura feminista analisa a questão do cuidado sob uma abordagem de gênero. A figura do cuidador não familiar ganhou destaque a partir da entrada do idoso

na agenda das políticas públicas, acadêmicas e de saberes especializados, como a disseminação/imposição de modelos para um bom envelhecimento e de discursos e manuais sobre “como cuidar” do idoso. A incorporação das ciências da saúde focou, em primeiro lugar, no próprio cuidador, considerando este um sujeito exposto a adoecimentos e a requerer apoios, cuidados e assistência à sua saúde física e mental (Groisman, 2015).

Groisman (2015) chama a atenção para o fato de que, nesse novo cenário, o cuidador aparece sem uma identidade própria, “na fronteira da formalidade e informalidade e na interseção entre a saúde e o social” (*op. cit.*, p. 82). Ele não é um profissional de saúde, mas precisa de ter uma qualificação específica diferente da de auxiliar de enfermagem. Poderia ser uma “empregada doméstica”, um “acompanhante” ou cuidadores informais, tais como familiares, amigos ou voluntários da comunidade, desde que bem orientados por cursos, palestras, manuais etc. (Caldas, 1998²⁶ *apud* Groisman, 2015).

No Brasil, dada a baixa participação do Estado nas políticas de cuidado, a formação dos cuidadores é fornecida, principalmente, por agências de prestação desse serviço e pelas instituições de longa permanência. De acordo com Guimarães e Hirata (2020), a carga horária requerida ou disponibilizada por essas instituições varia entre 25 a 90 horas, enquanto na França a duração é de cerca de um ano e no Japão, oscila entre quatro meses a três anos. Mais do que isso, neste último país, esse curso é reconhecido por instituições públicas da área de cuidado, o que certamente influi na qualidade do treinamento.

Reconhecida a necessidade de formação para a atividade de cuidar, passou-se à necessidade de definir o que seja um cuidador e lhe assegurar direitos sociais. A natureza e o conteúdo dessa ocupação foram definidos pela primeira vez em 2002, com a promulgação da nova Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). As atividades foram assim descritas: “Cuidam de bebês, crianças, jovens, adultos e idosos, a partir de objetivos estabelecidos por instituições especializadas ou responsáveis diretos, zelando pelo bem-estar, saúde, alimentação, higiene pessoal, educação, cultura, recreação e lazer da pessoa assistida” (Brasil, [s.d.]). Pequenas regulações têm sido feitas, como o estabelecimento de alguns direitos trabalhistas e padrões para a jornada de trabalho, dado que a regulamentação da atividade profissional não foi feita ainda pelo Estado brasileiro. Para Groisman (2015, p. 70), “a descoberta desse tipo de trabalhador sob a ótica de discursos de regulação é mais recente, e parece se confundir com a própria história, também recente, de descoberta do idoso enquanto consumidor de serviços e objeto de políticas”.

26. Caldas, C. P. Cuidador: sua instância de experiência. In: Caldas, C. P. (Org.). *A saúde do idoso: a arte de cuidar*. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p. 9-10.

A ausência de regulamentação para essa atividade leva a uma gama variada de relações e condições de trabalho. Apesar de a regulamentação ser necessária para a formalização, o fortalecimento e a valorização da atividade de cuidar, isso torna a prestação desse serviço mais onerosa para as famílias e idosos contratantes, pois estes não contam com nenhum tipo de ajuda por parte do Estado brasileiro (Groisman, 2015). Nos Estados Unidos, a legislação considera o cuidado domiciliar como uma forma de serviço doméstico sem os direitos sociais que outros trabalhadores desfrutam (Ventura-Dias, 2012). A não regulamentação implica, entre outras coisas, no desconhecimento do número total de cuidadores brasileiros.

Não obstante a não regulamentação, um estudo da OIT (2018) apontou que o trabalho de cuidado, seja de crianças, idosos ou pessoas com deficiência, constitui uma fonte importante de renda para as mulheres latino-americanas. Das 47 milhões de pessoas que desempenhavam essa atividade, cerca de 75% eram mulheres. O fato de o cuidado ser considerado um trabalho faz dele uma fonte de renda para o cuidador, diferenciando-o do cuidador familiar, que mistura as obrigações familiares com afeto e, muitas vezes, com sofrimento, pela situação de dependência do familiar. No geral, os cuidadores familiares apresentam uma escolaridade muito baixa, diferentemente dos das ILPIs (Guimarães e Hirata, 2020). Isso requer esforços para o aumento da escolaridade desse grupo.

Como já mencionado, a pandemia impactou o trabalho dos cuidadores domiciliares formais, especialmente das empregadas domésticas. Entre o último trimestre de 2019 e o último trimestre de 2020, cerca de 1,7 milhão de empregadas domésticas perderam o emprego, além de cerca de 145 mil cuidadores domiciliares.²⁷ Essa situação, além de afetar a oferta de cuidados, afeta a renda desses cuidadores. Ressalta-se também que, segundo o Boletim Epidemiológico do MS (Brasil, 2020), 5.176 cuidadores de idosos, crianças e pessoas com deficiência foram contaminados ao longo de 2020. Entre os cuidadores de idosos, quinze morreram.²⁸ Faz-se necessário, então, repensar o processo de trabalho desses profissionais.

As ILPIs, embora não tratadas aqui, também foram afetadas. Um estudo realizado no Brasil por Wachholz *et al.* (2020b) buscou informações com diversos órgãos e, diretamente, em mais de 250 instituições entre 14 de maio a 8 de setembro de 2020, encontrando uma taxa de letalidade de 23,3% entre os idosos aí residentes. Em muitas delas, os funcionários precisaram ser afastados e outros tiveram que ser contratados. Cerca de 65% dos gestores de ILPI afirmam que estão enfrentando problemas financeiros nesse período de pandemia (PAHO, 2020; Watanabe, Domingues e Duarte, 2020; Wachholz *et al.*, 2020a). As doações, no

27. São cuidadores de crianças, pessoas com deficiência e idosos, incluindo-se cuidadores do sexo masculino neste cálculo.

28. Chama-se a atenção para o fato de que estes dados devem estar subestimados, pois só entraram no levantamento aqueles cuidadores que o MS considerou como profissionais de saúde.

caso de ILPIs filantrópicas, caíram mais da metade. As ILPIs privadas lidam com a inadimplência, pois muitas pessoas perderam empregos ou rendimentos durante a pandemia. Daí a necessidade de o Estado cumprir seu papel de proteção social.

Considerando-se as taxas de transmissão e de letalidade da Covid-19 na população idosa do mundo e do Brasil e suas implicações em termos de negligência e abandono aos mais vulneráveis, um grupo de profissionais de saúde e pesquisadores se organizou em grupos de trabalho para propor à Comissão Parlamentar do Idoso na Câmara Federal dos Deputados orientações emergenciais para as ILPIs. Essas orientações devem ser dirigidas a gestores públicos, sociedade, conselhos de defesa de direitos dos idosos, conselhos de políticas públicas, órgãos profissionais de classe, mantenedores, proprietários, profissionais, familiares e residentes de ILPIs.²⁹

6 COMENTÁRIOS FINAIS: A VELHICE FICOU MAIS EVIDENTE

Preocupações com a velhice fazem parte da história da humanidade, e, embora as formas de expressá-las tenham variado no tempo e no espaço, pode-se falar de um denominador comum, que é a associação entre idade avançada e doenças, solidão, decrepitude, perda da vitalidade, da força e de papéis sociais. Essas preocupações têm ganhado mais visibilidade pelo crescimento acelerado desse grupo em curso desde a segunda metade do século XX. Chama-se a atenção para o fato de que grande parte da literatura sobre a velhice e o debate político que a acompanha são baseados em uma visão generalizada de que a população idosa é um grupo homogêneo, com experiências e necessidades comuns.

A partir dos anos 1980, a busca de uma nova visão sobre o envelhecimento ganhou força. A psicologia do envelhecimento passou a enxergar a multidimensionalidade do processo de envelhecer, incluindo a possibilidade de crescimento, recuperação e desenvolvimento de novas capacidades nas idades avançadas. As melhorias verificadas na qualidade de vida dos idosos foram acompanhadas de uma nova narrativa discursiva do envelhecimento (produtivo, saudável, bem-sucedido, positivo e ativo). Essa visão positiva ganhou ainda mais destaque com as políticas de envelhecimento ativo, que projetam ao extremo uma imagem de corpos sem idade, que podem suportar o peso de anos ou negá-los, o que chegou a ser chamado de “melhor idade”.

A pandemia está mudando vários paradigmas, e um deles foi o da velhice ativa, que, na verdade, é uma busca de negar ou encobrir o envelhecimento. Esta descortinou, novamente, a fragilidade dos idosos, tornou-os “grupo de risco”, reforçou a necessidade da solidariedade intergeracional e de cuidados para todas as pessoas que deles necessitem.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3unuU7v>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

No entanto, nem com a pandemia, que está resultando em altas taxas de mortalidade para essa população, o debate em torno da questão do cuidado avançou. A resistência em ampliá-lo pode ser resultado da sua aproximação com temas considerados “tabus” – como doença, invalidez, fragilidade e morte – e também das contradições entre modelos e concepções acerca do papel que o Estado deve ter, enquanto provedor de bem-estar para a sua população, em um momento de desequilíbrio fiscal.

Considerando-se que a dependência ou fragilidade de qualquer grupo populacional advém da falta de capacidade laboral e de autonomia para desempenhar as atividades do cotidiano, reconhece-se que o Estado brasileiro avançou no que diz respeito à provisão de uma renda mínima para a população que perde a capacidade laborativa pela idade. Contudo, a provisão de serviços de saúde e de cuidados formais ainda é uma questão não equacionada. Apesar disso, Camarano *et al.* (2010) e Camarano (2017) acreditam que o benefício da seguridade social seja um instrumento importante para garantir a provisão de cuidados para os idosos, sejam familiares ou institucionais. A pandemia reforçou, também, a importância dos idosos no sustento das famílias brasileiras. No caso da morte de um deles, pode-se esperar, em média, uma redução na renda mensal domiciliar de cerca de 50% (Camarano, 2020b).

Sintetizando, chama-se a atenção para a necessidade de políticas públicas que reconheçam o cuidado como uma necessidade e uma ocupação com direitos sociais. É reconhecida a importância da família no cuidado do idoso frágil, e essa ajuda vem ocorrendo sem a participação do Estado. Ao contrário, no caso de abandono ou negligência dos idosos pela família, esta é responsabilizada. Mesmo assim, ainda existe uma parcela crescente e grande de idosos frágeis que não recebem nenhuma ajuda. A omissão do Estado não considera as mudanças na família e o crescimento da população demandante de cuidados.

Reconhece-se que as pessoas demandam cuidados a vida toda; por isso, a política de cuidados deve abranger pessoas de todas as idades. Isso inclui a oferta de serviços de cuidados em ILPIs, que poderão ter diferentes graus de complexidade, mas também a possibilidade de assegurar cuidados no domicílio das pessoas, com estratégias de respiro para os cuidadores familiares, como forma de apoio às famílias que precisam continuar cuidando, mas também precisam estudar, trabalhar, viver. Salienta-se a importância de cuidados para o cuidador: de saúde, emocionais, financeiros, de inserção no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) etc.

Uma das possibilidades apontadas por Minayo (2021s) é que o cuidado ao idoso dependente deveria ser oficialmente incorporado pela saúde pública, o que requer previsão de financiamento das ações e estabelecimento de uma rede de suporte institucional. Dentro desta rede, pode-se incluir a Estratégia da Saúde da

Família. A autora também sugere que o cuidador informal deveria ser visto como um agente de saúde e receber orientações direcionadas para prestar um cuidado adequado ao idoso, incluindo medidas preventivas para evitar a dependência precoce.

Não se pode negar que a oferta de cuidados, seja formal ou informal, tem um forte componente de gênero. Essa tarefa tem sido de responsabilidade, principalmente, das mulheres, e elas não têm sido compensadas por isso. Apesar de a literatura apontar para um pequeno crescimento da participação de homens de diferentes idades na função de cuidar, no Brasil, essa participação ainda é muito reduzida em termos de horas dispendidas (Camarano e Fernandes, 2020). A situação ideal seria de homens e mulheres poderem compartilhar igualmente essa responsabilidade. Apesar de se reconhecer que uma divisão igualitária de tarefas não é uma proposta realista para o médio prazo, é importante que as políticas públicas definam a função de cuidar com neutralidade, com relação ao gênero do cuidador (WHO, 2002).

Sintetizando, a pandemia está afetando a vida das famílias pela morte, pela perda de trabalho, pela diminuição da renda das famílias e está destacando o papel dos idosos e das políticas públicas, em especial, da seguridade social: previdência, assistência e saúde.

Outras pandemias virão. Espera-se que, ao terminar a atual, em face da questão de selecionar as pessoas mais relevantes para compor a sociedade, por exemplo, na escolha de ocupação de leitos das unidades de terapia intensiva (UTIs), que se considere que *vidas idosas também importam*.

Para finalizar, espera-se que a pandemia deixe como legado, como salientado por Morin (2020), um contrato social renovado e ampliado, no qual sejam consideradas as especificidades das populações vulnerabilizadas (idosas, negras, moradoras de comunidades, por exemplo), tendo a saúde no centro.

REFERÊNCIAS

- BAQUI, P. *et al.* Ethnic and regional variations in hospital mortality from Covid-19 in Brazil: a cross-sectional observational study. **The Lancet Global Health**, v. 8, n. 8, p. E1018-E1026, 2020.
- BARBOSA, I. R. *et al.* Incidência e mortalidade por Covid-19 na população idosa brasileira e sua relação com indicadores contextuais: um estudo ecológico. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 23, n. 1, p. 1-11, 2020.
- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R.; SANTOS, D. Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. p. 221-249.

BRASIL. Ministério do Trabalho. CBO 5162-10: cuidador de idosos. **CBO MTE**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3yAcwvC>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3ytzNPO>>.

_____. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 77, 5 jan. 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2T5HlrI>>.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial**, p. 1, 3 out. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3hWnpBU>>.

_____. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial**, Brasília, n. 43, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3oRyiXu>>.

CAMARANO, A. A. Quanto custa cuidar da população idosa dependente e quem paga por isto? In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 605-623.

_____. **Cuidados para a população idosa: demandas e perspectivas**. 2017. Mimeografado.

_____. **Cuidados para a população idosa e seus cuidadores: demandas e alternativas**. Brasília: Ipea, 2020a. (Nota Técnica, n. 64).

_____. **Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?** Brasília: Ipea, 2020b. (Nota Técnica, n. 81).

CAMARANO, A. A. *et al.* As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 187-212.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. **Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara-Kogan, 2020. No prelo.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **Famílias com idosos: ninhos vazios?** Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 0950).

_____. Como as famílias brasileiras estão lidando com idosos que demandam cuidados e quais as perspectivas futuras? A visão mostrada pelas PNADS. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 93-122.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T.; LEMOS, V. R. Cuidados de longa duração para a população idosa: uma questão de gênero? *In*: NERI, A. L. (Org.). **Qualidade de vida na velhice**: enfoque multidisciplinar. Campinas: Alínea, 2007.

DUARTE, Y. A. de O.; LEBRÃO, M. L.; LIMA, F. D. de. Contribuição dos arranjos domiciliares para o suprimento de demandas assistenciais dos idosos com comprometimento funcional em São Paulo, Brasil. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 17, n. 5/6, p. 370-378, 2005.

GAO C. *et al.* Association of hypertension and antihypertensive treatment with Covid-19 mortality: a retrospective observational study. **European Heart Journal**, v. 41, n. 22, p. 2058-2066, 2020.

GIACOMIN, K. C. *et al.* Cuidados e limitações funcionais em atividades cotidianas – Elsi-Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, p. 1s-12s, 2018.

GILISSEN, J. *et al.* International Covid-19 palliative care guidance for nursing homes leaves key themes unaddressed. **Journal of Pain and Symptom Management**, v. 60, n. 2, p. e56-e69, 2020.

GOLDANI, A. M. Relações intergeracionais e reconstrução do Estado de bem-estar: por que se deve repensar essa relação para o Brasil? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 211-250.

GROISMAN, D. **O cuidado enquanto trabalho**: envelhecimento, dependência e políticas para o bem-estar no Brasil. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

GUIMARÃES, N. A.; HIRATA, H (Org.). **El cuidado en América Latina**: mirando los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Buenos Aires: Fundación Medifé Edita, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, abr. 2020.

LIMA-COSTA, M. F. *et al.* Socioeconomic inequalities in activities of daily living limitations and in the provision of informal and formal care for noninstitutionalized older Brazilians: National Health Survey, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 137-145, 2016.

MARKUARTU, J. J. I.; ANSA, T. A. Inauguración. *In*: EMAKUNDE – INSTITUTO VASCO DE LA MUJER; FSE – FONDO SOCIAL EUROPEO. (Org.). **Congreso Internacional Sare 2003**: “cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado”. Vitoria-Gasteiz: Emakunde; FSE, 2004. p. 7-11. (Jornadas, n. 18).

MINAYO, C. de S. Cuidar de quem cuida de idosos dependentes: por uma política necessária e urgente. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 26, n. 1, p. 7-15, 2021.

MORIN, E. Um festival de incertezas. **Espiral**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 5-12, 2020.

NEPOMUCEMO, M. R. *et al.* Besides population age structure, health and other demographic factors can contribute to understanding the Covid-19 burden. **PNAS**, v. 117, n. 25, p. 13881-13883, 2020.

NUNES, B. P. *et al.* Multimorbidade e população em risco para Covid-19 grave no Estudo Longitudinal da Saúde dos Idosos Brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 1-12, 2020.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Care work and care jobs for the future of decent work**. Genebra: ILO, 2018.

PAHO – PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. **Policy brief**: the impact of Covid-19 on older persons. [s.l.]: United Nations. May, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wuY5ah>>.

PIMENTEL, L. **Filho és, pai serás...**: cuidar de pessoas idosas em contexto familiar. Lisboa: Coisas de Ler, 2013.

SABOIA, J. Benefícios não contributivos e combate à pobreza de idosos no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 353-410.

SANTOS, C. de S. dos; BESSA, T. A. de; XAVIER, A. J. Fatores associados à demência em idosos. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 603-611, 2020.

TEIXEIRA, S. M.; RODRIGUES, V. da S. Modelos de família entre idosos: famílias restritas ou extensas? **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 12, n. 2, p. 239-254, 2009.

TRAVASSOS, G. F.; COELHO, A. B.; ARENDS-KUENNING, M. P. Os idosos no Brasil: transição demográfica, perfil e condição socioeconômica. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 37, e0129, p. 1-27, 2020.

VENTURA-DIAS, V. Notes on ageing, living arrangements and elderly women in Brazil. *In*: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE, 2012, Barcelona. **Proceedings...** Barcelona: The International Association for Feminist Economists, 2012.

WACHHOLZ, P. A. *et al.* Enfrentamento a pandemia de Covid-19 por parte dos gestores de instituições de longa permanência para idosos na América Latina. **Scielo Preprints**, 24 jul. 2020a. (Health Sciences).

WACHHOLZ, P. A. *et al.* Ocorrência de infecção e mortalidade por Covid-19 em residenciais para idosos no Brasil. **Scielo Preprints. Health Sciences**, ago. 2020b.

WATANABE, H. A. W; DOMINGUES, M. A. R. da C.; DUARTE, Y. A. de O. Covid-19 e as instituições de longa permanência para idosos: cuidado ou morte anunciada? **Geriatrics, Gerontology and Aging**, v. 14, n. 2, p. 143-145, 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Current and future long care needs**: an analysis based on the 1990 WHO study. Paris: WHO, 2002.

PANDEMIA DE COVID-19 E FAMÍLIAS: IMPACTOS DA CRISE E DA RENDA BÁSICA EMERGENCIAL¹

Débora Freire Cardoso²

Edson Domingues³

Aline Magalhães⁴

Thiago Simonato⁵

Diego Miyajima⁶

1 APRESENTAÇÃO

Mesmo antes dos impactos econômicos negativos decorrentes do espalhamento da pandemia de Covid-19, a economia brasileira já apresentava dificuldades no processo de recuperação econômica, com baixo crescimento e dificuldades de reaquecer o mercado de trabalho. No fim de 2019, a taxa de desemprego era de 11,9%. Com a chegada da pandemia e os impactos diretos e indiretos que a acompanharam (queda da demanda, paralisação de atividades produtivas, redução de investimentos, queda no comércio mundial e redução de exportações, instabilidade nos mercados financeiros), o produto interno bruto (PIB) apresentou retração de 4,1% e o desemprego aumentou para 13,5% em 2020.

Uma questão importante a se analisar e, em geral, pouco destacada é que a queda no emprego afeta indivíduos ou famílias de forma heterogênea, dada a desigualdade que marca o mercado de trabalho brasileiro, a inserção dos indivíduos nesse mercado, o perfil de rendimentos setoriais e sua distribuição. Com a pandemia de Covid-19, tornou-se imprescindível avaliar como se dão esses efeitos para o estabelecimento de ações de enfrentamento por parte do poder público.

Diante da crise econômica decorrente da pandemia, vários países adotaram políticas emergenciais para minimizar seus efeitos socioeconômicos, além de aumentarem os gastos na área da saúde (gastos em equipamentos, capacidade hospitalar e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/notadepoliticassocial2>

2. Professora no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada (Nemea) do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG.

3. Professor no Departamento de Ciências Econômicas da UFMG. Pesquisador no Nemea/Cedeplar/UFMG.

4. Professora no Departamento de Ciências Econômicas da UFMG. Pesquisadora no Nemea/Cedeplar/UFMG.

5. Doutorando em Economia no Cedeplar/UFMG.

6. Doutorando em Economia no Cedeplar/UFMG.

pesquisa e desenvolvimento – P&D), para atender à demanda dos infectados. Grande parte das medidas aplicadas internacionalmente estão alicerçadas em transferências diretas de renda ou benefícios/subsídios temporários no pagamento de salários, além de outras medidas para preservar emprego e renda, tais como licenças remuneradas para contaminados pela Covid-19 e subsídios e créditos como auxílio às empresas.⁷

Auxílios emergenciais de renda foram implementados em vários países. No Brasil, a medida de auxílio de renda emergencial para os mais vulneráveis aos efeitos da pandemia foi aprovada pelo Congresso Nacional em março de 2020 e foi sancionada pelo Planalto em abril do mesmo ano. O auxílio emergencial incluía, entre os elegíveis ao benefício, trabalhadores informais, autônomos, trabalhadores temporários, microempreendedores individuais, além de beneficiários dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família (BF). O benefício de R\$ 600 foi definido inicialmente por três meses, mas foi prorrogado até dezembro de 2020: até setembro, no valor de R\$ 600; e de outubro a dezembro, no valor de R\$ 300. Eram elegíveis ao recebimento pessoas maiores de 18 anos, com renda de até meio salário mínimo (SM) *per capita* ou renda familiar de até três SMs, limitado a duas cotas por família, sendo que as mulheres provedoras de famílias monoparentais podiam receber duas cotas do auxílio. À exclusão do BF, o indivíduo não poderia ter benefício previdenciário ou assistencial.

Algumas estimativas divulgadas por pesquisadores da área de economia social, como Komatsu e Menezes-Filho (2020), Souza *et al.* (2020) e Casalechi (2020), estimaram o impacto do programa: em geral, foi feita uma análise de projeção dos potenciais beneficiados, do custo e do montante que o benefício poderia chegar – em alguns casos, mensurando-se o efeito direto das transferências na renda das famílias. Entretanto, carecem de análise as repercussões dessa medida na economia brasileira, em termos agregados e setoriais, captando, além dos efeitos diretos proporcionados, os impactos indiretos no consumo, no emprego e na atividade econômica. Além disso, é importante conhecer de que forma se reverberam e se distribuem na economia os resultados indiretos nas famílias, nos diferentes agregados econômicos e na própria arrecadação do governo de uma política de transferência que, por sua magnitude, teve grande impacto sobre a pobreza e a desigualdade.

São dois os objetivos deste trabalho: i) avaliar como cenários de contração econômica e consequente queda no emprego impactam as famílias por classes de renda; e ii) projetar o impacto do auxílio emergencial nas famílias e na economia.

Para cumprir com esses objetivos, utilizou-se um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) para o Brasil com dinâmica recursiva e periodicidade trimestral. Esse modelo é uma adaptação do modelo *Brazilian Social Accounting – General*

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3vp9b0q>>. Acesso em: 1º maio 2020.

Equilibrium Model for Income Generation, Households and Transfers (Bright), apresentado em Cardoso (2016; 2020). O modelo utilizado neste trabalho está especialmente capacitado para questões relacionadas a transferências, tributação, além de geração, apropriação e distribuição da renda na economia brasileira, como em Cardoso (2016; 2020). Além disso, traz modificações, como a adaptação da teoria, e banco de dados em uma abordagem trimestral, como usado em outros artigos que analisam impactos de epidemias (Arndt e Lewis, 2001; Dixon *et al.*, 2010; Geard *et al.*, 2016). Para atender ao primeiro objetivo, projetaram-se os impactos de queda em 0,1% sobre o emprego da economia brasileira sobre a renda disponível das famílias, por onze classes de renda. A queda *ad hoc* de 0,1% possibilita que se estabeleça um parâmetro em relação à distribuição dos impactos na renda familiar. Em seguida, estimou-se o público-alvo do auxílio emergencial segundo os critérios de elegibilidade do programa, utilizando dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, e simulou-se a inserção do auxílio, avaliando seus impactos.

2 MODELO DE EQUILÍBRIO GERAL COMPUTÁVEL

Os modelos de EGC têm sido recorrentemente adotados como uma alternativa para as análises com foco na estrutura de geração e distribuição da renda e sua interação com o sistema econômico. A grande vantagem desses modelos em relação a métodos de equilíbrio parcial é sua capacidade de conectar os aspectos microeconômicos e macroeconômicos, considerando conjuntamente os efeitos no comportamento dos agentes e nos equilíbrios dos mercados. Assim, trata-se de um escopo metodológico adequado ao problema de pesquisa, uma vez que, nesse tipo de abordagem, a distribuição de renda impacta e é impactada por alterações na produção, na estrutura de composição setorial e em variáveis macroeconômicas, como preço e rentabilidade de fatores. Naturalmente, a utilização de um modelo EGC implica adotar outras hipóteses simplificadoras, como comportamento otimizador dos agentes (setores e famílias), retornos constantes de escala, equilíbrio em mercados competitivos, ausência de mercado monetário, de externalidades e de incerteza. Entretanto, as aplicações desses modelos têm se mostrado bastante adequadas às análises de políticas econômicas, principalmente porque é um método capaz de, a partir das relações estruturais da economia, modelar explicitamente os mercados de bens e fatores, de modo que salários, preços e renda sejam determinados endogenamente (Bourguignon e Silva, 2003; Muniz, 2008).

O modelo utilizado é denominado Bright e conta com diversos elementos para análise dos impactos de transferências de renda às famílias e dos temas relacionados à distribuição de renda. Trata-se de um modelo EGC multiproduto com elementos de dinâmica recursiva (*backward looking*), especificado trimestralmente,

calibrado a partir de uma Matriz de Contabilidade Social (MCS) com onze famílias representativas definidas por classes de renda. Essa matriz reúne dados provenientes das matrizes de insumo-produto estimadas pelo Núcleo de Economia Regional e Urbana (Nereus) da Universidade de São Paulo – USP (Guilhoto e Sesso Filho, 2010), das Tabelas de Recursos e Usos (TRUs) e das Contas Econômicas Integradas (CEIs) do Sistema de Contas Nacionais – SCN⁸ e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009 (IBGE, 2011).⁹ É um modelo com ano base em 2008, especialmente estruturado para interconectar os fluxos de renda entre os setores produtivos, as onze famílias e os demais setores institucionais (governo, empresas, resto do mundo) da economia brasileira.

O Bright segue a tradição australiana em modelos EGC e foi construído com base nas estruturas teóricas dos modelos *Brazilian Dynamic General Equilibrium* – Bridge (Domingues *et al.*, 2014) e *Philippines General Equilibrium* – Philgem (Corong e Horridge, 2012; Corong, 2014). Ambos são modelos do tipo Johansen, formulados como um sistema de equações linearizadas e solucionadas pelo *software* Gempack (Harrison e Pearson, 1994), o qual permite acessar as soluções como taxas de crescimento. A especificação aplicada do modelo é composta por blocos de equações que determinam relações de oferta e demanda, derivadas de hipóteses de otimização e condições de equilíbrio de mercado (*market clearing*).

A demanda familiar de cada família representativa é especificada a partir de funções de utilidade não homotéticas Stone-Geary (Peter *et al.*, 1996). Essa especificação divide o consumo dos bens e serviços em parcelas de “luxo” e “subsistência”, reservando uma parcela fixa do gasto em subsistência e uma parcela residual em “gasto de luxo”, o que permite que modificações na renda causem modificações diferenciadas no consumo dos produtos, daí seu caráter não homotético. Na composição do consumo do produto entre doméstico e importado, utilizam-se funções de elasticidade de substituição constante (CES), com base em elasticidades de *Armington*.

Uma característica distinta do modelo Bright que atende aos requisitos para sua aplicação à temática deste trabalho é a especificação dos dispêndios familiares – tanto do consumo das famílias como das demais despesas – e dos rendimentos em suas diversas fontes, por onze grupos de classes de renda. Os dados para essa especificação são provenientes da combinação de dados do SCN, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com informações da POF 2008/2009, também do IBGE, mantendo a consistência do SCN.

8. Ver dados de 2015, disponíveis em: <<https://bit.ly/2UcOya8>>.

9. Mais informações sobre o modelo Bright e a MCS utilizada na calibração do modelo podem ser encontradas em Cardoso (2016; 2020).

As características das onze classes de renda segundo faixas de SM podem ser visualizadas na tabela 1. Cerca de 60% das famílias brasileiras estão concentradas nas quatro primeiras faixas de renda. Pode-se dizer, portanto, que mais da metade da população representada pela POF se encontra no estrato inferior, em termos do nível de renda (dividindo-se em três grupos). O grupo de famílias de maior nível de renda, H11, possui renda média expressivamente mais elevada que os demais, sendo duas vezes maior que a renda média do grupo imediatamente anterior, H10. É possível observar que, quanto maior a renda média do grupo, mais heterogêneo ele é em termos de renda, conforme mostra a coluna do desvio-padrão.

TABELA 1

Tipologia das famílias segundo faixas de renda em termos de salário mínimo

Famílias	Faixas salariais (SM)	Número de famílias	Número de indivíduos	Participação das classes no total (%)	Renda média (R\$)	Desvio-padrão (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)
H1	0-1	3.080.421	9.570.064	5,3	290	95	17	415
H2	1-2	9.328.288	28.538.968	16,1	627	121	416	830
H3	2-3	10.036.874	31.959.056	17,4	1.028	118	831	1.244
H4	3-5	12.949.710	43.599.263	22,4	1.621	237	1.248	2.070
H5	5-6	4.079.336	13.977.026	7,1	2.278	116	2.076	2.490
H6	6-8	5.542.898	18.714.398	9,6	2.856	245	2.492	3.310
H7	8-10	3.391.460	11.848.384	5,9	3.727	253	3.330	4.142
H8	10-15	4.185.498	14.566.335	7,2	5.049	601	4.164	6.201
H9	15-20	1.989.700	7.043.100	3,4	7.134	626	6.235	8.300
H10	20-30	1.678.417	5.517.373	2,9	10.057	986	8.450	11.995
H11	Acima de 30	1.554.002	5.185.330	2,7	19.934	11.953	12.480	82.370

Fonte: POF 2008/2009 (IBGE, 2011).
Elaboração dos autores.

3 SIMULAÇÃO E RESULTADOS

Como forma de se entender o impacto heterogêneo capturado pelo modelo de quedas de emprego e de renda, estabeleceu-se uma simulação ilustrativa dos efeitos contracionistas da economia sobre as classes de renda. Assim, hipoteticamente, reduziu-se em 0,1% o emprego da economia brasileira, e, a partir desse choque, o modelo calculou o impacto sobre a renda disponível das famílias em onze classes de renda (tabela 2).

Essas projeções apontam que a queda de -0,14% no PIB se relaciona à queda de -0,1% no emprego na economia brasileira, o que teria um efeito de -0,117% na renda disponível das famílias. Esses resultados podem ser usados

para parametrizar outros cenários de queda de atividade. Por exemplo, a queda de 1% no emprego se relacionaria a -1,4% no PIB e -1,1% na renda disponível. Mais importante que esses números é o resultado de cenários recessivos sobre os diferentes grupos de famílias.

TABELA 2

Efeito na renda disponível das famílias, por classe de renda, dada a queda de 0,1% no emprego
(Em %)

Famílias	2020
H1	-0,140
H2	-0,140
H3	-0,131
H4	-0,118
H5	-0,117
H6	-0,115
H7	-0,107
H8	-0,108
H9	-0,112
H10	-0,117
H11	-0,122
Total	-0,117

Fonte: Resultados das simulações.

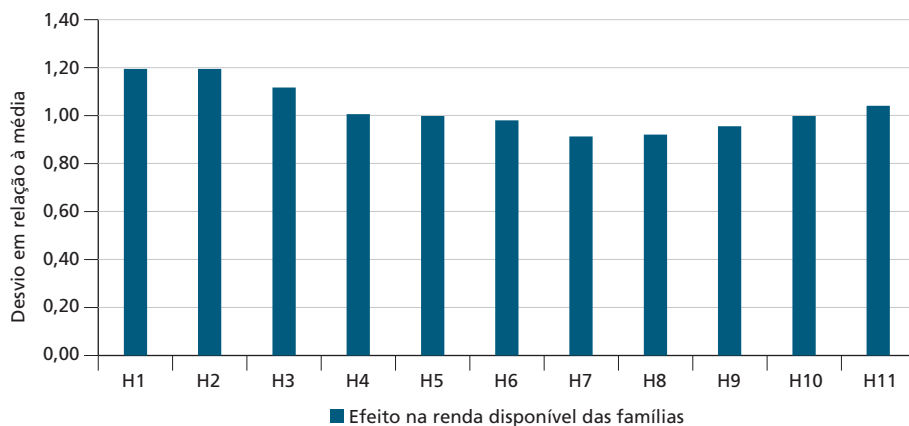
Elaboração dos autores.

Obs.: H1 – 0 a 1 SM; H2 – 1 a 2 SMs; H3 – 2 a 3 SMs; H4 – 3 a 5 SMs; H5 – 5 a 6 SMs; H6 – 6 a 8 SMs; H7 – 8 a 10 SMs; H8 – 10 a 15 SMs; H9 – 15 a 20 SMs; H10 – 20 a 30 SMs; H11 – acima de 30 SMs.

Analisando-se o efeito em cada classe de renda em relação ao efeito médio, no entanto, observa-se que famílias mais pobres (H1 e H2) têm efeito negativo 20% maior que a média (gráfico 1): efeito em relação à média de 1,20 para H1 e H2. Famílias de classes média e alta tendem a perder menos e próximo à média (efeito no gráfico mais próximo de 1). Esses resultados estão associados à maior inserção informal das famílias de classes mais baixas no mercado de trabalho e do perfil setorial dessa inserção, que se dá, em grande parte, no setor de serviços. Como se sabe, o setor de serviços é um dos mais impactados pela crise, além de ser um trabalho, em geral, mais intensivo, o que faz com que o emprego nesse setor seja bastante afetado em crises.

GRÁFICO 1

Efeito na renda disponível das famílias, por classe de renda, em relação à média



Fonte: Resultados das simulações.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. H1 – 0 a 1 SM; H2 – 1 a 2 SMs; H3 – 2 a 3 SMs; H4 – 3 a 5 SMs; H5 – 5 a 6 SMs; H6 – 6 a 8 SMs; H7 – 8 a 10 SMs; H8 – 10 a 15 SMs; H9 – 15 a 20 SMs; H10 – 20 a 30 SMs; H11 – acima de 30 SMs.

2. Média normalizada para 1. Valores acima de 1 são maiores que a média; abaixo de 1, menores que a média.

Esses resultados mostram a necessidade de se pensar em ações de enfrentamento focalizadas nos mais pobres, que absorvem o efeito mais pronunciado de uma redução da atividade econômica e, consequentemente, do emprego. Para além dos efeitos mostrados pelos resultados do modelo, há de se considerar a maior vulnerabilidade das classes mais baixas de renda, que dependem fundamentalmente de transporte público, vivem em condições precárias e têm menor acesso a serviços de saúde.

Para a simulação do auxílio emergencial, adaptou-se o modelo para cenários trimestrais. Na operacionalização do modelo, primeiramente, definiu-se um cenário-base trimestral de 2020 a 2021, com taxa de crescimento de 2% ao ano (a.a.).¹⁰ Definido esse cenário, o modelo reproduz a dinâmica de todas as variáveis dependentes, como consumo, renda e transferências recebidas pelas famílias, atividade setorial, preços relativos e utilização de fatores produtivos.

10. A operacionalização dos modelos EGC de dinâmica recursiva envolve a definição de dois cenários: o cenário de referência e o cenário de política. A elaboração de um cenário-base ou *confractual* é um componente importante em uma simulação, quando se utiliza um modelo dinâmico. Tal construção possibilita visualizar duas trajetórias para cada variável de interesse: uma trajetória que mostra como a variável iria mudar ao longo do tempo, não considerando a questão que se deseja estudar; e uma trajetória de como a variável se comportaria com a política em vigor. Assim, o cenário-base ou de referência reflete a trajetória tendencial da economia brasileira. Considerou-se, nesse cenário, uma taxa homogênea de *steady state* (2,2% de crescimento do PIB). No cenário de política, por sua vez, as variáveis endógenas respondem às modificações do auxílio emergencial. A diferença entre essas trajetórias (cenário-base e o cenário com o choque de política) representa o efeito adicional do auxílio emergencial sobre a economia. Cabe ressaltar que a taxa de crescimento adotada no cenário-base não influencia no cenário de política, dado que trata de um desvio em relação ao cenário-base.

O programa Renda Básica Emergencial (RBE) representa um choque de política que se adiciona a essa trajetória de referência da economia. Dada a estrutura do modelo e sua base de dados, esse choque reflete um aumento de transferências do governo a grupos específicos de famílias, o que deve ser mapeado de acordo com as regras do programa e a base de dados do modelo.

Na hipótese de simulação aqui apresentada, o governo não acomoda essa transferência com aumento de impostos ou redução de seu consumo, de forma que ela repercute no aumento do *deficit* público ou do endividamento (o que não tem impacto real de médio prazo no desenho de simulação aqui retratado). Esse desenho é compatível com o tipo de financiamento do auxílio emergencial, isto é, endividamento, e também com a ausência de impactos reais desse maior endividamento no curto prazo, visto que se trata de uma política emergencial, não permanente, e que também foram avaliados os seus impactos apenas no curto prazo, para combater os impactos da crise de Covid-19. Não é objetivo deste estudo avaliar impactos de longo prazo do auxílio ou de programas de renda básica permanente.

Os dados utilizados para a construção dos choques referentes ao programa foram obtidos a partir dos microdados do Cadastro Único¹¹ de 2018 e dos microdados da PNAD Contínua 2018.¹²

A escolha das bases e a estratégia de estimativa estão diretamente relacionadas aos critérios divulgados pelo governo federal para elegibilidade ao auxílio.¹³ O indivíduo deve atender a todos os pré-requisitos:

- ser maior de 18 anos;
- não ter emprego formal (não pode ter carteira assinada);
- não ter benefício previdenciário ou assistencial, exceto o BF;
- ter renda familiar de meio até três SMs; e
- não ter recebido acima de R\$ 28.559,70.

Deve, também, pertencer a pelo menos um dos grupos:

- microempreendedor individual (MEI);
- contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- trabalhador informal (autônomo, desempregado) inscrito no Cadastro Único; ou
- por meio de autodeclaração.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/2RJbEEA>>. Acesso em: abr. 2020.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tptn4g>>. Acesso em: abr. 2020.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3q0G7dK>>. Acesso em: abr. 2020.

Ademais, o recebimento do benefício foi limitado a duas cotas por família, e mulheres provedoras de famílias monoparentais podiam receber duas cotas do auxílio.

O uso dos microdados do Cadastro Único como fonte primária de dados está baseado no fato de tratar-se da principal base de referência do governo de estimativa e coleta das informações dos indivíduos elegíveis ao benefício que possam ser compatibilizadas com os grupos familiares do modelo Bright. Segundo estimativas de Souza *et al.* (2020), cerca de 82% dos indivíduos elegíveis estariam cadastrados no Cadastro Único.

Entretanto, há trabalhadores informais e outros indivíduos que, embora atendam aos critérios de elegibilidade do benefício, não estavam cadastrados nessa base. Diante disso, a PNAD Contínua, que avalia, sobretudo, características sociais, demográficas e de emprego, foi utilizada para estimar essa porção residual de indivíduos elegíveis ao auxílio emergencial que não são capturados no Cadastro Único.

O Cadastro Único, enquanto principal instrumento do Estado brasileiro para identificação, seleção e caracterização da população para programas sociais, apresenta em sua totalidade indivíduos que, de alguma maneira, são assistidos por benefícios do Estado. Nesse sentido, a estratégia adotada para evitar dupla contagem nos dados obtidos nas duas bases foi aplicar um filtro adicional nas estimativas obtidas da PNAD Contínua, desconsiderando-se os indivíduos que recebem qualquer forma de benefício assistencial do Estado, inclusive o BF. A hipótese adotada é que esses indivíduos já estariam representados nos microdados do Cadastro Único.

Os critérios utilizados para a definição do número máximo de cotas de R\$ 600,00 por unidade familiar entre as famílias elegíveis, relacionados à composição familiar, como o número de membros e o sexo do chefe da família, puderam ser estimados em ambas as bases sem a necessidade de adoção de hipóteses adicionais.

As famílias elegíveis ao auxílio e que já eram beneficiadas pelo BF recebiam, automaticamente, o benefício de maior valor entre o programa e o auxílio emergencial. Logo, a estimativa de despesa total com a política de auxílio emergencial deveria incluir a dedução do valor total de pagamentos do BF que se enquadram nessa condição.

A tabela 3 apresenta os principais dados estimados do programa de renda emergencial com base nos critérios descritos anteriormente para um período de três meses. As faixas I, II e III reúnem os indivíduos com renda familiar total de até um salário mínimo, entre um e dois salários mínimos e entre dois e três salários mínimos, respectivamente.

O número de elegíveis se refere ao número estimado de indivíduos distribuídos entre as faixas I, II e III que, de fato, atendiam a todos os critérios para receber uma ou duas cotas do auxílio emergencial, levando-se em consideração o número máximo de dois indivíduos elegíveis por unidade familiar e duas cotas para mulheres chefes de famílias monoparentais. Por sua vez, o número estimado de beneficiados se refere ao total de pessoas em cada faixa que pertencem às famílias com ao menos um indivíduo que era elegível para o auxílio. O número de famílias refere-se ao total estimado de famílias beneficiadas em cada faixa, ou seja, o número de famílias em que pelo menos um indivíduo receberia uma cota do auxílio, entre as famílias de zero a três salários mínimos. O total do auxílio exibe o valor monetário agregado estimado de desembolso com o auxílio em cada faixa de renda.

A dedução do BF mostra o valor monetário estimado que seria deduzido do valor total transferido pelo auxílio para cada faixa, dado o recebimento de transferências do BF. Em outras palavras, os beneficiados pelo BF, ao serem elegíveis para o auxílio, não receberiam, no período vigente do auxílio, o BF, mas o auxílio. Então, para que se estimasse corretamente o valor da transferência para cada classe, computou-se o desconto das transferências do BF no total do auxílio, de forma a não superestimar o valor, visto que os valores do BF já eram transferidos anteriormente e já estavam na base do modelo Bright. A despesa total exibe o total de desembolso com o auxílio estimado por faixa, após descontadas as transferências do BF.

TABELA 3
Beneficiados e despesa estimada por faixa de renda¹
(Em milhão)

	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Elegíveis	41,0	8,6	1,4	51,0
Beneficiados	71,8	24,2	5,4	101,4
Famílias	27,2	7,8	1,6	36,6
Cotas	130,7	26,4	4,2	161,3
Total do auxílio (R\$)	78.396,4	15.866,0	2.510,7	96.773,0
Dedução do BF (R\$)	1.135,5	978,2	233,7	2.347,4
Despesa total (R\$)	77.260,8	14.887,8	2.277,0	94.425,6

Fontes: Cadastro Único, 2018 (disponível em: <<https://bit.ly/3cMJtf6>>); PNAD Contínua, 2018 (disponível em: <<https://bit.ly/3wxcBPT>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ As estimativas são compatíveis com os números de 50,5 milhões de indivíduos elegíveis e 97 milhões de beneficiados divulgados pelo Dataprev, empresa responsável pela validação das solicitações de auxílio emergencial (<<https://bit.ly/3vstYQV>>). Atualmente, sabe-se que o número de elegíveis e beneficiários foi muito maior do que as estimativas.

A partir desses números, avaliaram-se dois cenários da adoção de programas de renda básica emergencial na economia brasileira. No primeiro, analisaram-se os efeitos da política de RBE de R\$ 600,00, por três meses, conforme aprovado pelo Congresso Nacional. Na simulação, o benefício foi inserido no segundo trimestre de 2020 e retirado no terceiro trimestre do mesmo ano. No segundo, simulou-se um cenário alternativo, no qual o benefício seria estendido até dezembro de 2020. Chamou-se esse cenário de “renda básica estendida” (RBS), que possibilita avaliar os impactos econômicos, a cada trimestre, da manutenção do benefício até o fim do ano de 2020.¹⁴ Nesse caso, as simulações inseriram o benefício no segundo trimestre de 2020 e retiraram no primeiro trimestre de 2021. Esse cenário possibilitou discutir a necessidade de se ampliar o programa de RBE em termos do período do auxílio em 2020, para manutenção da renda para a parcela da população mais vulnerável, dado que a crise econômica proveniente da pandemia de Covid-19 não passou em três meses.

Segundo os mecanismos de causalidade do modelo nas simulações, a transferência do auxílio para as classes beneficiadas tem como efeito direto o aumento da renda e do consumo. A pressuposição é que esse aumento da renda se converte totalmente em consumo, hipótese consistente com a elevada elasticidade renda-consumo das classes de menor renda – e que são as elegíveis para receber o benefício.

O aumento do consumo de bens e serviços pelas famílias gera uma série de efeitos na economia, capturados pelo modelo, que trabalha com variações de oferta e demanda provocadas por mudanças de preços relativos entre os bens. Entre os efeitos está o estímulo à produção dos setores, principalmente daqueles que detêm maior participação no consumo das famílias que receberam o benefício.¹⁵ Assim, a expansão da atividade produtiva requer mais insumos, intermediários e primários, impactando a renda dos fatores, trabalho e capital, e outros setores indiretamente, exercendo rebatimentos sobre a própria estrutura distributiva. Ainda, tal expansão tem impactos sobre o nível de atividade, consumo das famílias, investimento e emprego. O estímulo à atividade econômica eleva a arrecadação de impostos.

Os resultados que são apresentados são desvios em relação ao cenário-base. Tanto a RBE como a RBS apresentam efeitos imediatos no trimestre em que se efetivam e posteriormente, devido aos efeitos que desencadeiam na economia. Quando essa renda é retirada da economia, resta um efeito permanente devido aos impactos que foram acumulados ao longo do tempo em que estiveram vigentes.

14. Atualmente, sabe-se que o auxílio foi estendido até dezembro, tendo sido, de outubro a dezembro, reduzido pela metade, para o valor de R\$ 300. Essa redução não representa um problema para os resultados que serão apresentados no cenário de RBS.

15. Esse efeito se dá ao longo dos períodos da simulação, embora não considere, explicitamente, mecanismos de rigidez na produção.

Os primeiros impactos de interesse são aqueles exercidos sobre a renda das famílias, que consideram os efeitos diretos (via transferência de renda) e indiretos (via atividade econômica) da RBE, em relação a um cenário em que esse tipo de política não fosse adotado. A tabela 4 exibe o que é chamado aqui de impacto imediato da política nos dois cenários. No cenário da RBE, o impacto imediato é aquele acumulado ao final do segundo trimestre de 2020, visto que as transferências durariam apenas três meses. No segundo cenário (RBS), em que se considera que as transferências seriam mantidas até o quarto trimestre de 2020, o impacto imediato é aquele observado no último trimestre de 2020.

Naturalmente, nos dois cenários, os impactos imediatos das transferências seguem a sua distribuição, com a família de classe mais baixa, H1, obtendo o maior desvio positivo na renda ao final do período, com ganho de quase 45% na renda total dessa classe em relação ao cenário sem a política. O mais interessante, no entanto, é observar que as famílias que se encontram nas classes H4¹⁶ e superiores na estrutura distributiva também são beneficiadas com impacto positivo na renda, embora não recebam o benefício. Esse efeito advém dos impactos indiretos que as transferências geram na economia, ao estimular o consumo das classes H1, H2 e H3, que, por sua vez, exerce uma série de efeitos indiretos na economia (produção, emprego, investimento, salários, renda do capital, renda apropriada pelas famílias).

A classe com maior impacto indireto na renda em relação a um cenário sem a política é H11. O maior efeito em H11 decorre da própria estrutura distributiva. Essa classe, embora menos representativa em termos da população, detém a maior parte da renda gerada no processo produtivo. Este é um resultado importante: a RBE mitiga o impacto da crise da pandemia de Covid-19 nas famílias mais vulneráveis, gerando desvio de quase 45% na renda total da classe mais pobre em relação a um cenário em que a política não fosse adotada, mas também mitiga o impacto da crise nas classes mais altas, via efeito indireto, embora o impacto seja relativamente menor. Uma transferência de renda focalizada nas classes mais pobres gera renda também para as classes mais altas, via impacto na atividade econômica. Na RBE, o impacto imediato se limita a três meses. Estendendo-se o benefício (RBS), esse impacto seria sentido por três trimestres.

16. As transferências são alocadas nas classes H1, H2 e H3, dada a restrição de que a renda familiar do beneficiário não pode ultrapassar três salários mínimos.

TABELA 4

Impacto imediato da RBE sobre a renda real das famílias, por onze classes de renda¹
(Em %)

Famílias	RBE		RBS			
	2º trim. 2020		2º trim. 2020		3º trim. 2020	4º trim. 2020
H1		44,6		44,6		44,2
H2		11,2		11,2		11,0
H3		5,5		5,5		5,5
H4		0,2		0,2		0,3
H5		0,3		0,3		0,4
H6		0,3		0,3		0,5
H7		0,5		0,5		0,7
H8		0,5		0,5		0,7
H9		0,6		0,6		0,7
H10		0,6		0,6		0,7
H11		0,8		0,8		0,9

Fonte: Resultados do modelo Bright.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Desvio acumulado em relação ao cenário-base.

Obs.: H1 – 0 a 1 SM; H2 – 1 a 2 SMs; H3 – 2 a 3 SMs; H4 – 3 a 5 SMs; H5 – 5 a 6 SMs; H6 – 6 a 8 SMs; H7 – 8 a 10 SMs; H8 – 10 a 15 SMs; H9 – 15 a 20 SMs; H10 – 20 a 30 SMs; H11 – acima de 30 SMs.

Os impactos exibidos na tabela 4 apontam a importância da RBE para a mitigação dos efeitos da crise da pandemia de Covid-19 na renda das famílias, em especial, das mais vulneráveis, marcadas pela informalidade, que se encontram na base da distribuição.

Além do impacto na renda das famílias, os efeitos da renda emergencial na economia brasileira podem ser avaliados a partir de uma ampla gama de resultados no modelo (PIB, consumo das famílias, investimentos e emprego, por exemplo). O desvio que a política causa sobre a trajetória do PIB em cada cenário (gráfico 2) ajuda a diferenciar os dois cenários. Os resultados indicam que ambas as políticas têm um efeito imediato sobre o crescimento do PIB, no trimestre, de 0,44%, perante um cenário em que a política não fosse efetivada. Esse efeito diminui quando o benefício é retirado no trimestre seguinte, com a economia seguindo o crescimento tendencial do cenário-base e com ligeiro acréscimo de 0,1%. Contudo, o efeito líquido e acumulado da política no resultado anual é ainda positivo, em 0,06%.

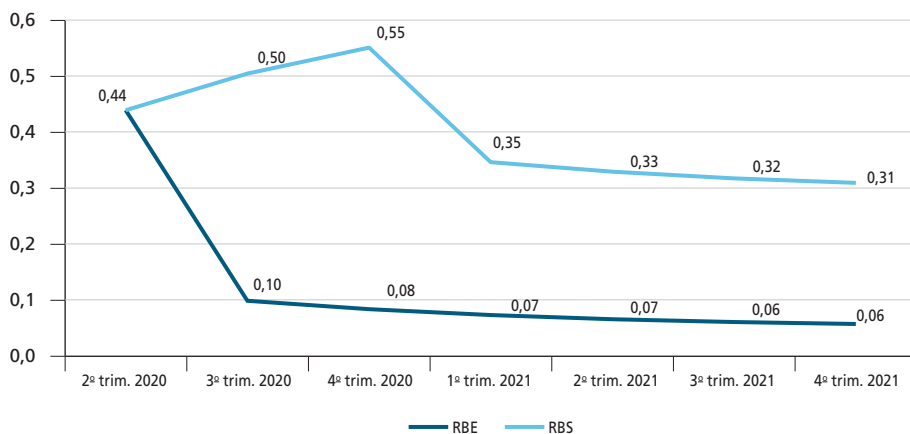
No cenário de RBS, no qual o benefício é assegurado ao longo de 2020, o aumento imediato do PIB chegaria a 0,55%, com a manutenção do auxílio até o fim do ano, e 0,31% de impacto permanente até 2021.

O desvio gerado pela política no PIB pode ser lido da seguinte maneira: se, no segundo trimestre de 2020, a taxa de crescimento do PIB for de, hipoteticamente, -1%, dados os efeitos da crise, a RBE por três meses mitigaria esse impacto em 0,44%. Caso o benefício seja mantido até o final do ano, o desvio na taxa de crescimento ao final de 2020 seria de 0,55%. Em termos do impacto permanente, assegurar o benefício até o fim de 2020 gera um impacto cinco vezes maior ao final de 2021 do que a manutenção por três meses.

O custo do RBE foi estimado por especialistas em 2% do PIB para os três meses.¹⁷ Anualizando-se esse benefício, o custo fica em torno de 8%. Os resultados deste estudo mostram que parte desse custo seria mitigado com o impacto da política no PIB (isto é, ao mitigar parte do efeito da crise na atividade econômica): 0,44%, para três meses; e 0,55%, caso a renda seja assegurada até o fim de 2020.

GRÁFICO 2

Impacto da RBE sobre o PIB, por trimestre¹
(Em %)



Fonte: Resultados do modelo Bright.

Elaboração dos autores.

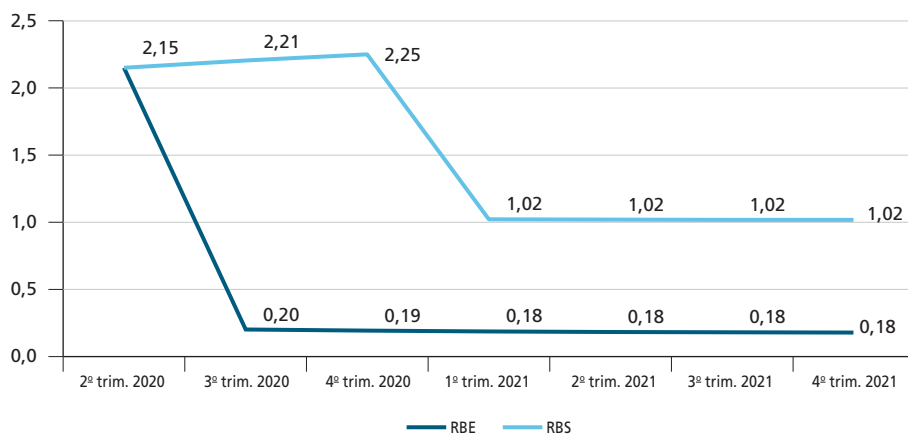
Nota: ¹ Desvio acumulado em relação ao cenário-base.

Parte do crescimento do PIB é explicado pelo impacto sobre o consumo das famílias (gráfico 3), principalmente das classes de renda que auferem o benefício. Em termos agregados, o consumo total das famílias apresentaria expansão imediata de 2,15% e efeito permanente (anual) de 0,2%. No caso da extensão do auxílio até o fim de 2020, esse impacto permanente estaria em torno de 1,02%, mesmo com a retirada do benefício em 2021. O mesmo padrão é verificado para o investimento (gráfico 4), embora tenha uma defasagem mais longa, pelas características de resposta defasada e acumulação de capital.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3gsemYp>>.

GRÁFICO 3

Impacto da RBE sobre o consumo das famílias, por trimestre¹
(Em %)



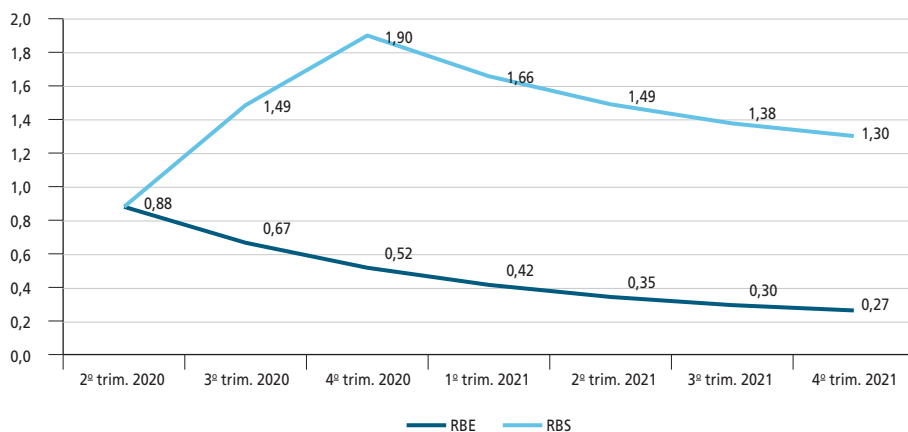
Fonte: Resultados do modelo Bright.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Desvio acumulado em relação ao cenário-base.

GRÁFICO 4

Impacto da RBE sobre o investimento, por trimestre¹
(Em %)



Fonte: Resultados do modelo Bright.

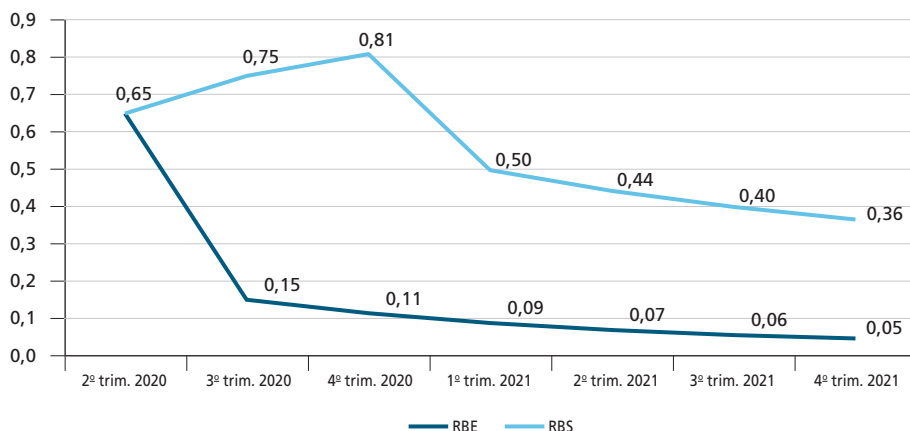
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Desvio acumulado em relação ao cenário-base.

As políticas de renda emergencial simuladas têm efeito positivo sobre o emprego. O aumento deste no cenário RBE atingiria 0,65% no primeiro trimestre de adoção

do benefício, com impacto anual de 0,11%. No cenário estendido, contudo, a taxa de crescimento do emprego poderia chegar a 0,81%, no final de 2020, e a 0,31%, em 2021.

GRÁFICO 5
Impacto da RBE sobre o emprego, por trimestre¹
(Em %)



Fonte: Resultados do modelo Bright.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Desvio acumulado em relação ao cenário-base.

Os impactos da RBE no consumo das famílias, no investimento, no emprego e no PIB projetam-se também na arrecadação de impostos do governo geral. Este é um impacto importante a ser analisado (tabela 5).

A RBE por três meses geraria, ao fim de 2021, considerando-se seus desdobramentos na economia, um desvio de 0,9% na arrecadação nominal do governo geral (União, estados e municípios). Com a retirada do benefício, o impacto permanente na arrecadação se dilui ao longo do tempo, tornando a trajetória da arrecadação com a política mais próxima da trajetória da arrecadação sem a política.

Com a extensão até o fim de 2020, o desvio acumulado na arrecadação seria de 5% ao final de 2021. Em termos monetários, o impacto permanente da RBE seria de R\$ 22,3 bilhões, para o período de três meses, e de R\$ 128 bilhões, caso a política fosse estendida para três trimestres. Estender o período da renda básica geraria um efeito permanente 5,7 vezes maior na arrecadação. Logicamente, esse efeito não é suficiente para acomodar o custo do programa, mas indica que o custo líquido deste é menor que o desembolso do programa, seja por três meses ou até o final de 2020.

TABELA 5

Impacto da RBE sobre a arrecadação nominal de impostos do governo geral¹

	Desvio na receita de impostos (%)	Desvio monetário na receita de impostos (R\$ bilhão)	Custo estimado da política (R\$ bilhão)	Participação da arrecadação gerada no custo estimado da política (%)
RBE	0,88	22,33	94,43	24
RBS	5,01	127,95	283,28	45

Fonte: Resultados do modelo Bright.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Desvio acumulado em 2021.

A comparação correta entre a receita gerada pela RBE e o custo do benefício para as contas públicas se dá pela contraposição entre a estimativa do que seria gasto com a política e a projeção do impacto permanente na receita. Isso porque, como o benefício não é perene, ao paralisar as transferências, a receita passa a se aproximar da sua trajetória tendencial (sem a política). Portanto, é necessário avaliar o impacto líquido no acumulado, ao final do período de simulação. O custo da RBE por três meses estimado neste estudo foi de R\$ 94,4 bilhões.¹⁸ A manutenção do benefício até o fim de 2020 geraria um custo três vezes maior (R\$ 283,3 bilhões), mantido constante o número de famílias, por hipótese. O efeito permanente nominal estimado na arrecadação de impostos está em torno de R\$ 22 bilhões para três meses de RBE e de R\$ 128 bilhões para três trimestres. Assim, três meses de benefício geraria um montante de receita de impostos que cobre 24% do seu custo, enquanto a manutenção dos benefícios até o fim de 2020 produziria uma compensação de 45% do seu custo. Vale destacar que essa é uma comparação nominal entre o custo da política com a receita gerada. Naturalmente, existem variações inflacionárias que atuam tanto do lado da despesa quanto da receita. No entanto, sabe-se que os indicadores de inflação para o período não foram de magnitude suficiente para corroer parte expressiva desse efeito.

O impacto mais proeminente tanto nas variáveis econômicas – como investimento, emprego, atividade setorial e PIB – como na receita de impostos, gerado pelo cenário com renda básica estendida, realça a manutenção de efeitos mais perenes associados à acumulação de capital e ao mercado de trabalho que o período mais estendido de benefícios gera. Tanto a acumulação de capital quanto o ajustamento do mercado de trabalho apresentam respostas defasadas, de modo que o período mais estendido da política permite ajustamentos de maior magnitude. Tornar o programa de renda emergencial mais longo pode ter ainda um papel de melhorar as expectativas quanto à recuperação da economia na pandemia, tanto do lado do

18. Novamente, este custo foi estimado a partir do cruzamento das base do Cadastro Único e PNAD, com dados de 2019. Portanto, retratam a situação das famílias no ano de 2019. Assim, não capta novos entrantes a partir dos efeitos da crise – por exemplo, pessoas que antes da crise estavam empregadas e perdem o emprego a partir dos impactos da pandemia.

consumo das famílias como do investimento das empresas. Vale realçar, no entanto, que o modelo utilizado neste estudo não capta expectativas.

Os resultados deste estudo mostram principalmente que, embora o foco desse tipo de política esteja na atenuação da queda de renda de grupos familiares mais pobres e vulneráveis, o auxílio gera impacto importante na diminuição dos efeitos da pandemia em toda a economia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após idas e vindas por parte do poder público a respeito da extensão do auxílio emergencial em 2020, o benefício foi estendido até dezembro de 2020, com redução para metade do valor (R\$ 300) no último trimestre daquele ano.

No final de 2020, no entanto, as medidas de flexibilização sem a imunização da população culminaram em aumento das taxas de contágio e de morte, evidenciando o que muitos epidemiologistas denominam como segunda onda. Assim, iniciou-se o ano de 2021 com a piora dos indicadores de saúde da pandemia, o que exigiu novas restrições às atividades econômicas para o devido controle epidemiológico.

A corrosão profunda do poder de compra das famílias da base da distribuição, que se trata da maior parte da população – com elevada propensão marginal a consumir e com importante característica de participação informal no mercado de trabalho –, pode trazer impactos severos às atividades econômicas voltadas para o mercado interno no país. Manter a renda dessas classes foi um meio de se evitar o aprofundamento da recessão em 2020.

Em 2021, a discussão se deu em torno de uma renovação ou não do auxílio. Os pagamentos do auxílio foram finalizados em janeiro de 2021 e retomados em abril do mesmo ano, com mudança de regras e valores menores. Dado que a pandemia ainda se encontra em curso e que muito tempo será necessário para a imunização da população, os resultados deste estudo trazem respaldo para a prorrogação do auxílio, ainda que de maneira mais focalizada e em menor valor. A política é importante para auxiliar a recuperação econômica e evitar nova recessão.

As projeções realizadas neste estudo contribuem para o debate público e para a literatura, ao realçar os impactos econômicos positivos desse tipo de medida como uma política emergencial em crises. A população de menor renda e informal é muito vulnerável a quedas abruptas no nível de atividade econômica e até então não tinha sido alvo de políticas de mitigação dos efeitos de crises. Este é um ponto importante: este artigo sugere que o alívio dos efeitos de crises focalizados na população mais pobre deve ser visto como uma medida de racionalidade não apenas social, mas também econômica.

Outra contribuição que pode ser realçada é que, muitas vezes, a ótica meramente contábil em relação a análises dessas políticas desconsidera os impactos indiretos gerados, de modo que decisões são frequentemente baseadas apenas no custo da política e em seu impacto fiscal no *deficit* público. Assim, desconsidera-se que o gasto do governo tem potencial de gerar impacto na própria receita de impostos e em amplos segmentos da economia. Manter a renda de famílias vulneráveis diante da pandemia de Covid-19 e dos seus impactos, que tendem a se prolongar, é evitar quedas ainda mais proeminentes na atividade econômica e maior deterioração das contas públicas.

Portanto, considera-se que existem evidências econômicas a favor da manutenção do benefício enquanto os efeitos agudos da pandemia se fizerem presentes, mesmo implicando aumento do endividamento no ano corrente. Nos anos seguintes à crise pode-se passar a discutir, por exemplo, uma reforma tributária que permita o financiamento/manutenção de algum tipo de proteção social mais robusta, com mecanismos e regras mais adequados ao público-alvo. Os impactos negativos dessa crise tendem a se perenizar em aumento da pobreza e desigualdade, caso não seja consolidada uma estrutura de proteção social adequada. Este estudo não tem a intenção de projetar impactos de longo prazo de uma renda básica, uma vez que, para isso, seria necessário, conjuntamente à simulação das transferências, instrumentalizar algum tipo de financiamento.

O Brasil tem uma estrutura tributária bastante desigual e com espaço para a formulação de políticas redistributivas. A tributação de dividendos distribuídos na pessoa física, a criação de uma faixa mais elevada no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) para as rendas muito altas e o fim das deduções do imposto de renda são exemplos de fontes tributárias para a consolidação de um sistema de proteção social para os mais vulneráveis. O estudo de alternativas de desenho e dos impactos desse financiamento é o próximo passo deste trabalho. Proteger os mais vulneráveis é, além de moralmente correto, bom para a economia.

REFERÊNCIAS

- ARNDT, C.; LEWIS, J. D. The HIV/AIDS pandemic in South Africa: sectoral impacts and unemployment. **Journal of International Development**, v. 13, n. 4, p. 427-449, 2001.
- BOURGUIGNON, F.; SILVA, L. A. P. **The impact of economic policies on poverty and income distribution**: evaluation techniques and tools. Washington: Oxford University Press, 2003.

CARDOSO, D. F. **Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva**. 2016. 270 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

_____. **Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva**. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. 388 p.

CASALECCHI, A. R. de C. **Cenários para a despesa com o auxílio emergencial**. Brasília: IFI/Senado Federal, 2020. (Nota Técnica, n. 42).

CORONG, E. L. **Tariff elimination, gender and poverty in the Philippines: a computable general equilibrium (CGE) microsimulation analysis**. Melbourne: Center of Policy Studies, 2014.

CORONG, E. L.; HORRIDGE, M. **Philgem: a SAM-based computable general equilibrium model of the Philippines**. Melbourne: Centre of Policy Studies/Monash University, Apr. 2012. (General Paper, n. G-227).

DIXON, P. B. *et al.* Effects on the U.S. of an H1N1 epidemic: analysis with a Quarterly CGE model. **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, v. 7, n. 1, p. 1-17, 2010.

DOMINGUES, E. P. *et al.* The world financial crisis in Brazil: industry and regional economic impacts. **Journal of International Business and Economics**, Madinson, v. 2, n. 3, p. 57-94, 2014.

GEARD, N. *et al.* Modelling the economic impacts of epidemics in developing countries under alternative intervention strategies. In: ANNUAL CONFERENCE ON GLOBAL ECONOMIC ANALYSIS, 19., 2016, Washington. **Proceedings...** Washington: The World Bank, 2016.

GUILHOTO, J. J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimação da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das Contas Nacionais: aplicação e análise de indicadores econômicos para o Brasil em 2005. **Economia e Tecnologia**, Curitiba, ano 6, v. 23, n. 4, p. 53-62, out./dez. 2010.

HARRISON, W. J.; PEARSON, K. R. Computing solutions for large general equilibrium models using Gempack. **Computational Economics**, v. 9, n. 2, p. 83-127, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KEOGH-BROWN, M. R. *et al.* The macroeconomic impact of pandemic influenza: estimates from models of the United Kingdom, France, Belgium and the Netherlands. **The European Journal of Health Economics**, v. 11, n. 6, p. 543-554, 2010.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. **Simulações de impactos da Covid-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o desemprego, renda, pobreza e desigualdade**. São Paulo: Ínsper, abr. 2020. (Policy Paper, n. 43).

MUNIZ, R. C. **Transferência de renda e desigualdade**: uma abordagem inter-regional de equilíbrio geral para o Brasil. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

PETER, W. W. *et al.* **The theoretical structure of Monash-MRF**. Cayton: Center of Policy Studies, 1996. (Working Paper, n. OP-85).

SOUZA, P. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020.

POLÍTICA FISCAL E RESPOSTA EMERGENCIAL DO BRASIL À PANDEMIA¹

Rodrigo Octávio Orair²

1 APRESENTAÇÃO

O fenômeno da pandemia da Covid-19 impressiona não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da tripla crise que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes por parte de inúmeros países. No Brasil, não foi diferente.

Em tempo recorde, o país aprovou um conjunto de mudanças legislativas que suspenderam a vigência das regras fiscais e constituíram um “orçamento de guerra” capacitado para responder com agilidade às pressões fiscais de enfrentamento à pandemia. O resultado foi uma flexibilização fiscal sem paralelos do ponto de vista da história fiscal do país e que será analisada na próxima seção.

Se isso é verdade, o que se pode afirmar em termos de sua originalidade quando comparada ao que ocorreu nos demais países do mundo? Para responder esse questionamento, a terceira seção discute as características gerais das respostas emergenciais dos países, ao passo que a quarta seção avança para avaliar as semelhanças e idiosincrasias da experiência brasileira.

A avaliação faz uso de um esquema analítico, inspirado na análise de OCDE (2020), que caracteriza o enfrentamento à pandemia em quatro etapas, cada uma com características próprias de política fiscal, e que reflete uma lógica causal na qual o desdobrar dos acontecimentos vai levando a mudanças no escopo das ações. Antecipando as principais conclusões, a avaliação mostra que a resposta emergencial no Brasil guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas tanto em termos de tamanho quanto de escopo das ações.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/notadepoliticassocial3>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Pode-se, então, concluir que a resposta emergencial brasileira foi bem-sucedida? Não necessariamente. Essa é a pergunta orientadora da quinta seção do texto, que avalia o desempenho comparativo dos países em termos de incidência de mortes causadas pela Covid-19, de perda relativa do produto e de tamanho do pacote fiscal. A análise de caráter preliminar baseia-se em correlações que sugerem que os países de pior êxito no controle da disseminação da doença acabaram sofrendo as maiores perdas do produto, e, por sua vez, esse mesmo insucesso acabou exigindo pacotes fiscais mais amplos para conter e mitigar os impactos da pandemia. Infelizmente, o Brasil não fugiu muito dessas inter-relações. O país se mostrou ineficaz no controle da pandemia, situando-se entre os poucos com mais de mil mortes por milhão de habitantes, e verificou uma forte crise econômica e um pacote fiscal relativamente elevado.

Ao final, na sexta seção, o texto tece considerações sobre a política fiscal na era pós-pandemia e adverte que as principais semelhanças da experiência brasileira podem ficar circunscritas às etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa seguinte, pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio e longo prazos, enquanto o Brasil parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal.

2 A FLEXIBILIZAÇÃO FISCAL SEM PRECEDENTES DE 2020

Em 2020, o regime fiscal brasileiro passou por uma flexibilização sem precedentes. A flexibilização criou espaço fiscal para acomodar um pacote amplo de ações emergenciais, com os propósitos de conter a disseminação da síndrome respiratória aguda causada pelo novo coronavírus (Covid-19) e mitigar os impactos da tripla crise (sanitária, econômica e social) que acompanhou a pandemia. Resumidamente, o atual arcabouço fiscal do governo central é composto por três principais regras, descritas a seguir.

- 1) *Regra de Ouro*, que restringe o volume das despesas correntes, por meio da vedação à realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).
- 2) *Regra de Primário*, que impõe a necessidade de se contingenciar despesas, por meio da limitação de empenhos e movimentações financeiras, com o propósito de cumprir a meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em conformidade com os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

- 3) *Novo Regime Fiscal*, fixado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, convertida nos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, que fixou um teto congelado em termos reais para as despesas primárias para vigorar pelo período de duas décadas, de 2017 a 2036.³

Em tese, as três regras convergem no sentido de dificultar a atuação anticíclica da política fiscal. Tanto a *Regra de Ouro* quanto a *Regra de Primário* se caracterizam por um viés pró-cíclico. Os períodos recessivos ou de crises econômicas estão vinculados a frustrações nas estimativas de arrecadação e, por conseguinte, a ampliações não previstas nas necessidades de financiamento do governo. Isso impõe a necessidade de se promover contingenciamentos das despesas, que asseguram o cumprimento das metas fiscais nesses momentos de maior dificuldade econômica. O *Novo Regime Fiscal*, por sua vez, não possui uma cláusula de escape explícita para ser acionada nos momentos de crise econômica, como é o mais comum entre as principais experiências de regras de despesa ao redor do mundo. O teto de gastos é fixado no mesmo valor independentemente das fases do ciclo econômico.

Na prática, entretanto, o constrangimento à atuação anticíclica da política fiscal pode ser contornado pelo recurso a brechas ou mudanças legislativas. Esse foi o caminho percorrido em 2020 para viabilizar uma flexibilização sem precedentes no regime fiscal brasileiro. A primeira das brechas na legislação é uma cláusula de escape da *Regra de Primário*, prevista no art. 65 da LRF, que dispensa a necessidade de cumprimento da meta fiscal em caso de decretação do estado de calamidade pública. A segunda brecha é uma excepcionalidade do *Novo Regime Fiscal*, expressa no sexto parágrafo do art. 107 do ADCT, que exclui do teto de gastos os créditos extraordinários que sejam abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Para se aproveitar dos dois dispositivos, o governo enviou ao Congresso Nacional, na data de 18 de março de 2020, o pedido de reconhecimento de estado de calamidade em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia. O reconhecimento ocorreu dois dias depois, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

A partir de então, o Poder Executivo editou sucessivas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários referentes às despesas de enfrentamento da pandemia, totalizando um volume de despesas autorizadas de R\$ 603,9 bilhões em 2020. Adicionalmente, o Congresso Nacional se mobilizou em tempo recorde para aprovar a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento

3. O teto tomou como referência inicial o total das despesas pagas em 2016, que é corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulada em doze meses até junho do ano anterior ao ano-exercício. A partir do décimo ano de vigência, o presidente da República pode propor uma alteração no método de correção do teto de gastos, via projeto de lei complementar e, no máximo, uma vez a cada mandato.

de calamidade pública. De maneira sintética, o regime extraordinário dispensou a União do cumprimento da *Regra de Ouro* e de uma série de requisitos legais para aumento de despesas ou benefícios tributários em ações de enfrentamento à calamidade.

As medidas legislativas levadas a cabo desde março de 2020 tiveram duas principais consequências em termos de flexibilização do arcabouço fiscal vigente no país. A primeira foi a suspensão das regras fiscais, que permitiu que o governo descumprisse a *Regra de Ouro* e a *Regra de Primário* sem sofrer qualquer sanção legal. Como se pode observar na tabela 1, os dados orçamentários do governo central mostram uma margem de insuficiência da Regra de Ouro de R\$ 346,4 bilhões e um *deficit* primário de R\$ 745,3 bilhões, que é aproximadamente cinco vezes o valor da meta de R\$ 124,1 bilhões.

Por sua vez, a regra do *Novo Regime Fiscal* foi cumprida com uma margem de folga de R\$ 52,2 bilhões. Esse cumprimento foi facilitado pelo deslocamento do orçamento para as despesas executadas a partir de créditos extraordinários que estão fora do teto de gastos. Mesmo a única das três regras formalmente em vigor em 2020 deixou de ser restritiva, devido ao deslocamento de despesas que abriu espaço fiscal dentro do teto de gastos.⁴

TABELA 1
Margens de cumprimento das regras fiscais (2017-2021)
(Valores nominais em R\$ bilhão)

Regras fiscais	2017	2018	2019	2020	2021
I Margem da regra de ouro [I.1 - I.2]	28,8	35,8	-185,3	-346,4	-453,7
I.1 Despesas de capital	899,0	904,1	871,7	1.213,0	1.980,5
I.2 Operações de crédito	870,2	868,3	1.057,0	1.559,4	2.434,2
I.3 Crédito aprovado	0,0	0,0	241,0	0,0	453,7
II Margem de resultado primário [II.2 - II.1]	20,6	12,8	50,1	-621,2	-69,0
II.1 Meta de resultado primário	-139,0	-129,0	-139,0	-124,1	-247,1
II.2 Resultado primário	-118,4	-116,2	-88,9	-745,3	-316,1
II.2.1 Receitas primárias	1.154,7	1.227,5	1.346,8	1.203,9	1.302,1
II.2.2 Despesas primárias (-)	-1.279,0	-1.351,8	-1.441,8	-1.947,0	-1.618,2
II.2.3 Discrepância estatística e demais ajustes contábeis	5,8	8,1	6,2	-2,2	0,0

(Continua)

4. O maior exemplo é o espaço fiscal criado pelo Programa Bolsa Família, que teve despesas executadas de R\$ 7,6 bilhões no primeiro trimestre daquele ano e quase nulas no restante do ano, pelo simples fato de os beneficiários terem aberto mão do programa em favor de montantes mais generosos do auxílio emergencial, que está fora do teto. Para remediar esse efeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Ministério da Economia (Acórdão 2026/2020) que cancelasse as dotações orçamentárias ou direcionasse o espaço fiscal para custeio de despesas de enfrentamento à pandemia. O direcionamento foi apenas parcial e validado somente para os quatro últimos meses de 2020.

(Continuação)

Regras fiscais	2017	2018	2019	2020	2021
III Margem do teto de gastos [III.1 - III.2]	50,1	60,6	34,3	52,2	0,0
III.1 Teto de gastos	1.309,1	1.348,3	1.407,5	1.454,9	1.485,9
III.2 Despesas sujeitas ao teto	1.258,9	1.287,8	1.373,2	1.402,8	1.485,9
III.3. Despesas não sujeitas ao teto	250,6	286,9	356,4	806,7	426,2
III.3.1 Transferências intergovernamentais	220,3	248,1	278,6	255,2	284,3
III.3.2 Créditos extraordinários	1,0	5,8	3,5	520,6	101,4
III.3.3 Demais	29,3	33,1	74,3	30,9	40,4

Fonte: Dados dos relatórios contábeis e orçamentários da União. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3gEhNKv>>.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Margens negativas indicam descumprimento da regra fiscal.

2. Dados de 2021 são previsões da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da LDO, ajustadas pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

A segunda consequência da flexibilização do arcabouço fiscal em 2020 foi a constituição de um verdadeiro orçamento paralelo – denominado “orçamento de guerra”, isto é, um orçamento livre das restrições fiscais usuais e capacitado para responder com agilidade às pressões de gastos para conter a pandemia e mitigar seus impactos sanitários, sociais e econômicos.⁵

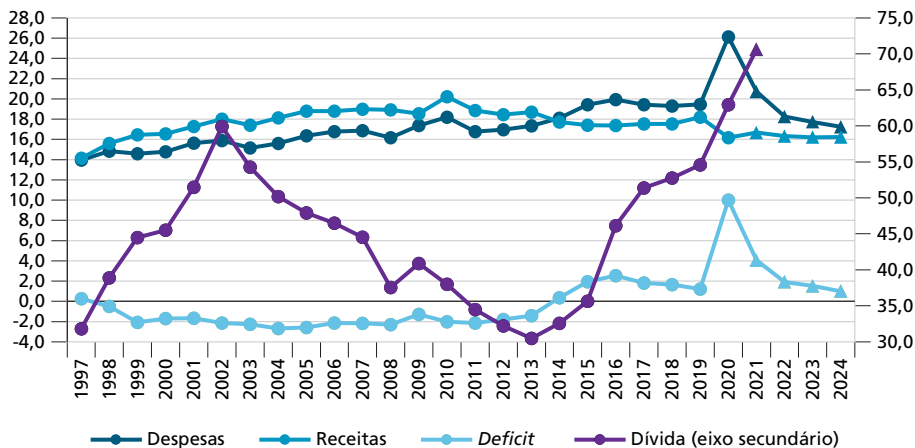
Para se ter uma ideia da dimensão desse orçamento, as despesas primárias executadas a partir de créditos extraordinários totalizaram R\$ 520,6 bilhões ou 7,0% do produto interno bruto (PIB) em 2020, dispendidos fundamentalmente nas áreas: de suplementação de recursos para emergência de saúde pública; de suporte de renda para as famílias; de suporte de liquidez e crédito para as empresas; e de auxílio financeiro para os governos estaduais e municipais. Como resultado, as despesas primárias do governo central sofreram um salto brusco em 2020, ao saírem de 19,5% para 26,1% do PIB, que é, de longe, o nível mais elevado na série histórica no gráfico 1.

5. Feita a ressalva de que essas despesas devem se restringir às ações de enfrentamento à pandemia, ser autorizadas por créditos extraordinários e não ter efeitos que permaneçam além do período de pandemia.

GRÁFICO 1

Despesas, receitas e *deficit* primário do governo central e dívida líquida do setor público (1997-2024)

(Em % do PIB)



Fontes: Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); do Banco Central de 1997 a 2020; da LOA 2021; e da LDO 2022.

Elaboração do autor.

Obs.: Dados de 2021 a 2024 são previsões da LOA e da LDO, ajustadas no ano de 2021 pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

O pacote fiscal de resposta à pandemia contou ainda com medidas que reduziram as receitas primárias do governo central, a exemplo das desonerações tributárias (estimadas em 0,4% do PIB) e das postergações de pagamentos para o governo, além de um conjunto de medidas fiscais financeiras ou extraorçamentárias, que serão analisadas em mais detalhes na seção 4 e que reforçam a impressão sobre o caráter sem precedentes da flexibilização pela qual o regime fiscal passou em 2020. As medidas do pacote fiscal, juntamente com o impacto da crise econômica sobre a arrecadação, explicam quase integralmente a queda verificada nas receitas primárias de 18,2% para 16,2% do PIB em 2020, retomando-se um nível arrecadatório que remonta àquele verificado na crise de 2008.

Um olhar panorâmico sobre as séries históricas dos indicadores fiscais no gráfico 1 não deixa dúvidas de que o ano de 2020 é literalmente um ponto fora da curva. Após o *deficit* primário oscilar ao redor da média de 1,6% do PIB no período 2014-2019, ele atingiu seu auge de 10,0% em 2020, enquanto a dívida líquida do setor público superou seu pico anterior de 59,9% do PIB no final de 2002 para alcançar 63,0% em 2020. É claro que os números de *deficit* e endividamento devem ser relativizados neste último ano de queda do PIB de 4,1% e que poderiam ter sido mais pronunciados na ausência das medidas de contenção e mitigação da pandemia. Ainda é precoce tecer avaliações definitivas, mas estudos preliminares sugerem que o colapso do PIB teria sido de duas a três vezes e meia maior na

ausência de uma política como o auxílio emergencial, que representou pouco mais de metade das despesas do “orçamento de guerra” (Sanches, Cardomingo e Carvalho, 2021). Uma análise mais rigorosa dos impactos fiscais das medidas de enfrentamento da pandemia exige que sejam incorporados os potenciais efeitos da mitigação da crise econômica sobre o PIB e a arrecadação.

Do ponto de vista prospectivo, as estimativas oficiais no gráfico 1 sugerem que, após um breve interregno em 2021, quando o orçamento de guerra permanece com um tamanho muito menor do que no ano anterior, as despesas primárias retroagiriam para patamares inferiores aos do imediato pré-pandemia. As projeções oficiais do projeto da LDO de 2022 indicam uma queda das despesas da ordem de 8,9 pontos percentuais do PIB ao longo do quadriênio 2021-2024, com redução correspondente no *deficit* primário. Essas projeções trazem implicitamente a hipótese de que será possível transitar de maneira rápida para um cenário econômico relativamente benigno, com projeções de crescimento econômico de 3,2% em 2021 e 2,5% nos três anos seguintes, prescindindo-se de um pacote de estímulos fiscais – hipótese no mínimo controversa que será explorada nas próximas seções.

3 RESPOSTA EMERGENCIAL À PANDEMIA: CARACTERÍSTICAS GERAIS ENTRE OS PAÍSES

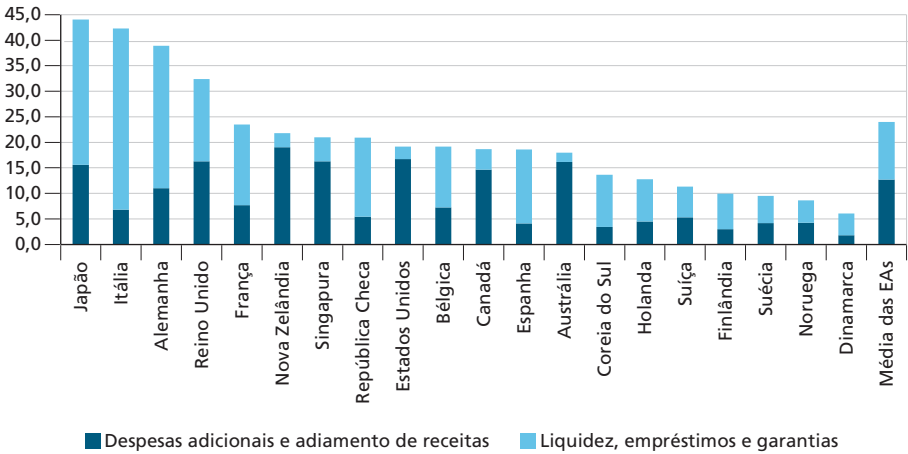
Se é verdade que a resposta fiscal à pandemia não possui qualquer paralelo do ponto de vista da história fiscal do Brasil, o que se pode afirmar em termos de sua originalidade quando comparada ao que ocorreu nos demais países do mundo? Como pré-requisito para responder esse questionamento, esta seção discute as características gerais das respostas fiscais dos países, para que depois se avance na avaliação das semelhanças e idiosincrasias da experiência brasileira.

O fenômeno da pandemia da Covid-19 impressiona não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da tripla crise que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes por parte de inúmeros países. É o que se pode inferir a partir da análise do gráfico 2, que mostra o tamanho das respostas fiscais de sessenta países, com informações disponíveis na base de dados do Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI).⁶ Em metade desses países, os pacotes de respostas fiscais à pandemia superaram 7% do PIB: praticamente todas as economias avançadas (exceto Dinamarca), chegando a até 44% do PIB no Japão; dez economias emergentes, lideradas por Peru e Brasil, com pacotes na faixa de 14% a 15% dos seus PIBs; e mais um país do grupo classificado pelo FMI como em desenvolvimento de baixa renda, Guiné-Bissau.

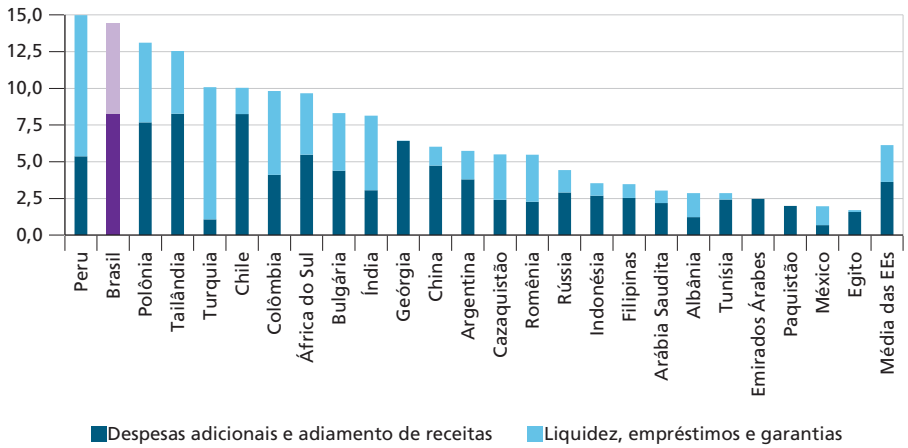
6. Disponível em: <<https://bit.ly/3cq8iNH>>.

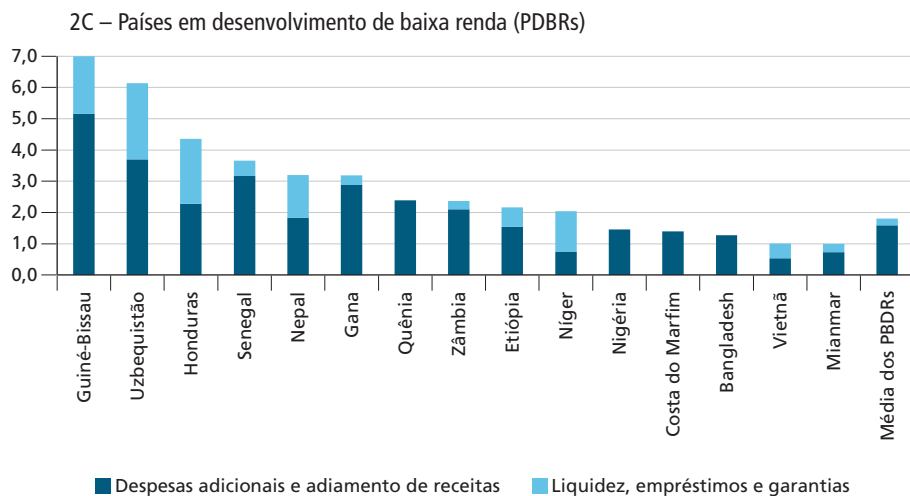
GRÁFICO 2
Resposta fiscal à pandemia em países selecionados
(Em % do PIB)

2A – Economias avançadas (EAs)



2B – Economias emergentes (EEs)





Fonte: Base de dados do Monitor Fiscal do FMI. Disponível em: <<https://bit.ly/3cq8iNH>>. Acesso em: 28 fev. 2021.
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Médias por grupos de países são ponderadas pelo PIB.

2. Estimativas relativas ao final de 2020.

Além da magnitude sem precedentes, outro aspecto que chama atenção é que as respostas fiscais dos países guardam similaridades entre si. Uma recente publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificou as características gerais e os traços comuns dos pacotes de enfrentamento à pandemia dos seus países-membros (OCDE, 2020). A análise é importante porque mostra como diferentes países, cada um com suas especificidades, quando submetidos ao desafio comum da pandemia, acabaram seguindo passos mais ou menos semelhantes – sobretudo quando se restringem as comparações aos países ocidentais, após o epicentro da pandemia ter migrado para a Europa em março de 2020.

A mesma publicação da OCDE apresenta um esquema analítico que caracteriza o enfrentamento à pandemia em quatro etapas, cada uma com características próprias de política fiscal, e que reflete uma lógica causal na qual o desdobrar dos acontecimentos vai levando a mudanças no escopo das ações (quadro 1). O Brasil não foi alvo de análise na publicação. Mesmo assim, o esquema analítico desenvolvido em OCDE (2020) fornece um guia útil para avaliar comparativamente a resposta fiscal brasileira à pandemia. Por isso, discutir-se-á brevemente as etapas de enfrentamento da pandemia que resumem as características gerais e as semelhanças entre os países, tendo como inspiração o esquema da OCDE.

QUADRO 1

Etapas de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19

Resposta emergencial		Pós-pandemia	
1. Contenção e mitigação da crise sanitária	2. Contenção e mitigação dos desdobramentos da tripla crise	3. Recuperação econômica	4. Consolidação fiscal
Objetivos prioritários e escopo da política fiscal			
Evitar o colapso do sistema de saúde por ações de enfrentamento da emergência em saúde, assim como dar suporte de renda e liquidez para viabilizar o distanciamento social.	Escopo das ações de suporte de renda, liquidez e solvência se amplia para conter e mitigar os desdobramentos da tripla crise (sanitária, social e econômica).	Flexibilização das medidas restritivas e revisão das medidas emergenciais dão lugar aos pacotes de estímulo fiscal para retomar o crescimento e superar a crise econômica e social.	Após a recuperação das economias, a questão fiscal pode assumir proeminência.

Fonte: Esquema analítico de OCDE (2020).

Elaboração do autor.

Tal qual em OCDE (2020), o enfrentamento da pandemia pode ser caracterizado por duas etapas iniciais de resposta emergencial: a primeira etapa, com maior ênfase em prevenir a crise de saúde, ampliando-se o foco na segunda etapa, para se lidar com os desdobramentos da tripla crise (sanitária, social e econômica). Inicialmente, os países confrontados com a disseminação do vírus e da síndrome respiratória aguda que ele provoca perseguiram uma estratégia comum de evitar os colapsos dos sistemas de saúde. A estratégia se pautava pelo objetivo básico de equacionar, na medida do possível, o hiato entre a capacidade de prestação de serviços intensivos de saúde, ampliando-se emergencialmente a rede de atendimento, e as necessidades imediatas desses serviços, por meio de ações destinadas a achatar a curva de contágio do vírus. De maneira praticamente generalizada, as ações de contenção e mitigação da crise sanitária incluíram algum tipo de distanciamento social, em níveis variáveis, desde medidas mais leves até confinamentos rígidos (*lockdowns*).

Os graus de rigidez e de efetividade das medidas de distanciamento social variaram muito entre os países. Um traço característico de todas as experiências de distanciamento é que este inevitavelmente impõe restrições às atividades sociais e econômicas. Para viabilizá-lo, os governos se viram diante da necessidade de complementar as medidas emergenciais de saúde com pelo menos mais dois tipos de ações: suporte de renda, para que os trabalhadores pudessem permanecer em seus domicílios; e suporte de liquidez, para mitigar o impacto da paralisação das atividades sobre o caixa das empresas. Em síntese, a etapa inicial da resposta fiscal à pandemia se caracteriza por um foco mais restrito sobre ações de contenção e mitigação da crise sanitária, incluindo-se medidas de suporte de renda para as famílias e de liquidez para as empresas, que se viram necessárias para viabilizar o distanciamento social.

A segunda etapa se caracteriza por uma ampliação do escopo dessas ações. No âmbito da saúde, as ações eminentemente emergenciais (oferta de leitos hospitalares, testes, insumos e equipamentos médicos, equipamentos de proteção individual etc.) evoluíram gradualmente para abarcar novas frentes em ações voltadas ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e rastreamento, de novos tratamentos e de vacinas. De maneira análoga, o escopo das ações de suporte de liquidez para as empresas e de renda para as famílias se modificou ao longo do tempo para lidar com os desdobramentos econômicos e sociais da pandemia.

A pandemia resultou em um duplo choque econômico: de demanda, porque levou à revisão dos planos de consumo das famílias e dos projetos de investimentos das empresas; e de oferta, em função da paralisação de atividades produtivas. Na medida em que se caminhava na direção da tripla crise (sanitária, econômica e social), ganhou-se consciência de que seus impactos se distribuiriam muito desigualmente ao longo da sociedade – juntamente com o diagnóstico de que os mecanismos pré-existentes de seguro social seriam insuficientes para o tamanho do desafio de fornecer uma proteção adequada aos mais expostos aos riscos de saúde, desemprego e pobreza. Nesse momento, vários governos começam a desenvolver soluções para ampliar o suporte de renda para as famílias, que vão muito além da mera suplementação de recursos para os mecanismos convencionais da proteção social. Os principais exemplos são as flexibilizações dos critérios de acesso aos benefícios sociais (seguro-desemprego, auxílio-doença ou transferências focalizadas) e a criação de modalidades emergenciais tanto para trabalhadores informais quanto para trabalhadores formais que firmassem acordos temporários de suspensão de contrato de trabalho ou de redução de jornada durante a pandemia.

No que diz respeito às medidas de suporte para as empresas, as ações mais imediatas tinham maior preocupação em mitigar o impacto do colapso das receitas daquelas que tiveram suas atividades paralisadas pelo distanciamento social. Na medida em que a crise econômica se prolongava e as empresas acumulavam crescentes dívidas (com fornecedores, trabalhadores, governo e setor financeiro), as preocupações migraram para problemas de insolvência das empresas e suas potenciais repercussões em efeito dominó sobre a cadeia de credores, a capacidade produtiva e o estoque de emprego do país. Com isso, as ações iniciais de suporte de liquidez pelo alívio do fluxo de caixa das empresas evoluíram para lidar com questões mais gerais de solvência e fragilidade financeira da economia como um todo. O resultado final foi um amplo arsenal de medidas fiscais, monetárias e creditícias de suporte de liquidez e crédito para as empresas.⁷

7. Entre essas medidas, incluem-se: desonerações tributárias; suspensões, adiamentos ou reestruturações dos pagamentos de tributos e demais obrigações para o governo; assunção pelo governo de custos da folha salarial nos esquemas de retenção de trabalho; apoios específicos aos segmentos mais atingidos pela crise (turismo, aviação, pequenas empresas etc.); subsídios e concessões de garantias para linhas favorecidas de crédito; reestruturação de dívidas; flexibilizações regulatórias no mercado financeiro que reduzem as exigências de provisionamento e capital mínimo ou autorizam novas modalidades de empréstimos e captações de depósitos.

Em resumo, os desdobramentos da tripla crise levaram a uma mudança de ênfase que se traduziu na ampliação do escopo das ações na segunda etapa da resposta emergencial à pandemia. Antes mais circunscritas ao objetivo básico de prevenir a crise de saúde, as ações emergenciais se ampliaram pela necessidade de conter e mitigar os desdobramentos da tripla crise, por meio do reforço das medidas de saúde pública, do suporte de renda para as famílias e de liquidez e crédito para as empresas.

4 QUÃO ORIGINAL FOI A RESPOSTA EMERGENCIAL DO BRASIL À PANDEMIA?

É interessante observar que o esquema analítico mais geral, apresentado na seção anterior e formulado à luz das experiências dos países da OCDE, mostra-se adequado para explicar a evolução e o escopo das ações de resposta emergencial à pandemia no Brasil, a despeito do seu início tardio, confuso e descoordenado – feita a ressalva de que as principais semelhanças podem ficar circunscritas às duas etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa seguinte, pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio e longo prazos. O Brasil, ao contrário, parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal. Voltar-se-á a este ponto na última seção do texto.

Por ora, cabe analisar brevemente o escopo das ações do pacote fiscal brasileiro. Na tabela 2, apresenta-se uma classificação das despesas do “orçamento de guerra” pelas suas principais áreas de atuação. O volume de despesas pagas em 2020 alcançou a impressionante cifra de R\$ 524 bilhões. Desse total, os recursos suplementares para emergência de saúde pública alcançaram R\$ 44,0 bilhões (8,4% do total), com destaque para os R\$ 32,1 bilhões de transferências para execução descentralizada por parte dos governos estaduais e municipais. Além dessas transferências com recursos carimbados para ações emergenciais de saúde, os governos regionais receberam mais um auxílio financeiro de R\$ 78,3 bilhões (14,9% do total) para amortecer os impactos da crise econômica sobre seus orçamentos.

TABELA 2
Despesas da União de enfrentamento à pandemia da Covid-19 (2020-2021)

Descrição	2020		2021	
	Valor pago (R\$ bilhão)	Participação no total (%)	Valor previsto (R\$ bilhão)	Participação no total (%)
Suporte de renda para as famílias	327,0	62,4	56,5	55,7
Auxílio emergencial	293,1	55,9	44,9	44,2
Benefício emergencial	33,5	6,4	11,7	11,5
Ampliação do Programa Bolsa Família	0,4	0,1	-	0,0

(Continua)

(Continuação)

Descrição	2020		2021	
	Valor pago (R\$ bilhão)	Participação no total (%)	Valor previsto (R\$ bilhão)	Participação no total (%)
Auxílio financeiro para governos regionais	78,3	14,9	-	0,0
Suporte de liquidez e crédito para empresas	73,0	13,9	1,9	1,9
Financiamento da folha salarial	6,8	1,3	-	0,0
Garantias e subsídios para crédito	63,1	12,0	-	0,0
Outros estímulos setoriais	3,1	0,6	1,9	1,9
Emergência de saúde pública	44,0	8,4	41,7	41,2
Aquisição de vacinas	2,2	0,4	22,3	22,0
Transferências fundo a fundo	32,1	6,1	7,4	7,3
Demais ações de saúde	9,6	1,8	12,1	11,9
Demais despesas	1,9	0,4	1,2	1,2
Total	524,0	100,0	101,4	100

Fonte: Paineis de monitoramento dos gastos com Covid-19 da STN. Disponível em: <<https://bit.ly/2TGYyI8>>.

Elaboração do autor.

Nota: Os valores de 2021 incluem as reinscrições de restos a pagar do ano anterior e os créditos abertos em 2021.

A área de atuação com maior volume de despesas foi o suporte de renda para as famílias: R\$ 327,0 bilhões em 2020 (quase dois terços do total), despendidos basicamente nos programas de auxílio e benefício emergencial (R\$ 293,1 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente). O auxílio emergencial é um híbrido de transferência focalizada e um seguro emergencial destinado principalmente aos desempregados e trabalhadores informais de baixa renda. O programa alcançou 65,3 milhões de beneficiários (quase dois quintos da população em idade ativa), que receberam até cinco parcelas básicas de R\$ 600 e quatro parcelas complementares de R\$ 300 entre abril e dezembro de 2020.⁸

O benefício emergencial pode ser visto como um subsídio salarial, ancorado no programa de seguro-desemprego, cujo público beneficiário corresponde aos empregados com carteira assinada que formalizaram acordos com seus empregadores de suspensão do contrato de trabalho ou redução da jornada. Durante o prazo de vigência dos acordos, os empregados tiveram seus salários reduzidos e, em contrapartida, receberam o benefício do governo que equivale a um percentual do seguro-desemprego a que teriam direito caso tivessem sido demitidos (entre R\$ 261,25 e R\$ 1.813,03, dependendo do tipo de acordo celebrado).

Ambos os programas podem ser enquadrados entre as iniciativas – comuns em vários países da OCDE – de se desenvolver soluções de programas emergenciais de suporte de renda para as famílias, superando-se, assim, as limitações dos

8. Exceto mulheres em famílias monoparentais, que receberam o benefício dobrado.

mecanismos convencionais de proteção social frente aos desafios colocados pela pandemia. As características mais distintivas do Brasil talvez sejam o alcance da cobertura do auxílio emergencial e a agilidade com que foi operacionalizado. Tais características são reveladoras da dimensão da informalidade e da precariedade do mercado de trabalho no país, assim como da *expertise* das instituições nacionais na implementação de programas sociais de transferências de renda.

A quarta e última área de atuação a ser destacada na tabela 2 é o suporte de liquidez e de crédito para as empresas, que totalizou R\$ 73,0 bilhões (13,9% do total). No entanto, o foco restrito sobre as despesas primárias do “orçamento de guerra” fornece uma visão parcial da resposta emergencial à pandemia, sobretudo no caso das medidas de suporte de liquidez e crédito para as empresas, que contaram com um espectro muito mais amplo de medidas fiscais e creditícias.

A tabela 3 oferece uma visão mais completa do pacote emergencial de combate à pandemia no Brasil, por um critério de contabilização próximo ao que o FMI utiliza nas comparações internacionais.⁹ Por essa métrica, o pacote fiscal do Brasil chega a R\$ 1 trilhão ou 13,9% do PIB, após a inclusão de medidas de desonerações tributárias, reestruturação de dívidas e disponibilização de crédito, ou até mesmo a 17,5% do PIB, se for adicionado o impacto das medidas de antecipação de pagamentos de benefícios sociais ou de adiamento de recebimentos de tributos, que, a princípio, terão seus impactos fiscais compensados ao longo do tempo.

Em termos de escopo, as áreas de atuação das medidas fiscais complementares são semelhantes às do próprio orçamento de guerra, subdividindo-se principalmente em: i) emergência de saúde pública (desonerações tributárias de medicamentos, insumos e equipamentos médico-hospitalares); ii) auxílio para governos regionais (adiamento do pagamento de tributos federais e reestruturação de dívidas com a União, bancos públicos e organismos multilaterais); iii) suporte de renda para as famílias (antecipação do pagamento do décimo terceiro de aposentadorias, abono salarial e saque emergencial do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS); e iv) suporte de liquidez e crédito para as empresas (desonerações e adiantamentos do pagamento de tributos; disponibilização de linhas de crédito favorecidas e reestruturações de dívidas por bancos e fundos públicos).

9. Os números da tabela 3 devem ser interpretados como estimativas potenciais, porque se baseiam em previsões de despesas, receitas e disponibilização de operações de créditos que não necessariamente se materializarão integralmente. As estimativas foram extraídas do relatório das medidas emergenciais do Ministério da Economia (Brasil, 2020). Para seguir um critério mais próximo ao do FMI, optou-se por incluir uma linha de crédito adicional do Banco do Brasil que não constava no relatório e, em contrapartida, excluir as estimativas de suspensão da cobrança da dívida ativa da União e das flexibilizações da legislação regulatória do mercado financeiro.

TABELA 3

Pacote fiscal da União de enfrentamento à pandemia da Covid-19

Descrição	Valor (R\$ bilhão)	Participação no PIB (%)
Despesas do orçamento de guerra	594,1	8,0
Desonerações tributárias	28,4	0,4
Específicas para a área de saúde	5,1	0,1
Gerais	23,3	0,3
Reestruturação de dívidas dos governos regionais	80,1	1,1
Disponibilização de crédito por bancos e fundos públicos	332,2	4,5
Subtotal	1.034,7	13,9
Antecipação de despesas e adiamento de receitas	268,0	3,6
Antecipação de benefícios sociais	89,9	1,2
Adiamento de tributos	178,1	2,4
Total	1.302,7	17,5

Fonte: Relatório de medidas emergenciais do Ministério da Economia (Brasil, 2020).
Elaboração do autor.

Pode-se, portanto, concluir que o pacote emergencial de enfrentamento da Covid-19 no Brasil em 2020 guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas tanto em termos de volume de recursos quanto de escopo das áreas de atuação. Não por acaso, o pacote fiscal brasileiro, em proporção do PIB, aparece como o décimo quinto maior, entre os sessenta países com informações disponíveis, e junto com o Peru na liderança dos países emergentes (gráfico 2).

5 A RESPOSTA EMERGENCIAL BRASILEIRA PODE SER CONSIDERADA BEM-SUCEDIDA?

Identificar semelhanças entre a resposta emergencial do Brasil e das economias avançadas, em termos de tamanho e escopo do pacote fiscal, não significa minimizar os efeitos devastadores da tripla crise no país, tampouco significa deixar de lamentar pelas vidas desnecessariamente perdidas. O objetivo aqui é apenas destacar que, do ponto de vista estritamente fiscal-orçamentário, as instituições responderam de maneira rápida, a partir do momento em que foram ativadas. As mudanças legislativas de flexibilização do regime fiscal foram aprovadas, um orçamento paralelo livre de amarras fiscais foi instituído, e ações com alto grau de complexidade administrativa foram operacionalizadas em um breve período de tempo.

Apesar de tudo isto, o Brasil está longe de ser considerado um caso de sucesso do ponto de vista da contenção da disseminação do vírus e da crise econômica. E essa constatação leva à hipótese de que o próprio tamanho do pacote fiscal seja

explicado em parte pela necessidade de remediar uma série de falhas de planejamento, descoordenação, desencontros de informações e tantos outros problemas que comprometeram a eficácia das ações de enfrentamento da pandemia.

Uma maneira simples de se fornecer subsídios para melhor fundamentar essas afirmações é avaliar o desempenho do Brasil, em comparação com os demais países, no que diz respeito aos indicadores de incidência de mortes causadas pela Covid-19, à perda relativa do produto no ano da pandemia e ao tamanho do pacote de resposta fiscal. Para tanto, os gráficos 3A e 3B apresentam as informações de uma amostra selecionada de trinta países com informações disponíveis e que representa cerca de 70% da população e mais de 80% do produto mundial.

A análise dos gráficos indica que o desempenho dos países em termos de mortes por Covid-19 foi muito díspar e que os casos de maior sucesso estão concentrados majoritariamente nas regiões do Sudeste Asiático e do Pacífico Ocidental. Nas demais regiões do globo, há evidências mais claras de dois tipos de correlações: quanto maior a incidência de mortes por Covid-19, maior a perda relativa do produto; e quanto maior a incidência de mortes, maior o tamanho dos pacotes fiscais. Tais correlações sugerem, em primeiro lugar, que os países de pior êxito no controle da disseminação da doença acabaram sofrendo as maiores perdas do produto. Em segundo lugar, sugerem que esse mesmo insucesso em controlar a disseminação da doença (e as maiores intensidades das crises sanitária e econômica associadas a ele) pode ter ampliado as necessidades de medidas de contenção e mitigação e, por conseguinte, exigido maiores pacotes fiscais.

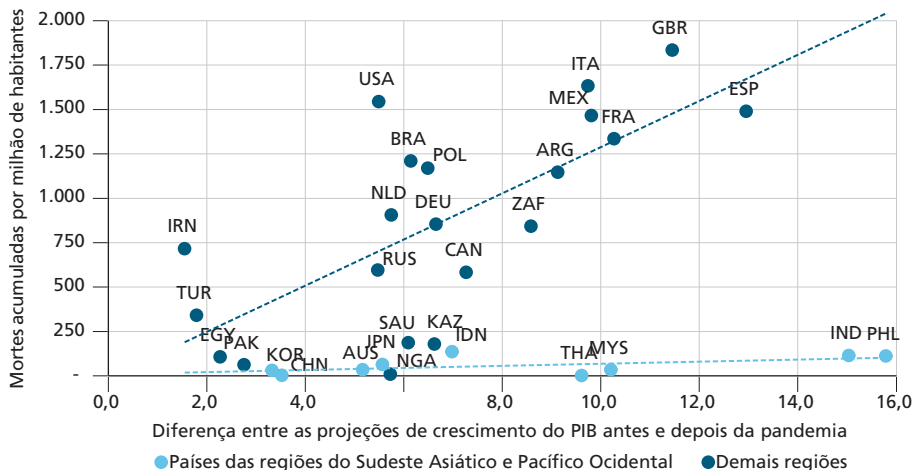
Infelizmente, o Brasil não fugiu muito dessas inter-relações mais gerais. O país se mostrou ineficaz no controle da disseminação da doença causada pela Covid-19, situando-se entre os poucos com mais de mil mortes por milhão de habitantes, e, de maneira associada, verificou uma forte crise econômica e um pacote fiscal relativamente elevado. Em relação aos trinta países nos gráficos 3A e 3B, o Brasil aparece com a sétima maior incidência de mortes, a décima sétima maior perda de produto¹⁰ e o décimo maior pacote fiscal.

10. A perda relativa do produto foi de 6,1%, considerando-se a diferença entre a projeção de crescimento de 2% antes da pandemia e a queda verificada depois de 4,1% do PIB.

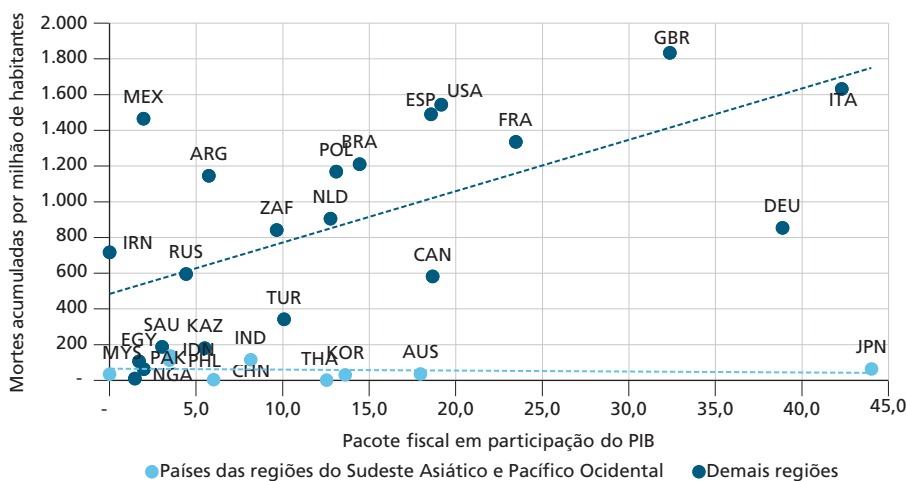
GRÁFICO 3

Incidência de mortes causadas pela Covid-19, perda relativa do produto e tamanho do pacote fiscal para trinta países selecionados

3A – Perda relativa do produto e incidência de mortes pela Covid-19



3B – Tamanho do pacote fiscal e incidência de mortes pela Covid-19



Fontes: Bases de dados de países do World Economic Outlook – WEO (disponível em: <<https://bit.ly/35vCvj>>); do Monitor Fiscal do FMI (disponível em: <<https://bit.ly/3gTT6tR>>); e monitoramento da Covid-19 da Organização Mundial da Saúde – OMS (disponível em: <<https://bit.ly/3zHduqC>>).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Número acumulado de mortes por Covid-19 até 3 mar. 2021 (acesso em 6 mar. 2021).

2. As duas projeções de crescimento são relativas ao ano de 2020, da base de dados do WEO de outubro de 2019 e da sua última atualização, em janeiro de 2021.

3. A amostra inclui os países com todas as informações disponíveis.

4. ARG – Argentina; AUS – Austrália; BRA – Brasil; CAN – Canadá; CHN – China; DEU – Alemanha; EGY – Egito; ESP – Espanha; FRA – França; GBR – Reino Unido; IDN – Indonésia; IND – Índia; IRN – República Islâmica do Irã; ITA – Itália; JPN – Japão; KAZ – Cazaquistão; KOR – Coreia do Sul; MEX – México; MYS – Malásia; NGA – Nigéria; NLD – Países Baixos; PAK – Paquistão; PHL – Filipinas; POL – Polónia; RUS – Rússia; SAU – Arábia Saudita; THA – Tailândia; TUR – Turquia; USA – Estados Unidos; ZAF – África do Sul.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA FISCAL NA ERA PÓS-PANDEMIA E OS RISCOS DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA

O ano de 2021 surge com um alento, devido às perspectivas abertas pelo início da vacinação da população. Ainda assim, os desafios da Covid-19 estão longe de serem superados. Novas questões emergiram: dúvidas sobre a eficácia geral das vacinas; limitações da capacidade de produção e logística em escala global, que faz com que o avanço mais rápido da vacinação em alguns países se dê em detrimento dos demais; riscos de reincidência de contaminações e de novas mutações do vírus para variantes mais contagiosas, letais ou resistentes às vacinas; disseminação de informações falsas que amplificam a resistência da população à vacinação e dificultam o alcance da imunidade comunitária, entre tantos outros riscos. Diante de todas as incertezas, o mais prudente é se preparar para um cenário no qual o tempo necessário para deixar a crise de saúde sob controle se prolongue além de 2021, na maioria dos países, e a ameaça do vírus persista por um prazo ainda maior.

Mais ainda, não há garantias de que um eventual controle da crise de saúde, por si só, levará a uma saída imediata da crise econômica e social. Em outras palavras, transitar para uma fase pós-pandêmica não significa necessariamente restabelecer a normalidade, porque o período de crise econômica e social pode ser potencialmente muito mais longo. Também parece razoável admitir que a recuperação econômica se dará de maneira muito desigual, na medida em que os países estão caminhando em diferentes níveis na contenção da pandemia e a própria intensidade do choque causado pela tripla crise varia muito entre eles.

Alguns países estão em melhores condições para retornar ao normal porque suas medidas de contenção se mostraram bem-sucedidas ou porque estão avançando mais rapidamente na vacinação da sua população. Muitos deles já anteciparam ou planejam remover em breve as medidas de distanciamento social que mais restringem as atividades econômicas e sociais. Nos demais países, menos exitosos na contenção da disseminação do vírus, prevalece uma incerteza muito maior quanto aos desenvolvimentos futuros. Em muitos deles, incluindo-se o Brasil, as tentativas de flexibilização das restrições econômicas acabaram adquirindo um caráter parcial e errático, tendo sido logo revertidas após surtos epidêmicos e novas ondas de disseminação do vírus. Os sucessivos malogros dessas tentativas dão indícios de que a flexibilização definitiva passa antes pela vacinação em massa da população. Onde a vacinação avança menos e os esforços de flexibilização são precipitados e descoordenados, o controle da crise de saúde pode levar mais tempo e os danos sobre o tecido econômico e social tendem a ser mais severos.

A capacidade de a economia se recuperar no período pós-pandêmico será condicional ao tamanho desses danos. Se o sistema econômico estiver mais comprometido, a superação da crise econômica se torna mais difícil e dependente de estímulos fiscais, diferentemente das experiências mais exitosas, que talvez

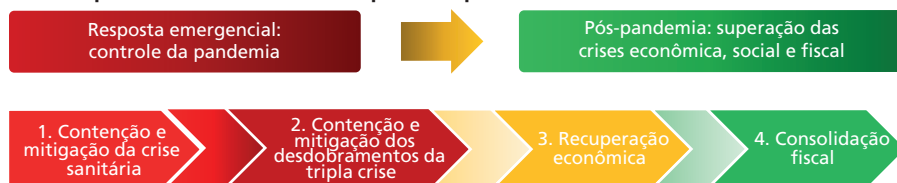
não precisem contar tanto com estímulos fiscais porque atravessaram o período pandêmico sem maiores traumas econômicos e sociais. Esse tipo de preocupação em fortalecer a recuperação econômica pós-pandemia tem levado vários países a anunciarem pacotes de estímulo fiscal para os próximos anos, conforme destacado em OCDE (2020).

Sobre esse último ponto, vale esclarecer um equívoco muito comum no debate público, que é tratar os pacotes emergenciais de resposta à Covid-19, durante as duas etapas iniciais de contenção e mitigação da pandemia, como sinônimo de estímulo fiscal. As medidas fiscais implementadas nas duas primeiras etapas de enfrentamento da pandemia devem ser melhor pensadas como uma resposta emergencial – cujos propósitos prioritários eram prevenir a disseminação do vírus, viabilizar o distanciamento social e depois mitigar os impactos sociais e econômicos da crise –, e não confundidas com medidas fiscais tradicionais de estímulo ao consumo e investimento para ampliar a demanda agregada e favorecer o crescimento econômico. Um esforço de estímulo ao crescimento econômico sob tais circunstâncias seria não somente ineficaz, por este estar obstaculizado pelas restrições às atividades econômicas e sociais impostas pelo distanciamento social, como também contraproducente, ao encorajar a disseminação do vírus, que é justamente o contrário do que se propõe. Falar rigorosamente em medidas de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica só faz sentido após o início da flexibilização das medidas de distanciamento social e retirada das principais restrições às atividades econômicas e sociais.

É por esses motivos que o esquema analítico reproduzido na figura 1 distingue uma terceira etapa, mais própria do período pós-controle da pandemia, quando a retirada das restrições abre o caminho para nova mudança de ênfase da política fiscal, que passa a priorizar os pacotes fiscais de estímulo à recuperação econômica. Esse esquema mostra fases intermediárias para ilustrar a existência de períodos de sobreposição durante as transições entre cada uma das etapas.

Outra qualificação importante é que as transições não devem ser interpretadas de maneira unidirecional, por exemplo: as remoções das restrições às atividades sociais e econômicas tendem a se dar de maneira gradual, levando a uma fase intermediária entre a segunda e a terceira etapas, quando as medidas de contenção/mitigação da pandemia são sobrepostas por medidas de estímulo fiscal, até o momento no qual estas últimas adquiram, de fato, proeminência. Essa fase intermediária pode ser mais ou menos duradoura, a depender do êxito de cada país no controle da pandemia, e está sujeita a retrocessos, como nos casos de flexibilizações malsucedidas e revertidas (retorno à segunda etapa). Em outras palavras, o esquema admite adaptações para se adequar às realidades específicas dos países e tem mais propósito de organização analítica do que de fornecer uma explicação rígida e universal.

FIGURA 1

Etapas de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19

Fonte: Esquema analítico de OCDE (2020).

Elaboração do autor.

Em relação à terceira etapa de enfrentamento à Covid-19, uma tônica comum aos pacotes de estímulo fiscal anunciados por boa parte dos países tem sido aproveitar a janela de oportunidade para conciliar o objetivo conjuntural de superação da crise econômica com objetivos estratégicos de médio e longo prazos (OCDE, 2020). A natureza sem precedentes da tripla crise explicitou uma série de riscos (sanitários, econômicos, sociais e ambientais) aos quais as populações estão expostas e catalisou uma reflexão sobre maneiras de mitigá-los no futuro. Isso tem levado os países a orientarem seus pacotes fiscais na direção de ações de fortalecimento do sistema de saúde, de proteção social não convencional e de cadeias produtivas estratégicas, além de ações que lidem com questões distributivas e outros riscos de longo prazo, como a crise climática.

Obviamente, a transição para uma nova fase da política fiscal pós-pandemia com maior ênfase na superação da crise econômica e social não é nada trivial. A flexibilização das medidas restritivas não pode se dar de maneira rápida, pelo menos não antes de serem alcançadas as metas de vacinação em larga escala da população, sob o risco de levar a novo descontrole da crise sanitária. Tampouco a revisão das medidas fiscais emergenciais de suporte de renda, liquidez e crédito pode ser feita rapidamente, sob o risco de fragilizar ainda mais a situação financeira das empresas e comprometer a capacidade da economia de se recuperar. Esse período de transição da política fiscal, que corresponde à fase intermediária entre a segunda e terceira etapas na figura 1, vai se caracterizar por um difícil dilema originado da necessidade de se balancear objetivos contraditórios: por um lado, prolongar determinadas medidas emergenciais e de distanciamento social, que limitam as atividades econômicas e sociais; e, por outro, introduzir novas medidas fiscais, flexibilizar restrições e estimular a recuperação econômica.

Se medidas fiscais pré-existentis devem coexistir por algum tempo com as novas medidas de estímulo, os tamanhos dos pacotes fiscais se avolumam e trazem à tona desafios fiscais. O período de enfrentamento da pandemia coincidiu com a escalada da dívida pública dos países, em função do efeito combinado da perda de receitas resultante da crise e dos custos dos pacotes fiscais. Contudo, uma

precipitação de esforços de ajustes fiscais corre grande risco de se mostrar inconsistente em relação ao objetivo conjuntural de favorecer a recuperação econômica e aos objetivos estratégicos de promover inclusão social e sustentabilidade, além do risco de alcançar o resultado contrário, agravando a crise econômica e fiscal.

Para evitar incorrer tais riscos, os esforços de consolidação fiscal devem ser conduzidos de maneira cuidadosa e, salvo medidas muito pontuais, não devem vir tão cedo. É para chamar atenção a esse aspecto que a figura 1 destaca a quarta e última etapa da resposta à Covid-19, após a recuperação econômica criar condições para que o objetivo de consolidação fiscal assuma prioridade na orientação da política fiscal.

Nesse interim, está em curso uma série de reflexões em torno da política macroeconômica mais geral e da política fiscal mais específica na era pós-pandemia. Um exemplo é a renovada ênfase sobre o papel do ativismo da política fiscal na estabilização do ciclo econômico, diante do atual contexto de taxas de juros muito baixas e afrouxamento monetário que restringe o espaço de ação da política monetária, assim como na promoção do crescimento inclusivo e sustentável. Outra reflexão importante se refere às fontes potenciais de arrecadação e aos desafios-chave da tributação relacionados à readequação das fontes de financiamento e do desenho da proteção social, à tributação da economia digital, ao resgate da progressividade tributária e ao suporte às estratégias de transição para uma economia de baixo carbono.¹¹ Por fim, vale destacar a rediscussão das relações entre moeda e finanças públicas e de arranjos que suavizem os custos da dívida pública ao longo do tempo (monetização de *deficit*, redefinições das atribuições dos bancos centrais para absorver temporariamente títulos da dívida pública ou privada de maior maturidade, mudanças nas condições de financiamento pelos organismos multilaterais etc.).

É evidente que esses temas estão longe de alcançar consenso na academia e entre as autoridades políticas na arena internacional, mas refletem um debate mais amplo sobre gestão macroeconômica com quebra de antigos paradigmas e uma guinada na direção de maior pragmatismo para lidar com as condições extraordinárias do mundo atual. Curiosamente, o debate quase não encontra eco no Brasil. Um dos reflexos dessa lacuna é que as diretrizes e projeções orçamentárias oficiais para os próximos anos apontam que, logo após se encerrarem as medidas de resposta emergencial, será recomposto imediatamente um regime fiscal de elevada rigidez e incapaz de absorver novas pressões de despesas do período pós-pandemia.¹²

11. Para uma discussão mais aprofundada, ver Orair (2020).

12. Mais precisamente, o projeto da LDO de 2022 encaminhado pelo Poder Executivo para o Congresso Nacional foi elaborado sob a premissa de que não haverá qualquer tipo de vazamento de despesas da pandemia para o triênio 2022-2024, de modo que as despesas primárias (em proporção do PIB) retomariam rapidamente patamares inferiores aos do imediato pré-pandemia (gráfico 1).

Em termos do esquema analítico da figura 1, a estratégia explícita do governo brasileiro é promover um salto direto da segunda etapa de contenção e mitigação da tripla crise para a última etapa de consolidação fiscal. Destoando, assim, das experiências de países que estão sinalizando que o pacote de estímulo fiscal será um pilar central do esforço de recuperação que tem como objetivo ser inclusivo e sustentável.

A aposta de que será possível superar a crise econômica e social mediante abreviação do ajuste fiscal é bastante questionável, sobretudo no caso brasileiro, de pouco êxito em termos de controle da pandemia e de avanço lento da vacinação, amplificando-se as incertezas quanto ao tempo necessário para controlar a crise de saúde, as potenciais sequelas sobre o tecido econômico e social e os riscos de uma recuperação mais fraca. Sob tais condições desfavoráveis, torna-se muito mais arriscado prescindir da atuação mais decisiva da política fiscal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **5º Relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública**. Brasília: ME, 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience**. Paris: OCDE, 2020.

ORAIR, R. O. O futuro da tributação e a reforma tributária. In: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2020. p. 55-67.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 007).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL