

A vida é maior que as mais surpreendentes fantasias. Quem acreditaria em um roteiro onde dois aviões voariam em direção às torres gêmeas, derrubando-as? A pandemia da Covid-19 parou o mundo e, nessa dimensão e abrangência, jamais foi imaginada pelo cinema e literatura. As poucas exceções seriam a música “O dia em que a terra parou”, de Raul Seixas, e a entrevista de Bill Gates ao jornal *The Telegraph*, quando afirmou temer “o surgimento de uma doença ainda desconhecida e que tenha grande impacto mundial”. Uma grande crise é uma oportunidade para apreender. *Legado de uma Pandemia* tem esse objetivo. Os autores analisam as consequências de um evento singular na história humana. Usam fatos e dados. Não há como ler o livro sem nos perguntarmos por que todas as políticas públicas não são feitas com base em evidências? Boas políticas fazem uma diferença colossal e esse é um sonho que devemos perseguir. Alcançá-lo seria um legado espetacular dessa pandemia.

Carlos Alberto Sicupira
Conselheiro do CGPP/Insper

- ALDO MUSACCHIO • **BIANCA TAVOLARI**
- **CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA** • CARLOS MELO
- DIEGO WERNECK ARGUELHES • **ELIZE MASSARD DA FONSECA**
- **FRANCISCO INÁCIO BASTOS** • GABRIELA LOTTA
- HUSSEIN KALOUT • **LAURA MULLER MACHADO**
- **LEANDRO GILIO** • LUCAS M. NOVAES
- MARCELO MARCHESINI DA COSTA • **MARCOS LISBOA**
- **MARCOS MENDES** • MARCOS SAWAYA JANK
- MICHAEL FRANÇA • **MILTON SELIGMAN**
- **NAERCIO MENEZES FILHO** • NATALIA PIRES DE VASCONCELOS
- PAULO FURQUIM DE AZEVEDO • **PEDRO BURGOS**
- **RICARDO PAES DE BARROS** • SANDRO CABRAL
- SERGIO FIRPO • **SÉRGIO G. LAZZARINI**

PREFÁCIO Míriam Leitão

autografia



LEGADO DE UMA PANDEMIA

Insper
BRAVA

ORGANIZADORA
Laura Muller Machado

LEGADO DE UMA PANDEMIA

26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública

Insper BRAVA

Este livro, organizado por Laura Muller Machado, apresenta ensaios sobre temas extremamente relevantes para a atualidade brasileira, didaticamente separados em quatro blocos. É o resultado de debates realizados no Insper que trazem sua marca característica: precisão de raciocínio e exposição clara baseada em evidências, sem “achismos”. É, pois, com imenso orgulho e satisfação que recomendo este livro a todos aqueles que desejem se aprofundar e debater política pública a sério no Brasil.

Claudio Haddad
Presidente do Conselho do Insper e conselheiro do CGPP/Insper

**LEGADO
DE UMA**

PANDEMIA

ORGANIZADORA
Laura Muller Machado

LEGADO DE UMA

PANDEMIA

26 vozes conversam
sobre os aprendizados
para política pública

autografia

Rio de Janeiro, 2021

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(EDOC BRASIL, BELO HORIZONTE/MG)

L496 Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública / Organizadora Laura Muller Machado. – Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2021.
342 p. : 16 x 23 cm

ISBN 978-65-5943-163-2

1. Brasil – Política e governo. 2. Pandemia. 3. Saúde pública. I. Machado, Laura Muller.

CDD 306

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública
MACHADO, Laura Muller (org.)

ISBN: 978-65-5943-163-2

1ª edição, janeiro de 2021.

REVISÃO DE PORTUGUÊS: Erico Melo e Camarinha Comunicação

REVISÃO GERAL: Sarah Bertolini Serafim

CAPA: Camarinha Comunicação

PRODUÇÃO EDITORIAL: Tamiris Coelho

Editora Autografia Edição e Comunicação Ltda.

Rua Mayrink Veiga, 6 – 10º andar, Centro

RIO DE JANEIRO, RJ – CEP: 20090-050

www.autografia.com.br

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem
prévia autorização do autor e da Editora Autografia.

Agradecimentos

Esse trabalho é a concretização de uma proposta de Naercio Menezes Filho, a quem, em meu nome e de todos os autores, agradeço.

Esse volume é o resultado da dedicação e interação, concordante e discordante, entre 26 audazes autores. Gostaria de agradecer ao conjunto e a cada um individualmente por abraçarem com tanto entusiasmo e talento o desafio de refletir e escrever sobre um tema ainda tão pouco consolidado: o que aprendemos com a pandemia. Organizar a edição de todos esses capítulos, como sempre é o caso, requer muitos rearranjos, agradeço a paciência e resiliência dos autores ao longo desse árduo processo. Obrigada.

Outro agradecimento especial faço ao Marcos Lisboa, eterno apoiador de projetos que visam melhorar a gestão pública brasileira.

Agradeço ao Milton Seligman e ao Marcos Sawaya Jank, que tornaram a capa e a comunicação desta proposta muito melhores.

Agradeço às instituições que viabilizaram essa criação e publicação: ao Centro de Gestão e Políticas Públicas do Insper (CGPP), ao Insper e à Fundação Brava.

Agradeço a Ricardo Paes de Barros, apoiador irrestrito que acreditou neste trabalho desde o princípio. E a quem eu nunca poderei agradecer à altura a oportunidade que me dá todos os dias de ser sua coautora e de contribuir a levar mais ciência ao difícil trabalho do gestor público brasileiro.

Por fim, agradeço a minha irmã, que me viu horas a fio editando de novo e de novo cada um desses capítulos, pacientemente aguardando companhia nas noites de quarentena. E agradeço a esse livro em si, que, por existir, me trouxe esperança e tornou meu 2020 um ano um pouco menos difícil.

Sumário

Prefácio	11
<i>Miriam Leitão</i>	
Introdução	17
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
Parte 1. Legado para a ordem social	25
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
1. O despertar de um novo olhar sobre o viés racial	28
<i>Sergio Firpo e Michael França</i>	
2. Como atenuar os efeitos sobre a desigualdade na educação básica?	43
<i>Naercio Menezes Filho</i>	
3. Políticas de moradia em momentos de crise: a centralidade do aluguel	60
<i>Sergio Firpo e Bianca Tavorali</i>	
4. O início do declínio da desigualdade intergeracional?	76
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
Parte 2. Legado para a ordem econômica	95
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
5. Regulação de mercados em crise: o que aprendemos?	98
<i>Paulo Furquim de Azevedo</i>	
6. O uso do aparato estatal em crises: oportunidades e cuidados	114
<i>Sérgio G. Lazzarini e Aldo Musacchio</i>	
7. Lições para o agronegócio: comércio e segurança do alimento	132
<i>Leandro Gilio e Marcos Sawaya Jank</i>	
8. Intensificação da crise fiscal	151
<i>Marcos Lisboa e Marcos Mendes</i>	

Parte 3. Legado para a organização do Estado	171
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
9. Governança colaborativa e as lições aprendidas	174
<i>Sandro Cabral</i>	
10. Covid-19, federalismo e descentralização no STF: reorientação ou ajuste pontual?	191
<i>Natalia Pires de Vasconcelos e Diego Werneck Arguelhes</i>	
11. A gestão pública vigilante	208
<i>Marcelo Marchesini da Costa e Gabriela Lotta</i>	
12. As lições aprendidas com a resposta do sistema de saúde	225
<i>Elize Massard da Fonseca e Francisco Inácio Bastos</i>	
13. A pandemia e o início do fim da invisibilidade	244
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
Parte 4. Legado para a política e a comunicação	261
<i>Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
14. O novo velho papel da ciência na formulação de políticas públicas	264
<i>Hussein Kalout e Milton Seligman</i>	
15. O curso da política será alterado?	282
<i>Carlos Melo</i>	
16. Futuro do jornalismo no caminho de volta ao passado	301
<i>Carlos Eduardo Lins da Silva</i>	
17. Comunicando incertezas	321
<i>Pedro Burgos e Lucas M. Novaes</i>	

Todo mal tem seu bem, e toda doença, seu antídoto.

DOROTHEA DIX

Estamos vendo que a pandemia não pode ser combatida com mentiras e desinformação, e nem com ódio e agitação.

ANGELA MERKEL

A única maneira de lutar com a peste é com decência.

ALBERT CAMUS

Prefácio

Miriam Leitão

Uma avalanche passou por nós. E por nós entenda-se o mundo inteiro. Todas as áreas da atividade humana sentiram e, por muito tempo, vão continuar a sentir os efeitos dos eventos que começaram em 2020 e, sem cerimônia, invadiram o calendário de 2021. O fato de ter sido escrito no meio do turbilhão da pior pandemia em um século torna este livro ainda mais valioso. A organizadora Laura Muller Machado quis entregar aos leitores um balanço a quente do que já aprendemos num acontecimento tão adverso.

A ideia foi convidar pessoas de áreas diferentes para refletir sobre um tempo em que todos tiveram que mudar hábitos, inventar novas rotinas, refazer convicções e principalmente aprender. Aprender em velocidade recorde. O que impressiona ao ler os 17 capítulos de 26 autores é a dimensão do que se pode registrar como legado. São vozes polifônicas, como deve ser qualquer obra coletiva de qualidade, mas com um fio condutor que vai indicando o caminho, nos textos curtos e claros de Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado, eles próprios autores de dois valiosos ensaios da obra.

Eu acabei a leitura desse livro na manhã do dia 17 de janeiro de 2021. Com ele em mente, acompanhei a reunião da Anvisa que aprovou o uso emergencial de duas vacinas, permitindo o início do processo de imunização no país. Dia intenso como tantos outros, nesse tempo sem trégua. No voto da relatora eu constatava muitos dos aprendizados que os autores aqui ressaltaram. O valor da ciência, a necessidade de uma governança colaborativa na Federação, a relevância

da separação entre Estado e governo, a necessidade de escolher o foco das políticas públicas.

A ciência produziu, aqui e no mundo, as respostas necessárias. Talvez esse seja um dos mais importantes legados. Cientistas tiveram que apressar processos e encontrar saídas para a humanidade encurralada. A aprovação das vacinas era a prova de que, mesmo no país em que a principal liderança fez a mais barulhenta aposta no obscurantismo, foram o conhecimento e as pesquisas que trouxeram a resposta. Além da briga política por protagonismo, o que ficou em destaque foi a consistente ligação do Instituto Butantan e da Fiocruz com suas centenárias missões institucionais. A distância entre o governo de ocasião e o Estado estava marcada, tanto na decisão unânime da Anvisa, quanto na atuação dos dois institutos. Em momentos de emergência, “a burocracia tende a agir com mais autonomia”, destacam os autores do capítulo sobre as lições da gestão pública e avisam que isso é parte da “democracia vigilante”. Por outro lado, o conflito federativo ficou mais agudo naquele dia da aprovação das vacinas para uso emergencial. O poder central e o maior estado do país estavam em lados opostos. O STF, que em outros momentos apostou na centralização, durante a pandemia reconheceu a distribuição de poderes entre os entes federados e esse fenômeno é também analisado neste livro.

A pessoa escolhida para ser a primeira vacinada era negra e ressaltou orgulhosa essa identidade. “A pandemia atingiu brancos e negros de forma absurdamente diversa”, escreveram Paes de Barros e Laura Machado. Por isso faz sentido que o primeiro dos capítulos seja exatamente sobre essa questão. “A ampliação do debate sobre as questões raciais foi um dos principais legados da pandemia”, escreveram França e Firpo, seus autores. No meio da pandemia, reduziu-se a tolerância da sociedade brasileira com o racismo estrutural. É um grande feito para um país que tem um passado tão violentamente marcado pelas distâncias sociais determinadas pela cor da pele. O Brasil não apenas ecoa manifestações que eclodiram em outros países. A nação conhece

as suas fraturas. Sabe que o caminho é longo, mas o inconformismo com a desigualdade racial é parte essencial da mudança no futuro.

Na pandemia, o Brasil ficou de frente para o seu abismo social. Ele aumentou drasticamente. Foi preciso formular uma rede de proteção no meio da emergência, encontrando pessoas que estavam fora de todos os cadastros, porque o nosso exército de pobres foi acrescido dos novos pobres. O auxílio emergencial deixou lições sobre o que fazer e o que não fazer, mas hoje já sabemos mais sobre os milhões de brasileiros na informalidade. Uma das conclusões do livro é que a invisibilidade social é um risco individual e coletivo. A informalidade livra a pessoa das cobranças de taxas e cumprimento de normas do Estado e alivia este de maiores gastos com aquele indivíduo. Mas essa marca da sociedade brasileira ficou completamente disfuncional. “Toda e qualquer forma de invisibilidade é inadmissível, anacrônica, pode e precisa ser eliminada”, como escrevem os autores.

A economia encontrou dilemas em todas as áreas. O Estado pode intervir em contratos como aluguéis, ou é melhor que os dois lados negociem entre si a saída para o impasse? As famílias perderam renda, as lojas tiveram queda de faturamento. Tudo bruscamente. O que devem fazer locador e locatário? O sistema produtivo entrou em estresse. Faltaram produtos da noite para o dia. Máscaras, álcool-gel, respiradores viraram bens de primeira necessidade. Isso permitiu uma nova discussão sobre concorrência, regulação de mercado e o uso do aparato estatal em crise. Tudo tem seus riscos e suas oportunidades, conforme mostram dois instigantes capítulos.

A política fiscal ficou diante do seu momento mais difícil, desde o início da era do real. A dívida e o déficit já haviam aumentado pela crise de 2015-2016. A pandemia fez enormes exigências sobre contas públicas já em grave desequilíbrio. Qual é a melhor forma de lidar com as duas demandas, de austeridade e de ampliação de gastos? Essa é outra das questões que o livro aborda com competência por Marcos Lisboa e Marcos Mendes. Houve um único setor que não encolheu em 2020,

o agropecuário, mas está diante da sua decisão mais importante, a de uma “produção mais sustentável, nos pilares econômico, social e ambiental”, como escrevem Leandro Gilio e Marcos Sawaya Jank.

Estar no meio de uma crise e se deparar com um desafio novo não é exclusividade das contas públicas. O jornalismo e a comunicação foram desafiados. Era preciso comunicar à população os riscos da pandemia, os cuidados da proteção, os avanços da medicina, da ciência, o ritmo das contaminações e das mortes. E fazer tudo isso em terreno minado pelo próprio governo, que disparava mensagens na direção oposta ao bom senso. Havia ainda o próprio desconhecimento sobre a natureza do inimigo. Como comunicar incertezas? E como atender a todas essas demandas, quando o modelo de negócios do setor de comunicação já estava em crise? No esforço das empresas e dos jornalistas houve um impressionante aprendizado, com os acertos e com os erros, como se pode constatar nos capítulos sobre a questão.

O papel da ciências nas políticas públicas é um ponto central da re-discussão de qualquer país neste momento. “Apesar dos severos efeitos sociais e econômicos, a pandemia revalorizou o papel da ciência como fio condutor indispensável para a superação da grave crise sanitária mundial”, escrevem Hussein Kalout e Milton Seligman. A despeito do mal que causou, a pandemia pode deixar alguns legados na política, escreve Carlos Melo. “Denunciou limites do populismo e erros do dogmatismo de certo liberalismo”. Isso ficou claro nos Estados Unidos e no Brasil.

Milhões de crianças, adolescentes e jovens não conseguiram estudar pelo fechamento das escolas, diante da necessidade do distanciamento social. A consequência disso é desastrosa, porque aprofunda as desigualdades que já eram intoleráveis. O Brasil precisa se concentrar em educação. “Entre as crianças pobres que estão no ensino infantil, apenas 72% dos domicílios têm acesso à internet, ao passo que, entre os ricos, quase todos nessa faixa etária possuem conexão”, escreve Naercio Menezes Filho. Os riscos da quebra do vínculo entre os alunos e a escola aumentaram e

isso tornou mais urgente a necessidade de mobilização da sociedade brasileira por uma educação de qualidade, que busque, atraia, ensine, crie laços com os nossos mais novos.

A pandemia provocada pelo coronavírus foi uma sucessão de choques em todas as áreas, em todos os países, governos, empresas, famílias, organizações. Não houve lugar longe o suficiente para se esconder dessa crise. O futuro digital, das mudanças na educação, nas relações de trabalho, na forma de produzir, na organização do Estado, na tecnologia, esse futuro previsto invadiu nossas vidas. Tudo se precipitou, do agravamento das crises ao encontro de soluções. A sensação física foi a de uma aceleração no tempo.

Este livro vem em boa hora porque, mesmo no meio dessa intensa viagem, já é possível fazer um balanço, como o leitor pode conferir nas páginas que se seguem e, quem sabe, fazer seu próprio balanço. Aprendemos com cada um dos inesperados. Talvez a maior das lições tenha sido a consciência da extrema fragilidade da existência humana, a certeza de que, como cantaria Caetano, “a matéria vida era tão fina”. O fato é: a nossa arrogância foi abatida por um vírus nanométrico. E agora? A humildade pode ser um bom recomeço.

Introdução

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado

Ao longo do ano de 2020, a resiliência brasileira foi sistematicamente colocada à prova. Resiliência é a capacidade de lidar construtivamente com adversidades. Requer compreender a natureza da adversidade, adaptar-se para mitigar seus efeitos e aprender com as ações tomadas e os resultados alcançados. A sociedade brasileira buscou entender o que estava acontecendo e se adaptar. Saiu mais sábia de tudo isso. Livros foram e serão escritos sobre o que aconteceu; sobre como o Brasil buscou se adaptar; sobre seus erros e acertos. Uma análise do que aconteceu, em si, no entanto, não é o objetivo deste volume. Nosso foco é o que aprendemos com o que aconteceu; se saímos mais sábios e o que vamos fazer diferente no futuro. Para explicar o que aprendemos e como esses aprendizados mudaram ou estão mudando o Brasil, convidamos 26 ilustres colaboradores. Suas reflexões estão organizadas nos dezesseis capítulos que formam este livro.

Antes de passarmos aos capítulos, precisamos apresentar a causa de tudo. Trata-se de algo que, para a vasta maioria dos cientistas, nem vivo está: um vírus esférico, com diâmetro de 50 a 200 nanômetros (o que quer dizer que em um metro daria para enfileirar de 5 a 20 milhões deles). Esse coronavírus é cientificamente conhecido como Sars-CoV-2. Quando contamina uma pessoa, causa uma doença denominada covid-19. Sua taxa de letalidade (probabilidade de morte de uma pessoa contaminada) é extremamente diferenciada entre os grupos etários:

entre pessoas com mais de 80 anos é de pelo menos dez vezes a média dos outros grupos. Embora ainda não se saiba ao certo a sua origem, o mais provável é que tenha surgido em morcegos ou pangolins. A transferência zoonótica para humanos deve ter envolvido um hospedeiro intermediário. Segundo Morens et al. (2020), estudos realizados há aproximadamente duas décadas¹ já previam o surgimento de epidemias de Sars-CoV, como a ocasionada pelo Sars-CoV-2. Segundo esses mesmos autores, a evidência disponível claramente aponta que as chances de surgirem vírus similares são altas.

Em 2020, o número de óbitos mundiais por covid-19 foi da ordem de 1,8 milhões. A covid já se encontra entre as dez maiores pandemias de todos os tempos, embora ainda com saldo mortal bem inferior aos das duas que marcaram o último século (HIV/AIDS e gripe espanhola). No Brasil, os óbitos por covid-19 superaram 190 mil em 2020, número similar ao causado pelo conjunto de todas as neoplasias (cânceres) e metade do decorrente de todas as doenças cardíacas. Em 2020, quando o número de mortes semanais causadas pela covid-19 superou a marca de 7 mil, ela se tornou a principal causa de óbito no Brasil².

Desde o começo da pandemia, pudemos contar com sólido conhecimento sobre como identificar a presença do Sars-CoV-2 e sua transmissão. A despeito da intensa pesquisa em andamento, não existe ainda um tratamento reconhecidamente efetivo para a covid-19. No entanto, diversas vacinas começaram a ser aprovadas ainda em 2020. Até que se tornem amplamente disponíveis, o enfrentamento do Sars-CoV-2 deve se basear na identificação da população contaminada, em seu atendimento e isolamento, combinados à promoção de distanciamento social para o restante da população.

É cientificamente inquestionável a elevada eficácia do distanciamento social para a contenção da transmissão do vírus. Essa contenção tem dois objetivos. Em primeiro lugar, a queda na velocidade de contaminação reduz a demanda por serviços e instalações médicos e, dessa forma, evita que pacientes possam ficar sem atendimento. Em segundo lugar,

a queda no número de pessoas contaminadas por unidade de tempo pode fazer a pandemia perder *momentum*, diminuindo o número total de pessoas infectadas e, portanto, o de óbitos. Assim, enquanto o primeiro objetivo visa evitar que o sistema de saúde entre em colapso, o segundo visa controlar o processo de transmissão do Sars-CoV-2.

Evidentemente, o distanciamento social ocasiona redução em praticamente todas as atividades coletivas. No Brasil, a expectativa é de que o PIB de 2020 seja entre 4% e 5% inferior ao de 2019. Segundo o IBGE, no segundo trimestre de 2020 o Brasil já tinha 10 milhões de trabalhadores ocupados a menos que no mesmo período do ano anterior. Não fosse o generoso programa de transferência de renda adotado (auxílio emergencial), a pobreza, a fome e a desigualdade certamente cresceriam substancialmente no país. As atividades econômicas, no entanto, não foram as únicas a sofrer com o distanciamento. A educação se viu obrigada a alternar para o sistema remoto sem o devido tempo de planejamento. Embora ainda não existam evidências sólidas, a expectativa é de que o aprendizado dos estudantes seja bem inferior ao que alcançariam presencialmente. A desigualdade deverá aumentar, em virtude da maior dependência de recursos familiares (acesso digital, espaço para estudar etc.) inerente à educação remota. Todos concordam com a adoção de alguma dose de distanciamento social no enfrentamento da pandemia. A magnitude mais adequada para a dose, no entanto, permanece bastante discutível. Esse dissenso era esperado, dado que o distanciamento social inexoravelmente coloca em conflito dois direitos humanos básicos: o direito à vida e o direito de ir e vir. Não há uma solução universal para esse dilema. Algumas sociedades, como a Suécia, utilizaram o distanciamento com parcimônia, enquanto outras, como a Coreia do Sul, a Nova Zelândia e o Uruguai, o implementaram com grande intensidade.

A pandemia representa uma grande perda para toda a sociedade. Como sempre, pode-se aprender muito com uma perda. Muito se tem discutido, e muito ainda precisa ser discutido, sobre quais foram as estratégias adotadas mais eficazes. Neste volume, todavia, adotamos uma

perspectiva distinta. Em vez de contribuir para a avaliação da eficácia dessas estratégias, buscamos mapear os aprendizados tirados do enfrentamento da pandemia. O que aprendemos sobre nossas crenças e atitudes, sobre a reação dos diversos grupos, sobre a eficácia e a forma de funcionamento de nossas instituições? Que mudanças descobrimos que precisamos fazer? Com vistas a mapear e discutir esse legado, o volume se organiza em quatro partes temáticas: (i) a ordem social, (ii) a ordem econômica, (iii) a organização do Estado e (iv) a política e a comunicação.

A pandemia não só gerou desigualdades adicionais (em renda e educação, em particular) como também evidenciou as graves consequências das injustificáveis desigualdades preexistentes (como a racial). O enfrentamento da pandemia também colocou em disputa a prioridade a ser dada a certos direitos humanos: direito à propriedade *versus* direito à habitação, direito à vida *versus* o direito ao aprendizado e ao desenvolvimento. Esses são os temas dos quatro capítulos que compõem a primeira parte do livro. Em conjunto, eles procuram demonstrar que, por um lado, o enfrentamento da pandemia sensibilizou a sociedade brasileira para as graves injustiças decorrentes da nossa elevada desigualdade; e que, por outro, políticas públicas adequadas podem ser eficazes tanto na redução da desigualdade como na garantia de compatibilização de direitos aparentemente contrapostos.

A segunda parte trata da questão econômica. Toda crise ressalta a forte interdependência entre os diversos setores da atividade econômica. Devido a sua origem zoonótica, a pandemia sublinhou a dependência da economia em relação ao setor agropecuário. O capítulo 7 trata das lições aprendidas acerca da necessidade de regulação desse setor em nível global. Parafraseando Winston Churchill, pode-se dizer que “a economia de mercado é uma péssima forma de organização da produção, porém melhor que todas as demais conhecidas”. Toda crise tende a ressaltar as deficiências da economia de mercado.

Nesses momentos, a tentação é adotar intervenções públicas “criativas” que podem trazer resultados ainda piores, em particular no longo prazo, após a crise. Conforme os autores dos capítulos 5 e 6 apontam, o enfrentamento da crise em nível mundial demonstrou que, embora mais intervenção pública na economia seja recomendável, essa intervenção precisa ser claramente sinalizada como temporária e voltada para aperfeiçoar os mecanismos de mercado em vez de substituí-los. Esse aumento da intervenção pública ocorrido no Brasil representou crescimento dos gastos públicos num momento de queda na atividade econômica e, portanto, desequilíbrio fiscal. Como o capítulo 8 argumenta, a crise no Brasil, que já vinha acumulando graves desequilíbrios, pode ter nos ajudado a finalmente alcançar o necessário consenso sobre a gravidade e a necessidade de equacionamento da situação fiscal.

Os capítulos da terceira parte tratam da organização do Estado e de sua relação com a sociedade. A experiência com a pandemia demonstrou que uma boa governança é tão importante quanto a disponibilidade de recursos. A governança no setor público tem um componente técnico e um político. Pelo lado técnico, o enfrentamento da pandemia demonstrou a importância de contar com órgãos técnicos públicos competentes e independentes. Onde e quando esses órgãos estavam presentes, o enfrentamento da crise foi eficaz; onde não estavam, foi deficiente. Ficou evidente a necessidade de aperfeiçoar as instituições responsáveis pela saúde pública brasileira. Pelo lado político, a grande descentralização da política social brasileira se mostrou um grande ativo. Mas esse ativo, para ser eficaz, requer coordenação, cooperação e liderança. O enfrentamento da pandemia deixou claro o prejuízo trazido por deficiências na cooperação e na coordenação entre os três níveis de governo, e destes com a sociedade civil. Por fim, evidenciou-se a importância da independência das decisões técnicas em relação à política, bem como o fato de que o país conta com mecanismos formais e informais relativamente eficazes para limitar essa interveniência.

O último capítulo da terceira parte mostra como a dificuldade na implementação do auxílio emergencial, resultante da invisibilidade de uma fração significativa dos trabalhadores informais, contribuiu para que a sociedade brasileira passasse a avaliar como inadmissíveis tanto a invisibilidade quanto a exclusão digital e financeira.

A quarta parte trata do impacto da pandemia sobre as atitudes, crenças e valores da sociedade. Argumenta-se que a pandemia levou a sociedade a dar mais valor ao progresso científico, à qualidade da informação a que tem acesso e a seu uso mais intenso e adequado na política pública. Do ponto de vista político, esse retorno da ciência e da racionalidade deve fazer a recente onda populista e polarizadora perder espaço para uma política que respeite os fatos, esteja voltada para a sustentabilidade e valorize a diversidade. Do ponto de vista da demanda e do acesso, são cada vez mais reconhecidas a importância da informação e a sua natureza de bem público. Assim, num momento em que as transformações tecnológicas democratizam o acesso, mas dificultam a monetização, atesta-se que a comunicação de fatos e ideias, crível e de qualidade, merece amplo apoio financeiro do Estado e da sociedade civil. Esse é, no entanto, apenas um dos muitos desafios ao jornalismo revelados pela pandemia. Outro desafio muito evidente é a dificuldade de comunicar incerteza para um leitor que demanda certeza, num mundo inerentemente incerto (capítulo 17).

Existe muito a se aprender com a pandemia. Quais as vantagens e desvantagens das estratégias adotadas? Ao final, qual foi a melhor? Essas são questões que têm sido avaliadas e demandarão muita reflexão. Todavia, no futuro, talvez mais importante que desvendar se tomamos ou não as decisões corretas seja analisar como e por que as tomamos. A crise nos fez refletir e aprender. O que aprendemos? Este volume procura documentar as reflexões e os aprendizados decorrentes da pandemia. Em última instância, o livro busca desvendar como a experiência do enfrentamento da pandemia mudou o que o Brasil é, fará e será.

Referência

CHENG, V. C. C.; LAU, S. K. P.; WOO, P. C. Y.; YUEN, K. Y. Severe acute respiratory syndrome coronavirus as an agent of emerging and reemerging infection. **Clinical Microbiology Reviews**, Washington, v. 20, n. 4, pp. 660-94, 2007.

Notas

1. Ver Cheng et al. (2007): “The presence of a large reservoir of Sars-CoV-like viruses in horseshoe bats [...] is a time bomb. The possibility of the reemergence of Sars and other novel viruses [...] should not be ignored”.
2. Segundo dados do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais de Saúde.

Parte 1

Legado para a ordem social

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado

Crisis são eventos intrinsecamente desiguais. Alguns grupos são naturalmente mais vulneráveis; outros não têm os recursos necessários para se proteger. Além disso, o tratamento, a assistência e a solidariedade recebidos por uns são invariavelmente distintos dos recebidos por outros. Por esses motivos, a desigualdade tende a se acentuar em momentos de crise. Esse aprofundamento da desigualdade raramente é inovador; tipicamente resulta do esgarçamento das disparidades que já caracterizavam a sociedade antes da crise. O comportamento da desigualdade durante a pandemia não foi diferente.

O capítulo 1 deste volume documenta como, por razões absolutamente injustificáveis, a pandemia atingiu brancos e negros de forma absurdamente diversa. No entanto, conforme os autores do capítulo bem apontam, desta vez o tratamento desigual e as graves consequências da injusta maior escassez de recursos entre os negros não passaram despercebidos. O vexame racial brasileiro no enfrentamento da pandemia, espera-se, sensibilizou todos de forma permanente, levando à implementação de ações públicas e privadas com vistas a alcançar mais equidade racial no país.

Como se esperava, a crise decorrente da pandemia não limitou seu poder desigual à questão racial. A educação remota, decorrente da necessidade de afastamento social, tornou o desenvolvimento e o

aprendizado de crianças, adolescentes e jovens ainda mais dependentes dos recursos familiares. A pandemia evidenciou, por um lado, a importância de um atendimento individualizado que permita diagnosticar as necessidades de cada criança, adolescente e jovem a fim de construir um plano de ação personalizado para superação dessas necessidades diagnosticadas. Por outro lado, a pandemia deixou transparente que o desenvolvimento de crianças e adolescentes requer necessariamente uma ação coletiva coordenada, envolvendo o trabalho de familiares, educadores e equipes de saúde da família, entre outros atores. Esse é tema do capítulo 2.

Em geral, os direitos econômicos, sociais e culturais se promovem mutuamente: o direito à educação promove o direito ao trabalho; este, por sua vez, promove o direito à alimentação. Em situações de crise, no entanto, podem ocorrer conflitos entre os direitos de indivíduos e grupos. O capítulo 3 trata do conflito entre o direito de propriedade e o direito social à moradia ao considerar a legislação sobre inadimplência e despejo durante a pandemia. Conforme os autores argumentam, a legislação brasileira dá certa prioridade ao direito de propriedade, que se revelou pouco ou nada admissível durante a pandemia. Assim, um dos legados da pandemia é o reconhecimento de que a legislação e a política social brasileiras precisam buscar mais equilíbrio na garantia desses dois direitos. Conforme o capítulo demonstra, é perfeitamente possível assegurá-los, no entanto, mudanças na legislação e nas políticas públicas brasileiras são necessárias.

Outro conflito visível no enfrentamento da pandemia envolveu o direito à vida e o direito ao desenvolvimento e ao aprendizado de crianças e jovens. O fechamento de creches e escolas, indiscutivelmente necessário para a proteção da vida, teve impactos deletérios. Como o capítulo 4 demonstra, é inquestionável que o direito à vida deve receber toda a prioridade no enfrentamento de uma pandemia. Mas, segundo os autores, é altamente questionável a prioridade dada pela política social brasileira aos idosos *vis-à-vis* a população infanto-juvenil; esse

desbalanceamento é pouco reconhecido e combatido pela sociedade brasileira. Com a pandemia, a situação se tornou ainda mais acentuada e visível. Segundo os autores, espera-se que a calamidade leve a mudanças no gasto público e na política fiscal para aumentar a equidade intergeracional.

1. O despertar de um novo olhar sobre o viés racial

Sergio Firpo
Michael França¹

1. Introdução

A ampliação do debate sobre as questões raciais foi um dos principais legados da pandemia. Dada a maior atenção da sociedade ao tema, o aprofundamento dessa discussão apresenta potencial de melhorar o entendimento da interferência da cor da pele, de maneira implícita e explícita, no progresso da maioria dos brasileiros.

Consequentemente, esse debate poderá se refletir na criação de políticas públicas efetivas e gerar uma estrutura institucional que permita a equalização das oportunidades de desenvolvimento entre os grupos raciais.

Deve-se enfatizar que essa agenda é fundamental para o Brasil, país que apresenta um dos mais altos índices de desigualdade e uma das piores mobilidades sociais do mundo.² Desse modo, o avanço da discussão sobre questões raciais pode fornecer novas perspectivas relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro e auxiliar a condução de ações mais assertivas.

O debate em torno da agenda racial ganhou destaque quando começou a ser divulgado o efeito desproporcional da covid-19 sobre a população negra. Com o avanço da pandemia no mundo, foi constatado que os contágios e as mortes entre os negros eram relativamente mais elevados do que entre não negros.³

Nos Estados Unidos, tal fato aumentou a temperatura de um debate que já estava aquecido. Nesse cenário, a morte agônica de George Floyd por um policial branco foi o catalisador que levou à explosão da maior onda de protestos antirracistas da história.

No Brasil, o contexto foi semelhante. A combinação da alta letalidade da pandemia entre os negros com a efervescência das manifestações no exterior propiciou uma ampliação no debate racial local.⁴

Existem diversas hipóteses que explicam o elevado número de mortes entre os negros na pandemia. Entre elas, a vulnerabilidade social e as diferenças nas condições de saúde costumam aparecer no centro da discussão. Todavia, embora de maneira mais tímida, o viés racial cristalizado na possível discriminação por cor de pele durante o atendimento nos estabelecimentos de saúde também tem ganhado progressivamente o seu espaço no debate público.

Basicamente, sabe-se que a cor da pele pode fazer com que os indivíduos sejam percebidos e tratados de formas distintas. Em um cenário de sobrecarga do serviço de saúde, é razoável conjecturar a possibilidade de haver atendimento diferenciado para aqueles indivíduos que, por possuírem pele mais clara, tendem a ser percebidos como dotados de maior valor intrínseco.⁵

A pandemia de covid-19 colocou em evidência a dura realidade enfrentada por uma parcela expressiva da população negra. Por sua vez, além de aquecer o debate, outro legado gerado pela pandemia foi dar uma nova chance à sociedade brasileira para refletir sobre as questões raciais com o cuidado que merecem.

A dimensão do impacto provocado pela covid-19 no tecido social não deve ser subestimada. Os efeitos só ficarão claros com o passar do tempo. No que diz respeito especificamente ao debate racial, é possível que o Brasil esteja passando por um momento de inflexão nessa discussão, que precisaria ser mais bem compreendido.

Nesse âmbito, um novo cenário racial está emergindo. Com isso, as relações de poder serão progressivamente questionadas e, conseqüentemente,

dependendo dos rumos da discussão, existe a possibilidade de que as relações raciais no Brasil, sempre tratadas de maneira implícita, sejam explicitadas.

Assim, é importante que o Estado e outros atores sociais tenham papel ativo na condução de uma discussão construtiva e, conseqüentemente, que isso possa repercutir na construção de um projeto de país mais inclusivo.

2. O debate

A pandemia nos Estados Unidos foi marcada por um extenso debate em torno do impacto de curto e de médio prazo sobre a comunidade negra. Os principais jornais do país publicaram uma série de reportagens destacando a disparidade racial no número de óbitos. Essas notícias mexeram com a opinião pública americana.

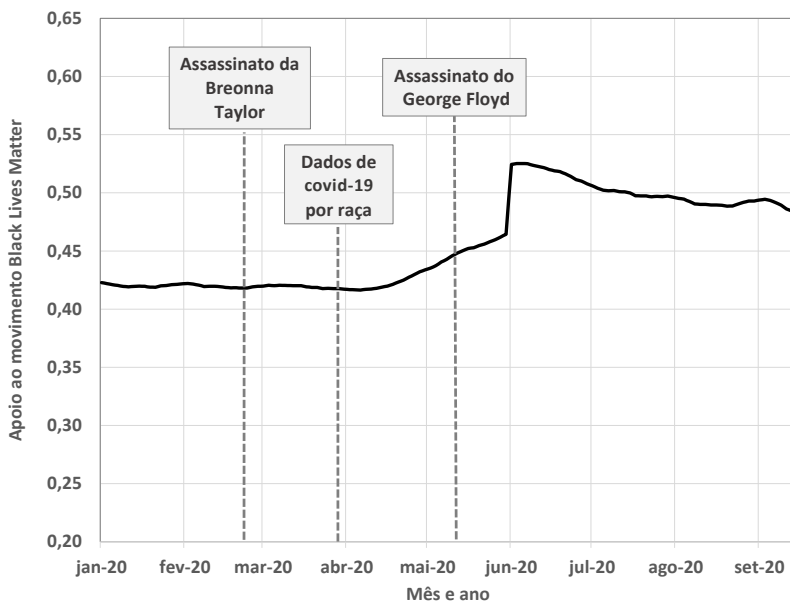
O apoio ao movimento Black Lives Matter aumentou significativamente depois que os dados da covid-19 por grupo racial, começaram a ser divulgados (ver Figura 1). Adicionalmente, houve elevação na percepção de piora nas relações raciais (ver Figura 2).

Nesse cenário, a morte de George Floyd foi o estopim para a explosão dos protestos provocados pela injustiça racial. É possível que tenha sido a maior manifestação da história americana, com grande apoio dos brancos, em um momento em que o país estava passando por uma das mais devastadoras pandemias das últimas décadas.⁶

De fato, com mais de cem mil americanos mortos pelo vírus naquele momento, essa onda de protestos chamou a atenção em diversos aspectos. Como legado desse intenso debate, existe a possibilidade de avançar em uma reforma social que lide de forma mais assertiva com as injustiças raciais enraizadas na sociedade americana.

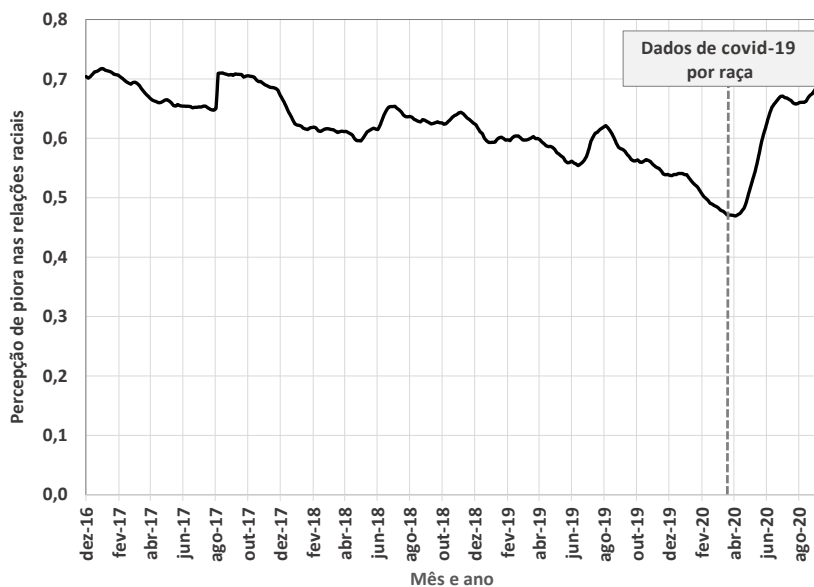
No caso brasileiro, primeiramente, deve-se analisar o novo cenário racial vivido pelo país. De forma geral, esse cenário é caracterizado pela maior união da população negra. Em parte, isso se deve à tendência recente de reafirmação da identidade negra.

Figura 1 – Percentual de apoio ao movimento Black Lives Matter



Fonte: Civiqs

Figura 2 – Percepção de piora nas relações raciais



Fonte: Civiqs

No passado recente, era comum que os brasileiros se declarassem brancos.⁷ Entretanto, esse padrão tem mudado rapidamente. Atualmente, existe uma disposição de os negros não só se autodeclararem, como também valorizarem a identidade negra⁸. Concomitantemente, líderes não brancos, com significativo poder de influência, estão surgindo no debate público. Como consequência, houve forte crescimento e estruturação do Movimento Negro.

Há atualmente, na sociedade brasileira, não só o expressivo desenvolvimento de um grupo de pressão mais coeso e organizado, mas também a consolidação de um movimento que tem significativo potencial de ditar rumos da agenda de política pública nos próximos anos.

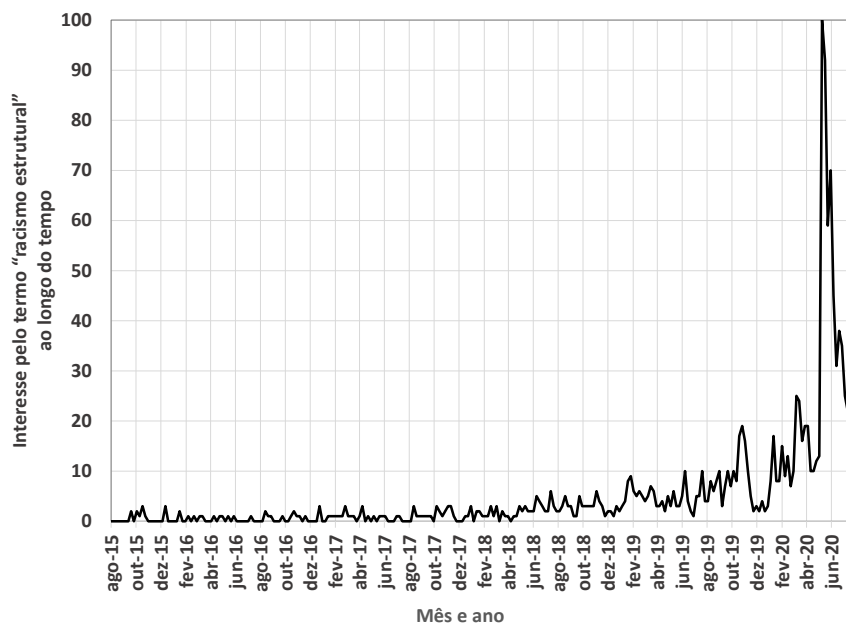
Nesse contexto, a covid-19 chegou em um momento em que a sociedade brasileira passa por um processo de transformação lento e gradual, ao longo do qual a pauta racial vem ganhando atenção progressiva. A pandemia acelerou esse processo.

De forma análoga ao caso americano, mas talvez em uma intensidade mais modesta, a mídia brasileira também destacou os efeitos desproporcionais da pandemia sobre os grupos raciais. Com os protestos antirracistas pelo mundo, os intelectuais negros brasileiros ganharam paulatinamente mais espaço para expor o seu posicionamento.

Informações do Google Trends ajudam a ilustrar esse panorama. Na Figura 3, nota-se que a busca pela expressão “racismo estrutural” durante a pandemia foi a maior dos últimos cinco anos.⁹

Ainda não ficou claro, contudo, se, e como, a opinião pública sobre a questão racial no Brasil se alterou. Pesquisas abrangentes e desagregadas são necessárias para monitorar e entender, de forma mais apurada, o que os brasileiros pensam a respeito da pauta racial.

Figura 3 – Interesse pelo termo “racismo estrutural” ao longo do tempo



Fonte: Google Trends

3. O viés

Um dos pressupostos centrais do debate racial é que a aparência pode causar diferenciação tanto na percepção quanto no tratamento dos indivíduos. Esse viés deriva de processos históricos que fazem com que determinados grupos sejam percebidos como mais proeminentes.

Evidentemente, tal fato não se limita a cor ou raça, mas também ocorre com outras categorizações sociais, tais como o gênero, a classe social, a faixa etária e a nacionalidade, entre outras.

Primeiramente, deve-se pontuar que a raça é uma construção social decorrente de um conjunto de crenças que estabelece uma hierarquia entre as pessoas com diferentes fisionomias. Por sua vez, essas crenças são afetadas pela passagem do tempo.

No passado, teorias pretensamente científicas estabeleciam que os humanos podem ser divididos em categorias raciais e que existe uma correlação entre os traços intelectuais e os comportamentais.¹⁰ Embora atualmente essas teorias tenham sido refutadas pela maior parte da comunidade científica, a estratificação racial ficou no imaginário coletivo e na estrutura social brasileira.

Devido a pressões da legislação antirracista e à condenação de parte da sociedade às formas mais diretas e visíveis de expressões do racismo, os indivíduos mudaram seu comportamento no sentido de expressar seu preconceito de maneira mais sutil e velada.¹¹

Nesse cenário, o viés racial impõe um custo ao longo da vida dos negros e gera um benefício para os brancos ao reduzir a competição por recursos escassos. Em um contexto de alta desigualdade, no qual a população negra se encontra em piores condições, esse custo adicional tende a influenciar diretamente a probabilidade de mobilidade social, que se cristaliza em estratificação racial.

Assim, de forma geral, o viés racial tem um papel relevante não só para explicar parte das disparidades raciais, como também, por diversos canais, para ajudar a manter a exclusão socioeconômica da população negra, contribuindo assim para a manutenção da alta desigualdade e da baixa mobilidade social brasileira.

Como reflexo desse processo, a população negra encontra-se atualmente com maiores níveis de vulnerabilidade social e em piores condições de saúde. Além do expressivo impacto psicológico, a discriminação pode estimular um processo inflamatório que pode aumentar substancialmente o risco de doenças crônicas.¹²

Adicionalmente, o viés racial tem potencial efeito no tratamento médico. No caso dos Estados Unidos, Farmer (2020) sugere que os afro-americanos apresentaram menor probabilidade de receber testes para covid-19. No Brasil, os estudos voltados à análise do efeito da cor da pele no tratamento de saúde ainda são escassos.

Entretanto, existem indícios de viés no tratamento. Leal, Nogueira e Braga (2005) destacam que as brasileiras negras apresentaram satisfação

menor que a das brancas no que se refere ao atendimento médico recebido no pré-natal, no parto e no cuidado do recém-nascido. Além disso, a chance de uma mulher negra receber anestesia no parto vaginal é significativamente inferior quando se compara com a mulher branca.

Em uma pandemia como a da covid-19, que causa forte impacto no sistema de saúde, deve-se ainda considerar a possibilidade de discriminação no atendimento médico. Bruce et al. (2020) encontraram evidências de que a cor da pele influencia a chance de a pessoa ser encaminhada para UTI, decisiva para a probabilidade de sobrevivência. Adicionalmente, esses autores encontraram que, no momento crítico da pandemia gerada pela covid-19, a cor da pele tendeu a ter maior influência.

Por fim, deve-se destacar que a alta correlação entre a desigualdade e a cor da pele pode levar muitos a pensar erroneamente que o desafio social brasileiro está ligado apenas e fundamentalmente à distribuição de renda. De acordo com essa interpretação, políticas públicas voltadas para os mais pobres contemplariam as questões raciais.

Entretanto, embora a desigualdade tenha um papel importante, a população negra também enfrenta o custo do viés racial. Por sua vez, além de ter impactado o processo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, o viés possui o potencial de afetar de forma desigual as variáveis relacionadas à saúde. Do ponto de vista empírico, ainda não está claro qual é o tamanho do custo gerado pelo viés.

Assim, de forma geral, um dos legados da pandemia foi demonstrar a importância de estudos raciais para, de fato, compreender a realidade brasileira.

4. A vulnerabilidade

A divisão da sociedade tem alta correlação com a cor da pele. Se, de um lado, os negros tendem a ser penalizados por sua aparência e representam uma parcela expressiva das pessoas vivendo em condições de alta vulnerabilidade social, do outro, os brancos apresentam condições mais

favorecidas e ocupam os espaços de poder,¹³ e um pequeno percentual deles concentra a maior parte da riqueza do país.

Tal fato tem diversas implicações socioeconômicas. No caso da covid-19, a pandemia gerou um expressivo impacto sobre os negros. Além de maiores taxas de contágio e de mortes, a vulnerabilidade social também pode ter uma série de repercussões desproporcionais nas variáveis socioeconômicas dos grupos raciais, no médio e no longo prazo.

Existem diversas estatísticas que sintetizam a dimensão da vulnerabilidade social entre os grupos raciais. Em relação à moradia, em São Paulo e no Rio de Janeiro, o percentual de pessoas negras vivendo em aglomerados subnormais foi mais que o dobro que o das brancas em 2018 (IBGE, 2019).¹⁴

Nesse mesmo ano, outra característica relevante relacionada às condições da moradia foi o adensamento domiciliar excessivo (quando existem mais de três indivíduos por dormitório em uma determinada residência). Entre os negros, o adensamento foi de 7,0%; no caso dos brancos, foi de 3,6% (IBGE, 2019). No que diz respeito às condições de saneamento, enquanto a proporção de negros sem ao menos um serviço de esgoto ou água encanada foi de 44,5%, a de brancos foi de 27,9% (IBGE, 2019).

Essas e outras características da vulnerabilidade social fizeram com que a taxa de contágio entre a população negra, nos primeiros meses da pandemia, fosse significativamente superior à dos brancos. No caso do município de São Paulo, a prevalência da infecção pela covid-19 16 semanas após o primeiro caso foi de 19,7% entre os pretos e de 14,0% entre os pardos, enquanto entre os brancos foi de 7,9%.¹⁵ No caso da renda, a prevalência foi de 16,0% nos distritos mais pobres e de 6,5% nos mais ricos.¹⁶

Para além do contágio, as disparidades raciais têm potencial de fazer com que os efeitos socioeconômicos adversos da pandemia sejam maiores na população negra. Isso ocorre porque esse grupo populacional está em condições piores quando se analisam diversos indicadores.

No que se refere ao mercado de trabalho, tem-se que, em 2018, os negros representaram 64,2% dos desocupados, e os brancos, 34,6%.¹⁷ A informalidade é outro desafio, pois limita o acesso à proteção social. Em 2018, 47,3% dos negros e 34,6% dos brancos estavam em ocupações informais.¹⁸

Desse modo, outro alerta que a pandemia trouxe é que é necessário lidar com os desafios de administrar uma crise de saúde pública num país altamente desigual. Ao mesmo tempo, deve-se destacar que os efeitos socioeconômicos dessa pandemia poderão durar anos.

5. A saúde

As disparidades nas condições de saúde entre grupos raciais constituem um desafio para a saúde pública de diversos países e são um reflexo, direto ou indireto, da desigualdade socioeconômica e do viés racial. De certa forma, a mensuração dessas disparidades na saúde apresenta o desafio de distinguir o que é inerente à questão racial do que é devido a outros fatores.

No caso brasileiro, o debate em torno de como a cor da pele pode afetar a saúde é relativamente recente. Um dos maiores desafios da área é que, durante muito tempo, não houve esforço do governo em coletar informações sobre a cor ou raça.¹⁹

No caso da pandemia, segundo informações do Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica da Gripe (SIVEP-Gripe), cinco meses depois do primeiro caso, cerca de 31% dos pacientes hospitalizados com covid-19 não tinham informação sobre a cor ou raça.

Em relação aos fatores de risco, sabe-se que as comorbidades fazem com que alguns grupos de pessoas apresentem maior risco de morte. Assim, as diferenças nas condições de saúde representam outro fator explicativo para o elevado número de mortes entre a população negra. Conforme pode ser visualizado na Tabela 1, esse diferencial é considerável em algumas comorbidades.

Tabela 1 – Comorbidades por cor ou raça dos hospitalizados com covid-19

	Doença cardiovascular	Doença hepática	Asma	Diabetes	Obesidade	Renal
Branca	63,46%	2,38%	7,51%	49,75%	11,36%	9,67%
Preta	66,39%	2,50%	5,99%	56,00%	12,32%	14,96%
Parda	60,04%	2,43%	6,01%	53,41%	8,44%	10,66%
Preta ou parda	60,94%	2,43%	6,01%	53,76%	8,98%	11,25%
Amarela	70,03%	2,74%	5,44%	57,47%	6,38%	11,85%
Indígena	55,43%	3,03%	5,63%	50,00%	6,39%	9,36%
Sem informação	72,43%	2,59%	8,71%	60,10%	12,90%	12,91%

Nota: No questionário do SIVEP-Gripe, a cor ou a raça declarada pelo paciente pode ser: branca, preta, amarela, parda (pessoa que se declarou mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça de preto com pessoa de outra cor ou raça) ou indígena. Adicionalmente, há uma opção denominada “ignorado”. Assim, a categoria “sem informação” representa o conjunto formado por “ignorado” e pelo que não tinha nenhuma outra classificação.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIVEP-Gripe

A maior taxa de contágio entre os negros, ao lado das diferenças nas condições de saúde, são as duas principais causas apontadas no debate público para explicar o elevado número de mortes nesse grupo racial. De acordo com os dados do SIVEP-Gripe, cinco meses depois do primeiro caso, dos negros que foram internados e tiveram covid-19, 41,25% morreram nos hospitais (ver Tabela 2). Entre os pacientes brancos, a taxa de letalidade foi de 33,17%. Adicionalmente, também chama a atenção a alta taxa de letalidade dos indígenas, de 45,73%.

Tabela 2 – Taxa de letalidade da covid-19 no Brasil

	Hospitalizados	Óbitos	Taxa de letalidade
Branca	70.775	23.478	33.17%
Preta	10.737	4.337	40.39%
Parda	72.764	30.109	41.38%
Preta ou parda	83.501	34.446	41.25%
Amarela	2.334	924	39.59%
Indígena	715	327	45.73%
Sem informação	76.638	26.560	34.66%

Nota: a taxa de letalidade representa a razão entre o total de óbitos e o total de pacientes hospitalizados por grupo racial.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIVEP-Gripe

6. Considerações finais

De forma geral, o desafio do Brasil com as questões raciais pode ser resumido em duas partes. A primeira é relativa às injustiças que prejudicam o desenvolvimento de mais da metade da população brasileira. A outra é referente à incompreensão de que existe um problema a ser resolvido.

É difícil avançar em um debate quando o seu pressuposto não está claro para uma parcela da sociedade. Assim, um dos legados positivos da pandemia foi ampliar a discussão racial. É possível que a covid-19 e suas implicações tenham feito mais pelo debate racial brasileiro do que muitos acadêmicos, gestores públicos e políticos se propunham até então a fazer.

Assim, houve uma sensibilização da população a respeito do tema. Com isso, é possível que o Brasil esteja passando por um processo de inflexão no debate racial, no qual escolhas como a inação e a negação ficam cada vez mais inviáveis.

Entretanto, também se deve mencionar que, atualmente, existe um conjunto de mecanismos que tem induzido de forma acelerada a formação e a ampliação de grupos antagônicos. No caso da sociedade brasileira, não se imaginava anos atrás que haveria uma polarização política tão acentuada.

Adicionalmente, sabe-se que um dos problemas da polarização é fazer com que agendas importantes passem a ser percebidas como associadas a determinados grupos políticos/ideológicos, e isso dificulta consideravelmente o debate saudável e o avanço até uma sociedade mais justa e próspera.

No que diz respeito às questões raciais, existe um conjunto de fatores que merece maior atenção, e a hipótese de uma escalada na tensão, e até mesmo de uma eventual polarização racial, não deve ser descartada.

Nesse contexto, verifica-se a crescente conscientização da existência do viés racial no Brasil. Concomitantemente, notam-se o surgimento

de diversas lideranças não brancas e o fortalecimento do Movimento Negro. Também houve um agravamento na tensão gerada tanto pelas escolhas políticas como pela explosão dos protestos antirracistas em todo o mundo e o impacto gerado pela covid-19 sobre a população.

Nesse cenário, é relevante destacar que a diversidade tem uma função vital no desenvolvimento das ideias. Novas vozes e formas de ver o mundo enriquecem a percepção social. Assim, deve-se aproveitar o momento e fazer melhor uso dos fatos e evidências para promover um debate inclusivo, diversificado e qualificado.

Com os novos ventos da mudança, é possível que se torne cada vez mais difícil ignorar a discriminação e a desigualdade enraizadas na sociedade brasileira. Resta saber se os rumos do debate serão ditados pela emoção ou por uma discussão construtiva. Enquanto os padrões discriminatórios e a alta desigualdade persistirem, a evolução social do Brasil permanecerá comprometida.

Referências

ADAMS, E. A.; KURTZ-COSTES, B. E.; HOFFMAN, A. J. Skin tone bias among African Americans: Antecedents and consequences across the life span. **Developmental Review**, Orlando, v. 40, pp. 93-116, 2016.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BAQUI, P. O. et al. Ethnic and regional variation in hospital mortality from covid-19 in Brazil. **The Lancet Global Health**, Londres, n. 20, e2020.05.19.20107094, 2020.

BRUCE, R. et al. Racial inequality in health care during a pandemic. Working Paper, 2020.

BUCHANAN, L.; BUI, Q.; JULY, J. K. P. Black Lives Matter may be the largest movement in U.S. history. **The New York Times**, Nova York, 3 jul. 2020.

FRANÇA, M. **Fecundidade, identificação racial e desigualdade**. Tese (doutorado em economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

HARRIS, M. Racial identity in Brazil. **Luso-Brazilian Review**, Madison, v. 1, n. 2, pp. 21-28, 1964.

IBGE. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Informações Demográficas e Socioeconômicas**, Brasília, n. 41, pp. 1-12, 2019.

KHUNTI, K. et al. Covid-19 and ethnic minorities: an urgent agenda for overdue action. **BMJ (Clinical Research)**, Londres, v. 369, p. m2503, 2020.

LEAL, M. D. C.; NOGUEIRA DA GAMA, S. G.; BRAGA DA CUNHA, C. Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 1, pp. 100-07, 2005.

LIMA, M. E. O.; VALA, J. As novas formas de expressão do preconceito e do racismo. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 9, n. 3, pp. 401-11, 2004a.

LIMA, M. E. O.; VALA, J. Sucesso social, branqueamento e racismo. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 20, n. 1, pp. 11-19, 2004b.

OCDE. **Broken social elevator? How to promote social mobility**. Paris: OECD Publishing, 2018.

SOROEPÍ. Inquérito domiciliar para monitorar a soroprevalência da infecção pelo vírus Sars-CoV-2 em adultos no município de São Paulo. **Monitoramento Covid19**, 2020. Disponível em: <<https://www.monitoramentocovid19.org/>>. Acesso em: 20 out. 2020.

SOUZA, N. **Tornar-se negro**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

TELLES, E. E. Racial ambiguity among the Brazilian population. **Ethnic and Racial Studies**, Abingdon, v. 25, n. 3, pp. 415-41, 2002.

TELLES, E. E. **Race in another America: the significance of skin color in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

THAMES, A. D. et al. Experienced discrimination and racial differences in leukocyte gene expression. **Psychoneuroendocrinology**, Amsterdã, v. 106, p. 277-83, 2019.

WILLIAMS, T. L.; DAVIDSON, D. Interracial and intra-racial stereotypes and constructive memory in 7- and 9-year-old African-American children. **Journal of Applied Developmental Psychology**, Nova York, v. 30, n. 3, pp. 366-77, 2009.

Notas

1. Professores do Insper.
2. OCDE, 2018.
3. Baqui et al., 2020; Khunti et al., 2020.
4. Baqui et al., 2020.
5. Adams, Kurtz-Costes e Hoffman, 2016; Bruce et al., 2020; Souza, 1983; Williams e Davidson, 2009.
6. Buchanan, Bui e July, 2020.

7. França, 2020; Harris, 1964; Telles, 2002.
8. Existe um conjunto de fatores que induzem as pessoas a associar a imagem negra com aspectos negativos (França, 2020; Souza, 1983). Por sua vez, os brancos tendem a ser percebidos como tendo maior valor social. Assim, no passado, os negros costumavam adotar ações no sentido de se aproximar do que seria o ideal branco, pois havia uma expressiva desvalorização da identidade negra na sociedade brasileira. Tal fato tinha repercussão nas declarações raciais do censo demográfico. Nesse sentido, dada a tendência de os brasileiros se declararem como brancos, o Movimento Negro lançou uma campanha no censo de 1991 com o lema “Não deixe sua cor passar em branco”.
9. Almeida (2019) representa uma das principais referências relacionadas ao conceito de racismo estrutural no contexto brasileiro.
10. Telles, 2004.
11. Lima e Vala, 2004a, 2004b.
12. Thames et al., 2019.
13. Em 2018, 75,6% dos deputados federais eleitos eram brancos (IBGE, 2019). Nesse mesmo ano, 68,6% dos cargos gerenciais eram ocupados por brancos (IBGE, 2019).
14. Aglomerado subnormal é o termo usado pelo IBGE para se referir às favelas.
15. SOROEPI, 2020.
16. Ibid.
17. IBGE, 2019.
18. Ibid.
19. Leal, Nogueira da Gama e Braga da Cunha, 2005.

2. Como atenuar os efeitos sobre a desigualdade na educação básica?

Naercio Menezes Filho¹

1. Introdução

Como resposta à pandemia, medidas de isolamento social foram tomadas para tentar diminuir a propagação do vírus e o número de mortes. Essas medidas de distanciamento social são necessárias do ponto de vista epidemiológico e mesmo do econômico, pois estudos que analisaram o impacto de epidemias de gripe no passado mostram que regiões que colocaram em prática medidas de distanciamento mais rígidas não só tiveram menos mortes, como também cresceram mais quando a crise acabou.² Essas medidas, porém, têm vários efeitos colaterais, especialmente sobre o aprendizado de crianças e jovens, pois, como as escolas foram fechadas, os alunos não estão tendo aulas presenciais, não estão convivendo com seus pares e estão sem a alimentação fornecida nas escolas. Dessa forma, é muito importante analisar os efeitos da pandemia sobre a desigualdade de aprendizado entre os estudantes brasileiros.

Os efeitos da pandemia e do distanciamento social tendem a ser sentidos de forma mais intensa pelos mais pobres, pois tradicionalmente eles têm menos mecanismos de proteção contra choques do que os mais ricos. Em primeiro lugar, os pobres não poupam,³ e, assim, se perderem o emprego e não tiverem assistência do governo, ficarão sem dinheiro para a sua alimentação e a dos seus familiares. Além disso, os mais pobres têm

mais doenças preexistentes, moram em casas pequenas, sem saneamento básico e com várias pessoas em cada domicílio, como se verá abaixo. E precisam contar com os sistemas públicos de educação e saúde, que geralmente têm menos agilidade e recursos para ensinar a distância e tratar os doentes. Assim, sem medidas de proteção de renda e emprego, como o auxílio emergencial, a situação dos pobres pioraria muito com a crise, em várias dimensões, provocando uma tragédia social.

Este capítulo trata dos efeitos da pandemia e do isolamento social sobre a educação básica, analisando os possíveis efeitos da pandemia sobre as desigualdades no desenvolvimento infantil, na frequência escolar e no aprendizado das crianças brasileiras – e, portanto, sobre o seu desempenho futuro no mercado de trabalho. A próxima seção descreve os efeitos da pandemia sobre o desenvolvimento infantil; em seguida, serão analisados os efeitos sobre as crianças e jovens que estão no ensino fundamental e médio. A seção seguinte examinará as medidas que poderão atenuar os efeitos da crise sobre a desigualdade e discutirá os aprendizados de longo prazo decorrentes da pandemia.

2. Desenvolvimento infantil

A primeira infância compreende o período entre o nascimento e os seis anos de idade. É nesse período que são construídas as estruturas e os circuitos cerebrais necessários para a realização de tarefas que vão se tornando cada vez mais complexas. Na verdade, o cérebro começa a se desenvolver na gestação, com a formação dos neurônios e das conexões entre eles, as chamadas sinapses. Até setecentas novas sinapses são formadas por segundo no início da vida. Posteriormente, as sinapses que não foram utilizadas são eliminadas. Por exemplo, já a partir do segundo semestre de vida as crianças só reconhecem os fonemas da língua-mãe.

É importante ressaltar que a estrutura cerebral vai se desenvolvendo a partir da interação da criança com o meio ambiente. Durante esses períodos de rápido desenvolvimento (“períodos sensíveis”), o cérebro

tem muita plasticidade e é diretamente afetado pelas experiências da criança. Por exemplo, as crianças sem acesso à luz após o nascimento poderão ter problemas no aparelho visual para o resto da vida. Mas esses períodos também são sensíveis a estímulos negativos. Se a criança não receber estímulos adequados durante a primeira infância, ou se sofrer estresse prolongado, como consequência da pandemia e do isolamento social, por exemplo, ela poderá ter alterações na formação dos seus circuitos neuronais e sofrer vários problemas de saúde no futuro, tais como doenças cardiovasculares, ansiedade e depressão. Assim, os custos dos problemas surgidos na infância vão se acumulando ao longo do tempo.

As crianças aprendem com os seus relacionamentos afetivos desde o nascimento. Para que elas tenham um desenvolvimento saudável, precisam de nutrição adequada, ambiente familiar afetivo e seguro, ser constantemente estimuladas e, posteriormente, receber uma educação de qualidade. Ou seja, situações que afetam o estresse familiar, como o medo de contrair o vírus, do desemprego e da queda de renda, podem aumentar muito a vulnerabilidade das crianças.

Estudos recentes mostram que estresse e problemas de nutrição durante a gravidez também podem ter muito impacto na vida futura das crianças.⁴ O feto usa as condições da mãe durante a gravidez para ter “pistas” sobre como será o seu meio ambiente no futuro e adapta sua formação genética para sobreviver melhor nesse ambiente. Os problemas aparecem quando as condições futuras são muito diferentes das do ambiente intrauterino. Por exemplo, se faltarem nutrientes no início da gestação por carência de rendimentos na família devido à pandemia, o feto pode “entender” que a vida será dura e formar mecanismos biológicos de proteção que dificilmente poderão ser revertidos. Se a vida no futuro não for tão dura assim, essa programação pode causar problemas de metabolismo, como pressão alta, diabetes e obesidade.

No final da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, os nazistas restringiram a entrada de comida na Holanda por um período de sete

meses.⁵ Nesse intervalo, o consumo calórico médio dos holandeses se reduziu de 1,8 mil para cerca de quatrocentas calorias por dia. Após a libertação da Holanda, a alimentação voltou rapidamente a seus níveis normais. Estudos mostram que os bebês expostos à fome no terceiro trimestre da gravidez nasceram com peso e comprimento menores do que os que nasceram logo antes ou logo depois do “inverno da fome”. Mais ainda, quando atingiram a meia-idade, esses bebês tornaram-se mais obesos, tiveram mais ataques do coração e problemas mentais do que os que nasceram em condições normais.

Recentemente foi publicada uma ampla revisão de estudos acadêmicos que usam técnicas estatísticas sofisticadas para estimar os efeitos das adversidades durante a gravidez e na primeira infância sobre o peso da criança ao nascer, seu aprendizado e salários futuros em vários países.⁶ A revisão começa mostrando como os problemas enfrentados pelas mães durante a gravidez afetam o peso dos bebês ao nascer, que é um dos indicadores mais importantes de saúde infantil. Os estudos mostram, por exemplo, que o aumento da renda familiar durante a gravidez provoca aumento do peso da criança ao nascer, ao mesmo tempo que o desemprego do pai nesse período diminui o peso em até 5%. Por fim, problemas de nutrição durante a gravidez também afetam significativamente o peso das crianças em diferentes países.

Com relação ao aprendizado, essa revisão mostra que três pesquisas documentaram que aumentos na renda familiar na infância e adolescência aumentaram significativamente o aprendizado dos alunos. E vários outros estudos mostram como poluição e problemas de nutrição durante a gravidez ou no primeiro ano de vida acarretam uma queda significativa no desempenho escolar na adolescência. Os efeitos das adversidades sobre o peso ao nascer e o desempenho escolar acabam se refletindo também nos salários dos jovens quando eles ingressam no mercado de trabalho. Experimentos com visitas domiciliares, por exemplo, mostram que programas de estimulação psicossocial no início da

vida provocam um grande aumento de salário futuro em crianças com problemas de desenvolvimento.⁷

Os efeitos da pandemia podem ser ainda maiores quando as crianças já se encontravam em situação de vulnerabilidade antes da crise, como no caso brasileiro. A síntese dos indicadores sociais produzida pelo IBGE (2017) mostra a situação dos pobres no Brasil sob vários ângulos. Por exemplo, a taxa de desemprego entre os jovens de 14 a 29 anos chegou a 23% em 2017 e deverá crescer muito com a pandemia e o isolamento social. Como mostra a revisão de estudos descrita acima, o desemprego do pai e a queda da renda familiar diminuem significativamente o peso da criança ao nascer e o seu desempenho escolar, com efeitos que podem durar a vida inteira. Qual será o efeito da pandemia sobre a acumulação de capital humano dos filhos de pais jovens que estão nascendo agora?

Em termos de rendimentos, o relatório do IBGE (2017) mostra que 7,4% dos brasileiros (15 milhões de pessoas) viviam em 2017 com renda *per capita* menor que R\$ 140, ou seja, uma família com quatro pessoas nessa faixa tinha que sobreviver com uma renda de até R\$ 560 mensais. Além disso, 13% dos brasileiros viviam em domicílios com renda *per capita* menor que R\$ 236 e cerca de 25% tinham renda menor que R\$ 406 – no Maranhão, 54% das pessoas estavam nessa situação. O que mais impressiona no relatório, entretanto, é a proporção de crianças e jovens sem acesso à rede de proteção social e ao saneamento básico, especialmente nas famílias chefiadas por pretos e pardos. Segundo o IBGE (2017), 26% das crianças viviam em famílias pobres que não recebem nenhuma transferência monetária de programas sociais. Além disso, 43% delas viviam em domicílios sem acesso simultâneo a coleta de lixo, abastecimento de água por rede geral e esgoto sanitário. Ou seja, quase metade das crianças brasileiras vive em domicílios sem condições básicas de infraestrutura. Vale notar que o programa de auxílio emergencial teve impactos significativos sobre a pobreza, diminuindo a pobreza extrema até mesmo na comparação com a situação antes da

crise e atenuando os efeitos da pandemia. Entretanto, com o fim desse auxílio, a pobreza infantil deverá retornar aos patamares de antes da crise ou até superá-los, já que a recuperação plena da economia deverá demorar.

Além disso, o adensamento de pessoas nos domicílios pode estar relacionado à maior dificuldade de locomoção e à falta de espaço para descanso, além da maior probabilidade de transmissão da covid-19, caso um dos componentes do domicílio seja infectado. A Tabela 1 mostra a densidade de moradores por dormitório em diferentes classes de renda. Verifica-se que, entre os pobres da região Norte, há 2,7 pessoas por dormitório, enquanto entre os ricos da região Sudeste a densidade é de apenas 1,6 pessoa por domicílio.

Tabela 1 – Densidade de moradores por dormitório por classe de renda

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
Pobres	2,7	2,2	2,3	2,1
Classe média	1,9	1,7	1,9	1,7
Ricos	1,6	1,5	1,6	1,5
Total	2,3	1,9	1,8	1,7

Fonte: Pnad Contínua 2019; elaboração do autor

Assim, contextos como os de isolamento e pandemia, com várias pessoas moram na mesma casa e sem acesso às escolas, podem desenvolver o estresse tóxico,⁸ que é um nível de estresse forte, frequente e com ativação prolongada do organismo, sem a presença de mecanismos de proteção, podendo gerar hipervigilância e exaustão nas crianças que vivem nesses ambientes. Esse estresse tóxico causa hiperatividade nos circuitos neuronais que controlam as respostas de medo, provocando no cérebro uma interpretação de ameaça que pode levar a respostas de agressão como defesa. Se for prolongado, pode prejudicar o desenvolvimento das habilidades cognitivas e socioemocionais das crianças.

Ademais, por estarem longe da creche e da pré-escola, essas crianças irão perder a interação com os colegas e com os cuidadores e professores, que têm currículos específicos para o desenvolvimento dos processos de leitura, por exemplo. Além disso, a alimentação tende a ser mais bem balanceada na escola do que em casa. Assim, pode-se prever que a pandemia provocará grandes danos às crianças que moram com famílias menos favorecidas, afetando o seu aprendizado, sua evasão escolar e seus salários no futuro. Como os efeitos sobre as famílias mais ricas não deverão ser tão intensos, sem políticas específicas para atenuá-la, a desigualdade deverá aumentar na nova geração de brasileiros, a geração “coronavírus”. Parte desse aumento deverá ser permanente.

3. Educação das crianças e jovens

Além das crianças pequenas, a pandemia e o isolamento social terão efeitos fortes sobre a desigualdade educacional entre as crianças e jovens de 7 a 25 anos. Como as escolas estão fechadas, esses jovens estão perdendo uma parte importante do aprendizado em diversas disciplinas, podendo chegar a todo o ano letivo, que poderá ou não ser recuperada no ano que vem. Mas, será que eles estão conseguindo aprender a distância durante a pandemia?

A Tabela 2 mostra a proporção de crianças na escola que têm acesso à internet para diferentes níveis de ensino. Percebe-se que, entre as crianças pobres que estão no ensino infantil, apenas 72% dos domicílios têm acesso à internet, ao passo que, entre os ricos, quase todos nessa faixa etária possuem conexão. As taxas são parecidas no ensino fundamental e no médio. Assim, uma parte das crianças mais pobres do Brasil parece não ter condições de acompanhar as aulas a distância e ficará ainda mais defasada em termos de aprendizado. No caso dos alunos do ensino superior, quase todos têm acesso à internet, de forma que acompanhar as aulas a distância não parece ser uma grande barreira, nem mesmo para os mais pobres.

Tabela 2 – Estudantes com acesso à internet no domicílio por classe de renda

	E. Infantil	E. Fundamental	E. Médio	E. Superior
Pobres	72%	73%	81%	93%
Classe média	95%	93%	95%	97%
Ricos	99%	99%	99%	99%
Total	85%	84%	90%	98%

Fonte: Pnad Contínua 2019; elaboração do autor

Além da falta de acesso à internet, os estudantes de famílias mais pobres enfrentarão maior dificuldade de aprender com seus pais, que geralmente não tiveram oportunidades para estudar até o fim do ensino médio. Vários estudos mostram que o nível socioeconômico dos pais, em particular sua educação, é um importante determinante do aprendizado das crianças,⁹ respondendo por até 75% da variação de aprendizado entre os alunos. A Tabela 3 mostra, por exemplo, que somente 45% das crianças mais pobres têm pai ou mãe que completou o ensino médio, ao passo que, entre as crianças mais ricas, essa taxa sobe para 97%. No caso dos jovens que frequentam o ensino médio, essas porcentagens são de 34% entre os mais pobres e 87% entre os mais ricos. Assim, é bastante provável que durante a pandemia cresça a parcela de aprendizado que depende do nível socioeconômico dos pais, o que deve aumentar sobremaneira a desigualdade educacional e de renda no futuro.

Tabela 3 – Proporção de estudantes cujos pais (pai ou mãe) têm EM completo ou mais por classe de renda

	E. Infantil	E. Fundamental	E. Médio	E. Superior
Pobres	45%	36%	34%	52%
Classe média	79%	69%	62%	64%
Ricos	97%	93%	87%	86%
Total	66%	57%	55%	73%

Fonte: Pnad Contínua 2019; elaboração do autor

Além disso, os pais de alunos mais pobres têm menos tempo para ajudar seus filhos, pois precisam sair para trabalhar mesmo durante a pandemia e passam muito tempo no transporte, enquanto aqueles de famílias mais ricas podem trabalhar em casa (*home office*) e passam menos tempo no trânsito.

A falta de aulas pode aumentar ainda mais os incentivos para a evasão escolar entre os jovens. Pesquisas mostram que uma grande parcela dos jovens tem pouco interesse em frequentar a escola, pois acham que o aprendizado é pouco útil para seu desempenho no mercado de trabalho.¹⁰ Isso ocorre principalmente com os jovens que repetiram de ano, pois eles já estão mais velhos, são estigmatizados pelos pares e atraídos pelo mercado de trabalho. A repetência é um dos principais motivos para a evasão escolar no Brasil. Com as escolas fechadas, os jovens ficam distantes dos colegas e dos professores que os motivam a permanecer estudando. Assim, muitos deles não retornarão quando as aulas voltarem.

Um estudo recente do Banco Mundial simulou diferentes cenários para a duração de fechamento das escolas e os níveis de mitigação dos efeitos da pandemia com dados de 157 países,¹¹ mostrando que a covid-19 pode trazer perdas entre 0,3 e 0,9 anos de estudo ajustados pela qualidade, e que quase 7 milhões de estudantes poderão deixar de estudar devido aos choques de renda familiar. Obviamente, os mais vulneráveis deverão ser os mais atingidos.

Mas será que as crianças estão fazendo atividades escolares em casa, a distância, durante a pandemia? A Tabela 4 mostra que, entre os brancos, 84% das crianças tiveram tarefas disponibilizadas e as realizaram durante a pandemia, enquanto entre as pretas e pardas somente 72% e 75%, respectivamente, realizaram atividades escolares. Assim, apesar da porcentagem elevada de crianças que continuaram estudando enquanto as escolas estavam fechadas, cerca de 25% das crianças pretas e pardas não estão aprendendo nada durante a crise.

Tabela 4 - Na semana passada, foram disponibilizadas atividades escolares para realizar em casa?

Cor ou Raça	Sim, e realizou	Sim, mas não realizou	Não	Não, porque estava de férias
Branca	84%	2%	11%	3%
Preta	72%	4%	21%	3%
Amarela	81%	2%	13%	5%
Parda	75%	3%	19%	3%
Indígena	64%	2%	33%	1%
Ignorado	79%	0%	11%	11%
Total	78%	3%	16%	3%

Fonte: Pnad Covid 2020; elaboração do autor

A Tabela 5 mostra as mesmas informações quebradas pela educação das mães. Verifica-se que, enquanto 84% dos filhos das mães que têm ensino superior realizaram atividades escolares na pandemia, apenas 60% dos filhos de mães analfabetas o fizeram. Isso deverá alargar o *gap* de aprendizado relacionado à educação das mães e aumentar as diferenças salariais por educação no futuro.

Tabela 5 - Na semana passada, foram disponibilizadas atividades escolares para realizar em casa?

Educação da Mãe	Sim, e realizou	Sim, mas não realizou	Não	Não, porque estava de férias
Sem Instrução	60%	4%	34%	2%
Fundamental Incompleto	74%	3%	21%	2%
Fundamental Completo	78%	3%	17%	2%
Médio Incompleto	77%	3%	17%	3%
Médio Completo	80%	3%	15%	3%
Superior Incompleto	83%	2%	11%	3%
Superior Completo	84%	1%	11%	4%
Pós-Graduação	87%	1%	9%	3%
Total	79%	3%	16%	3%

Fonte: Pnad Covid 2020; elaboração do autor

A Tabela 6 examina as diferenças na realização de atividades escolares entre os alunos de diferentes ciclos. Vê-se que 81% dos alunos que estão cursando o ensino fundamental realizam atividades escolares, parcela parecida à dos que estão no ensino médio, ao passo que, entre aqueles que estão no ensino superior, apenas 69% estão realizando tarefas em casa.

Tabela 6 - Na semana passada, foram disponibilizadas atividades escolares para realizar em casa?

Educação do Estudante	Sim, e realizou pelo menos uma parte delas	Sim, mas não realizou	Não	Não, porque estava de férias
Sem Instrução	77%	3%	19%	1%
Fundamental Incompleto	81%	3%	14%	2%
Fundamental Completo	74%	4%	19%	3%
Médio Incompleto	78%	4%	17%	2%
Médio Completo	67%	3%	26%	4%
Superior Incompleto	69%	1%	22%	8%
Superior Completo	67%	1%	24%	8%
Pós-Graduação	79%	0%	16%	5%
Total	78%	3%	16%	3%

Fonte: Pnad Covid 2020; elaboração do autor

Por fim, a Tabela 7 mostra o número de horas que cada aluno passou fazendo atividades escolares por dia, de acordo com a escolaridade das mães. Verifica-se que, entre os filhos de mães analfabetas, apenas 48% das crianças passaram mais de duas horas realizando tarefas escolares por dia, fração que cresce para 57% entre as filhas de mães com ensino superior completo.

Essas evidências deixam claro que o diferencial de aprendizado por educação da mãe deverá aumentar após o final da crise.

Tabela 7 - Na semana passada, quanto tempo por dia gastou fazendo as atividades?

Educação da Mãe	Menos de 1 hora	De 1 hora a menos de 2 horas	De 2 horas a menos de 5 horas	5 ou mais horas
Sem Instrução	8%	37%	48%	7%
Fundamental Incompleto	6%	40%	47%	7%
Fundamental Completo	5%	37%	50%	8%
Médio Incompleto	6%	39%	48%	7%
Médio Completo	5%	36%	50%	9%
Superior Incompleto	4%	31%	54%	10%
Superior Completo	3%	26%	57%	14%
Pós-Graduação	2%	20%	58%	20%
Total	5%	35%	51%	9%

Fonte: Pnad Covid 2020; elaboração do autor

4. Como atenuar os efeitos da pandemia na desigualdade educacional?

Como mostraram as seções anteriores, é provável que a desigualdade no desenvolvimento infantil e no aprendizado aumente substancialmente para a geração que está na escola em 2020. O que é possível fazer para atenuar os efeitos da pandemia na desigualdade educacional?

Em relação ao desenvolvimento infantil e às crianças que estão na creche ou pré-escola, será preciso manter o atendimento intersetorial que envolve saúde, educação e assistência social que existia antes da crise, mesmo no período de isolamento social, e intensificar esse atendimento após o fim do isolamento. Para isso, é necessário usar as equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF), que estão em quase todos os municípios brasileiros, atendendo principalmente as famílias mais pobres.

Os objetivos da ESF são a prevenção e a provisão de cuidados básicos por meio do acesso a equipes compostas por médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários, que atendem diretamente à população cadastrada.¹² Cada equipe é responsável por um número fixo de famílias (entre oitocentas e mil) e um número de indivíduos (até 4 mil) em um território delimitado. A atuação das equipes inclui tanto

a assistência nas clínicas como ações educativas de caráter individual e coletivo. Essa forma descentralizada transformou profundamente a maneira como esses serviços eram ofertados antes da implementação do SUS, uma organização estruturada em torno de hospitais públicos em áreas urbanas. Em 2019, havia 43.190 equipes da ESF atuando no Brasil, alocadas em 98,4% dos 5.570 municípios, que atendem a aproximadamente 64% da população brasileira, ou 133 milhões de pessoas.

Vários estudos que comparam municípios que aderiram à ESF em diferentes momentos ao longo dos anos (publicados em revistas científicas de alto impacto) mostram que a ESF reduziu de maneira drástica a taxa de mortalidade infantil e entre adultos, mesmo considerando o nível socioeconômico das famílias e vários outros fatores.¹³ Esses estudos isolam o efeito da ESF ao comparar, ao longo do tempo, municípios que aderiram antes ao programa com um grupo de controle que aderiu depois, mantendo os outros determinantes da mortalidade infantil constantes na comparação, inclusive os socioeconômicos, como a pobreza.

As equipes da ESF deveriam continuar a se comunicar com as famílias durante o isolamento social através de celulares para passar orientações a respeito de problemas de desenvolvimento infantil que podem surgir durante a crise e de como os pais podem interagir com as crianças que não estão frequentando a escola. Assim, a Estratégia Saúde da Família, que já tinha um papel importante na prevenção de doenças e na promoção do desenvolvimento infantil, agora poderá também ajudar a atenuar os impactos negativos da pandemia sobre o aprendizado e o desenvolvimento. Além disso, o trabalho das equipes da ESF precisa ser complementado por um novo programa de assistência social, que atualize o programa Bolsa Família, já que o auxílio emergencial desenhado pelo Congresso e implementado pelo governo tem sido bastante efetivo para reduzir a pobreza e a desigualdade e atenuar os efeitos da crise sobre as crianças.

Além disso, quando o isolamento acabar e as escolas voltarem a funcionar, as equipes responsáveis pela gestão escolar deverão fazer um

trabalho importante para planejar a recepção dos alunos de todas as idades, aplicar testes para mensurar o aprendizado e o desenvolvimento infantil perdidos e planejar um sistema de recuperação de aprendizado, repondo as aulas perdidas. Porém, o processo de reposição das aulas será um desafio logístico e orçamentário, pois, se as escolas permanecerem fechadas até o final de 2020, restam três alternativas para recuperar o aprendizado (pode ser também uma combinação de políticas):

- i) Todos os alunos terão que refazer a série que estavam cursando em 2020 (todos repetirão de ano) e haverá duas turmas no primeiro ano em 2021, no segundo ano em 2022 e assim por diante.
- ii) Todos os alunos terão que cursar duas séries ao mesmo tempo em 2021. Uma possibilidade, nesse caso, seria fazer com que os alunos assistam a aulas do ano corrente no período principal (manhã, tarde ou noite) e usar o contraturno e o período de férias para que assistam às aulas perdidas em 2020.
- iii) Os alunos poderiam também usar ensino a distância com tutores especiais para repor as aulas perdidas. Seria oferecido um treinamento especial para tutores e professores, que usariam as novas ferramentas de ensino a distância.

Os gestores precisarão ponderar com bastante cuidado qual dessas políticas tem menor custo-efetividade, já que todas as opções apresentam dificuldades. Na primeira delas, haverá necessidade de dobrar o tamanho da turma da série inicial, que é fundamental para a alfabetização dos alunos. Além disso, os alunos chegarão mais velhos ao ensino médio e provavelmente a evasão aumentará. No segundo caso, o número de professores deverá dobrar e haverá necessidade de mais espaço físico para as aulas. E mais, os alunos que estudam em tempo integral passarão um ano sem fazê-lo. O problema com a terceira opção é que, como exposto, muitos alunos não têm acesso à internet, muitas escolas não têm sistema *on-line* para as aulas, e os professores poderão ter dificuldades para utilizar o sistema.

Qualquer que seja a opção, para acelerar a recuperação do aprendizado será necessário desenhar políticas específicas baseadas em evidências empíricas sobre o que funciona em educação. Uma resenha de Fryer (2018), por exemplo, mostra que políticas de reforço escolar para alunos com mais dificuldades de aprendizado são um dos principais fatores para melhorar o desempenho médio da escola em exames padronizados. Além disso, treinamentos específicos para os professores, baseados em currículos bem definidos, como o uso de plataformas *on-line*, também têm bastante impacto. Também há evidências de que aumentar o tamanho da turma em até 35 alunos não tem impacto no aprendizado, ao passo que o aumento das horas-aula tem impacto significativo.¹⁴ Por fim, Lavy (2015) usa dados do PISA para mostrar que diferenças no número de horas-aula de ensino da língua local e de matemática entre os países causam diferenças importantes no aprendizado dessas disciplinas. Assim, será necessário aumentar o número de horas-aula e fornecer aulas de reforço para os filhos de mães com pouca escolaridade para mitigar os efeitos da pandemia sobre a desigualdade.

5. Conclusões

A pandemia e o isolamento social estão tendo efeitos dramáticos na vida das famílias brasileiras. Um dos efeitos mais preocupantes é sobre a educação, em particular sobre a desigualdade educacional, na medida em que as crianças e jovens das famílias mais pobres estão tendo mais dificuldade para continuar seu processo de aprendizado do que as crianças das famílias mais ricas. Isso pode fazer com que a “geração coronavírus” apresente um salto de desigualdade em relação às gerações anteriores e posteriores.

Para atenuar os efeitos da pandemia sobre a desigualdade será necessário usar a infraestrutura social construída nos últimos trinta anos no Brasil para oferecer um atendimento intersetorial às crianças usando as equipes da Estratégia Saúde da Família, que já tinham um papel importante na diminuição da mortalidade infantil e agora poderão

também ajudar a mitigar os impactos negativos da pandemia sobre o aprendizado e o desenvolvimento, através da interação com os pais. Além disso, será necessário implementar um programa Bolsa Família ampliado, com transferências maiores para cada criança pobre e atendimento especializado nas creches.

Para crianças e jovens que estão na escola, será necessário estabelecer políticas específicas para mensurar a perda e promover a recuperação do aprendizado, atenuando os efeitos da pandemia sobre a desigualdade. A pandemia alertou sobre a necessidade de pensar em políticas públicas que preparem as escolas para enfrentar tragédias que podem acentuar as desigualdades entre os alunos no longo prazo.

Referências

ALMOND, D.; CURRIE, J. Killing me softly: the fetal origins hypothesis. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 25, n. 3, pp. 153-72, 2011.

ALMOND, D.; CURRIE, J.; DUQUE, V. Childhood circumstances and adult outcomes: act II. **NBER Working Paper**, Cambridge, n. 23017, 2018.

ATTANASIO, O. et al. Estimating the production function for human capital: results from a randomized controlled trial in Colombia. **American Economic Review**, Nashville, v. 110, n. 1, pp. 48-85, 2020.

AZEVEDO, J. P. et al. Simulating the potential impacts of covid-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates. World Bank, 2020.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo nº V: impactos da Estratégia Saúde da Família e desafios para o desenvolvimento infantil, 2019. **Núcleo Ciência pela Infância**, 2019. Disponível em: <<http://www.ncpi.org.br>>. Acesso em: 20 out. 2020.

CORREIA, S.; LUCK, S.; VERNER, E. Pandemics depress the economy, public health interventions do not: evidence from the 1918 flu. Texto para discussão, 2020.

FRYER, R. The production of human capital in developed countries: evidence from 196 randomized field experiments. In: **Handbook of Field Experiments**. v. 2. Amsterdam: Elsevier, 2017. pp. 95-322.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais**. Brasília: IBGE, 2017.

MENEZES FILHO, N. A. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: DELFIM NETTO, A. (coord.). **O Brasil e a ciência econômica em debate**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 231-56.

LAVY, V. Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries. **The Economic Journal**, Londres, v. 125, n. 588, p. F397-F424, 2015.

NERI, M. Motivos da evasão escolar. Centro de Políticas Sociais, 2002. Manuscrito não publicado.

OLIVEIRA, J. M. Custo-efetividade de políticas de redução do tamanho da classe e de ampliação da jornada escolar: uma aplicação de estimadores de matching. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, pp. 281-306, 2010.

SHONKOFF, J.; GARNER, A. The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. **Pediatrics**, Elk Grove Village, v. 129, n. 1, e232-46, 2012.

Notas

1. Cátedra Ruth Cardoso/Insper e FEA-USP.
2. Ver Correia, Luck e Verner, 2020.
3. Rodrigues, Menezes-Filho e Komatsu, 2018.
4. Ver Almond, Currie e Duque, 2018.
5. Ver Almond e Currie, 2011.
6. Ver Almond, Currie e Duque, 2018.
7. Ver Attanasio et al., 2020.
8. Shonkoff e Garner, 2012.
9. Menezes-Filho, 2012.
10. Neri, 2009.
11. Azevedo et al., 2020.
12. Esta seção baseia-se em Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2019).
13. Ver Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2019).
14. Oliveira, 2010.

3. Políticas de moradia em momentos de crise: a centralidade do aluguel

Sergio Firpo
Bianca Tavorari¹

A habitação certamente figura entre as muitas urgências que vieram à tona com a crise sanitária ocasionada pela pandemia do novo coronavírus. As medidas de isolamento social recomendadas pelas autoridades sanitárias pressupõem ter um lugar fixo e seguro para morar. Se as vulnerabilidades habitacionais já eram uma questão importante para as políticas públicas antes da pandemia, moradia e saúde se entrelaçam de maneira mais evidente quando a casa se torna o ponto de apoio fundamental para medidas de contenção da contaminação. A precariedade habitacional ganha maior relevo entre os não proprietários, que dependem de arranjos menos estáveis para morar. A moradia de aluguel ganhou destaque nos debates públicos e nas propostas legislativas de diversos países, uma vez que a falta de pagamento de aluguéis levou a ações de despejo em meio à pandemia. Combinando uma análise jurídica com uma perspectiva econômica, este capítulo pretende discutir as medidas para o aluguel na pandemia a partir de dados sobre o perfil de locadores e locatários no Brasil.

O texto se organiza em três partes. A primeira contextualiza a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1179/2020, especialmente em sua parte específica sobre aluguel (I). A segunda parte apresenta um diagnóstico do aluguel residencial no Brasil com base nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF-IBGE) de 2018 (II). E a terceira e última parte sintetiza

alguns aprendizados que podem ser extraídos da pandemia para políticas habitacionais centradas nos não proprietários em momentos de crise (III).

1. Um regime de transição para o aluguel

Não é exagero afirmar que todos os âmbitos da vida foram impactados pela crise sanitária do novo coronavírus. Em diversos países, novas leis reconheceram que as regras do jogo não poderiam mais ser as mesmas. Correções, mitigações e novos parâmetros foram criados para servir de regras de transição. O aluguel residencial integrou muitos desses pacotes de alterações legislativas. Nos Estados Unidos, país em que, de acordo com o Census Bureau, 43 milhões de famílias moram de aluguel, o CARES Act criou uma moratória que impede locadores e proprietários de acionarem o Judiciário em casos de falta de pagamento de aluguel ou de taxas vinculadas à locação.² Outros países também ampliaram as políticas para além do banimento a remoções. A Inglaterra suspendeu todas as ações de despejo e possessórias até setembro de 2020 e criou um fundo para amparar os locatários que não conseguem mais pagar seus aluguéis.³ A Espanha combinou medidas diferentes para manter os inquilinos em suas casas, com proibição a remoções e com linhas de crédito específicas para inquilinos, diferenciando entre pequenos e grandes proprietários de imóveis.⁴

No Brasil, a proposta de criação de novas regras para locação veio do Senado. No dia 30 de março, o senador Antonio Anastasia (PSD-MG) apresentou o Projeto de Lei nº 1179/2020, que propunha um regime jurídico emergencial e transitório para as relações de direito privado. Dois artigos tratavam da questão do aluguel: o artigo 9º determinava que as liminares em ações de despejo seriam suspensas, congelando a regra vigente da Lei do Inquilinato, que prevê a concessão de liminar em quinze dias, independentemente de audiência para ouvir a parte contrária, em um procedimento bastante rápido; já o artigo 10 previa

que os locatários que sofressem alterações econômico-financeiras em sua renda poderiam suspender, total ou parcialmente, o pagamento dos aluguéis, com a possibilidade de parcelar os valores atrasados a partir do final de outubro de 2020.⁵ Era, portanto, uma proposta mista: suspensão de despejos — ainda que apenas em sede de liminar e não de sentença — e regras para negociação entre locadores e locatários voltadas à redução e ao parcelamento dos valores devidos por inquilinos em seus contratos de locação. Em sua justificativa, o projeto identificava os locatários como partes vulneráveis, além de enfatizar que não se tratava de uma dispensa generalizada de pagamento devido:

Os despejos de imóveis prediais ficam suspensos até 31 de dezembro de 2020, mas não se liberam os inquilinos de pagar os aluguéis, embora se possa diferir seu adimplemento em caso de perda de renda por desemprego. É possível o locador retomar o imóvel para uso próprio ou de seus familiares. [...] Hoje, tanto o Código Civil quanto o Código de Defesa do Consumidor possuem regras adequadas para resolver ou revisar contratos por imprevisão, no primeiro caso, e onerosidade excessiva, no segundo diploma. É preciso agora conter os excessos em nome da ocorrência do caso fortuito e da força maior, mas também permitir que segmentos vulneráveis como os locatários urbanos não sofram restrições ao direito à moradia.⁶

Em 3 de abril, o projeto foi aprovado no Senado e encaminhado à Câmara. Na Comissão de Constituição e Justiça, o texto original ganhou um substitutivo que antecipava o fim da proibição a despejos por meio de liminar e retirava, por completo, os parâmetros de negociação entre locadores e locatários. O parecer da senadora Simone Tebet (MDB-MS) justificou essa eliminação da seguinte maneira:

O art. 10 merece ser suprimido por prever uma presunção absoluta de que os inquilinos não terão condição de pagar os aluguéis e por desconsiderar que há casos de locadores que sobrevivem apenas dessas rendas. O ideal é

deixar para as negociações privadas esse assunto, com a lembrança de que o ordenamento jurídico já dispõe de ferramentas para autorizar, a depender do caso concreto, a revisão contratual, a exemplo dos arts. 317 e 478 do Código Civil.⁷

O argumento pode ser organizado em alguns passos. Em primeiro lugar, Tebet afirma que não é possível pressupor que os locatários sejam a parte mais vulnerável; portanto, a proteção seria descabida. Em segundo lugar, seria preciso também proteger os locadores que vivem desses rendimentos. A conclusão é que o melhor caminho seria suprimir qualquer norma de transição, deixando a solução exclusivamente à negociação entre as partes pressupondo que a regra geral simplificaria o quadro complexo conformado pelas relações de aluguel no Brasil. As particularidades seriam tantas que o melhor posicionamento do Legislativo seria não criar parâmetros para que locadores e locatários pudessem atravessar a crise. A controvérsia jurídica estava permeada por suposições sociais e econômicas sobre o perfil de inquilinos e proprietários de imóveis, sem que houvesse menção a dados para configurar um diagnóstico amplo sobre quem paga e quem recebe aluguel no Brasil. Os argumentos – favoráveis ou contrários – ganhariam muito caso fosse possível saber se os inquilinos são de fato mais vulneráveis ou se há um número representativo de locadores que sobrevivem das rendas de aluguel. A ausência de dados motivou este estudo com base nos dados da POF de 2018, que será discutido na parte 2.

Após a aprovação do substitutivo no Senado, o projeto foi enviado à votação na Câmara. Diversas emendas endereçaram a questão dos aluguéis, mas foram rejeitadas em bloco, sob a justificativa de que alterar o texto atrasaria ainda mais a aprovação do projeto. Uma mudança em outra parte do texto obrigou o projeto a voltar para o Senado. A redação final foi aprovada em 21 de maio e enviada à sanção presidencial. No entanto, em 10 de junho, o presidente da República vetou trechos específicos do PL nº 1179/2020. Entre eles estava o artigo

que suspendia as liminares em ações de despejos. As razões para o veto também fazem considerações sociais e econômicas sobre locadores e locatários:

A propositura legislativa, ao vedar a concessão de liminar nas ações de despejo, contraria o interesse público por suspender um dos instrumentos de coerção ao pagamento das obrigações pactuadas na avença de locação (o despejo), por um prazo substancialmente longo, dando-se, portanto, proteção excessiva ao devedor em detrimento do credor, além de promover o incentivo ao inadimplemento e em desconsideração da realidade de diversos locadores que dependem do recebimento de aluguéis como forma complementar ou, até mesmo, exclusiva de renda para o sustento próprio.⁸

O resultado da tramitação legislativa foi a aprovação do regime jurídico emergencial e transitório sem qualquer menção à locação. No entanto, em 20 de agosto, os deputados confirmaram a decisão dos senadores em favor da derrubada dos vetos presidenciais. Por 409 votos a 6, foi decidido que despejos por meio de liminares ficarão suspensos durante a pandemia, com a consolidação do art. 9º da lei aprovada (Lei nº 14.010/2020).⁹ Assim, o Legislativo contrariou o presidente, decidindo em favor da suspensão dos despejos. Ainda não é possível saber o impacto dessa medida no Judiciário, ou mesmo nos contratos de maneira geral. Uma análise empírica mais detalhada teria que ser conduzida para avaliar se a medida do Congresso teve alguma eficácia para as relações de locação ou se veio tarde demais.

2. O perfil de quem paga e quem recebe aluguel no Brasil

As discussões em torno das regras de transição para locação em meio à pandemia levam a perguntar sobre as características gerais de locadores

e locatários no Brasil. Estudos anteriores analisaram o perfil dos inquilinos para os anos de 1992 a 1999, a partir de microdados da PNAD/IBGE,¹⁰ e para o ano de 2010, a partir dos dados do Censo.¹¹ Pesquisas do IPEA correlacionaram dados de recebimento e gasto de aluguel em análises mais amplas sobre consumo e renda, nas quais o aluguel era apenas um dos itens, com base na POF de 1995/1996.¹² Em outras palavras, não havia estudo atualizado que caracterizasse locadores e locatários, quem ganha rendimentos de aluguel e quem gasta com aluguel no Brasil.

A partir dos microdados da POF-IBGE de 2018, foram caracterizados os dois polos da relação de locação.¹³ A seguir, esses perfis são analisados a fim de delinear um diagnóstico abrangente sobre o aluguel no Brasil.

2.1. Pagamento de aluguéis

Segundo os dados da POF-IBGE, em 2018, o Brasil tinha pouco mais de 69 milhões de unidades de consumo, expressão utilizada pela pesquisa para retratar as famílias. Dessas, 11,7 milhões, ou 17%, tiveram alguma despesa monetária com aluguel.¹⁴ No agregado, as famílias gastaram com aluguel pouco mais de R\$ 6,5 bilhões, em valores de 2018. Esse montante, distribuído entre os 11,7 milhões de famílias que tiveram desembolso com aluguel, equivale a um gasto médio mensal de R\$ 555, ou 58% de um salário-mínimo (SM) da época, que correspondia a R\$ 954. Isso equivale a 20% da renda das famílias que tiveram gastos com aluguel.¹⁵

É necessário interpelar esses números, uma vez que a distribuição dos valores é muito heterogênea entre as diferentes faixas de renda, refletindo em larga escala a distribuição desigual de renda no país. Assim, a Tabela 1 organiza, por faixa de renda, todas as famílias brasileiras (coluna A), aquelas que pagam aluguel (coluna B) e aquelas que têm rendimentos de aluguel (coluna C):

Tabela 1 – Distribuição por classe de rendimento: todas as famílias, famílias que pagam aluguel e famílias que recebem aluguel

Classes de renda	Todas as famílias (A)	Famílias que pagam aluguel (B)	Famílias que têm renda de aluguel (C)
Até 2 SM	24,3%	29,0%	5,8%
Mais de 2 até 3 SM	19,0%	19,2%	9,3%
Mais de 3 até 6 SM	30,6%	28,9%	26,1%
Mais de 6 até 10 SM	13,8%	12,7%	19,4%
Mais de 10 até 15 SM	6,2%	5,0%	14,9%
Mais de 15 até 25 SM	3,8%	3,6%	12,4%
Mais de 25 SM	2,5%	1,6%	12,1%
Total	100%	100%	100%

Fonte: POF 2018

A coluna A mostra a distribuição de renda de maneira geral entre as famílias, independentemente da condição de moradia ou da fonte de rendimentos: 74% das famílias brasileiras têm rendimento mensal até 6 SM e 24% têm renda mensal total até 2 SM. Apenas 12,5% das famílias têm renda maior do que 10 SM. Quando se olha para a coluna B, ou seja, para as famílias que tiveram algum desembolso com aluguel (11,7 milhões), vê-se que 77% delas têm rendimento mensal até 6 SM e que 29% têm renda mensal total até 2 SM. Apenas 10% das famílias que pagam aluguel possuem renda maior do que 10 SM.¹⁶

Esse quadro traz uma informação que, à primeira vista, pode ser contraintuitiva. Se a tendência é pensar que as classes médias seriam as maiores representantes do gasto com aluguel, os dados mostram uma concentração expressiva entre as famílias mais pobres.¹⁷

Essas duas distribuições de renda, entre todas as famílias e entre aquelas que pagam aluguel, são similares exatamente por ser relativamente constante a fração da população que paga aluguel entre as classes de renda. Se se olha para proporção das famílias em cada uma das faixas de renda que têm gastos com aluguel, vê-se que, dos sete grupos de renda, cinco têm fração de inquilinos entre 13,8% e 17,2%. As maiores discrepâncias encontram-se nas caudas. Entre as famílias com renda até 2 SM, 20% têm algum gasto com

aluguel. Já entre as que ganham mais do que 25 SM, a proporção de inquilinos é de 11%.

Embora a proporção de inquilinos seja relativamente uniforme entre as faixas de renda, os gastos entre as classes de renda e dentro dessas classes são bastante desiguais, como mostra a Tabela 2:

Tabela 2 – Distribuição, entre famílias com algum gasto de aluguel, dos gastos com aluguel em múltiplos do salário-mínimo por classe de rendimento

Classes de renda	Média	Desvio-padrão	Mediana	REQ
Até 2 SM	0,33	0,25	0,30	2,99
Mais de 2 até 3 SM	0,49	0,37	0,43	2,33
Mais de 3 até 6 SM	0,56	0,36	0,52	2,28
Mais de 6 até 10 SM	0,79	0,56	0,70	2,31
Mais de 10 até 15 SM	1,09	0,70	0,97	2,39
Mais de 15 até 25 SM	1,42	0,96	1,32	3,12
Mais de 25 SM	1,58	1,44	1,28	5,92
Total	0,58	0,54	0,47	2,81

Fonte: POF 2018

O desembolso médio com aluguel é de 0,58 SM (R\$ 555 em valores de 2018). Mas as famílias tendem a gastar conforme sua renda. O gasto médio com aluguel das famílias do primeiro grupo de renda é de um terço do SM. Já para o último grupo de renda é de 1,58 SM, quase cinco vezes maior do que o gasto do primeiro grupo. Em outras palavras, o gasto entre os grupos é bastante desigual.

Uma forma de medir a desigualdade de gasto é o cálculo da concentração do gasto. O primeiro grupo representa 29% das famílias, mas concentra 16,4% do gasto com aluguel. Os dois primeiros grupos representam 48,2% das famílias, mas concentram 32,5% do gasto com aluguel. Os três primeiros grupos representam 77,1% das famílias e 60,3% do gasto com aluguel. Os quatro primeiros grupos representam 89,8% das famílias e 77,6% do gasto com aluguel. Os cinco primeiros grupos representam 94,8% das famílias, mas concentram 87% do gasto com aluguel. Já o grupo mais rico representa

apenas 1,6% das famílias, mas concentra 4,3% dos gastos totais com aluguel.

É também interessante observar como há desigualdade do gasto com aluguel dentro dos grupos de rendimento. Uma medida de dispersão é apresentada na Tabela 2: a razão entre quartis (REQ) mede a razão entre os limites superior e inferior do intervalo central que contém 50% de toda a distribuição. Para o grupo de menor renda, a REQ é 2,99. Ou seja, para famílias que ganham até 2 SM, é de quase três vezes a razão entre o menor aluguel entre os 25% mais caros e o maior aluguel entre os 25% mais baratos. Essa discrepância cresce conforme a renda. Para o grupo com renda maior do que 25 SM, a REQ é 5,92. Ou seja, para famílias mais ricas, é quase seis vezes maior a razão entre o menor aluguel no conjunto dos 25% mais caros e o maior aluguel entre os 25% mais baratos.

Gastos com aluguel representam 20% da renda familiar. Embora as famílias tendam a gastar com aluguel conforme sua renda, os gastos (como fração da renda) são relativamente maiores para os mais pobres. Como fração da renda, os gastos com aluguel também são bastante desiguais, entre e dentro dos grupos, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição, entre famílias com algum gasto de aluguel, dos gastos com aluguel como fração da renda familiar por classe de rendimento

Classes de renda	Média	Desvio-padrão	Mediana	REQ
Até 2 SM	0,34	0,69	0,23	2,83
Mais de 2 até 3 SM	0,20	0,16	0,18	2,22
Mais de 3 até 6 SM	0,13	0,09	0,12	2,15
Mais de 6 até 10 SM	0,10	0,07	0,10	2,31
Mais de 10 até 15 SM	0,09	0,06	0,08	2,34
Mais de 15 até 25 SM	0,08	0,05	0,07	2,50
Mais de 25 SM	0,04	0,04	0,04	5,75
Total	0,20	0,39	0,14	2,93

Fonte: POF 2018

Os gastos com aluguel das famílias do grupo de renda mais baixa (até 2 SM) equivalem a 34% da renda. Já para o último grupo de renda (mais do que 25 SM), esses gastos não passam de 4% de toda a renda mensal. Embora o gasto em reais seja quase cinco vezes maior, como fração da renda o gasto com aluguel dos mais ricos é apenas 13% do que gastam os mais pobres.

Para todas as famílias com gastos de aluguel, a REQ da fração da renda é de 2,93. Contudo, essa medida de desigualdade oscila em torno de 2,5 para as classes de rendimento até 25 SM. Para o grupo de menor renda, a REQ é 2,83. Já para o grupo com renda maior do que 25 SM, a REQ é 5,75. Ou seja, entre as famílias mais pobres a desigualdade da fração da renda gasta com aluguéis é quase a metade da das mais ricas.

2.2. Rendimentos com aluguel

Dos 69 milhões de famílias brasileiras, 3,4 milhões, ou 4,9%, tiveram alguma renda monetária com aluguel. No agregado, as famílias receberam com aluguel pouco mais de R\$ 6,1 bilhões, em valores de 2018.¹⁸ Esse montante, distribuído entre os 3,4 milhões de famílias que tiveram renda com aluguel, equivale a um rendimento médio mensal de R\$ 1.827, ou 1,9 SM da época. Isso equivale a 17% da renda das famílias que tiveram algum recebimento de aluguel.

Novamente, é preciso interpelar esses dados, dada sua distribuição heterogênea. A coluna C da Tabela 1 mostra que 59% das famílias brasileiras que tiveram renda de aluguel possuem rendimento mensal superior a 6 SM e que 15% têm renda mensal total até 3 SM. Apenas 5,8% das famílias com rendimento vindo de aluguel possuem renda até 2 SM.

A Tabela 4 mostra quantas são e qual a proporção das famílias em cada uma das faixas de renda que têm renda de aluguel:

Tabela 4 – Incidência de renda de aluguel monetário por classe de rendimento

Classes de renda	Número de unidades de consumo (famílias)	Número de UCs com renda de aluguel positiva	Frequência de UCs com renda de aluguel positiva
Até 2 SM	16.737.438	197.252	1,2%
Mais de 2 até 3 SM	13.079.821	315.031	2,4%
Mais de 3 até 6 SM	21.099.497	882.001	4,2%
Mais de 6 até 10 SM	9.509.008	653.105	6,9%
Mais de 10 até 15 SM	4.256.727	501.108	11,8%
Mais de 15 até 25 SM	2.629.450	418.530	15,9%
Mais de 25 SM	1.705.764	406.818	23,8%
Total	69.017.704	3.373.845	4,9%

Fonte: POF 2018

A fração de famílias que têm aluguel como fonte de renda vai de 1,2% entre a classe de menor renda a 23,8% entre a de maior renda. Há um brutal crescimento na incidência do aluguel como fonte de renda à medida que a renda familiar aumenta. O valor recebido com aluguel é em média de 1,91 SM (R\$ 1.827 em valores de 2018). Mas há grande dispersão entre as classes de renda. O recebimento médio de aluguel das famílias do primeiro grupo de renda é de 0,35 SM. Já para o último grupo de renda, mais rico, é de 6,95 SM, quase vinte vezes maior.

A desigualdade de renda do aluguel também é bastante elevada. O grupo mais rico representa 12,1% das famílias que têm renda de aluguel, mas concentra 43,8% de toda a renda obtida com aluguel. Os dois grupos mais ricos representam 24,5% das famílias que recebem renda de aluguel, concentrando 58,6% de toda a renda de aluguel. Em contrapartida, o grupo de menor renda representa 5,8% das famílias que recebem alguma renda de aluguel, mas auferem apenas 1,1% de toda a renda de aluguel. Os dois grupos mais pobres representam 15,2% das famílias, mas concentram apenas 3,8% da renda de aluguel. Já os três primeiros grupos representam 41,3% das famílias que têm alguma renda de aluguel, mas concentram apenas 14,2% de toda a renda com aluguel.

3. Aprendizados

A análise da tentativa de política protetiva ao aluguel em meio à pandemia traz à tona alguns pontos que servem como aprendizados. Em primeiro lugar, as suposições dos senadores mostraram que não havia, até então, um diagnóstico amplo do aluguel residencial no Brasil, com os dados mais atualizados disponíveis. O estudo mostra que a maior parte das famílias brasileiras não tem gastos (83%) com aluguel nem recebe renda de aluguel (95%). Embora esses números sejam altos, vale lembrar que 11,7 milhões de famílias têm gastos com aluguel e que, entre elas, 48,2% possuem renda familiar total de até 3 SM e 77,1% de até 6 SM. Sendo o pagamento com aluguel correspondente a mais de um terço da renda disponível das famílias com baixa renda familiar, parece legítima a preocupação sobre sua capacidade de pagamento. Uma medida protetiva para o aluguel residencial poderia ter maior impacto entre os mais pobres.¹⁹ Uma vez que os dados da POF são de 2018 e, portanto, anteriores à pandemia, o quadro deve ser ainda mais grave, pois, nas duas primeiras faixas de renda, 80% da população adulta ocupada era composta por trabalhadores por conta própria e sem carteira. Sem esse diagnóstico, as justificativas apresentadas nas propostas legislativas ficam sem ancoragem social. Os modelos de regulação devem caminhar em conjunto com os diagnósticos sobre a realidade.

Em segundo lugar, as políticas habitacionais precisam priorizar os não proprietários, que têm menor estabilidade de moradia e são mais vulneráveis. Como as famílias que gastam com aluguel comprometem uma fatia significativa de seus rendimentos no pagamento por moradia, a crise sanitária e econômica produz novos vulneráveis que passam a não ter segurança da posse, ficando sujeitos a despejos.

Assim, a pandemia deixa legados para outras crises da mesma magnitude no futuro. Não se trata de medidas estruturais que de fato enderecem o problema do déficit habitacional e da precariedade de moradia no país, ou seja, que pretendam “resolver a questão habitacional”, mas de medidas mitigadoras, que podem, temporariamente, evitar o

agravamento da situação dos não proprietários em momentos em que a segurança habitacional se mostra decisiva. Como exposto, dois instrumentos podem vir a fazer parte do repertório de políticas temporárias de redução de danos para o aluguel: (i) suspensão de ações de despejo sem suspensão da obrigação futura de pagamento dos valores devidos, no todo ou em parte, e (ii) criação de fundos que auxiliem os inquilinos a pagar seus aluguéis em períodos agudos de crise, especialmente nos casos de proprietários cuja renda dependa fortemente dos valores dos aluguéis.

A primeira medida desloca o poder de negociação para os inquilinos: diante da impossibilidade — ou da maior dificuldade — de despejo, a suspensão estimula os dois polos a negociar valores e parcelamentos, além de proteger a moradia por um período pré-determinado. A segunda medida corrige eventuais distorções da suspensão generalizada, especialmente quando voltada para proprietários das faixas mais baixas de renda que têm rendimentos com aluguel.

Em diversos países, as respostas variaram entre essas duas propostas, com diferentes arranjos e critérios. Para que políticas de mitigação como essas possam ser efetivas, é preciso usar dados para compor o panorama socioeconômico de inquilinos e locadores. Os dados do IBGE ajudam nesse sentido, permitindo identificar que os gastos com aluguel possuem distribuição mais ampla entre as famílias do que os recebimentos de aluguel. É mais fácil achar locatários em todas as classes de rendimento do que locadores, os quais se concentram no topo da distribuição de renda. Ou seja, embora haja proprietários em faixas mais baixas de renda que têm rendimentos com aluguel, eles são bem mais raros do que entre aqueles nas faixas mais altas.

Após uma grande disputa legislativa e quase seis meses depois do início das medidas de quarentena, o Brasil adotou a suspensão de despejos apenas em sede de liminar. Ainda não é possível avaliar os impactos dessa medida. Análises comparadas entre diferentes países que adotaram medidas semelhantes no começo da crise podem ajudar a desenhar futuras políticas de mitigação em momentos excepcionais como o atual.

Referências

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 331, de 10 de junho de 2020. Brasília: **Casa Civil**, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-331.htm>. Acesso em 4 ago. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 1179/2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Brasília: **Senado Federal**, 2020a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8081773&ts=1594025238216&disposition=inline>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Parecer ao Projeto de Lei nº 1179/2020, relatora Senadora Simone Tebet. Brasília: **Senado Federal**, 2020b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8084979&ts=1594025244676&disposition=inline>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

CASTRO, P. F.; MAGALHÃES, L. C. G. Recebimento e dispêndio das famílias brasileiras: evidências recentes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – 1995/1996. **IPEA: Texto para Discussão**, Brasília, n. 614, 1998.

FIRPO, S. Pobres concentram despesas com aluguel no Brasil. **Insper Conhecimento**, 22 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/pobres-concentram-despesas-com-aluguel/>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FIRPO, S; TAVOLARI, B. Adiar pagamento de aluguel ajudaria as famílias pobres a atravessar a crise?. **Folha de S.Paulo**, 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/aluguel-e-pandemia-quem-paga-e-quem-recebe-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

MORAIS, M. P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (IPEA)**, Brasília, n. 4, pp. 109-18, 2002.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, pp. 235-54, 2014.

PIOVESAN, E. Congresso derruba veto e proíbe despejo de inquilinos durante emergência do coronavírus. **Câmara dos Deputados**, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/686196-congresso-derruba-veto-e-proibe-despejo-de-inquilinos-durante-emergencia-do-coronavirus/>>. Acesso em: 9 set. 2020.

SALVADOR, R. El Gobierno prohíbe los desahucios y prorroga los alquileres. **La Vanguardia**, Madri, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.lavanguardia.com/economia/20200331/48214217373/gobierno-ayudas-alquiler-vocid-19-quitadas.html>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

SILVEIRA, F. G.; BERTASSO, B.; MAGALHÃES, L. C. G. Tipologia socioeconômica das famílias nas grandes regiões urbanas brasileiras e seu perfil de gastos. **IPEA: Texto para Discussão**, Brasília, n. 983, 2003.

TAVOLARI, B. Senado retrocede no projeto de lei que regula aluguéis e despejos na pandemia. **LabCidade**, 3 abr. 2020a. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/senado-retrocede-no-projeto-de-lei-que-regula-alugueis-e-despejos-na-pandemia/>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

TAVOLARI, B. O aluguel no centro da crise. **Blog da Novos Estudos CEBRAP**, 12 maio 2020b. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/o-aluguel-no-centro-da-crise/>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

Notas

1. Professores do Insper.
2. Tavolari, 2020b.
3. “Government support available for landlords and renters reflecting the current coronavirus (COVID-19) outbreak”, 26 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.uk/guidance/government-support-available-for-landlords-and-renters-reflecting-the-current-coronavirus-covid-19-outbreak>>. Acesso em: 3 ago. 2020.
4. Salvador, 2020.
5. Tavolari, 2020a.
6. Senado Federal, 2020a.
7. Senado Federal, 2020b.
8. Presidência da República, 2020.
9. Piovesan, 2020.
10. Morais, 2002.
11. Pasternak e Bógus, 2014.
12. Castro e Magalhães, 1998; Silveira, Bertasso e Magalhães, 2003.
13. Firpo e Tavolari, 2020.
14. Cabe notar que o IBGE imputa o gasto com aluguel das famílias que vivem em domicílios próprios. Esse valor imputado consta como aluguel não monetário e não será considerado. Trata-se apenas de aluguel monetário, ou seja, de valores de aluguéis efetivamente gastos pelas famílias, seja em contratos formais ou informais.
15. A definição de renda neste trabalho corresponde à adotada pelo IBGE na publicação da POF, isto é, a renda de todos os membros da unidade de consumo (família) de todas as fontes,

incluindo aluguel não monetário. Essa definição de renda familiar torna as análises comparáveis às reportadas nas publicações da POF.

16. Cabe notar que se usam classes da renda familiar total e não classes da renda familiar *per capita*, como é costume na literatura de pobreza e desigualdade. Há pouca variação no tamanho das famílias por classes de rendimento e não há uma relação monotônica, mas sim em formato de U invertido. Em 2018, o tamanho médio da família brasileira era de 3,00 membros, variando de 2,71 entre famílias com renda até 2 SM a 3,27 entre famílias de 6 a 10 SM. O tamanho médio de famílias com renda superior a 25 SM era de 3,07 membros.

17. Firpo, 2020.

18. Note que a eventual diferença com os R\$ 6,5 bilhões gastos se deve, potencialmente, à intermediação de empresas proprietárias de imóveis que recebem pagamento de aluguel das famílias.

19. A POF não indica a proporção de aluguéis formais e informais entre as famílias. A proposta legislativa abarca apenas os contratos formais, o que poderia ser um impeditivo para a proteção dos mais vulneráveis, que alugam suas casas informalmente. Seria necessário realizar novos estudos para medir possíveis impactos de regras contratuais formais em contratos informais.

4. O início do declínio da desigualdade intergeracional?

Ricardo Paes de Barros
Laura Muller Machado¹

1. A vida é mais importante que as atividades econômicas e sociais

Embora muitos aspectos da pandemia ainda permaneçam controversos, sobre um, no entanto, existe absoluto consenso: o vírus Sars-CoV-2 e a doença que causa, a covid-19, interagem com o organismo de cada pessoa de forma extremamente idiossincrática, trazendo consequências imensamente desiguais.

Enquanto para alguns a infecção não parece levar a sequelas, para outros é mortal. A covid-19 preocupa muito mais por seu impacto sobre a mortalidade que por seu impacto sobre a morbidade.² É o risco de uma grande perda para alguns que a torna tão ameaçadora e foco de tanta consideração pela sociedade e pela política pública.

Conforme o Apêndice A revela, estima-se que a probabilidade de morte por pessoa contaminada por Sars-CoV-2 (taxa de letalidade) no Brasil seja da ordem de 0,5 a 0,7%³. Assim, se toda a população brasileira fosse infectada, o número de óbitos ficaria entre 1,0 e 1,5 milhão. No entanto, à medida que maiores parcelas da população se tornam imunes, a contaminação declina.⁴ Estima-se que no máximo 75% da população brasileira seriam infectados se nenhuma medida de distanciamento social fosse adotada.⁵ Assim, a expectativa é de que, no pior dos cenários, 160 milhões de brasileiros seriam infectados, levando a pouco menos de um milhão de óbitos.

Considerando que esses óbitos ocorreriam predominantemente entre pessoas mais idosas,⁶ estima-se que cada óbito leve a uma perda de

17,5 anos de vida. Como o número total de óbitos nesse pior cenário chegaria perto de 1 milhão, a perda esperada seria de 16,3 milhões de anos de vida (Veja Apêndice A).

Considerando, como recomenda a OMS (2001), que o valor de um ano adicional de vida seja equivalente a três vezes a renda *per capita* nacional, calculamos que o custo da pandemia para o país poderia alcançar R\$ 1,7 trilhão (ver Apêndice A).⁷ Portanto, ao menos nesse pior cenário, a perda de vidas devido à pandemia mostra-se extremamente elevada, representando 23% do PIB brasileiro de 2019, que foi de R\$ 7,3 trilhões.

Se boa parte dessa perda pode ser evitada pelo distanciamento social, e se as consequências do distanciamento social, em particular sobre a atividade econômica, não superam a perda de 5% do PIB que vem sendo estimada,⁸ então, ao menos no agregado, o distanciamento é plenamente justificável.

A evidência apresentada na Tabela 1 aponta que, no caso da pandemia, a proteção da vida é muito mais importante que a garantia das atividades econômicas e sociais (educacionais, culturais, esportivas etc.).

2. Desigualdade intergeracional brasileira

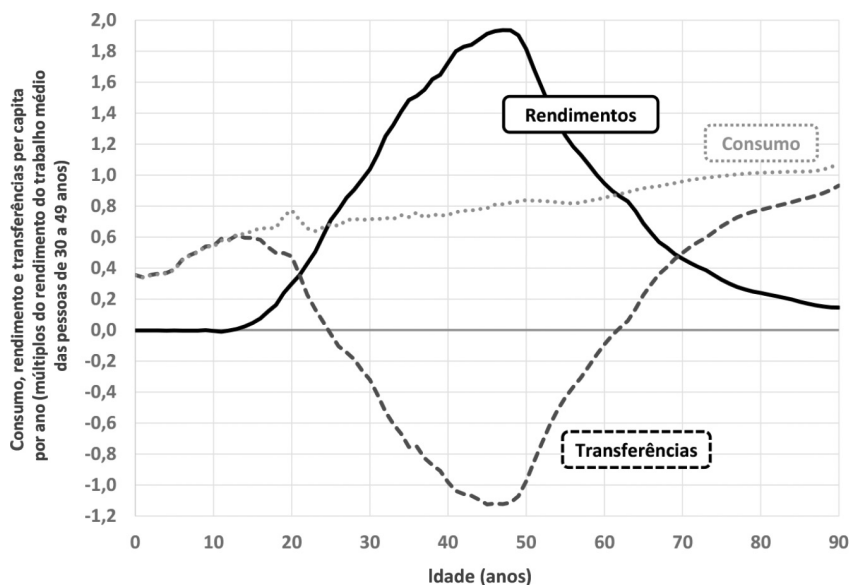
Em qualquer sociedade, boa parte, senão a totalidade, do consumo de crianças e idosos é assegurada por transferências públicas ou de familiares que se encontram em idade produtiva. Essas transferências privadas tipicamente são complementadas por transferências públicas. No caso da população idosa, uma parcela do seu consumo é financiada pelo rendimento decorrente de ativos financeiros e físicos acumulados ao longo de sua vida produtiva.

Todas as transferências públicas decorrem de impostos e contribuições sociais da população que trabalha ou que auferir renda de ativos financeiros e físicos. Portanto, ao final, todas as transferências são financiadas pelos membros da sociedade com alguma renda, seja por meio de transferências privadas, tipicamente intrafamiliares, ou de transferências mediadas pelo setor público.

Para documentar esse fluxo de transferências intergeracionais, a Organização das Nações Unidas instituiu um projeto denominado National Transfer Accounts (NTA).⁹ Esse projeto visa medir (i) como cada grupo etário contribui para a produção e o consumo e (ii) como as transferências privadas e públicas permitem traduzir um perfil de renda bastante variável ao longo do ciclo de vida em um perfil de consumo relativamente uniforme.

A Figura 1 apresenta as últimas estimativas disponíveis para os perfis etários da renda, do consumo e das transferências no Brasil, segundo o projeto. Ao contrário da renda, o consumo *per capita* cresce suavemente ao longo de todo o ciclo de vida. Conforme o gráfico ilustra, apenas pessoas com idade entre 25 e 61 anos auferem rendimentos maiores que suas despesas com consumo. Para aqueles com menos de 25 ou mais de 61 anos, ao menos parte do consumo é financiada por transferências. Para aqueles com mais de 70 anos, mais da metade do consumo é financiada com transferências. Para a população idosa (com 60 anos ou mais),¹⁰ 40% do seu consumo é financiado por transferências de renda da população com idade entre 25 e 59 anos.

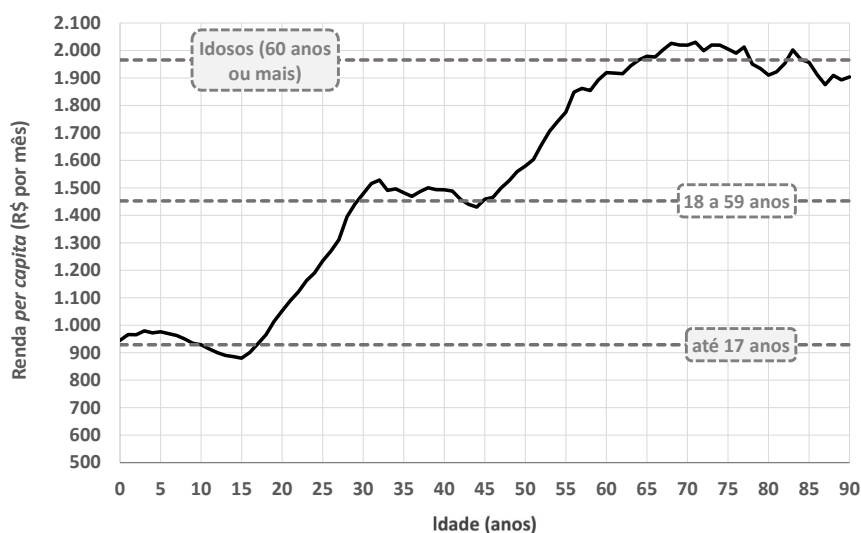
Figura 1 – Evolução das despesas com consumo, rendimentos e transferências ao longo da vida



Fonte: INSPER/Oppen Social com base nos dados de Turra, Queiroz e Rios-Neto (2011).

Em princípio, garantir transferências à população idosa para lhe proporcionar um padrão de consumo mínimo deve ser um dos objetivos de qualquer sociedade. O surpreendente no Brasil é o volume dessas transferências. Conforme a Figura 2 revela, após a inclusão das transferências monetárias, e mesmo antes de considerar os impostos e contribuições sociais que incidem sobre a renda do trabalho, a renda *per capita* dos idosos no Brasil é 30% maior que a das pessoas em idade para trabalhar (18 a 59 anos) e maior que o dobro da renda *per capita* das crianças, adolescentes e jovens (até 17 anos).

Figura 2 – Renda *per capita* ao longo do ciclo de vida



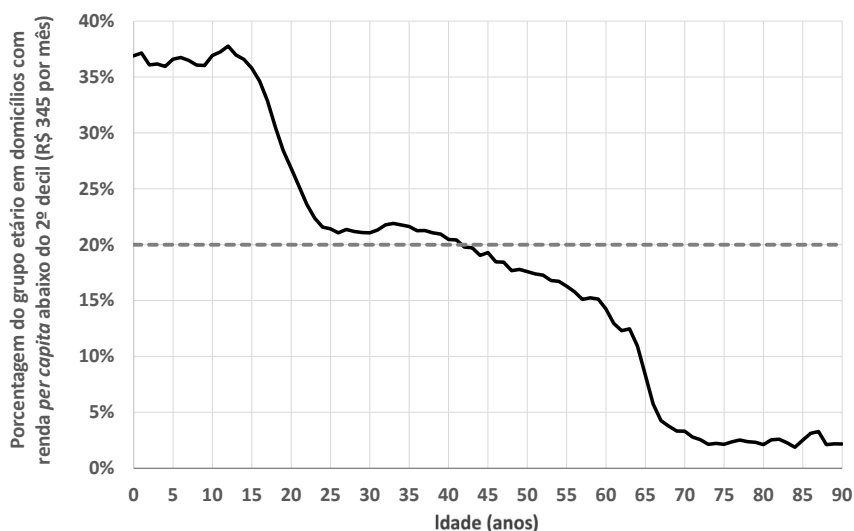
Fonte: INSPER/ Oppen Social com base nos dados da PNADC/IBGE (2019).

Ainda mais preocupante é o perfil etário da pobreza. Conforme a Figura 3 revela, o grau de pobreza entre os idosos é inferior a 1/3 da média nacional, levando a que apenas 6% dos idosos pertençam aos 20% mais pobres do país.

A maior renda *per capita* e o menor grau de pobreza entre os idosos podem decorrer ou de rendimentos e transferências privadas relativamente mais elevados para esse grupo ou de transferências públicas particularmente mais elevadas. Conforme as estimativas da ONU (2013) e as baseadas na

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2019, a elevada renda *per capita* dos idosos no Brasil decorre em grande medida da elevada generosidade das transferências públicas que recebem. Segundo a PNADC, mais da metade da renda dos idosos decorre de transferências públicas. Segundo as estimativas da ONU (2013), os gastos públicos com os idosos no Brasil representam 80% do consumo desse grupo etário.

Figura 3 – Porcentagem do grupo etário em domicílios com renda *per capita* abaixo de R\$ 345



Fonte: INSPER/Oppen Social com base nos dados da PNADC/IBGE (2019).

Essa elevada generosidade das transferências públicas, no entanto, não beneficia todos os grupos etários. Segundo a CEPAL (2014), no Brasil, o gasto público *per capita* entre idosos é seis vezes o correspondente gasto público *per capita* entre crianças, adolescentes e jovens.¹¹ Além disso, esse mesmo estudo revela que em nenhum outro país, entre os trinta para os quais se tem a correspondente estimativa, o gasto público *per capita* entre idosos é maior que quatro vezes o correspondente gasto público entre crianças, adolescentes e jovens.

Em suma, no Brasil, graças ao generoso gasto público com a população idosa, o nível do consumo *per capita* desse grupo encontra-se bem acima da média brasileira e o seu correspondente grau de pobreza bem abaixo da média nacional.

3. Elevada concentração das perdas entre idosos

Os resultados apresentados no Apêndice A ilustram que a magnitude das perdas causadas pela pandemia seria gigantesca na ausência de ações de contenção da transmissão do vírus Sars-CoV-2. Mas as estimativas apresentadas também revelam que essas perdas não seriam igualmente distribuídas entre os grupos etários. Ao contrário, conforme largamente reconhecido, o risco de morte por covid-19 é extremamente diferenciado por faixa etária.

Para uma pessoa com mais de sessenta anos, a taxa de letalidade é mais de cinco vezes maior que a média para o conjunto de todas as idades. Assim, embora o vírus SARS-CoV-2 e a doença que causa, a covid-19, representem risco de morte adicional para todos, o número esperado de óbitos encontra-se extremamente concentrado entre os idosos.

Embora apenas 15% da população brasileira tenha sessenta anos ou mais, a expectativa é que 81% dos óbitos ocorram entre pessoas nessa faixa etária (ver Apêndice A). A distribuição etária dos óbitos efetivamente ocorridos, no entanto, tem se mostrado um pouco menos desfavorável aos idosos.¹²

Vale ressaltar que, como a expectativa de anos adicionais de vida para a população idosa é menor, as perdas em anos de vida decorrentes de um óbito também são proporcionalmente menores. Mesmo assim, as perdas esperadas em anos de vida entre idosos representam 65% do total das perdas (ver Apêndice A). Como se considera que o valor de um ano adicional de vida é o mesmo para todas as pessoas, 65% do valor das perdas também recai sobre a população idosa.

Uma alternativa disponível para a política pública é o controle do processo de transmissão com base no distanciamento social. Uma vez que o distanciamento social é eficaz, ele reduz a transmissão do vírus, a população contaminada e o número de óbitos. Os benefícios do distanciamento social são, por conseguinte, prioritariamente apropriados pelos segmentos populacionais em maior risco, em particular pela população idosa.¹³

4. Quem contribui para o controle da transmissão

Se, por um lado, as consequências da contaminação por Sars-CoV-2 estão significativamente concentradas em alguns grupos, por outro, o esforço coletivo para frear a sua transmissão também não está bem distribuído.

Embora uma avaliação da incidência dos custos das medidas voluntárias e compulsórias de distanciamento social sobre as distintas faixas etárias ainda precise de estudos bem mais aprofundados, é pouco provável que o resultado dessa avaliação não favoreça as pessoas idosas.

Do ponto de vista econômico, a redução da atividade tem mais impacto sobre a população economicamente ativa, com declínio da renda dos trabalhadores independentes e aumento do desemprego entre os empregados.

Do ponto de vista educacional, uma transição não programada e abrupta para a educação remota representa perda de aprendizado e desenvolvimento para os estudantes e aumento das chances de abandono e evasão, com custos elevados para a população em idade escolar.

Como a população idosa encontra-se ausente da população em idade escolar e sub-representada na população economicamente ativa,¹⁴ ela definitivamente sofre menos com a queda nas atividades econômicas e educacionais. Assim, independentemente da dimensão avaliada, o custo *per capita* do esforço de distanciamento social para a população idosa é menor que para a população nas demais faixas etárias.

O distanciamento social, na medida em que reduz o nível da atividade econômica, tem impactos negativos sobre as finanças públicas, que também não se encontram bem distribuídos entre os diversos grupos etários. Dois canais merecem atenção. Por um lado, a queda do nível da atividade econômica leva a uma concomitante queda da disponibilidade de postos de trabalho e dos salários, gerando aumento da pobreza. Essa queda da renda do trabalho das famílias mais pobres demanda o correspondente aumento das transferências públicas. Essas transferências representam aumento do gasto público. No Brasil, esse foi o papel desempenhado pelo auxílio emergencial, que, em conjunto com outras medidas compensatórias, como o auxílio financeiro aos estados e municípios, deve elevar em mais de R\$ 600 bilhões o gasto público em 2020.¹⁵

Por outro lado, a queda do nível da atividade econômica leva à correspondente queda de arrecadação de impostos e ao aumento do déficit público. A expectativa é de uma queda de arrecadação de R\$ 200 bilhões e um aumento do déficit de R\$ 800 bilhões.¹⁶

Essas acentuadas quedas de receita e o aumento dos gastos públicos não devem levar, ao menos no curto prazo, a nenhum ajuste da carga tributária ou à liquidação de ativos públicos. Assim, esse desequilíbrio fiscal, da ordem de R\$ 800 bilhões, deve inexoravelmente levar a um aumento da dívida pública de magnitude similar.

A contribuição para o pagamento dessa dívida pública adicional também não deve ocorrer de forma bem distribuída entre as gerações. Tipicamente, a contribuição da população idosa é limitada, com a maior parte do ônus sendo transferido para as futuras gerações.

5. Balanço das vantagens e desvantagens do distanciamento social

Como visto, as perdas esperadas com a pandemia são elevadas e distribuídas de forma extremamente desigual. Entre os diversos grupos etários, são os idosos os que mais perdem, acumulando cerca de 80%

dos óbitos e 2/3 dos anos de vida perdidos. Para mitigar essas perdas, a melhor ação é a prática do distanciamento social, que tem, no entanto, importantes consequências sobre a atividade econômica e social (educação, cultura, esporte etc.) e o equilíbrio fiscal.

O distanciamento social é plenamente justificável, com seus benefícios superando largamente seus custos. Esses custos e benefícios, no entanto, incidem sobre grupos etários bastante distintos. O benefício é evitar imensas perdas altamente concentradas na população idosa; enquanto o custo fica altamente concentrado na população em idade ativa, via queda de renda e trabalho, e, em particular, na população mais jovem, com o fechamento das escolas e o aumento da dívida pública.

Por um lado, as ações de distanciamento social e as direcionadas a mitigar as adversidades trazidas por esse afastamento são plenamente meritórias. Por outro, no entanto, elas representam uma significativa redistribuição intergeracional, e requerem que os não idosos percam um pouco para que os idosos não percam muito mais. São ações válidas que representam considerável solidariedade intergeracional.

6. O impacto sobre a desigualdade intergeracional preexistente

No Brasil, o distanciamento social e as ações que mitigam suas sequelas representam custos para os não idosos, com o objetivo de reduzir as perdas dos idosos.

Por essa ótica, a mitigação dos impactos da pandemia no Brasil coloca a condução da política pública numa situação delicada: a promoção do distanciamento social e as ações que dele decorrem, embora plenamente justificáveis, significam reforçar a acentuada desigualdade intergeracional preexistente, que já vinha sendo acicatada pela alta concentração dos gastos públicos na população idosa. Essa situação distributivamente delicada se agrava na medida em que se relembra o Artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, *com absoluta prioridade*, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988a, Art. 227).

Constitucionalmente, o Brasil optou por dar prioridade absoluta à criança, ao adolescente e ao jovem. No entanto, seus gastos públicos tradicionalmente priorizam os idosos. Em decorrência dessa opção, os idosos são bem menos vulneráveis que o restante da população. Nesse contexto, não seria adequado e justo demandar dos idosos uma contribuição maior para cobrir os custos das ações empreendidas para promover o distanciamento social, uma vez que, caso contrário, esses custos recairão predominantemente sobre os não idosos?

7. Contribuição suplementar da população idosa

Existem várias opções para a população idosa complementar sua contribuição ao orçamento público e limitar as consequências da pandemia sobre o déficit e a dívida pública. Dentre as opções fiscais mais imediatas destacam-se: (i) a redução dos benefícios fiscais associados à idade e (ii) o aumento das alíquotas do imposto de renda para idosos com alta renda, em particular sobre a renda proveniente de transferências públicas.

No que se refere à redução das isenções associadas às aposentadorias, uma opção seria, por exemplo, limitar a isenção a aposentadorias de até um salário-mínimo e meio, prevista no Inciso XIV do Artigo 6º da Lei nº 7.713/88. Esse inciso estabelece que estão completamente isentos do imposto de renda todos

os proventos de *aposentadoria* ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos *pelos portadores de moléstia profissional*, tuberculose

ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espôndilo artrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma (BRASIL, 1988b, Art. 6º, Inciso XIV).¹⁷

Também no que se refere à redução das isenções exclusivas para idosos, outra opção seria revogar o Inciso XV do Artigo 6º da Lei nº 7.713/88, que dá aos maiores de 65 anos uma isenção de imposto de renda duas vezes maior.

No que se refere à adoção de uma contribuição fiscal adicional a ser paga pela população idosa com alta renda, uma possibilidade seria a criação de um adicional ao imposto de renda para pessoas com mais de sessenta anos, que poderia incidir apenas sobre as transferências públicas recebidas.

Para ilustrar a capacidade de instrumentos dessa natureza efetivamente contribuírem para compensar o aumento do déficit orçamentário causado pelo combate à pandemia, considere-se a seguinte adição ao imposto de renda: uma alíquota de 10% aplicável às rendas de idosos que superem R\$ 2,5 mil mensais; uma alíquota adicional também de 10% sobre as rendas de idosos que superem R\$ 5 mil mensais; e, por fim, mais uma alíquota adicional de 10% aplicável a idosos cuja renda supere R\$ 10 mil mensais. Assim, a alíquota total para a renda que exceder R\$ 10 mil por mês seria de 30%. Para evitar uma transição abrupta dessas alíquotas com a idade, considera-se que, dos 50 aos 60 anos, essas alíquotas cresçam um ponto percentual por ano adicional de idade. Assim, para pessoas com 55 anos, essas alíquotas seriam de 5% em vez de 10% (vigente para pessoas de 60 ou mais anos).

A Tabela 1 simula a arrecadação alcançável com essa proposta ilustrativa. Os quase 60 milhões de brasileiros com mais de cinquenta anos

auferem a cada ano uma renda da ordem de R\$ 1,5 trilhão, altamente concentrada nos 10% mais ricos do grupo etário, com praticamente metade da renda total do grupo. Caso a proposta acima fosse implementada, a previsão é de uma arrecadação próxima a R\$ 90 bilhões ao ano, com 95% do valor vindos da contribuição dos 10% mais ricos.

Como exposto, segundo as expectativas correntes, o gasto público adicional devido à pandemia deve ficar próximo a R\$ 600 bilhões, e as perdas de arrecadação em torno de R\$ 200 bilhões, levando a um aumento do déficit e da dívida pública da ordem de R\$ 800 bilhões. Assim, caso a mudança proposta nas regras do imposto de renda fosse implementada, o aumento da dívida pública decorrente da pandemia poderia ser resgatado, incluindo os juros correspondentes, em aproximadamente uma década.

Vale ressaltar que a expectativa de vida adicional da população idosa beneficiada pelo distanciamento social supera quinze anos (ver Apêndice A). Portanto, a potencial contribuição fiscal da população idosa, caso instrumentos como o ilustrado acima fossem adotados, supera por uma margem significativa os gastos públicos decorrentes das ações adotadas no enfrentamento da pandemia.

Em suma, a disponibilidade de recursos e a expectativa de vida da população idosa, em particular dos seus 10% mais ricos, permitem que grande parte dos gastos públicos com a pandemia possam ser cobertos com contribuições desse segmento populacional. É, portanto, perfeitamente possível implementar todas as ações que o enfrentamento da pandemia exige, sem que ao mesmo tempo seja necessário aprofundar a grave desigualdade intergeracional já existente no país.

Tabela 1 – Mecanismo para recuperação do custo das ações promotoras de distanciamento social

Grupo etário	População (em milhões)	Renda média (R\$ mil por ano)	Renda total (R\$ bilhões por ano)	Porcentagem da renda dos 10% mais ricos	Imposto devido total (R\$ bilhões por ano)	Porcentagem do imposto devido pelos 10% mais ricos (renda pessoal)	Porcentagem do imposto devido pelos 10% mais ricos (renda domiciliar <i>per capita</i>)
Total	59	27	1583	46%	94,8	94%	93%
50 a 54 anos	14	26	351	49%	5,9	95%	91%
55 a 59 anos	12	27	336	49%	20,2	95%	91%
60 a 64 anos	10	28	283	48%	23,1	94%	93%
65 a 69 anos	8	28	221	45%	16,4	94%	93%
70 a 74 anos	6	28	162	46%	12,2	94%	94%
75 a 79 anos	4	28	109	48%	9,1	96%	95%
80 a 84 anos	3	26	69	44%	4,6	94%	94%
85 anos ou mais	2	24	52	43%	3,1	94%	95%

Fonte INSPER/ Oppen Social com base nos dados da PNADC/IBGE (2019).

8. O legado da pandemia

O que se aprendeu, ou deveria ter sido aprendido, com o enfrentamento da pandemia? Em primeiro lugar, a sociedade brasileira mostrou-se solidamente solidária. Para evitar grandes perdas para alguns, todos contribuíram com o que foi necessário, mesmo quando os mais vulneráveis foram os que mais precisaram contribuir para evitar grandes perdas para os grupos menos vulneráveis.

Em segundo lugar, a sociedade brasileira, em particular a população idosa, precisa se conscientizar de que assegurar o cumprimento do Artigo 227 da Constituição Federal requer uma distribuição intergeracional muito mais equilibrada dos gastos públicos. Uma distribuição segundo a qual a população idosa passe a receber menos e contribuir mais para o orçamento público. O desajuste intergeracional das finanças públicas brasileiras é notório em qualquer comparação internacional.

O conflito redistributivo enfrentado ao longo da pandemia poderia trazer um grande legado. Esse legado requer, em primeiro lugar, o reconhecimento pela população idosa da extrema solidariedade implícita nas ações voltadas a preservar a vida na pandemia.¹⁸

Em segundo lugar, esse legado requereria o reconhecimento, também pela população idosa, de que um equilíbrio intergeracional mais justo das finanças públicas brasileiras precisa ser restabelecido, e que isso requer generosidade e solidariedade.

Por fim, ações precisariam ser perpetradas com vistas a amenizar o grave desequilíbrio intergeracional das finanças públicas brasileiras, agravado pela justificável solidariedade no momento da pandemia. Essas ações requerem mais contribuição fiscal da população idosa, através da eliminação de isenções fiscais a que atualmente têm direito e de aumentos nas alíquotas dos impostos pagos por idosos com renda mais elevada.

Referências

BRADESCO. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos (DEPEC). Projeções Bradesco Longo Prazo. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.economiaemdia.com.br/SiteEconomiaEmDia/Projecoes/Longo-Prazo>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988**. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 2528323, dez. 1988b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Estatuto do Idoso e Normas Correlatas**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70326/672768.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Focus — Relatório de Mercado: 4 de setembro de 2020. Brasília: BCB, 2020. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20200904.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Raio X combate à covid-19, 2020a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia>>. Acesso em: 17 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial**, Brasília, n. 40. 2020b. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Tesouro Nacional. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: 4º bimestre de 2020, 2020c. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2020/16>>. Acesso em: 13 out. 2020.

CEPAL. División de Población. La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional. In: **Reunión de la mesa directiva de la conferencia regional sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe**. 1. 2014. [Anales...]. Santiago: CELADE, División de Población, nov. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37252>>. Acesso em: 17 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). **Boletim Macro**, Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-08/boletimmacroibre_2008.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

ITAÚ UNIBANCO. Departamento de Pesquisa Macroeconômica do Itaú Unibanco S.A. Macro Latam Mensal, São Paulo, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://www.itaub.com.br/itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/macro-latam-mensal/mudancas-nos-riscos-globais>>. Acesso em: 15 set. 2020.

LEVIN, A. T. et al. Assessing the age specificity of infection fatality rates for COVID-19: systematic review, meta-analysis, and public policy implications. **medRxiv**, set. 2020. Disponível em: <<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.07.23.20160895v5.full.pdf+htm>>. Acesso em: 16 set. 2020.

RANDOLPH, H. E.; BARREIRO, L. B. Herd immunity: understanding COVID-19. **Immunity**, Cambridge, v. 52, n. 5, pp. 737-41, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1074761320301709>>. Acesso em: 16 set. 2020.

SEADE. Casos, óbitos e doenças preexistentes, 2020. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br/coronavirus/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

TURRA, C. M.; QUEIROZ, B. L.; RIOS-NETO, E. L. G. Idiosyncrasies of intergenerational transfers in Brazil. In: LEE, R. D.; MASON, A. (eds.). **Population aging and the generational economy: a global perspective**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. pp. 394-407.

UNITED NATIONS (UN). Population Division. National transfer accounts manual: measuring and analysing the generational economy. Nova York: **United Nations**, 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/en/development/desa/publications/measuring-and-analysing-the-generational-economy.html>>. Acesso em: 16 set. 2020.

VERITY, R. et al. Estimates of the severity of coronavirus disease 2019: a model-based analysis. **The Lancet Infectious Diseases**, Londres, v. 20, p. 669-77, mar. 2020. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30243-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30243-7/fulltext)>. Acesso em 16 set. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Macroeconomics and health: investing in health for economic development. Commission on Macroeconomics and Health & World Health Organization, 2001. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/42463>>. Acesso em: 15 set. 2020.

ZHAO, S. et al. Preliminary estimation of the basic reproduction number of novel coronavirus (2019-nCoV) in China, from 2019 to 2020: a data-driven analysis in the early phase of the outbreak. **International Journal of Infectious Diseases**, Nova York, v. 92, pp. 214-17, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1201971220300539>>. Acesso em: 16 set. 2020.

Apêndice A – Estimativa do custo das fatalidades e sua distribuição etária na ausência de políticas públicas promotoras de distanciamento social

Grupo etário	População (milhões) IBGE (2019) (A)	População em risco (milhões) [$R_0=4,0$] Zhoo et al. (2020) ($B=AX(1-1/R_0)$)	Taxa de mortalidade (%) <i>Levin et al. (2020)</i>	Taxa de mortalidade (%) <i>Verity (2020)</i> (C)	Previsão de fatalidades na ausência de distanciamento social (milhares) ($D=BxC$)	Especifidade de vida (anos) <i>IBGE (2018)</i> (E)	Anos de vida perdidos (milhões) ($F=DxE$)	Valor dos anos perdidos			Distribuição do valor dos anos perdidos	
								Absoluto (R\$ bilhões)	Relativo por faixa etária (% PIB)	Relativo acumulado por faixa etária a partir dos mais velhos (% PIB)		
Total	212	159	0,58	0,69	931	17,5	16,3	1.696	23%	23%	100%	100%
60+	29	22	3,7	3,4	758	14,0	10,6	1.106	15%	15%	65%	65%
0-9	29	21	0,0010	0,0016	0	72,7	0,0	3	0%	0%	0%	100%
10-19	33	24	0,0032	0,0070	2	63,0	0,1	11	0%	0%	1%	100%
20-29	34	25	0,010	0,031	8	53,8	0,4	44	1%	1%	3%	99%
30-39	35	26	0,035	0,084	22	44,5	1,0	101	1%	1%	6%	97%
40-49	29	22	0,11	0,16	35	35,7	1,3	132	2%	2%	8%	91%
50-59	24	18	0,37	0,60	106	27,1	2,9	300	4%	4%	18%	83%
60-69	17	12	1,2	1,9	239	19,5	4,7	487	7%	7%	29%	65%
70-79	9	6	3,7	4,3	277	13,0	3,6	376	5%	5%	22%	36%
80+	4	3	13,9	7,8	242	9,6	2,3	243	3%	3%	14%	14%

Nota: Segundo IBGE (2020) em 2019 o PIB foi de R\$ 7,3 trilhões e a população era de 210 milhões, logo o PIB *per capita* era de R\$ 34,7 mil por pessoa por ano.

Notas

1. Professores do Insper.
2. Essa é, no entanto, uma realidade dinâmica. À medida que as formas de tratamento progredirem, as importâncias relativas da morbidade e da mortalidade devem se alterar.
3. Essa taxa de letalidade é muito sensível à composição etária da população, sendo mais baixa para o Brasil que para países europeus, cuja população é mais envelhecida. Assume-se que o perfil etário da taxa de letalidade por pessoa contaminada é o mesmo para todos os países.
4. Esse é o fenômeno denominado imunidade de rebanho. Para mais informações, ver Randolph e Barreiro (2020).
5. Essa estimativa depende da taxa basal de transmissibilidade do vírus Sars-CoV-2, que segundo Zhao et al. (2020) gira em torno de 4,0.
6. Existem diversas estimativas da probabilidade de óbito por pessoa contaminada (taxa de letalidade) pelo vírus Sars-CoV-2. Ver Levin et al. (2020) para uma meta-análise dessas estimativas. No Apêndice A constam tanto as estimativas de Levin et al. (2020) como as originalmente propostas por Verity et al. (2020). Para o cálculo do número de anos perdidos, adotaram-se as estimativas de Verity et al. (2020).
7. R\$ 1,7 trilhão seria o produto de 16,3 milhão de anos de vida por três vezes o PIB *per capita* brasileiro, que em 2019 foi de R\$ 35 mil por pessoa por ano.
8. Uma queda de 5% no PIB é o que as previsões mais confiáveis indicam. Ver, por exemplo, BCB (2020), FGV (2020), Bradesco (2020) e Itaú Unibanco (2020).
9. ONU, 2013.
10. Segundo o Artigo 1º do Estatuto do Idoso, são idosas todas as “pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos” (BRASIL, 2003, p. 15).
11. Para mais detalhes, ver o Quadro 1, que apresenta a média de benefícios públicos recebidos por jovens e idosos (CEPAL, 2014, p. 62).
12. Segundo Brasil (2020b), a participação da população idosa nos óbitos por covid-19 até o momento não supera 75%, talvez devido aos maiores cuidados no distanciamento social desse grupo.
13. Além da população idosa, outros grupos de alto risco também se beneficiam desproporcionalmente do isolamento social, em particular aqueles com determinadas doenças crônicas como patologias neurológicas, renais, hepáticas e hematológicas, além de pneumopatia e imunodepressão, todas com taxa de letalidade por caso registrado acima de 40%, segundo o SEADE (2020).
14. Segundo a PNADC de 2019, a população idosa representa 19% da população brasileira com 15 anos ou mais. Apesar disso, apenas 6% da população ocupada são compostos por pessoas idosas.
15. Segundo Brasil (2020a), até meados de setembro de 2020 já haviam sido gastos R\$ 410 bilhões dos R\$ 592 bilhões autorizados.

16. Brasil, 2020c.

17. Essa é a redação atual, modificada pelo Artigo 47 da Lei nº 8.541 de 1992 e pela Lei nº 11.052 de 2004 (Brasil, 1988b).

18. Embora deva ser reconhecido que não houve no Brasil consenso sobre a extrema importância do distanciamento social e da prioridade à vida sobre as atividades econômicas e sociais.

Parte 2

Legado para a ordem econômica

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado

Um assunto recorrente no desenho da política econômica é a participação ativa do Estado na produção e na fixação de preços. Tipicamente, as justificativas dessas intervenções decorrem da necessidade de corrigir imperfeições do mercado ou da ambição de acelerar o crescimento. As crises tendem a exacerbar as deficiências das economias de mercado (seja por certa lentidão das respostas ou por seu oportunismo individualista) e, portanto, clamam por mais intervenção do Estado. Os capítulos 5 e 6 tratam das lições aprendidas sobre o papel do Estado na gestão de crises durante a crise associada à pandemia. O capítulo 5 se centra na regulação e na política pública adequadas para enfrentar os riscos de escassez ou aumentos abusivos dos preços. Conforme esse capítulo aponta, mesmo numa crise aguda, a melhor estratégia deve buscar o aperfeiçoamento da operação dos mercados em vez de sua substituição. Nesse sentido, subsídios à promoção da produção se mostram mais recomendáveis que o controle de preços e racionamentos. O capítulo 6 trata da participação estatal mais direta na economia, tanto com o objetivo de eliminar gargalos como para mitigar a profundidade da recessão e acelerar a retomada do crescimento. Esse capítulo argumenta que uma participação estatal profunda e direta na produção pode ser plenamente justificável. Essa participação pode envolver desde

a produção direta via empresas estatais até programas de crédito subsidiado, passando pelo aumento da participação pública na propriedade de empresas privadas. Conforme esse capítulo argumenta, a intervenção estatal na produção precisa ser sinalizada como transitória, levar em conta incentivos e contar com um desenho que dependa da profundidade da crise e da resposta do setor privado.

As crises econômicas que marcaram a história mundial ao longo do último século deixaram clara a forte interconexão entre a saúde do setor financeiro e a disponibilidade de recursos naturais, de um lado, e o desempenho do setor produtivo, de outro. Embora se reconheça que teoricamente todos os setores estão interconectados, alguns são tratados como mais apartados. Esse é tipicamente o caso do setor agropecuário. A crise atual, no entanto, demonstrou que a regulação da produção e da comercialização de produtos agropecuários (e, em particular, de um de seus ramos mais obsoletos: a comercialização de animais silvestres) pode ser tão importante para a economia mundial quanto a regulação do mercado financeiro ou do preço da energia. O capítulo 7 trata das lições que a crise econômica gerada pela pandemia trouxe para a regulação da produção e da comercialização de produtos agropecuários.

Seja qual for a crise, seja qual for a política para o seu enfrentamento, o resultado fiscal é invariavelmente o aumento do déficit, com quedas de receita devidas ao declínio do nível da atividade econômica, redução da carga tributária e aumentos do gasto causados pelo incremento das responsabilidades públicas. O Brasil, que já contava com um grave desequilíbrio fiscal, teve seu déficit substancialmente acentuado pela crise e pela política adotada para seu enfrentamento. Dada a magnitude do desequilíbrio, só resta para a sociedade brasileira a adoção de uma política fiscal austera, acoplada com a utilização particularmente efetiva dos recursos disponíveis. Esse é o tema do capítulo 8. Conforme seus autores argumentam, dada a precária situação fiscal brasileira antes da crise, austeridade com mais efetividade no uso dos recursos já era

a única solução para o país, embora ainda não existisse pleno consenso. Assim, um dos grandes legados da crise talvez seja termos finalmente alcançado o necessário consenso sobre a gravidade da situação fiscal enfrentada pelos governos federal, estaduais e municipais.

5. Regulação de mercados em crise: o que aprendemos?

Paulo Furquim de Azevedo¹

1. Introdução

Colapso foi uma palavra muito mencionada ao longo da pandemia de covid-19, normalmente associada à preocupação em assegurar capacidade de atendimento nos diversos sistemas de saúde. Colapso é também uma qualificação atribuível a diversos mercados que, com a pandemia, enfrentaram múltiplos choques, seja por variação desproporcional da demanda, seja pela interrupção de cadeias produtivas por conta da necessária revisão ou interrupção de processos produtivos e fluxos logísticos. Em alguns casos, esses múltiplos choques resultaram em desabastecimento e preços absurdamente altos, exatamente nos setores mais essenciais para a resposta à pandemia, como álcool-gel, respiradores, máscaras e demais equipamentos de proteção individual. Em outros, foi a demanda que colapsou, fazendo cessar a renda de muitos consumidores, que não podiam honrar contratos de prestação continuada, como alugueis, mensalidades escolares e planos de saúde. A percepção generalizada, compartilhada em quase todos os países, foi que o mercado e sua estrutura regulatória vigente foram insuficientes para dar conta das ações necessárias para lidar com a crise sanitária.

A esses múltiplos choques estão associados três sintomas relevantes para a regulação dos mercados. O mais sobressalente deles é o caso de “preços abusivos”, que ganharam destaque na imprensa. O uso de aspas em “preços abusivos” explica-se por ser essa a expressão mais

frequentemente utilizada pela mídia e, como se verá, pelos legisladores. Na maior parte das vezes, contudo, a elevação de preços não decorreu de um abuso de posição dominante, mas da escassez do produto frente ao aumento anormal da demanda.

O problema iluminado pela pandemia de covid-19 não lhe é exclusivo. Não é incomum, ao menos em escala local, a existência de choques anormais de demanda e/ou de oferta, que geram os mesmos sintomas enumerados no parágrafo anterior. O tema de preços excessivos também emergiu durante a realização da Copa das Confederações, em 2013, no Brasil, quando os preços de diárias de hotéis triplicaram em Brasília. Não há, contudo, registro de choques nos mercados com a magnitude e a extensão verificadas em 2020, o que provocou a reação e a mobilização de autoridades, políticos e representantes da sociedade em escala internacional.

Para além dos problemas concretos causados pela incapacidade do sistema produtivo de se adaptar a contento aos choques de oferta e demanda, os momentos de crise extrema causam, na esfera de produção e *enforcement* de normas, uma segunda espécie de problema. Legisladores tendem a responder com a produção de novas leis, inspiradas pelo período emergencial, que alteram a regulação prevalecente dos mercados, quase sempre sem efeitos relevantes no período de urgência e com efeitos deletérios no longo prazo. Dezenas de projetos de lei foram propostos no Congresso Nacional e em câmaras de vereadores por todo o país, tendo como temática a intervenção no sistema de preços, seja por meio de congelamento, seja pela punição por prática de preços excessivos. Os órgãos responsáveis pela aplicação das normas regulatórias também não ficaram imunes ao ambiente de crise, tendo respondido com a proposição de normas infralegais e com políticas emergenciais. Em síntese, como se não bastassem os efeitos diretos da pandemia sobre os mercados, os remédios propostos muitas vezes apresentam efeitos colaterais maiores do que os curativos.

A experiência da pandemia, por seu duplo efeito sobre os mercados e sobre a produção de normas, abre espaço para a discussão sobre o desenho da regulação dos mercados, até então concebida para momentos de normalidade. Os principais fóruns internacionais dedicados ao tema de regulação e defesa da concorrência, como a OCDE e a International Competition Network (ICN), dedicaram considerável espaço para a discussão do problema da regulação dos mercados em tempos de crise, assim como as principais autoridades de concorrência no mundo. Este capítulo se dedica a esse tema, apresentando uma síntese desse debate, bem como as implicações normativas decorrentes da experiência brasileira.

O capítulo se divide em quatro seções, incluída esta introdução. A próxima seção apresenta o consenso internacional sobre as melhores práticas regulatórias e o modo como reagiram os principais países e entidades ao estresse causado pela pandemia. A terceira seção analisa como foi a experiência brasileira em regulação de mercados em resposta à crise sanitária, seja no campo da produção de normas, seja em seu *enforcement* por parte das autoridades regulatórias e do Judiciário. Finalmente, a quarta e última seção, que aborda os desafios trazidos pela experiência da crise sanitária, termina com uma reavaliação das proposições normativas sobre o desenho da regulação de mercados.

2. Regulação de mercados: o que mudou com a pandemia

Há razoável consenso internacional sobre quais seriam as melhores práticas de regulação dos mercados. Esse entendimento está consolidado em inúmeros documentos produzidos pela área de concorrência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na forma de *policy papers* e *roundtables*, e nas publicações, conferências e *workshops* da International Competition Network (ICN), entidade que reúne as autoridades de concorrência de todo o mundo. Há, sem dúvida, pontos dissonantes, mas há convergência a respeito da promoção da concorrência como principal instrumento de regulação de mercados,

por meio de um desenho institucional que confira autonomia à autoridade de concorrência, transparência na aplicação de normas, limites ao poder regulador e previsibilidade sobre os critérios de intervenção. Mesmo que as autoridades de concorrência, em sua maioria, estejam distantes desse ideal normativo, há grande consenso de que esse é um desenho a ser perseguido.

O consenso entre os formuladores de políticas encontra respaldo em estudos que procuram relacionar a qualidade do desenho institucional da regulação de mercados a variáveis de desempenho econômico.² Entre eles, Buccirosi et al. (2013) oferecem o estudo empírico mais completo e robusto, com estratégias de identificação apropriadas e um meticuloso trabalho de construção de indicadores de qualidade das políticas de regulação de mercado e de promoção da concorrência – qualidade definida, *grosso modo*, pelos parâmetros descritos no parágrafo anterior. À qualidade desse desenho institucional está associado um crescimento de 6% da produtividade total dos fatores, efeito ainda mais forte em setores menos sujeitos à regulação setorial, ou seja, que se apoiam sobretudo na concorrência como mecanismo para disciplinar o comportamento das empresas.

Esse, contudo, é um modelo concebido e testado em momentos de normalidade. A percepção de que as instituições de regulação de mercados foram insuficientes para lidar com a crise sanitária decorre de sua ineficácia em exercer o papel de prover os adequados incentivos que permitam a coordenação de ações autônomas de firmas e consumidores em situações extremas. A razão central dessa disfuncionalidade é exatamente a característica emergencial do problema. Se o tempo necessário à produção for suficientemente grande e o ambiente incerto, preços altos não são sinais suficientes para detonar a decisão de investir. Também a função alocativa do sistema de preços é comprometida nos momentos de crise extrema, seja por preocupações de equidade, seja pela existência de externalidades de consumo para segmentos específicos (por exemplo, equipamentos de proteção individual para

profissionais da área de saúde). Há, portanto, fundamentos para reavaliar a regulação de mercados em momentos de crise aguda.

Como responderam as autoridades de concorrência

A pandemia de covid-19 afetou as autoridades de concorrência de todo o mundo. A maior parte delas simplificou procedimentos e sinalizou mais leniência para a avaliação de condutas e atos de concentração durante a pandemia, em geral restrita aos arranjos temporários e motivados por interesse público. Pressionadas pela opinião pública, diversas autoridades investigaram o aumento de preços.

Espanha, Grécia, Itália e Romênia abriram procedimentos administrativos para apurar eventual abuso de preços nos setores afetados pela pandemia, como medicamentos, respiradores e até serviços funerários.³ A África do Sul abriu diversas investigações por abuso de preços em itens como equipamentos de proteção individual, medicamentos e alimentos; o Quênia processou supermercados por conta dos elevados preços do álcool-gel.⁴ Há exemplos também na Ásia, onde Indonésia e Tailândia abriram investigações para apurar o aumento e a variabilidade de preços de testes de covid-19 e máscaras cirúrgicas.⁵ Algumas autoridades, como a CMA e a Noruega, não chegaram a abrir processos para a apuração de abuso de preços, mas declararam publicamente dar prioridade ao acompanhamento de mercados, ao escrutínio de casos de elevação de preços e à ameaça de punição.

Mesmo algumas jurisdições que não consideram preços excessivos, em si, um possível ilícito concorrencial, apoiaram-se na legislação de proteção ao consumidor para abrir investigações para apurar as causas dos preços elevados e a eventual identificação de ilícito. Foi esse o caso da Austrália e do Brasil, apresentado com mais detalhe na seção 3. No caso dos EUA, a intervenção se deu por meio de decreto presidencial, conferindo poderes para punir aumento de preços em produtos sensíveis à crise sanitária, como equipamentos de proteção individual.

Essas ações tomadas pelos reguladores destoam das prescrições vocalizadas pelos principais fóruns de discussão sobre o tema, como a OCDE e a ICN, formados pelas próprias autoridades de concorrência. Em documento subscrito pelo CADE, a ICN reforça seu compromisso com as melhores práticas advogadas nos períodos de normalidade, como se nota na seguinte passagem.

Assim como em crises econômicas passadas, a política de proteção e promoção da concorrência será vital para tratar dos impactos da crise vigente e criar o melhor ambiente para a recuperação econômica. [...] Nós mantemos a nossa mesma missão, já provada e compartilhada: promover a concorrência para o benefício dos consumidores e do sistema econômico.⁶

Em resposta à pandemia, a OCDE publicou uma série de documentos sobre vários temas relacionados à regulação de mercados, com recomendações às autoridades de concorrência e aos governos, abrangendo áreas diversas como compras públicas, controle de fusões, repressão a condutas anticompetitivas e combate a cartéis.⁷ Em comum com a manifestação da ICN, os documentos da OCDE sustentam que, em tempos de normalidade, as políticas de concorrência devem ser o principal elemento de regulação dos mercados.⁸

Há, contudo, duas diferenças fundamentais entre as recomendações dos dois fóruns. Os documentos da OCDE reconhecem que a crise sanitária abre espaço para o crescimento da demanda por intervenção nos mercados, o que faz crescer a pressão política para que as autoridades regulatórias e concorrenciais intervenham nos preços. Sendo a pressão política inevitável, a OCDE sugere às autoridades de concorrência os seguintes princípios, que devem orientar as intervenções nos mercados: transparência, neutralidade concorrencial e prevenção de efeitos protecionistas.⁹ Esses três princípios procuram evitar que as intervenções sejam capturadas por interesses de grupos econômicos locais, que

poderiam se beneficiar de proteção comercial e de tratamento não isonômico que os favorecesse no processo concorrencial.

Embora admita a intervenção em tempos de crise, a OCDE reforça que a crise não é motivo para arrefecimento da aplicação das normas de concorrência e de sua advocacia junto aos poderes Executivo e Legislativo (OCDE, 2020b). Em particular, a OCDE recomenda que as políticas de combate a cartéis e de análise de fusões devem seguir os mesmos parâmetros já consensuados para os tempos de normalidade, podendo até ser fortalecidas para fazer frente à pressão política para a aprovação de acordos entre concorrentes e de fusões entre empresas em dificuldades financeiras (OCDE, 2020c).

Outra diferença relevante nas recomendações da OCDE é o reconhecimento de que o sistema de preços pode ser ineficaz em momentos de crise, o que abre espaço para políticas alternativas com o propósito de atenuar ou impedir a elevação desproporcional de preços. Diferentemente da ICN, a OCDE admite que tais intervenções podem ser “necessárias e legítimas” se atenderem ao propósito de permitir que o sistema econômico se recupere mais rapidamente, com abertura a entrantes e ambiente de negócios adequado (OCDE, 2020d). Entre essas intervenções, admite-se a repressão a aumento de preços sem “justificativa objetiva” (OCDE, 2020d). Note-se que o problema inicial são os choques de oferta e demanda sem precedentes, o que já deveria ser suficiente para se presumir que há justificativa objetiva para o aumento de preços. A razão para essa recomendação parece decorrer não de sua lógica interna, mas da provável pressão que as autoridades concorrenciais sofrerão para impor algum tipo de controle de preços, como se nota na seguinte passagem: “independentemente da razão para a elevação repentina de preços durante a crise, a população e os políticos vão esperar (e possivelmente pressionar) que as autoridades de concorrência intervenham”.

É este último ponto – a pressão política – que parece explicar os movimentos das autoridades de concorrência na direção oposta do que

recomenda a ICN, que, como já dito, é uma entidade formada pelas próprias autoridades de concorrência. A próxima seção aprofunda essa análise para o caso do Brasil.

3. Regulação de mercados no Brasil em tempos de pandemia

A experiência brasileira na regulação de mercados durante a pandemia não difere muito da observada em diversos outros países. A conjunção de fortes choques de oferta e demanda, causando variações abruptas nos preços, veio acompanhada de pressão política, o que gerou respostas das autoridades públicas. Esta seção faz uma avaliação dessas respostas, divididas em três espaços onde a pressão contra o aumento de preços poderia desaguar: projetos de lei no Legislativo, ações da política de defesa da concorrência e do consumidor e litígios judiciais.

O Legislativo foi o espaço mais sensível à demanda por intervenção nos mercados, o que se traduziu em dezenas de projetos de lei, nas três esferas da federação, versando sobre temas e setores diversos, mas de alguma forma relacionados ao controle de preços excessivos. Entre esses, aquele que ocupou mais atenção dos legisladores foi o de contratos de prestação continuada de serviços considerados essenciais, como educação e planos de saúde. Segundo Brito (2020), havia em abril de 2020 mais de cinquenta propostas legislativas no Congresso Nacional, nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais determinando a redução de mensalidades de estabelecimentos de ensino, na maioria dos casos em montantes pré-definidos de até 50%.

Também receberam a atenção dos legisladores projetos para fixar preços de medicamentos e de GLP (gás de cozinha), havendo, ao menos, sete iniciativas nesse sentido no Congresso Nacional.¹⁰ Finalmente, há um projeto de lei que endereça o problema de “abusos de preços” durante a pandemia.¹¹ A punição a preços excessivos, cujo

aumento não seria justificável por variação de custos, está alinhada com as respostas observadas em diversas jurisdições. O projeto, porém, ignora o papel da concorrência e da livre iniciativa na coordenação das atividades econômicas, razão fundamental e quase consensual para a sua inclusão entre as melhores práticas internacionais. Há, ao contrário, uma crítica ao sistema de mercado em geral, independentemente da excepcionalidade dos tempos de pandemia ou de outras crises profundas. Portanto, a discussão que aflora no Legislativo não endereça exatamente a crise, mas políticas cujo efeito de longo prazo já foi razoavelmente testado.

O Departamento de Estudos Econômicos do CADE foi instado a se manifestar sobre esse conjunto de propostas legislativas em três notas técnicas.¹² Em todas, manteve a sua coerência com o princípio de regulação pela concorrência, também consistente com a sua subscrição da manifestação da ICN, apresentada na seção 2, manifestando-se contrariamente ao encaminhamento dos projetos de lei que impliquem intervenção direta no mecanismo de preços.

O mesmo comportamento não se nota nas ações da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), em parceria com o próprio CADE, onde se nota o efeito da pressão política para a intervenção no sistema de preços. Inicialmente, o Procon abriu investigações por preço abusivo, algumas vezes com amparo do Executivo.¹³ Logo esse movimento foi institucionalizado na Senacon, com a abertura de procedimento administrativo para investigar a ocorrência de “abusividade no reajuste do preço de produtos e serviços, em decorrência da pandemia de covid-19”.¹⁴ Inicialmente, a investigação, conduzida em cooperação com o CADE, focou o setor de produtos médico-farmacêuticos, a fim de apurar se teria havido aumento de preços e se seriam “justificáveis”. Após pouco mais de cinco meses, o procedimento já tinha mais de 1,5 mil registros de andamentos, centenas de ofícios exigindo informações por parte das empresas e nenhum resultado concreto.

Em 9 de setembro de 2020, a atenção foi direcionada ao arroz, cuja alta de preços fora massivamente noticiada pela imprensa na semana anterior, tendo suscitado o apelo do presidente da República ao “patriotismo” dos distribuidores de alimentos para conter os preços, cujo aumento decorria apenas indiretamente da pandemia. A Senacon notificou as principais empresas e associações ligadas à distribuição da cesta básica, a fim de apurar se teria havido “abusividade”. O processo não menciona as informações, de conhecimento público, de que houve desvalorização cambial e aumento substancial do consumo de arroz durante a pandemia, que poderiam descartar, *prima facie*, o aumento “injustificado” de preços. Os movimentos da Senacon, portanto, parecem responder mais à pressão política para sinalizar tutela dos mercados do que aos fundamentos factuais para a decisão.

O terceiro espaço onde a pressão por intervenção nos mercados aflorou foi o Judiciário. Nesse caso, a demanda da sociedade por intervenção se dá pela ação direta das pessoas que seriam beneficiárias da intervenção, como alunos de instituições de ensino privadas, locatários ou empresas que desejam renegociar os termos de seus contratos.

A intensidade de judicialização de cada tipo de assunto pode ser estimada por meio de uma análise de expressões regulares nos diários oficiais da Justiça, que combinem a menção à pandemia com os diferentes assuntos relacionados à intervenção no sistema de preços. A abrangência da análise cobre aproximadamente 80% dos processos que tramitam nas justiças federal e estadual, no período de março a julho de 2020. As ocorrências por assunto são apresentadas na Tabela 1.

A conclusão mais importante a ser extraída da contagem de processos judiciais é que o Judiciário tem um papel muito relevante na análise de serviços de prestação continuada, como é o caso de mensalidades escolares e aluguéis, que representam mais de 96% dos casos relacionados a intervenção nos contratos que chegam ao Judiciário. A discussão de preço excessivo, por sua vez, é praticamente inexistente no Judiciário, sendo, em contrapartida, o tipo mais frequente no Legislativo.

Tabela 1 – Número de processos relacionados à pandemia no Judiciário listados por assunto

Assunto	Aluguel	Preço excessivo	Mensalidades escolares	Revisão contratual
# Processos distribuídos	295	4	4.883	171
%	5,5%	0,1%	91,2%	3,2%

Fonte: Diários Oficiais da Justiça

De modo geral, as respostas à pandemia por parte daqueles que formulam normas regulatórias (Legislativo) e daqueles que as aplicam (Executivo e Judiciário) revelam uma forte orientação de acolher a demanda por intervenção no sistema de preços. Essas tentativas de intervenção mostram-se ineficazes para tratar da urgência que o problema requer, por conta do tempo de tramitação no Legislativo e no Judiciário, e impõem incerteza e custos ao funcionamento dos mercados. Além disso, são intervenções que afetam a regulação de modo permanente, tendo, portanto, efeitos deletérios de longo prazo.

4. As lições da pandemia para a regulação de mercados

A pandemia de covid-19 deixa um aprendizado incontestável para a regulação de mercados. O modelo de mercado regulado pela concorrência, cujos resultados positivos já foram testados em tempos de normalidade, não funciona adequadamente em momentos de crise profunda. A observação das respostas institucionais à pandemia nas diversas jurisdições, incluindo o Brasil, indica outro fato incontestável. Da crise emerge forte demanda da sociedade pela intervenção em preços, sem levar em consideração seus efeitos de médio e longo prazos. Ainda que a ICN, entidade que reúne as autoridades de concorrência de todas as jurisdições, tenha se posicionado a favor da manutenção dos princípios de regulação pela concorrência, essas mesmas autoridades abriram investigações para apurar abusos de preços e, muitas

vezes, a esfera legislativa foi prolífica em propor projetos de lei que rompem com esses mesmos princípios.

A questão controversa é: o que fazer nessas circunstâncias anormais, quando os mercados não funcionam bem e há intensa pressão pela criação de regras nocivas à concorrência? A proposta da ICN, de permanecer fiel aos princípios da regulação pela concorrência, não parece ter surtido o efeito desejado, pois não evitou a proliferação de atos que contradizem os seus princípios.

Duas alternativas ganharam mais adesão por parte das autoridades de concorrência. A primeira são as investigações por preço abusivo, incluindo a encabeçada pela Senacon, primeiramente em relação a produtos médico-farmacêuticos e depois a alimentos da cesta básica. Trata-se, contudo, de uma alternativa que apresenta uma série de efeitos indesejáveis, vários deles enumerados pela OCDE (2020d). O primeiro problema é de princípio. O poder de mercado, definido pela capacidade de praticar preços acima do custo de produção, é um dos principais incentivos da economia de mercado para que as empresas busquem reduzir custos, melhorar a qualidade de seus produtos e inovar. Não o fazem por altruísmo, mas porque com esses atos poderão desfrutar de lucros mais altos. Impedir que as empresas façam uso do poder de mercado teria por efeito retirar o incentivo para que inovem e reduzam seus custos. Além disso, as investigações por preço abusivo são muito difíceis de serem concluídas com êxito. Distinguir o que é aumento de preço “justificado” (ou seja, decorrente de variações legítimas do mercado) e o que seria “injustificado” é uma tarefa demandante, de elevado custo para a sociedade, e de resultado, na melhor das hipóteses, pouco expressivo (OCDE, 2020d). O resultado mais provável é a introdução de mais um fator de elevação da incerteza nas atividades empresariais, o que pode se traduzir em menor oferta.

O curioso é que toda a discussão sobre controle de preços em tempos de pandemia decorre dos múltiplos choques de oferta e demanda. Ou seja, a elevação de preços é uma consequência do choque de

escassez e, como tal, não poderia ser classificada como abuso de preços em seu sentido estrito, como abuso de poder de mercado. Em síntese, as investigações de aumento injustificado de preços em casos relacionados à pandemia ocorrem em casos em que a justificativa – a escassez do produto – é clara e cristalina.

A segunda alternativa é a fixação de preço de produtos essenciais, por tempo determinado, em decorrência do estado de calamidade. Assim como as investigações por preço abusivo, essa alternativa retira do mercado a sua funcionalidade de sinalizar os ajustes necessários para a adaptação aos choques de oferta e demanda. Mas, como visto, em circunstâncias extremas, nas quais o custo e o tempo de entrada são relevantes, o mercado já não é capaz de exercer essa função, o que justificaria a intervenção. A virtude dessa alternativa está na velocidade de resposta ao problema, por se tratar de uma regulação *ex-ante*. Seu funcionamento depende também do estabelecimento de uma regra adicional de alocação dos bens escassos, como quotas de consumo por famílias ou alocação estratégica (por exemplo, equipamentos de proteção individual para profissionais da saúde).

Nenhuma dessas alternativas, contudo, endereça todos os problemas de regulação de mercados que surgem em momentos de choque profundo. A capacidade de organização da oferta para fazer frente à retomada da produção, por meio de acordos entre concorrentes e ao longo da cadeia produtiva, não responde a uma política de controle de preços. Tampouco os problemas de compras públicas emergenciais e de relaxamento de procedimentos para regulação de entrada são afetados por uma política de repressão a preços excessivos. Ao contrário, tal política pode até inibir iniciativas de aumento da oferta.

A experiência da pandemia sugere uma terceira alternativa. O problema é urgente e multifacetado, podendo requerer intervenções tempestivas, diversas e não antecipáveis em normas de caráter geral. Por essas características, a declaração de calamidade pública pode vir acompanhada de poderes para uma política industrial, com propósito

e duração definidos pelo tempo de calamidade. O risco dessa alternativa institucional é o mesmo das políticas industriais em geral, entre eles a captura por grupos de interesse para apropriação de rendas. Essa alternativa – e seus riscos – também é apontada por Lazzarini e Musacchio (2020), que se preocupam, em particular, com ações que beneficiem poucas firmas, afetando de modo permanente a dinâmica concorrencial.

A fim de lidar com esse risco, o desenho institucional pode prever que essa política seja conduzida por um comitê de emergência, transparente, com decisões públicas e participação da autoridade de concorrência e de órgãos de controle, como o Ministério Público e os tribunais de contas, reduzindo os problemas de fraude e os riscos de responsabilização dos agentes públicos. Para garantir que as políticas resultantes sejam pró-competitivas, a autoridade de concorrência pode reservar o poder de ratificação das propostas do comitê. Além de ser uma alternativa com efeitos mais abrangentes e menos deletérios do que as anteriores, sua previsão legal poderia inibir as diversas iniciativas legislativas e de *enforcement* de políticas de proteção ao consumidor que surgiram com a pandemia, as quais não resolvem o problema de urgência e comprometem o futuro da sociedade.

Referências

- BAKER, J. B. The case for antitrust enforcement. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 17, n. 4, pp. 27-50, outono de 2003.
- BRITO, D. Legislativos querem obrigar redução de mensalidades escolares durante pandemia. **Jota**, 16 abr. 2020.
- BUCCIROSSI, P.; CIARI, L.; DUSO, T.; SPAGNOLO, G.; VITALE, C. Competition policy and productivity growth: an empirical assessment. **Review of Economics and Statistics**, Nashville, v. 95, n. 4, pp. 1324-36, 2013.
- CRANDALL, R. W.; WINSTON, C. Does antitrust policy improve consumer welfare? Assessing the evidence. **Journal of Economic Perspectives**, Amsterdã, v. 17, n. 4, pp. 3-26, outono de 2003.

DEE-CADE. **Nota técnica nº 15/2020/DEE/CADE**. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 30 mar. 2020a.

DEE-CADE. **Nota técnica nº 16/2020/DEE/CADE**. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 1º abr. 2020b.

DEE-CADE. **Nota técnica nº 17/2020/DEE/CADE**. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 24 abr. 2020c.

DEE-CADE. **Nota técnica nº 19/2020/DEE/CADE**. Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 30 abr. 2020d.

ICN. ICN Steering Group statement: competition during and after the covid-19 pandemic. **ICN**, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/featured/statement-competition-and-covid19/>>. Acesso em: 26 out. 2020.

KOVACIC, W. Achieving better practices in the design of competition policy institutions. **Antitrust Bulletin**, Nova York, v. 50, n. 3, pp. 511-17, 2005.

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A. Leviathan as a partial cure? Opportunities and pitfalls of using the state-owned apparatus to respond to the covid-19 crisis. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 561-77, 2020.

OCDE. OECD competition policy responses to covid-19. **OECD**, 26 abr. 2020a. Disponível em: <<http://oecd.org/coronavirus>>. Acesso em: 26 out. 2020.

OCDE. Covid-19: competition policy actions for governments and competition authorities. **OECD**, abr. 2020b. Disponível em: <<http://oecd.org/coronavirus>>. Acesso em: 26 out. 2020.

OCDE. Merger control in the time of covid-19. **OECD**, 25 maio 2020c. Disponível em: <<http://oecd.org/coronavirus>>. Acesso em: 26 out. 2020.

OCDE. Exploitative pricing in the time of covid-19. **OECD**, 26 maio 2020d. Disponível em: <<http://oecd.org/coronavirus>>. Acesso em: 26 out. 2020.

SENACON. **Nota técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Brasília: Secretaria Nacional do Consumidor/MJ, 19 mar. 2020.

Notas

1. Professor do Insper.

2. Baker, 2003; Buccirosi et al., 2013; Crandall e Winston, 2003; Kovacic, 2005.

3. Ver documentos disponíveis em: <http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/dosier_de_prensa/es_publico/200401-PRECIOS.pdf>; <<https://www.cnmec.es/balance-buzonCovid-7-abril-20200407>>; <<https://epant.gr/en/enimerosi/press-releases/item/840-press-release-investigation-in-healthcare-materials.html>>; <<https://www.agerpres>

ro/economic-intern/2020/03/25/chritoiu-daca-produsele-sanitare-nu-se-ieftinesc-vom-lua-masuri-de-urgenta-precum-rechizitionareasau-plafonarea-preturilor--473985>; <<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2020/4/DC9877>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

4. Ver documentos disponíveis em: <<http://www.cak.go.ke/sites/default/files/2020-03/CAK%20Remedial%20Order%20to%20Cleanshelf%20Supermarkets.pdf>>; <<http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2020/04/Media-Statement-COMMISSION-CRACKS-DOWN-ON-EXCESSIVE-PRICING.pdf>>.

5. Ver documentos disponíveis em: <https://www.mlex.com/Attachments/2020-04-15_BY-K8I4J5QX3JN7QF/Siaran-Pers-No-22_KPPU-PR_IV_2020.pdf>; <<https://app.parr-global.com/intelligence/view/prime-3000411>>.

6. ICN, 2020.

7. A série, denominada *Tackling Coronavirus (COVID19): contributing to a global effort*, é de autoria do corpo técnico da OCDE e de responsabilidade de sua Secretaria Geral.

8. OCDE, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d.

9. OCDE, 2020a.

10. DEE-CADE, 2020a.

11. Projeto de Lei nº 1008, de 2020, do deputado Túlio Gadêlha.

12. DEE-CADE, 2020a; DEE-CADE, 2020b; DEE-CADE, 2020c.

13. Este foi o caso de ação do Procon-SP contra o aumento do preço do GLP, diretamente apoiada pelo governador João Doria.

14. Senacon, 2020.

6. O uso do aparato estatal em crises: oportunidades e cuidados¹

Sérgio G. Lazzarini²

Aldo Musacchio³

1. Introdução

A pandemia de covid-19 provocou um novo debate sobre os méritos dos mercados em comparação ao Estado na forma de abordar agudas crises sociais. Alguns argumentam que as forças de mercado são essenciais para estimular o aumento da oferta de produtos e serviços necessários para prevenir a disseminação do vírus (como máscaras faciais, respiradores, produtos sanitários e vacinas) e tratar pacientes em condições críticas (como capacidade hospitalar e medicamentos). Outros afirmam que lidar com a pandemia requer ajustes rápidos na oferta que podem ser limitados por uma série de fatores. Primeiro, as empresas podem enfrentar restrições críticas de recursos – como a falta de liquidez financeira e recursos para ajustar rapidamente os processos de produção (por exemplo, reequipar suas fábricas para produzir itens de saúde). Segundo, mesmo no caso de empresas sem restrições, elas podem relutar em renovar a produção devido à grande incerteza sobre a extensão e a duração da crise. Terceiro, essas respostas podem exigir um esforço coordenado. Por exemplo, o valor do investimento em infraestrutura hospitalar depende de ações que afetam a prevenção e a disponibilidade de equipamentos e tratamentos. A diminuição da oferta desses investimentos e atividades complementares pode inibir respostas privadas ao reduzir as expectativas de retorno do investimento. No

Brasil, em algumas regiões, houve demora na expansão da infraestrutura hospitalar e falta de insumos essenciais de prevenção.

Nesse contexto, como em outras crises graves e imprevisíveis, uma questão natural é se e em quais condições o aparato estatal pode ajudar a promover os ajustes necessários. A participação do Estado na economia é muito mais complexa e diferenciada do que há décadas.⁴ Por aparato estatal, entendem-se não apenas organizações estatais (empresas com controle estatal majoritário ou minoritário, bem como unidades de serviço público estabelecidas como empresas), mas também bancos de desenvolvimento, agências e veículos de investimento públicos ou quase públicos (como fundos públicos e de pensão). Especificamente, este capítulo examina como essas políticas para aumentar a oferta de produtos e serviços para lidar com a pandemia podem ser usadas não apenas como atuação direta do setor público, mas como estímulo a respostas privadas complementares. Ou seja, não é objetivo deste texto discutir outras formas de intervenção como cotas e controles de preços.

Para desenvolver o argumento, serão revisados os prós e os contras do envolvimento do Estado e, à luz das experiências observadas antes e durante a crise da covid-19, apresenta-se uma série de ferramentas de políticas públicas que podem envolver o aparato estatal com graus distintos de eficácia, dependendo da extensão e da gravidade da crise. O final do capítulo discute o legado das experiências com a pandemia para o desenho de políticas públicas como antecipação e resposta a crises similares. O argumento principal é que, em pandemias, o aparato estatal deve ser utilizado de forma focalizada e em áreas onde há problemas de resposta pelo setor privado. Não se recomenda um aumento indiscriminado do gasto público e nem o uso exclusivo de ação estatal. Pelo contrário, as iniciativas de apoio devem, sempre que possível, estimular respostas *privadas* complementares e ter um momento de término bem definido. Assim, este capítulo contribui para a discussão geral de como políticas envolvendo ou não o aparato estatal, nas suas mais diversas

formas, podem influenciar o comportamento dos atores econômicos para realizar respostas rápidas e adequadas a pandemias como a da covid-19.

2. Aparato estatal: cura ou doença?

Existem pontos de vista opostos sobre o papel das organizações estatais na economia. Uma visão mais negativa (*política*) argumenta que elas podem ser usadas para fins eleitorais e atender às demandas de indústrias bem conectadas e burocratas públicos.⁵ O uso do aparato estatal, incluindo sua capacidade de fornecer crédito subsidiado e/ou resgates, tem uma grande desvantagem. Durante uma crise dessa magnitude, especialmente os prestadores de serviços desejarão usar a conjuntura para solicitar apoio financeiro. Além disso, o aumento do envolvimento do Estado pode implicar burocracias públicas avolumadas e injustificado apoio às indústrias, mesmo após o enfraquecimento da crise. A falta de transparência sobre parâmetros e objetivos da ação estatal, bem como intervenções discricionárias em preços e mercados, podem elevar, e não reduzir, as incertezas do setor privado, com efeito negativo sobre sua capacidade de resposta.

Uma visão mais positiva enfatiza que as organizações estatais podem suplantar e, em alguns casos, até complementar as respostas privadas. A visão da *política industrial* alega que o aparato estatal pode desempenhar um papel importante na solução de falhas do mercado. Na sua versão mais refinada, essa visão postula que o envolvimento do Estado pode abordar problemas de descoberta e coordenação – não apenas por meio de órgãos públicos de pesquisa, mas também por meio de apoio e parcerias com o setor privado.⁶ Em termos de descoberta, pode-se imaginar um processo de experimentação para avaliar se é rentável investir em uma nova indústria ou projeto; a primeira empresa a fazer isso incorreria em todos os custos de descoberta, mas os novos entrantes não precisariam pagar os custos iniciais para saber se a indústria ou

projeto é rentável. Além disso, os esforços de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), prevenção e tratamento podem gerar elevados retornos sociais, mas são particularmente propensos à expropriação por parte do governo (por exemplo, pode haver risco de interferência nos preços e na distribuição). Essencialmente, a descoberta envolve externalidades, e as externalidades podem não ter um preço adequado.

Em termos de coordenação, considere-se, por exemplo, como todos em um país estariam melhor se algumas empresas dedicassem suas instalações a produzir máscaras de proteção e ventiladores respiratórios, mas ninguém quer pagar pela reformulação para fazê-lo. Esse processo é ainda mais complicado quando o retorno desses investimentos pode depender de ações complementares que afetarão a gravidade e a duração da crise (por exemplo, a disponibilidade de vacinas e a infraestrutura hospitalar).

Observe-se que a desregulamentação da produção é desejável para aumentar a velocidade de resposta, mas esses problemas de coordenação persistiriam mesmo se houvesse total desregulamentação. As empresas, por exemplo, poderiam se livrar de impedimentos e obstáculos burocráticos para produzir produtos e equipamentos de saúde, mas o retorno de seu investimento dependeria de esforços complementares na economia, e os retornos sociais podem superar amplamente os ganhos privados.

Além das mudanças na estrutura de oferta da economia, outra visão das organizações estatais enfatiza que elas seguem objetivos *sociais* que normalmente não são o foco da maximização do lucro das empresas privadas.⁷ Por exemplo, dado o seu maior foco em objetivos de desenvolvimento, há evidências de que os bancos estatais podem ser mais resilientes e agir como catalisadores para respostas rápidas durante a crise, como injetar liquidez na economia. Isto é, mesmo que exista evidência sobre a ineficiência do aparato estatal,⁸ as organizações públicas podem estar mais prontamente disponíveis para realizar políticas demandadas pela crise. Porém, como discutido pela visão política, há

risco de pressão por expansão desenfreada e de apoio injustificado dos bancos estatais. Por isso, como se discute à frente, é crucial que existam indicadores de monitoramento e cláusulas de término dessas ações.

A seguir, com base nessa discussão, serão descritas as políticas já usadas que têm potencial para lidar com as crises da covid-19 e os possíveis instrumentos de política usando o aparato estatal. Na conclusão do capítulo, discute-se o modo como experiências no uso desses instrumentos podem gerar um legado para o desenho de políticas públicas em crises similares.

3. Ferramentas de política pública que usam o aparato estatal

À luz da discussão anterior, esta seção fornece uma série de ferramentas de política pública que podem ajudar na solução de alguns dos problemas mais urgentes, com ações adequadas e focos distintos (Quadro 1).

3.1. Investimento acelerado em infraestrutura estratégica e capacidade de produção

As políticas para minimizar o número de mortes causadas pela covid-19 envolvem a contenção da disseminação do vírus a fim de evitar o aumento do número de pessoas que precisam ser internadas em hospitais e centros de tratamento. Como a experiência de vários países demonstrou, a falta de capacidade hospitalar e de tratamento suficiente pode afetar gravemente a habilidade do sistema em evitar mortes. Além disso, a prevenção requer um aumento na produção de máscaras faciais, produtos de higiene e sanitários e outros componentes importantes. Vale ressaltar que há um valor temporal associado a esses aumentos de oferta; para evitar mortes, quanto mais cedo melhor.

A necessidade de investimentos rápidos e complementares amplia o desafio de promover respostas coordenadas, tanto no lado do governo

quanto no do setor privado. Em outras palavras, durante as crises, aumenta o “prêmio por velocidade de resposta”.⁹ Um problema crucial que limita a coordenação está associado à falta de capacidade do setor privado para capturar possíveis ganhos que seriam gerados pela mudança da produção para insumos essenciais ou suprimentos médicos. Os mecanismos de mercado podem não ser suficientes. Por exemplo, as perspectivas de aumentos de preços no mercado de respiradores podem ser insuficientes para que um fabricante de produtos alternativos pague o custo de reequipar e treinar para produzir respiradores. Esses investimentos são idiossincráticos e perderão valor após a crise.

O aparato estatal pode ajudar a resolver esses problemas de coordenação de várias maneiras. Nos casos em que as organizações estatais existentes estão presentes e têm as necessárias competências de execução, elas podem ser solicitadas a aumentar ou alternar a produção, possivelmente com transferências governamentais adicionais para sustentar seus custos de ajuste. Talvez o exemplo mais impressionante de esforço coordenado seja a construção do Hospital Huoshenshan em Wuhan, o epicentro da covid-19 na China. O hospital foi construído em dez dias e contava com recursos humanos médicos fornecidos pelo Exército de Libertação Popular. No Brasil, alguns municípios também conseguiram estabelecer hospitais de campanha a tempo para acomodar enfermos, ainda que tenham surgido denúncias de desvios de recursos em alguns casos.

Certamente, a atuação estatal *direta* não é necessária. Os empréstimos estatais e de bancos de desenvolvimento também podem ajudar a induzir as empresas a fazer a transição e a fornecer uma política governamental unificada para garantir que esses investimentos tenham os retornos necessários para incentivar a mudança. No entanto, a velocidade desses ajustes pode não ser tão rápida quanto no caso da ação direta das organizações estatais com operações já em curso, dependendo do tempo para projetar esses programas de crédito e implementar processos de aprovação acelerados. Outra possibilidade que pode fornecer

uma resposta coordenada mais rápida é promover colaborações entre organizações estatais e privadas. Cingapura, por exemplo, envolveu hospitais privados para acomodar pacientes de unidades públicas com capacidade limitada. As organizações privadas, por sua vez, podem ajudar a transferir práticas e procedimentos operacionais para aumentar a produtividade das organizações estatais. Esse tipo de colaboração pode ser particularmente relevante para serviços de alta demanda, como no caso de unidades de terapia intensiva.

3.2. Recursos de execução para programas de ação coletiva em massa

Embora as políticas anteriores ajudem a promover investimentos em capacidade, enfrentar pandemias como a da covid-19 também exige a mobilização de pessoal especializado para implementar programas de ação coletiva maciça – exames laboratoriais em larga escala, atendimento clínico, programas de orientação familiar (como no caso de medidas de distanciamento social e práticas de higiene) etc. Nesse contexto, novamente, respostas mais rápidas poderão vir de organizações estatais existentes e que *já* possuem pessoal especializado. No Brasil, por exemplo, a Fiocruz desenvolveu iniciativas de testagem e acompanhamento de indicadores de disseminação da pandemia.

No entanto, esses recursos humanos e contribuições para implementar programas de ação coletiva provavelmente serão escassos. Uma possibilidade é desenvolver colaborações com o setor privado, nas quais as organizações públicas podem se concentrar em áreas com acesso mais difícil e custos marginais mais altos, enquanto as organizações privadas podem ser engajadas para atender a indivíduos menos restritos e ajudar o pessoal público a se concentrar em populações mais vulneráveis. Organizações sem fins lucrativos e comunitárias também podem ser úteis para identificar áreas vulneráveis e ajudar com esforços localizados.

3.3. Novas capacidades tecnológicas

Sendo amplamente imprevisíveis, crises como a pandemia da covid-19 devem se beneficiar das capacidades existentes, mas ao mesmo tempo estimular novas explorações e desenvolvimento tecnológico. As necessidades mais óbvias são a pesquisa e o desenvolvimento acelerados e os ensaios clínicos para produzir novas vacinas e medicamentos. Os custos de descoberta são particularmente críticos, pois os investimentos em P&D tendem a ser arriscados e geram altos retornos sociais, muito maiores do que os retornos obteníveis pelos desenvolvedores privados. Embora clientes públicos ou privados possam atribuir um valor alto a uma vacina recém-desenvolvida, considerações de equidade podem impedir que desenvolvedores privados cobrem preços suficientemente altos para compensar seu investimento inicial. Como observado anteriormente, eles também podem ser desapropriados sempre que a tecnologia desenvolvida for considerada “de interesse público”.

De fato, os governos têm se envolvido tradicionalmente no desenvolvimento tecnológico exploratório,¹⁰ e os incentivos econômicos de curto prazo das organizações estatais demonstraram promover invenções novas (e muitas vezes mais arriscadas), apesar de sua menor eficiência operacional.¹¹ Esse esforço inventivo não deverá vir apenas de agências de pesquisa controladas pelo Estado, mas também de empresas privadas com propriedade estatal minoritária (como é o caso de investimentos de bancos de desenvolvimento ou fundos estatais) e empresas totalmente privadas recebendo políticas de apoio para pesquisa exploratória.

Mais uma vez, espera-se o surgimento de colaborações entre organizações públicas e empresas privadas, recebendo doações ou participando de consórcios. De fato, no momento da escrita deste capítulo, três iniciativas aceleradas de vacinas para a covid-19 envolviam a participação colaborativa do Estado: uma liderada por uma unidade do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos em parceria com a empresa de biotecnologia Moderna; outra pela Academia

Chinesa de Ciências Médicas Militares (um instituto de pesquisa do Exército de Libertação Popular) em colaboração com a CanSino Biologics; e a desenvolvida pela Universidade de Oxford (que, apesar de ter gestão independente, recebe fundos públicos). No Brasil, a Embrapii (agência brasileira de pesquisa que administra colaborações público-privadas) assinou um contrato com o Instituto Eldorado (uma organização sem fins lucrativos) para desenvolver novos equipamentos respiratórios. Colaborações semelhantes podem ser promovidas em inúmeras áreas críticas, como testes rápidos em laboratório, tecnologias de processo para promover a produção acelerada de insumos de saúde e até tecnologia da informação para melhorar a conectividade remota e a análise de *big data*.

3.4. Suporte financeiro e de liquidez a setores específicos

Espera-se que os bloqueios, as medidas de distanciamento social e as restrições de viagem desencadeadas pela pandemia de covid-19 causem prejuízos substanciais a vários setores – como transporte, varejo de produtos não essenciais, eventos culturais e muitos outros. As empresas e associações desses setores já estão solicitando apoio para compensar sua perda de receita e evitar a falência. Além de políticas gerais do governo, como adiamento e isenção de impostos, as empresas também costumam solicitar empréstimos subsidiados e até resgates, podendo eventualmente levar os governos a comprar participações acionárias (como aconteceu com a General Motors durante a crise financeira de 2008).

Embora essas ações possam ajudar a preservar o emprego e a capacidade industrial, elas também têm implicações negativas importantes. Primeiro, há casos em que as pandemias podem gerar mudanças duradouras no estilo de vida e nas interações sociais. Por exemplo, o aumento do uso de videoconferência pode reduzir a necessidade de viagens de negócios, enquanto o *streaming* de conteúdo cultural pode reduzir a demanda por exibição de filmes nos cinemas. Essas indústrias

podem sofrer mudanças permanentes de queda na demanda, reduzindo assim o valor social do apoio do governo para todo o setor. Segundo, sempre existe a questão de qual setor se beneficiará de empréstimos e resgates subsidiados. Existem muitos exemplos em que os industriais politicamente conectados são capazes de colher tratamento preferencial, independentemente de seu potencial para gerar ganhos de produtividade.¹² Por esses motivos, o apoio “vertical” a indústrias selecionadas é provavelmente menos eficaz do que o apoio “horizontal” a uma ampla gama de indústrias e empresas relativamente mais afetadas pela crise.

3.5. Suporte a empresas com restrições de crédito e recursos

Embora os governos possam promover programas de liquidez para apoiar uma ampla gama de empresas, as políticas mais eficazes devem envolver pequenas e médias empresas (PMEs), que tendem a sofrer mais restrições no acesso a crédito e recursos.¹³ Ou seja, o aumento da incerteza devido à crise da covid-19 deve tornar os bancos privados altamente relutantes em emprestar para PMEs com histórico restrito (ou seja, aumenta o efeito de assimetrias informacionais). Como nem todos os países têm bancos estatais e de desenvolvimento fornecendo empréstimos diretos, uma resposta comum é aumentar substancialmente os programas de *garantia* de crédito, pelos quais os governos ou suas organizações financeiras estatais cobrem parte do risco de crédito das PMEs que tomam empréstimos de bancos privados,¹⁴ podendo haver contrapartidas como a manutenção de empregos pelas empresas beneficiadas. Um recente estudo por Autor et al.¹⁵ avaliou o Paycheck Protection Program (PPP) nos Estados Unidos, em resposta à covid-19, mostrando um impacto de 3,25% no emprego.

No Brasil, experimentou-se esse mecanismo de garantia com a criação do Pronampe (Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), mecanismo no qual o crédito é repassado

por bancos comerciais e o Tesouro cobre 85% do risco de não pagamento. Apesar de inicialmente ser executado quase integralmente por um banco estatal (a Caixa Econômica Federal), posteriormente cresceram o interesse e o engajamento de bancos privados. O impacto do programa, entretanto, ainda não foi avaliado.

Garantias de crédito, no entanto, criam o problema conhecido como risco moral, pois os agentes privados podem ter menos incentivo para encontrar e rastrear PME's com potencial para sobreviver e prosperar após a crise. Por esse motivo, programas mais eficazes de garantia de crédito tendem a envolver garantias parciais do Estado, possivelmente aumentando com a gravidade do choque.¹⁶

Também existem oportunidades para a criação de programas de parceria com as PME's e a superação dos programas de melhoria da liquidez. De fato, alguns bancos de desenvolvimento prestaram consultoria técnica às PME's, nos casos em que esses bancos possuem pessoal especializado com conhecimento do setor.¹⁷ O Banco de Desenvolvimento de Negócios do Canadá (BDC) alocou gerentes de contas dedicados para acompanhar o desempenho dos clientes e implementar uma série de práticas de gerenciamento (como medidas de economia de custos e operações de recuperação) em casos de pagamento incerto.¹⁸ O envolvimento de PME's em programas de compras públicas também é uma opção, embora esses mecanismos exijam recursos públicos para reduzir restrições burocráticas à sua participação efetiva e monitorar seu desempenho ao longo do tempo.¹⁹

Quadro 1 – Políticas e instrumentos de políticas envolvendo organizações estatais

Instrumento de política envolvendo organizações estatais					
	Empréstimos (por exemplo, empréstimos concedidos diretamente por bancos estatais ou de desenvolvimento)	Garantias de crédito (por exemplo, garantias públicas para que as empresas tomem empréstimos de bancos privados)	Capital próprio (por exemplo, participações minoritárias em empresas empreendedoras ou participações temporárias em grandes empresas insolventes)	Programas de parceria (por exemplo, organizações estatais compram de ou colaboram com empresas privadas)	Operação direta (por exemplo, organizações estatais existentes que administram diretamente hospitais, institutos de P&D etc.)
Foco da política					
Investimento acelerado em infraestrutura estratégica e capacidade de produção	✓			✓	✓
Recursos de execução para grandes programas de ação coletiva			✓	✓	✓
Novas capacidades tecnológicas			✓	✓	✓
Suporte financeiro/de liquidez a setores específicos	✓		✓		
Suporte a empresas restritas (por exemplo, PMEs)	✓	✓		✓	

Fonte: Elaboração própria

4. O legado das experiências com a covid-19

Discute-se a seguir como as ferramentas de políticas públicas anteriormente descritas podem ser usadas para antecipar e reagir a crises similares no futuro. Especificamente, propõe-se que as políticas podem ser encadeadas em fases de acordo com a evolução das pandemias. Para tanto, nossa discussão é separada em três momentos: antes, durante e após as crises.

Em momentos *anteriores* à crise, um aspecto crucial é garantir o que se denomina de *capacidade de reagir a surtos*.²⁰ Fundamentalmente, há a oportunidade de se ter um aparato estatal *de precaução*, com competências e capacidades mínimas, e de, com ele, promover rápida experimentação e ajuste nos processos de produção para aumentar a infraestrutura e as capacidades de prevenção e tratamento. Em casos onde já existem unidades públicas capacitadas, elas podem ter processos estabelecidos para rapidamente estimularem a oferta de produtos e serviços essenciais, seja de forma direta (por exemplo, aumento de vagas em hospitais públicos), seja por meio de esforços público-privados complementares que abordem problemas de descoberta e coordenação (como esforços colaborativos para desenvolver vacinas, tratamentos e testes).

Nesse âmbito, uma discussão relevante é até que ponto deve haver participação *direta* do Estado na execução de atividades críticas. Considere-se, por exemplo, o uso de estatais para a transferência de recursos emergenciais para populações vulneráveis e microempreendedores. Para a execução dessas políticas, a presença de atores estatais não é condição necessária, uma vez que atores privados podem ser contratados para realizar as transferências dos recursos públicos. Porém, os mecanismos regulatórios para selecionar e monitorar atores privados não são triviais.²¹ Além disso, há bens públicos que são necessários para o engajamento privado e também requerem coordenação (por exemplo, dados e cadastros com a localização de famílias e microempresas em situação adversa, de forma a garantir o foco e a eficácia das políticas executadas durante a crise etc.). Parte crucial do desenho da capacidade

de reação a surtos envolve, também, uma análise prévia dos papéis dos atores públicos e privados na etapa de preparação para a crise.

Durante a crise, o foco recai sobretudo na rápida execução das políticas e em seu acompanhamento. Para amenizar os impactos da crise sobre a renda e o emprego, um instrumento muito utilizado, e já com indícios de eficácia, é o das garantias de crédito para empresas restritas (como é o caso do Pronampe, discutido anteriormente). De outra parte, o apoio seletivo às indústrias deve ser implementado com cautela, especialmente no caso de setores cuja demanda pode sofrer alterações permanentes devido às mudanças do estilo de vida. Em geral, o suporte horizontal à indústria, com foco em empresas com dificuldades financeiras (independentemente de seu setor), é preferível ao suporte vertical, que escolhe setores específicos.

Para alavancar as respostas do Estado à crise, é também recomendável criar mecanismos de engajamento do setor privado em atividades de produção de equipamentos, insumos e capacidade hospitalar. Dada a necessidade de rapidez de resposta, muitos governos flexibilizaram regras de licitação e contratação, porém com aumento colateral de casos de corrupção e superfaturamento. Ainda que a flexibilização seja necessária, o processo deve ser acompanhado de total transparência e metas de desempenho. Nesse âmbito, há uma discussão acerca de os países utilizarem produção própria (local) em vez de insumos importados. Idealmente, seria desejável uma coordenação em nível global para que houvesse capacidade de resposta e trocas de vários países para garantir que o excesso de demanda possa ser suprido pela oferta em outras localidades.²²

Finalmente, é preciso estabelecer políticas para lidar com o *pós-crise*. Como discutido na seção 2, o envolvimento do Estado implica possíveis consequências negativas, especialmente quanto à possibilidade de perpetuar mecanismos de apoio onerosos e burocracias públicas dilatadas. Portanto, uma questão crítica nesse caso é definir *estratégias de saída* ideais para reduzir o volume do aparato estatal após a crise. Essas estratégias são cruciais, pois o ativismo do Estado durante a crise tende

a criar percepções de que “os governos são sempre necessários”. Isso aconteceu no Brasil após a crise financeira de 2008. Embora exista alguma evidência de que os empréstimos subsidiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ajudaram a apoiar o investimento durante a crise,²³ os formuladores de políticas e as indústrias defendiam a expansão contínua do Estado, posteriormente levando a graves problemas fiscais.

Portanto, recomendamos que as políticas tenham claras *cláusulas de término*,²⁴ o que significa que o apoio e a expansão do Estado existirão enquanto determinadas métricas forem cumpridas, e que o apoio desaparecerá quando outros marcos forem alcançados. Um indicador óbvio de desempenho, no caso das pandemias, é a evolução da curva de infecções e mortes. Os indicadores mais específicos, no nível do setor ou da empresa, envolvem parâmetros operacionais em programas de políticas coordenadas – por exemplo, esforços de reequipamento das indústrias de transformação e aumento da capacidade de acomodação dos provedores de saúde privados que recebem empréstimos subsidiados. Os governos também devem fornecer dados detalhados para facilitar o trabalho de avaliadores independentes (universidades, centros de pesquisa etc.) capazes de examinar rapidamente a eficácia e o progresso das políticas estatais.

Em resumo, dados os benefícios e os custos do uso do aparato estatal, a sua articulação em crises como a da covid-19 pode ajudar não apenas como reação, mas também como antecipação à crise. Isso não implica que o aparato estatal deva necessariamente ser expandido, ou que a resposta deva envolver apenas o uso de unidades públicas. Na realidade, há oportunidade de articular o aparato estatal para estimular respostas privadas, que podem ser limitadas por problemas de coordenação e custos de descoberta. Em outras palavras, o uso do aparato estatal deve ser seletivo e com término esperado, examinando as ferramentas mais efetivas em cada fase (antes, durante e após) e à luz de indicadores de evolução e resposta à pandemia.

Referências

- ADES, A.; DI TELLA, R. National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. **The Economic Journal**, Oxford, v. 107, n. 443, pp. 1023-42, 1997.
- ARMENDÁRIZ DE AGHION, B. Development banking. **Journal of Development Economics**, Amsterdã, v. 58, n. 1, pp. 83-100, 1999.
- AUTOR, D. et al. An evaluation of the Paycheck Protection Program using administrative payroll microdata. **Working Paper MIT**, 2020.
- BAI, C.-E.; XU, L. C. Incentives for CEOs with multitasks: evidence from Chinese state-owned enterprises. **Journal of Comparative Economics**, Nova York, v. 33, n. 3, pp. 517-39, 2005.
- BRUTON, G. D. et al. State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. **The Academy of Management Perspectives**, Briarcliff Manor, v. 29, n. 1, pp. 92-114, 2015.
- CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: the enabling role of capabilities. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 54, n. 6, pp. 823-53, 2017.
- CAPRIO, G.; FIECHTER, J. L.; LITAN, R. E.; POMERLANO, M. **The future of state-owned financial institutions**. Washington: Brookings Institution Press, 2004.
- CAVALCANTI, T.; VAZ, P. H. Access to long-term credit and productivity of small and medium firms: a causal evidence. **Economics Letters**, Amsterdã, n. 150, pp. 21-25, 2017.
- CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, Amsterdã, v. 88, n. 3, pp. 554-80, 2008.
- COLEMAN, N.; FELER, L. Bank ownership, lending, and local economic performance during the 2008-2009 financial crisis. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdã, v. 71, pp. 50-66, 2015.
- COWEN, T. The speed premium in an exponentially growing pandemic world. **Marginal Revolution**, 25 mar. 2020. Disponível em: <<https://marginalrevolution.com/marginalrevolution/2020/03/the-speed-premium-in-an-exponentially-growing-pandemic-world.html>>. Acesso em: 29 out. 2020.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. **Journal of Development Economics**, Amsterdã, v. 72, n. 2, pp. 603-33, 2003.
- LAZZARINI, S. G.; BARBOSA, K. S.; LISBOA, M. B. Caixa Econômica Federal: alternativas privadas para a gestão de suas atividades financeiras e sociais. In: PASTORE, A. D. (ed.). **Como escapar da armadilha do baixo crescimento**. São Paulo: CDDP, 2019. pp. 387-438.
- LAZZARINI, S. G.; MESQUITA, L.; MONTEIRO, L. F.; MUSACCHIO, A. Leviathan as an inventor: an extended agency model of state-owned vs. private firm invention in emerging and developing economies. **Journal of International Business Studies**, Washington, no prelo.

- LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A.; MELLO, R. B.; MARCON, R. What do state-owned development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009. **World Development**, Amsterdã, v. 66, pp. 237-53, 2015.
- MACHADO, L.; GRIMALDI, D. S.; ALBUQUERQUE, B. E.; SANTOS, L. O. Additionality of countercyclical credit: evaluating the impact of BNDES' PSI on the investment of industrial firms. Texto para discussão, 2014.
- MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**. Londres: Demos, 2011.
- MEGGINSON, W. L.; NETTER, J. M. From state to market: a survey of empirical studies of privatization. **Journal of Economic Literature**, Cambridge, v. 39, n. 2, pp. 321-89, 2001.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G.; AGUILERA, R. V. New varieties of state capitalism: Strategic and governance implications. **The Academy of Management Perspectives**, Briarcliff Manor, v. 29, n. 1, pp. 115-31, 2015.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G.; MAKHOUL, P. F.; SIMMONS, E. **The role and impact of development banks: a review of their founding, focus, and influence**. Washington: The World Bank, 2017.
- MUSACCHIO, A.; MCGAHAN, A. M.; LAZZARINI, S. G.; WONG, J. Global health coordination necessary in a pandemic. **Policy Options**, 6 jul. 2020. Disponível em: <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2020/global-health-coodination-necessary-in-a-pandemic/>>. Acesso em: 29 de out. de 2020.
- NATIONAL ADVISORY COMMITTEE ON SARS AND PUBLIC HEALTH. **Learning from Sars**. Ottawa: PHAC, 2003.
- RAJAN, R. G.; ZINGALES, L. **Saving capitalism from capitalists: unleashing the power of financial markets to create wealth and spread opportunity**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. **CEPR Discussion Paper**, Londres, n. 4767, 2004.
- SHIRLEY, M. M.; NELLIS, J. **Public enterprise reform: the lessons of experience**. Washington: Economic Development Institute of the World Bank, 1991.
- SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Politicians and firms. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 109, n. 4, pp. 995-1025, 1994.
- YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks. **RES Working Papers**, Inter-American Development Bank, Research Department, n. 4379, 2004.
- YOSHINO, N.; HESARY, F. T. Optimal credit guarantee ratio for Asia. Asian Development Bank Institute, 2016.

ZHOU, K. Z.; GAO, G. Y.; ZHAO, H. State ownership and firm innovation in China: an integrated view of institutional and efficiency logics. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 62, n. 2, pp. 375-404, 2017.

Notas

1. Este capítulo utiliza partes do artigo “Leviatã como uma cura parcial? Oportunidades e riscos do uso do aparato estatal na crise da covid-19”, publicado na *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 561-77, 2020. Agradecemos os comentários e sugestões de Laura Muller Machado e Ricardo Paes de Barros.
2. Ph.D. em administração de empresas pela Washington University, St. Louis; professor titular da Cátedra Chafi Haddad do Insper. E-mail: SergioGL1@insper.edu.br
3. Ph.D. em economia pela Stanford University; professor de negócios internacionais e diretor de iniciativas do Brasil e América Latina na Brandeis International Business School. E-mail: aldom@brandeis.edu
4. Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan e Xu, 2015; Musacchio e Lazzarini, 2014.
5. Ades e Di Tella, 1997; Megginson e Netter, 2001; Shleifer e Vishny, 1994.
6. Hausmann e Rodrik, 2003; Rodrik, 2004.
7. Bai e Xu, 2005; Shirley e Nellis, 1991.
8. Caprio, Fiechter, Litan e Pomerlano, 2004.
9. Cowen, 2020.
10. Mazzucato, 2011.
11. Lazzarini, Mesquita, Monteiro e Musacchio, no prelo; Zhou, Gao e Zhao, 2017.
12. Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Lazzarini, Musacchio, Mello e Marcon, 2015.
13. Cavalcanti e Vaz, 2017.
14. OCDE, 2009.
15. Autor et al., 2020.
16. Yoshino e Hesary, 2016.
17. Armendáriz de Aghion, 1999.
18. Musacchio, Lazzarini, Makhoul e Simmons, 2017.
19. Cabral, 2017.
20. National Advisory Committee on SARS and Public Health, 2003.
21. Lazzarini, Barbosa e Lisboa, 2019.
22. Musacchio, McGahan, Lazzarini e Wong, 2020.
23. Machado, Grimaldi, Albuquerque e Santos, 2014.
24. Rodrik, 2004.

7. Lições para o agronegócio: comércio e segurança do alimento

Leandro Gilio¹

Marcos Sawaya Jank²

1. Introdução

A covid-19, causada pelo vírus Sars-CoV-2, cujos primeiros casos surgiram em um mercado tradicional de alimentos frescos na cidade de Wuhan, na China, já é o terceiro registro de doença provocada por coronavírus em grandes populações humanas nas últimas duas décadas.³ Em 2002, houve o surto de Sars, também na China, e em 2012 o de MERS, a partir do Oriente Médio. Em comum, as três ocorrências têm provável origem na convivência do homem com animais silvestres (hospedeiros principais dos vírus) ou vetores (intermediários).⁴ Porém, diferentemente dos dois casos anteriores, as infecções pelo novo coronavírus não ficaram restritas a regiões específicas e, em poucos meses, adquiriram escala global, provocando uma crise sanitária sem precedentes na história recente, com graves repercussões econômicas.

Com a necessidade de ações de isolamento social, diante da progressão do número de infectados e mortes e do colapso dos sistemas de saúde, observou-se queda abrupta da oferta e da demanda na maioria das atividades econômicas e, conseqüentemente, uma inevitável recessão em nível mundial. No mundo pós-pandemia, portanto, haverá uma busca por medidas que minimizem os impactos econômicos e a possibilidade de novas ocorrências dessa magnitude. E é nesse contexto que o agronegócio, e mais especificamente as cadeias agroalimentares,

deverão ganhar especial relevância, em termos estratégicos e na concepção e implementação de políticas públicas.

As preocupações do agronegócio voltavam-se ao desafio de garantir a segurança alimentar de maneira competitiva e sustentável a uma população mundial crescente, por meio da ampliação da oferta de alimentos e da produtividade e da minimização de impactos socioambientais. Tais questões são agora reforçadas pela necessidade de melhoria dos padrões de segurança do alimento, criando uma interface mais segura entre a saúde humana, a saúde animal e o equilíbrio dos ecossistemas. A provável origem da pandemia e seus impactos ressaltaram os atuais problemas mundiais na área alimentar, sobretudo a necessidade de acelerar o processo de melhoria das cadeias de produção, garantindo maior acesso a alimentos com padrões adequados de sanidade e qualidade.

O Brasil, como importante *player* fornecedor global de alimentos, certamente terá um papel de destaque. Em 2020, o país foi um dos maiores exportadores mundiais de produtos do agronegócio, embarcando cerca de US\$ 100 bilhões, em valores correntes, para mais de duzentos destinos.⁵ Atualmente é líder global no fornecimento de soja, carnes, celulose, açúcar, milho, café e suco de laranja, entre outros produtos de relevância alimentar. Mas o quadro que se desenha vai impor novos desafios ao governo e aos formuladores de políticas. E a natureza transnacional dessas questões demandará um engajamento proativo do país em processos de cooperação e regulamentação internacional, além de maior esforço em relação às negociações.

Após esta breve introdução, o capítulo avalia os principais impactos da crise da covid-19 no âmbito do agronegócio e as lições que podem ser aprendidas, lançando foco sobre o papel global do Brasil no pós-pandemia. Tal análise será elaborada a partir de dois eixos principais: (i) comércio internacional e segurança alimentar (*food security*) e (ii) sanidade e segurança do alimento (*food safety*). Com isso, pretende-se contribuir para o entendimento da importância do Brasil e das mudanças que serão necessárias na formulação de políticas voltadas ao setor.

2. Questões econômicas, comércio internacional e segurança alimentar

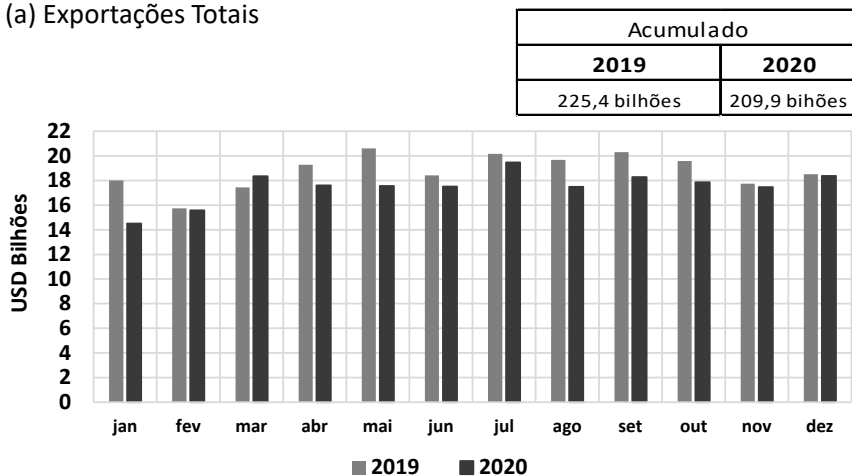
Em 2020, os primeiros resultados econômicos já se contaminam pela crise da covid-19. Com queda abrupta de oferta e demanda na maioria das atividades econômicas, motivada pelas necessárias medidas de isolamento social iniciadas em março, houve efeito sobre a redução de 5,9% no PIB do primeiro semestre de 2020 em relação ao mesmo período de 2019. Entre os setores, a exceção se concentrou na agropecuária, que cresceu 1,6% na mesma comparação.⁶ Mesmo diante da continuidade das restrições em função da pandemia nos meses subsequentes, prevê-se alta anual em renda para a agropecuária e o agronegócio como um todo no acumulado do ano, enquanto para o agregado do PIB brasileiro espera-se significativa redução.⁷

Ainda que os resultados de 2020 já divulgados sejam muito preliminares e que o atual contexto atípico siga provocando oscilações que desafiam as previsões de mercado, o que se tem observado é a construção de um cenário positivo em termos de renda para o agronegócio, em contraste com o restante da economia brasileira. Tal fato, que pode parecer contraintuitivo diante dos efeitos deletérios da crise, tem origem em dois aspectos fundamentais: a produção de alimentos é uma “atividade essencial” e, por isso, não teve a oferta afetada por interrupções de produção devido ao isolamento social ou à retração significativa de demanda; e, paralelamente, houve um impulso significativo às exportações do setor. Apenas atividades do agronegócio não relacionadas à área alimentar apresentaram retração em termos de renda em 2020, como é o caso do algodão, das flores, da madeira e do fumo.⁸

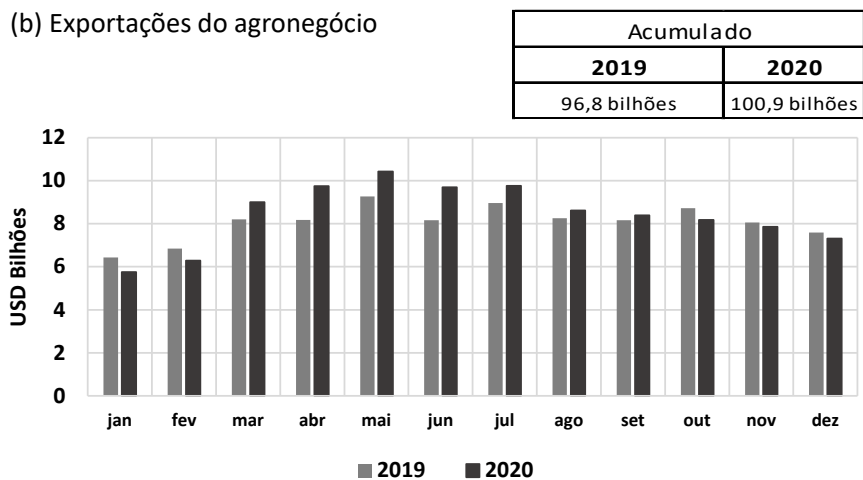
Como mostra a Figura 1, em 2020 as exportações brasileiras decresceram em US\$ 15,4 bilhões (valor FOB corrente), recuo de 6,8% em relação a 2019. Já no agronegócio, verificou-se um acréscimo de US\$ 4,1 bilhões nos embarques, ou crescimento de 4,3% na mesma comparação temporal.

Figura 1 – Exportações do Brasil de janeiro a outubro de 2020 em comparação com o mesmo período de 2019 (US\$, valor FOB corrente)

(a) Exportações Totais



(b) Exportações do agronegócio



Fonte: MDIC, 2020; MAPA, 2020

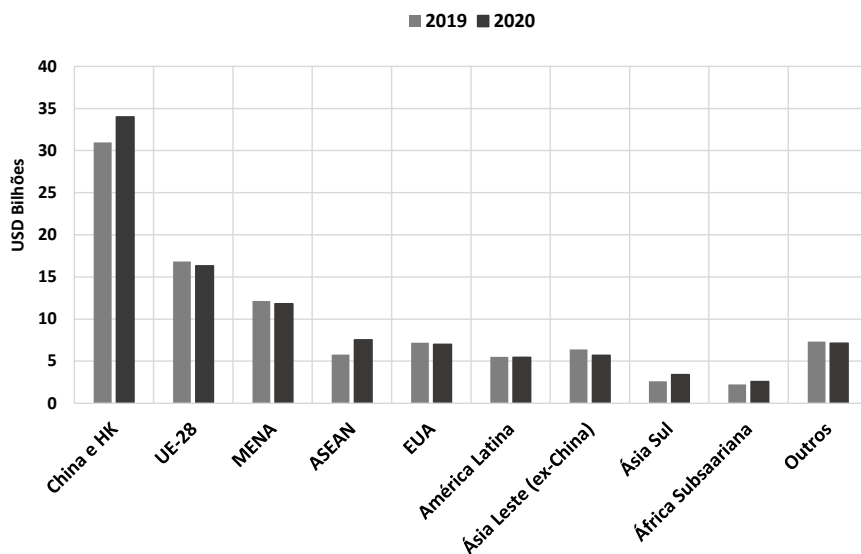
As exportações do agronegócio em 2020 vêm sendo incentivadas por fatores conjunturais favoráveis, com destaque para a taxa de câmbio depreciada devido à desvalorização do real frente ao dólar, intensificada pelo influxo de capitais ocorrido em função da elevação de riscos a partir do início da pandemia.

Fatores estruturais, que vêm se desenvolvendo ao longo das últimas décadas, também exercem influência. Primeiramente, destaca-se a relevante expansão dos investimentos e dos ganhos de produtividade, apoiados pelas políticas de crédito e expansão do mercado mundial.⁹ Também foram notáveis a não paralisação e a capacidade da estrutura logística brasileira no escoamento do agronegócio, que permitiu embarques recordes de mais de 14 milhões de toneladas de produtos por mês a partir de março, incluindo uma paulatina mudança nos modais de transporte de cargas, com menor dependência rodoviária em longas distâncias e maior disponibilidade de ferrovias e hidrovias.

Mas, fundamentalmente, destaca-se que as exportações do setor foram puxadas pela alta demanda chinesa. Conforme a Figura 2, o país, somado a Hong Kong, apresentou crescimento de US\$ 3 bilhões nos embarques, ou 9,8% em relação a 2019. A China foi um dos poucos grandes parceiros comerciais do Brasil a registrar resultado positivo no acumulado – no total exportado pelo agronegócio, a alta foi de US\$ 4,1 bilhões em exportações, ou 4,3%.¹⁰

Tal resultado foi motivado principalmente pela alta demanda por soja, decorrente do processo de recomposição do rebanho suíno após a grave epidemia de peste suína africana que acometeu o rebanho do país em 2018, fator que também impulsionou as importações de carnes, principalmente suínas e bovinas.¹¹ O país também foi o primeiro a ser afetado pela pandemia de covid-19, e um dos primeiros a recuperar condições de crescimento econômico. Outro fator que beneficiou o Brasil foi o recrudescimento da guerra comercial entre os EUA e a China.¹²

Figura 2 – Exportações brasileiras do agronegócio por país/região (US\$ FOB correntes)



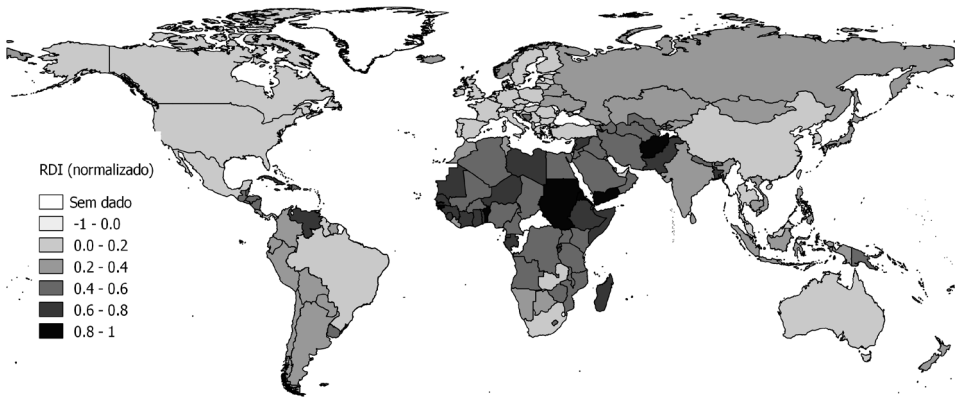
Fonte: MAPA, 2020

*Nota: MENA corresponde a região do Oriente Médio e Norte da África.

Dos dados da Figura 2 também se infere que cerca de 70% das exportações do Brasil no agronegócio tiveram como destino o hemisfério oriental. Esse não é um fato novo, mas parte de um contexto de crescimento contínuo da participação relativa dos países asiáticos (China e outros), do Oriente Médio e da África nas exportações brasileiras.

Em comum, essas regiões vêm apresentando grande crescimento populacional, aliado ao desenvolvimento econômico e à elevação da renda *per capita*, que, em conjunto, geram crescente demanda por alimentos, não acompanhada pela oferta interna. Alguns desses países ainda têm como agravante o enfrentamento de restrições físico-geográficas, que limitam o crescimento da produção e da produtividade agrícola, como é o caso do MENA (Oriente Médio e Norte da África).¹³ Não por acaso, conforme a Figura 3, esses países apresentam-se como os mais dependentes da importação de alimentos.

Figura 3 – Mapa do grau de dependência revelada por importações para produtos do agronegócio (índice RID normalizado¹⁴) em 2018



Fonte: Elaboração própria com dados do Comtrade (2020)

Tal dependência os torna mais vulneráveis em tempos de crise, em virtude de possíveis limitações ou restrições nos fluxos de comércio, oscilações de preços ou rompimento das cadeias de suprimento. Segundo Soendergaard et al. (2020), é natural que as crises movimentem os países a fim de garantir o fornecimento interno de alimentos, mas é necessário ter mais atenção com medidas que visam atingir esses objetivos, mas que acabam gerando externalidades nocivas em outros países. É o caso de movimentos de busca de soberania alimentar.

De acordo com o contexto de cada país, medidas nessa linha podem ter expressões diversas, como protecionismo, comércio administrado e favorecimento local. Independentemente do formato, medidas na direção do isolamento da economia nacional, com prioridade para demandas imediatistas, podem agravar as repercussões globais da crise e gerar perdas de bem-estar, inclusive no próprio país que adota essas restrições.¹⁵ Não por acaso, órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) emitiram alertas contra ações de países nesse sentido na área alimentar.¹⁶

Restrições de comércio são especialmente nocivas quando também afetam os preços dos alimentos, tendo graves efeitos sobre populações pobres que gastam a maior parte de sua renda em alimentos (Lei de Engel), considerando que 20% das calorias consumidas em todo o mundo provêm de alimentos comercializados internacionalmente.

Isso posto, o agronegócio brasileiro, líder global na exportação de importantes produtos alimentares, pode se consolidar como parceiro estratégico de países que buscam garantir segurança alimentar. A produtividade crescente e a manutenção dos fluxos de comércio do país, mesmo em tempos de crise, sinalizam ao mercado global a importância brasileira nessa área.

Entretanto, lançando-se foco mais específico sobre as relações de comércio do Brasil, cabem algumas considerações. Na pandemia, verificou-se um aprofundamento da dependência da balança comercial brasileira em relação ao agronegócio, que representou cerca de 50% do total exportado pelo país em 2020. Mesmo esperando-se que essa relação seja diminuída até a consolidação dos dados totais do ano, devido a questões sazonais, em 2019, no mesmo período, esse valor foi bastante inferior (43%).

O aumento das exportações verificado foi motivado basicamente pelos embarques para China e Hong Kong, como já mencionado, que representaram cerca de 40% do valor dos embarques totais. Brasil e China são grandes parceiros comerciais no agronegócio, em termos de atendimento de oferta e demanda, mesmo sem grandes avanços na parceria estratégica assinada em 1993.

A Tabela 1 apresenta dados da evolução do comércio entre Brasil e China no agronegócio, entre 2000 e 2019. Nesse período, transformações em ambos os países explicam o aprofundamento da relação de dependência mútua – como a demanda por proteína animal (carnes, pescados e lácteos) da classe média emergente chinesa, que foi explosiva no período, indo ao encontro da imensa oferta de soja do cerrado brasileiro. De 2000 a 2019, as importações chinesas saltaram de 2% para 35% da pauta

exportadora do agronegócio brasileiro, tornando o país asiático, de longe, o principal cliente global do Brasil.¹⁷ No sentido inverso, o Brasil se tornou o principal fornecedor de produtos agropecuários para a China.

Tabela 1 – Relação de dependência mútua entre Brasil e China no agronegócio (valores em milhões de dólares correntes)

Produto	Exportações do Brasil para China e Hong Kong		Crescimento (CAGR) % a.a.	Posição no Ranking (% do destino/origem sobre o total comercializado)	
	2000	2019		Exportações: mercado brasileiro**	Importações: mercado China-HK
Soja	358	20.684	24%	1º (83%)	1º (76%)
Carne bovina	42	3.749	27%	1º (45%)	1º (37%)
Celulose	54	3.250	20%	1º (42%)	1º (26%)
Carne de frango	75	1.527	17%	1º (18%)	1º (47%)
Carne suína	61	923	15%	1º (51%)	3º (13%)
Algodão	1,2	830	41%	1º (32%)	3º (11%)
Açúcar*	0,07	824	64%	2º (8%)	1º (49%)
Total Agronegócio	1.000	34.029	20%	1º (38%)	1º (19%)

Fonte: MAPA (2020); COMTRADE (2020)

* Valores para o açúcar de 2016 (e não 2019), tendo em vista a aplicação de salvaguardas comerciais pela China contra o açúcar brasileiro entre 2017 e 2019.

** Dados de 2018.

A pauta brasileira de exportações do agronegócio também é altamente concentrada em alguns produtos. Esse quadro geral expõe o Brasil às oscilações de mercado desses produtos ou da economia dos países-destino principais, revelando uma dependência de comércio que tem se agravado na pandemia.

Tais fatos requerem especial atenção no atual cenário do comércio internacional, que vem apresentando mudanças significativas, tanto em relação a padrões de consumo como no acirramento da competitividade. Houve crescimento do número de acordos regionais e bilaterais, em detrimento do multilateralismo, que foi foco até o final da década

de 1990. Instituições como a OMC têm se enfraquecido e o ambiente de guerras comerciais tem agravado o cenário de incertezas. E o Brasil tem se mostrado alheio a esse contexto, não tendo realizado acordos comerciais de relevância nas últimas décadas.

Um exemplo emblemático do acirramento corrente, com forte impacto no agronegócio, é a guerra comercial entre Estados Unidos e China. Ainda no início de 2020, antes do agravamento da pandemia, houve a assinatura da fase 1 de um acordo que visava pôr fim ao conflito, que se estende desde 2017. Antevia-se, naquele momento, uma conjuntura positiva para o agronegócio norte-americano, com a previsão de exportações de US\$ 36,5 bilhões ainda em 2020 e grande risco de perda de mercado para o Brasil devido a um possível direcionamento de comércio.¹⁸

Entretanto, esse cenário mudou de maneira radical e as tensões entre EUA e China se elevaram paralelamente ao número de casos de covid-19, agravadas também pelo contexto diplomático de Hong Kong, fato que levou a China a pedir a suspensão da compra de soja e carne de origem norte-americana por suas estatais. Até agosto de 2020, foram realizados apenas US\$ 10,7 bilhões em compras chinesas de origem dos Estados Unidos no agronegócio, indicando que o inicialmente acordado está longe de ser cumprido.¹⁹ Essa conjuntura, apesar de positiva para o Brasil, ainda é bastante incerta, podendo resultar em esforços político-diplomáticos e num grande acordo entre Estados Unidos e China após as eleições norte-americanas, no último trimestre de 2020.

Para evitar uma posição de vulnerabilidade, o Brasil deveria adotar uma postura mais estratégica no âmbito da sua política externa. Enquanto o mundo deverá atentar para a manutenção de mercado e, em alguma medida, evitar o enfraquecimento do multilateralismo – para que assim se evitem o agravamento da insegurança alimentar e as perdas de bem-estar advindas de distorções comerciais –, o Brasil deve buscar um melhor ambiente de negócios, envolvendo entidades públicas e privadas na consolidação de relacionamentos de longo prazo. Países do Leste, do Sul e

do Sudeste da Ásia, do Oriente Médio e da África seriam parceiros quase naturais, e o Brasil deveria atuar de maneira diplomaticamente mais incisiva no desenvolvimento de parcerias de longo prazo, dado que esses países também buscam acordos que garantam sua segurança alimentar.

No caso da China, o comércio do agronegócio com o Brasil decolou nas últimas décadas, mas muito ainda pode ser feito para ampliá-los nos dois sentidos, aumentando volumes por meio da diversificação e da diferenciação dos produtos comercializados. Mas também há grandes oportunidades de aumentar a cooperação entre os dois países em áreas como investimentos, infraestrutura, sustentabilidade, inovação e outras ainda pouco exploradas.²⁰

3. Sanidade e segurança do alimento

Os indícios acumulados até o momento sugerem que o vírus causador da covid-19 saltou de um morcego (hospedeiro) para um animal silvestre (vetor) até a infecção humana.²¹ Este último contato provavelmente se deu nas dependências de um *wet market*,²² dando origem à pandemia.

A covid-19, bem como a quase totalidade das zoonoses, não tem origem provável na ingestão de alimentos, mas no contato com animais, geralmente silvestres.²³ O elo com as cadeias alimentares se dá nos processos de manipulação, transporte e comercialização de proteínas e animais sem controles sanitários, que são permissivos no contato entre humanos, animais silvestres e domésticos de diferentes espécies, vivos ou abatidos em condições precárias, sem padrões de higiene ou refrigeração adequados, criando um ambiente propício para a recombinação de vírus ou os pulos patógenos.²⁴ Por isso, mercados de carne de animais silvestres (*wild markets*), encontrados principalmente na Ásia e na África, bem como em regiões isoladas do próprio Brasil, são ambientes propícios à contaminação.²⁵

A covid-19 revelou a grande escala da indústria de animais silvestres na China, que antes da pandemia era até incentivada pelo governo como elemento de desenvolvimento rural e alívio da pobreza.²⁶

A carne de caça e a comercialização de animais, bem como os mercados tradicionais sem padrões sanitários adequados, muitas vezes têm um papel social relevante que deve ser ponderado. Na África subsaariana, por exemplo, em algumas regiões a carne de caça representa quase 100% de toda a proteína animal disponível.²⁷ O crescimento africano, a urbanização e a crescente integração do continente têm criado condições para o surgimento de novos surtos epidemiológicos, dadas a necessidade de carnes baratas para atender às famílias urbanas mais pobres e a maior integração econômica, que gera trânsito de pessoas.²⁸

Com o desenvolvimento, os supermercados com carnes resfriadas ou congeladas ficaram populares na Ásia, mas a participação dos mercados tradicionais ainda é elevada. Os governos da China e de outros países têm fechado ou criado restrições a mercados tradicionais depois da eclosão da pandemia. Mas cabe sempre considerar que as carnes refrigeradas, com origem controlada e segura, naturalmente têm custo e preço mais elevados. Impor padrões ou restrições pode agravar o problema de acesso às proteínas para a alimentação de parcelas pobres da população mundial – que ainda sofrerão com a perda de renda provocada pela crise econômica atual.

Equacionar essa relação será um desafio para os formuladores de políticas públicas no mundo pós-covid-19, para que a segurança do alimento (*food safety*) e a segurança alimentar (*food security*) não estejam em oposição. No entanto, também poderão ser criadas oportunidades e maior acesso a mercados.

No caso brasileiro, é importante reconhecer que ainda há forte heterogeneidade na produção e no acesso a proteínas. Há populações ainda associadas ao consumo de carne de caça ou de animais exóticos, além da comercialização com padrões sanitários precários. No entanto, o Brasil se diferencia por apresentar parte massiva de sua produção e comercialização de carnes com elevado padrão produtivo, em função da habilitação de frigoríficos para a exportação a países que demandam padrões internacionais rígidos de qualidade, sanidade e rastreabilidade, como Japão e União Europeia.

Com a covid-19, no entanto, a rigidez dos padrões sanitários tende a se ampliar, mesmo em relação à produção bem controlada. O novo foco da doença ocorrido em Pequim, em julho de 2020, levantou alerta para as cadeias globais de carne a partir da identificação de vírus no salmão importado da Noruega, o que despertou a imediata suspensão de importações por parte da China.²⁹ Frigoríficos de vários países sofreram bloqueios, mesmo havendo poucas evidências de risco real na associação entre o fluxo de comércio de alimentos e a disseminação do coronavírus. Tal fato colocou a China e o mundo em alerta.

Nesse sentido, o contexto pós-pandemia demandará não apenas a garantia da manutenção dos padrões e órgãos de controle sanitário existentes, como também mais investimentos em estruturas de fiscalização e combate a enfermidades. Será preciso modernizar o sistema de defesa sanitária, garantindo a minimização de riscos ao longo de toda a cadeia de produção.

O Brasil lidera as exportações mundiais de carne bovina e de aves e ocupa o quarto lugar em carne suína. Dada a sua experiência na produção e no atendimento a padrões, o país pode ocupar posição central no debate global dessas questões, no âmbito de instituições internacionais como FAO, Organização Mundial da Saúde Animal (OIE), OMC e G-20. Na produção, o Brasil também tem a possibilidade de expandir a produtividade na pecuária, podendo elevar a oferta e o acesso global.

4. Recomendações

No Quadro 1, são resumidas as recomendações para políticas públicas e privadas a partir das questões levantadas, que deveriam ser consideradas pelos agentes públicos e privados na agenda dos próximos anos.

**Quadro 1 – Recomendações de políticas públicas e privadas
para o agronegócio no contexto pós-pandemia**

Questão	Recomendações	
	Políticas públicas	Políticas privadas
Comércio internacional e segurança alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • Visão estratégica e maior coordenação entre os diferentes órgãos governamentais, o setor privado, a academia e os institutos de pesquisa; • Fortalecimento da estrutura de apoio ao comércio e aos investimentos internacionais; • Manter mercados abertos, com fortalecimento do multilateralismo; • Monitoramento dos mercados e riscos de insegurança alimentar (África subsaariana e países árabes); • Reforçar a parceria estratégica com a China, além dos temas de comércio e investimentos; • Buscar acordos com países emergentes que mais demandam produtos do agronegócio; • Nova política comercial alinhada com uma visão estratégica para o agronegócio, definindo prioridades com base em estudos de impacto e evitando a pressão dos <i>lobbies</i>; • Retomada das negociações comerciais: concluir o acordo UE-Mercosul e EFTA-Mercosul. Avançar nos entendimentos com Aliança do Pacífico, México, Canadá, Cingapura, Japão e Coreia do Sul; • Desenvolver parcerias estratégicas com a China e os EUA, em paralelo; • Oferecer maior abertura para a importação de produtos do agronegócio, aumentando o poder de barganha do Brasil na política comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de uma visão que posicione o agronegócio como um ativo estratégico do Brasil nas suas relações com o mundo; • Maior presença física do setor privado no exterior; • Desenvolver diálogos e campanhas de comunicação institucional que facilitem o acesso aos mercados; • Fornecer aos órgãos de governo envolvidos, de forma sistemática, análises, estudos, dados e posicionamentos estruturados que permitam a construção de uma visão estratégica para o agronegócio; • Assinatura de acordos de cooperação com associações de importadores e outros órgãos influentes em mercados relevantes; • Mudança da mentalidade protecionista de resistência à importação de produtos em favor de maior abertura comercial do país nessa área.

Questão	Recomendações	
	Políticas públicas	Políticas privadas
Sanidade e segurança do alimento	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar o tema da “Saúde Única” no centro da agenda global do agronegócio, principalmente nas frentes multilaterais (FAO, OIE, OMC, OMS, G20); • Revisão e modernização da legislação sanitária brasileira e eliminação de problemas internos de controle sanitário; • Assumir a discussão global sobre sistemas de vigilância e controle de doenças; • Gestão para melhorar e agilizar os processos: troca de informações, respostas de questionários, auditorias <i>on-line</i>, missões bilaterais etc.; • Reestruturar e melhorar a coordenação da cadeia regulatória do país; • Realizar esforços nacionais e internacionais para reduzir a heterogeneidades das cadeias produtivas; • Reformar a legislação sanitária, adaptando-a às práticas de nossos concorrentes e às exigências de nossos clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solucionar deficiências de qualidade e refrigeração nas cadeias agroalimentares; • Ampliar a coordenação vertical entre indústrias de insumos, produtores agropecuários e processadores de matérias-primas do agronegócio; • Fornecer respostas para temas como saúde e nutrição, perdas e desperdícios de alimentos, críticas ao uso de tecnologia (transgênicos, defensivos, hormônios, antibióticos), bem-estar animal, certificações, padrões privados e rastreabilidade; • Desenvolver e aprimorar mecanismos de rastreabilidade e certificação de produtos e empresas; • Realizar estudo de <i>benchmark</i> com base nas melhores estruturas, práticas e resultados internacionais (Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Chile, além de Estados Unidos e Europa).

Fonte: elaboração própria

5. Conclusões

Diante das questões expostas, verifica-se um cenário pós-pandemia bastante desafiador para o Brasil e o agronegócio global. A crise reforçou a importância de um tema de política pública relativamente esquecido no passado recente: a importância da sanidade e da segurança do alimento. A ele deverão se somar duas questões ainda imperativas na área agroalimentar: a produtividade, necessária para alimentar uma população global crescente; e a pressão por produção mais sustentável, nos pilares econômico, ambiental e social.

A pandemia trouxe a necessidade de reorganizar a saúde pública global. Saúde humana, sanidade animal e risco de novas zoonoses serão

pautas de atenção permanente. A expressão “segurança do alimento” (*food safety*) fará parte do “novo normal” e o mundo pós-pandemia será dominado pela combinação de três S — Saúde, Sanidade e Sustentabilidade —, que nada mais são do que a repaginação de um antigo conceito chamado “Saúde Única”, popular no universo da ecologia e da veterinária. Esse conceito abrange risco de zoonoses, sanidade, segurança do alimento, controle ambiental e ameaças à saúde, que são compartilhadas por pessoas, animais e meio ambiente.³⁰

No caso específico da sanidade animal, o grande objetivo será reduzir a imensa heterogeneidade das cadeias alimentares do mundo, por meio da convergência regulatória de sistemas de defesa sanitária, refrigeração de produtos perecíveis, controle sanitário efetivo dos mercados tradicionais, fim do comércio ilegal de animais silvestres, criação confinada de animais domésticos e melhoria dos sistemas verticais de integração entre produtores e indústrias de insumos e processadoras.

Para o Brasil, que está entre os líderes mundiais do agronegócio e do comércio de proteínas, é hora de assumir esse debate global, evitando atitudes arbitrárias e não científicas e propondo uma estrutura sólida de “Saúde Única” para o mundo pós-covid-19. No caso dos desafios relacionados à expansão da agropecuária e à preservação ambiental, em vez de negar os fatos é hora de organizar a casa, começando pela união contra o desmatamento ilegal e a favor da implementação imediata do Código Florestal. Agricultores, empresas e associações do agronegócio deveriam ser os primeiros a carregar com força as bandeiras da sanidade e da sustentabilidade.

Referências

AGROANALYSIS. Sanidade animal: pandemia da peste suína. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, pp. 19-20, 2019.

BARROS, G. S. C.; CASTRO, N. R.; SILVA, A. F.; FACHINELLO, A. L.; GILIO, L. Os ganhos de produção se refletiram em geração de maior renda para o agronegócio brasileiro nas últimas décadas?. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa, v. 17, n. 2, pp. 319-388, 2019.

BROAD, S. Wildlife trade, covid-19 and zoonotic disease risks: shaping the response. **Traffic: Wildlife Trade Monitoring Network**, 2020. Disponível em: <<https://www.traffic.org/publications/reports/wildlife-trade-covid-19-and-zoonotic-disease-risks-shaping-the-response/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

COMTRADE. UN Comtrade Database. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

COAD, L. et al. Towards a sustainable, participatory and inclusive wild meat sector. **CIFOR**, 2019. DOI: 10.17528/cifor/007046

CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). Middle East Respiratory Syndrome (MERS). **CDC**, 2019. Disponível em: <<https://www.cdc.gov/coronavirus/mers/about/index.html>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). PIB do Agronegócio Brasileiro. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pi-b-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas Nacionais Trimestrais. **Banco SIDRA**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cnt/tabelas>> Acesso em: 15 ago. 2020.

JANK, M. S. Agronegócio: crescimento, geopolítica e fortes emoções. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2019.

JANK, M. S.; GUO, P.; MIRANDA, S. H. G. (orgs.). **China-Brazil partnership on agriculture and food security**. Piracicaba: ESALQ-USP; China Agricultural University (CAU), 2020.

JANK, M. S.; LIMA, R. C. A. Impacto e lições da epidemia de peste suína na China. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 maio 2019.

JONES, K. E. et al. Global trends in emerging infectious diseases. **Nature**, Washington, v. 451, n. 7181, pp. 990-93. 2008.

MARSHALL, M. Covid-19: a blessing for pangolins?. **The Guardian**, Londres, 18 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/18/covid-19-a-blessing-for-pangolins>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC). Exportações e Importações Gerais. **ComexStat**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Estatísticas do Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. **Agrostat**. Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/AGROSTAT.html>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Agency chiefs issue joint call to keep food trade flowing in response to Covid-19. **OMC**, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_26mar20_e.htm>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PERLMAN, S. Another decade, another coronavirus. **The New England Journal of Medicine**, Boston, n. 382, pp. 760-62, 2020.

SÁ, C. D.; SOENDERGAARD, N.; TRIGO, J. S.; JANK, M. S. Impactos da covid-19 no agronegócio e o papel do Brasil. Parte II: Saúde única, zoonoses e segurança do alimento. **Texto para Discussão**, Insper, Centro de Agronegócio Global, n. 3, 2020.

SOENDERGAARD, N.; GILIO, L.; SÁ, C. D.; JANK, M. S. Impactos da Covid-19 no agronegócio e o papel do Brasil. Parte I: Cadeias produtivas e segurança alimentar. **Texto para Discussão**, Insper, Centro de Agronegócio Global, n. 2, 2020.

TAN, W. et al. Reemergent cases of covid-19: Xinfadi Wholesales Market, Beijing Municipality, China, June 11, 2020. **China CDC Weekly**, Beijing, v. 2, n. 27, pp. 502-4, 2020.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Global Agriculture Trade System Database. Disponível em: <<https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR). Economic and trade agreement between the United States of America and the People's Republic of China, 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

WOERTZ, E.; KEULERTZ, M. Food trade relations of the Middle East and North Africa with tropical countries. **Food Security**, Dordrecht, v. 7, n. 6, pp. 1101-11, 2015.

WANG, H. et al. Wildlife consumption ban is insufficient. **Science**, Nova York, v. 367, n. 6485, pp. 1435-35, 2020.

ZHOU, P. et al. A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin. **Nature**, Washington, v. 579, v. 7798, pp. 270-73, 2020.

Notas

1. Pesquisador sênior do Insper Agro Global.
2. Professor sênior do Insper e coordenador do centro de conhecimento Insper Agro Global.
3. Perlman, 2020.
4. CDC, 2020.
5. Baseado em dados do MAPA (2020).

6. IBGE, 2020. Destaca-se que este não é um dado pontual, já que o agronegócio vem assumido posição de destaque na economia do país ao longo da última década, com recordes anuais sucessivos de produção e produtividade que têm colocado o setor em papel central nas principais pautas nacionais e internacionais sobre produção de alimentos e crescimento econômico (Barros et al., 2019).
7. CEPEA, 2020; Bacen, 2020. Projeções avaliadas até setembro de 2020: PIB Renda do Agronegócio CEPEA/CNA em ago. 2020 (CEPEA, 2020) e mediana agregada das expectativas de mercado para o PIB brasileiro em 2020 do Relatório Focus do Banco Central (Bacen, 2020).
8. CEPEA, 2020.
9. Barros et al., 2019.
10. MAPA, 2020.
11. Jank, 2019; Jank e Lima, 2019; Agroanalysis, 2019.
12. Jank, 2019.
13. Woertz e Keulertz, 2015.
14. Revealed Import Dependence Index: $RID = (M_{ia}/M_a)/(M_{iw}/M_{iw})$, sendo M_{ia} o valor das importações do país a no produto i, M_a o total de importações do país a, M_{iw} o total de importações do produto i pelo mundo e M_w o total de importações no mundo. Neste estudo, o índice obtido foi normalizado. Para mais informações, ver Raghuramapatruni, 2015.
15. Soendergaard et al., 2020.
16. OMC, 2020.
17. MAPA, 2020.
18. USTR, 2020.
19. USDA, 2020.
20. Jank et al. 2020.
21. Marshall, 2020; Zhou et al., 2020.
22. Aglomeração de pequenos vendedores especializados em alimentos frescos (carnes, peixes, frutas ou vegetais) e eventualmente animais vivos. O termo *wet* (úmido) refere-se à umidade pelo uso de água ou gelo sobre produtos perecíveis e da lavagem do recinto com água para escoar sangue e resíduos do ambiente das barracas de carnes e peixe após a venda diária (Sá et al., 2020).
23. Jones et al., 2008.
24. Broad, 2020.
25. Sá et al., 2020.
26. Wang et al., 2020.
27. Coad et al., 2019.
28. Sá et al., 2020.
29. Tan et al., 2020.
30. Sá et al., 2020.

8. Intensificação da crise fiscal¹

Marcos Lisboa²

Marcos Mendes³

1. Como estávamos quando a pandemia chegou?

A calamidade sanitária atingiu um Brasil que já estava em precária situação fiscal. A dívida pública bruta crescera fortemente de 51,5% do PIB em dezembro de 2013 para 65,5% em dezembro de 2015.⁴ Houve significativa reversão do resultado fiscal primário do governo federal, que passou de +2% do PIB na média dos anos 2005-2011 para -2% em 2015. Ao final de 2018, nada menos que 14 dos 27 estados da federação não tinham caixa suficiente sequer para pagar compromissos já assumidos.⁵

Essa desestruturação fiscal foi, em parte, consequência de uma política econômica que acreditou ser possível promover o crescimento por meio de expansão dos gastos e ampliação de subsídios e isenções fiscais. A diminuição do superávit primário recorrente, corrigido pelo hiato do produto, começou progressivamente em 2006. A partir de 2011, o resultado recorrente tornou-se negativo, agravando-se rapidamente nos anos seguintes, como sintetizou Pessôa (2020).

O impulso fiscal foi apenas um dos aspectos da política de intervenção adotada sobretudo a partir de 2008. A maior ingerência do governo na gestão da Petrobras, a reformulação do marco regulatório do setor de óleo e gás que paralisou os investimentos no setor, a expansão das regras de conteúdo nacional, as políticas setoriais, como no caso da indústria automobilística, o estímulo à produção nacional de navios e as diversas intervenções em setores regulados, como no caso de energia, são alguns dos muitos exemplos da política daquele período.

As consequências dessa agenda econômica começam a ser percebidas já em 2011. A rentabilidade sobre o capital e a taxa de investimento das

empresas de capital aberto começam a cair continuamente a partir de 2011. Como mostra CEMEC/FIPE (2019), a principal causa dessa queda foi precisamente o excesso de intervenções setoriais realizadas nos anos anteriores.

Do ponto de vista macroeconômico, o resultado foi a aceleração da inflação, o aumento da incerteza e dos juros, a queda dos investimentos e o mergulho do país em uma recessão a partir de 2014, que durou até 2016 e reduziu o PIB *per capita* em 8,6%.

A partir de 2017, a economia ensaiou breve recuperação, em meio à correção de rumos nas políticas fiscal e monetária. Todavia, o elevado grau de distorção criado pelas políticas do decênio anterior, muitas das quais ainda persistem (como as desonerações seletivas de folha de pagamento e as elevadas barreiras comerciais não tarifárias), resultou em crescimento na faixa de 1% ao ano. Foi nesse quadro de queda seguida de estagnação que a covid-19 chegou ao país.

Nossa crise fiscal atual não é apenas um problema conjuntural, de erros de política econômica passada ou de impacto da covid. Os erros e o choque sanitário apenas agravaram os problemas decorrentes da construção, ao longo dos últimos quarenta anos, de um setor público que gasta muito, mas muitas vezes gasta mal. Expandem-se os programas públicos sem considerar a avaliação dos seus resultados ou dos instrumentos necessários para melhorá-los.

Há leis que tornam obrigatório o aumento contínuo do gasto público. Diversas carreiras de servidores, nos três níveis de governo, garantem benefícios por tempo de serviço e aposentadorias precoces, ampliando a despesa independentemente da realidade do país. Vinculou-se parte da receita tributária a áreas como educação e saúde, mas não há empenho em aplicar as verbas de forma eficiente.

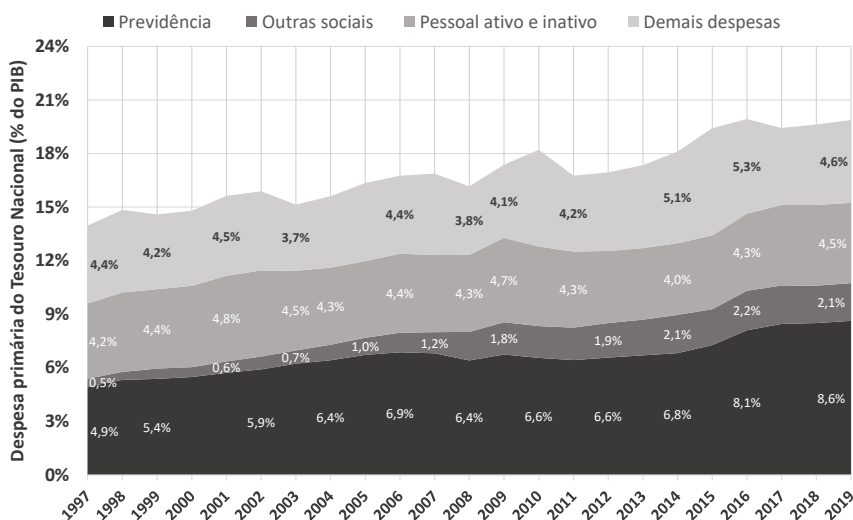
Reajustes do salário-mínimo muito acima do ritmo de crescimento da economia e da produtividade dos trabalhadores aumentaram de forma acelerada os gastos da previdência social e dos programas sociais, cujos benefícios são indexados pelo mínimo. Além disso, o rápido envelhecimento da população aumenta os gastos com aposentadoria mais do que crescem as receitas previdenciárias.

Boa parte dos programas sociais tem problemas de focalização e é destinada a segmentos de renda média no Brasil.⁶

Tornou-se praticamente impossível diminuir os gastos públicos, porque mais de 90% da despesa primária é obrigatória, sobretudo com salários e aposentadorias que, por determinação constitucional, não podem ser reduzidos. Parte significativa é indexada por índices de correção que crescem em ritmo superior ao da inflação. A despesa primária do governo federal, que em 1997 era de 14% do PIB, chegou a 20% do PIB em 2019, como mostra a Figura 1.

Nas últimas décadas, o maior crescimento da despesa do Governo Federal se deu justamente na área social. Gastos com previdência social dos trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social — RGPS)⁷ e outras políticas sociais passaram de 5,4% do PIB em 1997 para 10,7% do PIB, como indicado na soma das duas partes inferiores da Figura 1.

Figura 1 – Despesa primária do Tesouro Nacional (% do PIB)



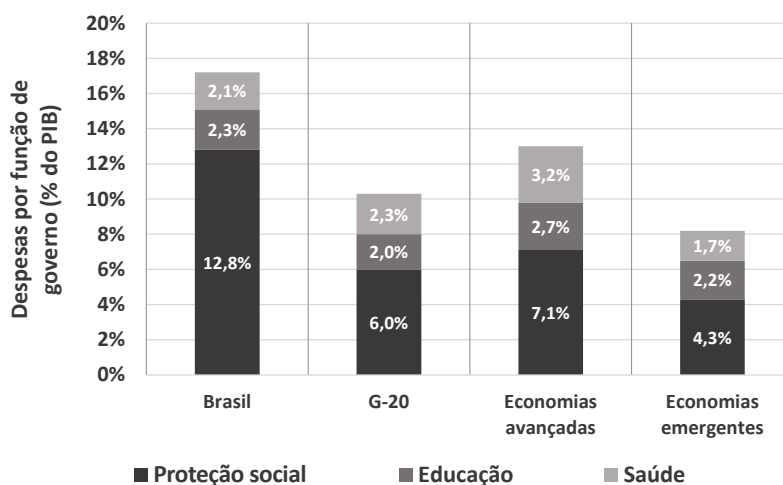
Fonte: STN — Resultado do Tesouro

O Brasil gasta em políticas sociais uma parcela do PIB maior que a das economias avançadas. A Figura 2 traz uma comparação internacional das despesas do governo central (exclui, portanto, estados e municípios) em políticas sociais. Os dados foram organizados pelo Tesouro Nacional de acordo com a metodologia da OCDE (“*Classification of the Functions of Government*”, Cofog).

As despesas com “proteção social” são aquelas voltadas a idosos, deficientes, famílias, crianças e desempregados. Incluem ainda políticas habitacionais e todas as atividades de assistência social.⁸

Na soma de três funções — proteção social, saúde e educação —, o Brasil gasta bem mais, em proporção do PIB, que os demais grupos de países. Nossa maior diferença é na proteção social, não apenas devido à previdência social, mas também a políticas sociais de alto custo, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o seguro-desemprego. Na educação e na saúde, gastamos em linha com os países do G-20 e mais que os emergentes — deve ser ressaltado que a maior parte dos gastos brasileiros em saúde e educação é feita por estados e municípios, não incluídos na estatística da Figura 2.

Figura 2 – Despesas por função de governo: 2018 (% do PIB)



Fonte: STN — Resultado do Tesouro, abril de 2020

Apesar desse aumento expressivo do gasto em políticas sociais, o percentual da população abaixo da linha da pobreza caiu menos do que em países comparáveis ao Brasil, como mostram Carrasco et al. (2016).

Entre 2000 e 2015, o gasto em educação nos três níveis de governo cresceu 140% acima da inflação. De todos os 25 países com mais presença do setor público na educação, o gasto brasileiro teve o segundo maior crescimento. Com despesa equivalente a 6,24% do PIB, o Brasil gasta, em proporção do PIB, mais do que 89% dos 144 países para os quais há dados disponíveis.⁹

Apesar disso, nossos indicadores de aprendizado são piores do que os obtidos em países emergentes com gasto equivalente. Nosso gasto em dólar por aluno, ajustado pela paridade de poder de compra, é maior que os de Indonésia, México e Colômbia e próximo aos valores de Chile e Turquia, porém com resultados muito piores que os desses países nos exames internacionais.¹⁰

Criamos um Estado que é um eficiente transferidor de rendas para os servidores, para os aposentados e pensionistas, para os beneficiários de política sociais (que não necessariamente são os mais pobres) e para os clientes dos programas de crédito subsidiado. Mas, ao mesmo tempo, esse Estado é ineficiente em entregar serviços públicos essenciais e de qualidade, como saúde, segurança, educação e infraestrutura; além de não conseguir reduzir sistematicamente a desigualdade e a pobreza.¹¹

Assim como nosso Estado gasta muito, mas gasta mal, ele também tributa muito, mas tributa mal.

Até 1994, a expansão dos gastos foi financiada pela inflação. Com a implantação do Plano Real e a estabilização dos preços, foi necessário encontrar outra fonte de financiamento, e a carga tributária, na soma dos três níveis de governo, passou a subir fortemente, pulando de 25% do PIB em 1993 para 32% em 2018.

A pressão por arrecadar a qualquer custo, de modo a fechar as contas, jogou para segundo plano a preocupação em ter um sistema tributário eficiente, com pouco impacto sobre as decisões de investimento e a alocação de recursos.

Sistema tributário eficiente é aquele que sequer é notado: a regra de tributação é homogênea para qualquer decisão de consumo, o contribuinte tem pouco trabalho para pagar o imposto e não precisa recorrer à Justiça para discutir questões tributárias. É um sistema em que pessoas de mesma renda pagam o mesmo imposto; quem ganha mais, paga mais, independentemente da atividade que exerça ou de como está organizado o seu negócio ou contrato de trabalho.

O Brasil contraria todos esses princípios. Há uma imensa quantidade de taxas, impostos indiretos e regras especiais na tributação sobre a renda e nas tarifas. Disso resulta um sistema tributário que torna obscuro quem, de um lado, se beneficia, e quem, de outro, paga a conta.

Pessoas de alta renda que possuem uma pequena empresa — por exemplo, um advogado que tem um escritório rentável registrado em um regime especial de tributação — tendem a pagar menos imposto do que uma pessoa de renda mais baixa que seja acionista de empresa grande — por exemplo, um trabalhador assalariado cujo fundo de pensão aplica suas economias em ações de grandes empresas.

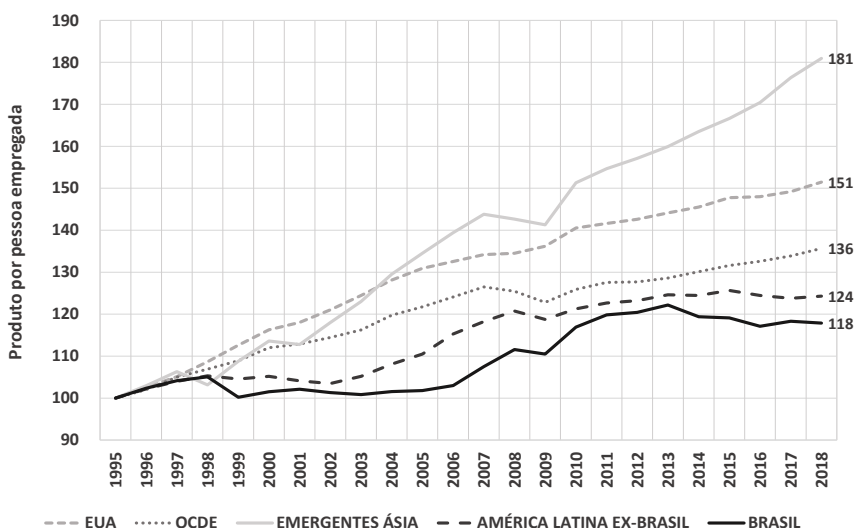
O contencioso tributário é um dos maiores do mundo, como mostram Lopes (2017) e Messias et al. (2019). A carga tributária sobre a folha de pagamento das empresas formais é alta e induz a informalidade. A incidência de tributos sobre bens (ICMS, por exemplo), distintos daqueles que incidem sobre serviços (ISS, por exemplo), cria crescente sobreposição e conflito nas atividades econômicas que têm ambas as características, desde restaurantes e construção civil até serviços de informática. Estados disputam entre si o investimento de empresas por meio de guerra fiscal que distorce as decisões de investimento. Para evitar maior carga tributária, muitas empresas decidem produzir internamente insumos que poderiam ser obtidos no mercado a preço menor e qualidade superior.¹²

Um Estado disfuncional no gasto e na tributação tem parcela considerável de responsabilidade pelo nosso medíocre desempenho econômico.

Os resultados são preocupantes, mesmo quando se considera o período posterior ao fim da hiperinflação, em 1994, como mostra a Figura 3. Nosso produto por trabalhador, em 2018, era apenas 18% maior que o verificado em 1995 — desempenho inferior até mesmo ao da média dos demais países da América Latina.

Nesse contexto de fragilidade econômica, o país foi atingido pela pandemia.

Figura 3 – Produto por pessoa empregada: 1995=100



Fonte: The Conference Board

Nota: Valores originais em dólares de 2017, convertidos pela PPP de 2011.

2. Como a pandemia afeta o cenário fiscal?

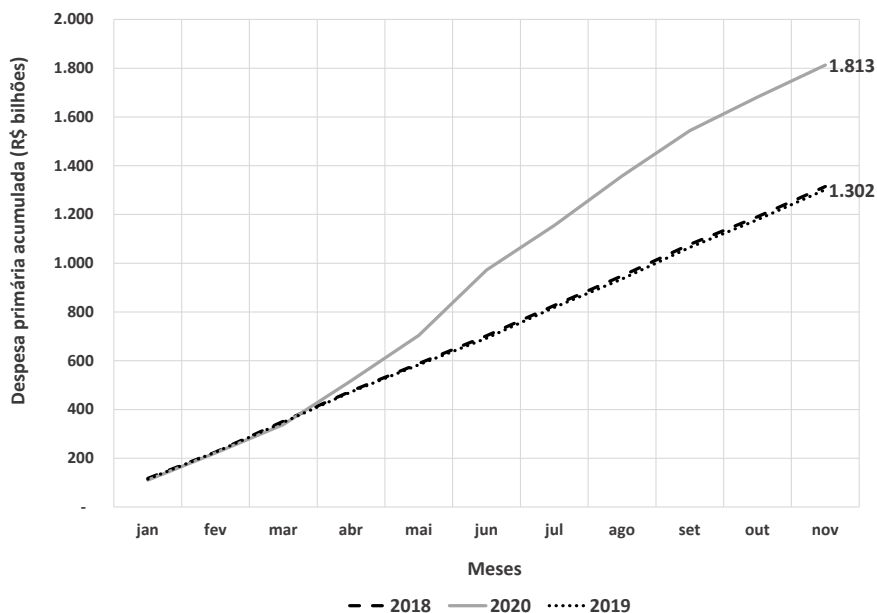
A deterioração das contas públicas causada pelas medidas de reação à pandemia é tão visível quanto as estatísticas de contaminação e mortalidade. Seja para atender às necessidades de saúde, seja para socorrer empresas, trabalhadores, estados e municípios, o déficit primário do governo federal, inicialmente programado para fechar 2020 em R\$ 124

bilhões, deve ficar em torno de R\$ 830 bilhões.¹³ A dívida bruta, que às vésperas da pandemia, em fevereiro de 2020, estava em 75% do PIB, deve ficar próxima de 90% do PIB no final do ano.

A pandemia representou um sinistro coletivo, para o qual a sociedade não dispunha de seguro. Nesse caso, coube ao governo intervir, ampliando as ações de saúde, repondo a renda de trabalhadores impedidos de trabalhar e socorrendo estados e municípios com finanças abaladas pela paralisia econômica.

A Figura 4 mostra que a despesa primária do governo central, acumulada de março a julho de 2020, superou em R\$ 330 bilhões a acumulada em 2019 — um salto de 57% em relação aos dois anos anteriores. Esse nível de despesa não é sustentável por muito tempo para um país com finanças públicas tão frágeis.

Figura 4 – Despesa primária do governo central acumulada de janeiro a novembro (R\$ bilhões de 2020)



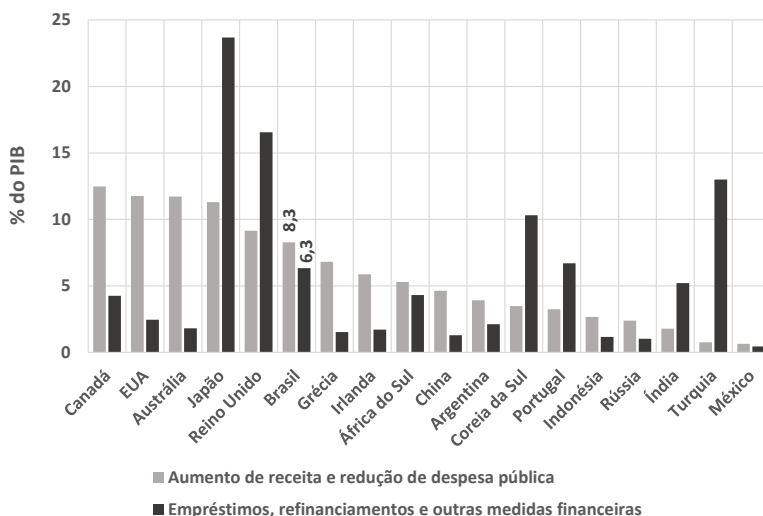
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional (nov. 20) – Deflator: IPCA.

A inevitabilidade da ação estatal não significa que ela não tenha custo. E ele será bastante elevado. A gestão da crise sanitária deixou a desejar e, como consequência, o índice de infecção e mortalidade não apenas foi elevado como permaneceu alto por muitos meses, levando à prorrogação das medidas emergenciais.

Ademais, os mesmos fatores políticos que, ao longo das últimas décadas, têm pressionado pelo aumento do gasto público, estão atuando durante a pandemia para expandir todas as modalidades de política emergencial. Em especial, destaque-se o conflito político entre o presidente da República, os governadores e o Congresso Nacional, que gerou uma disputa em que cada agente político queria criar mais benefícios e, ao mesmo tempo, repassar aos demais as responsabilidades pela má gestão das medidas sanitárias.

Isso fez com que o Brasil gastasse, em proporção do PIB, muito mais que a maioria dos países emergentes, e em padrão equivalente ao dos países desenvolvidos, que dispunham de mais espaço fiscal para expandir despesas, como mostra a Figura 5.

Figura 5 – Medidas governamentais para lidar com a pandemia até setembro de 2020 (% do PIB)



Fonte: IMF Fiscal Monitor¹⁴

Esse gasto excessivo sobrecarregará a dívida pública. Uma vez que não há volta para essa expansão de despesas — que, pela métrica internacional, poderia ter sido menor —, o importante é que não se prorrogue esse estado de exceção fiscal por muito tempo. A ampliação do déficit precisa ser temporária, enquanto durarem os efeitos da emergência sanitária.

Se após a pandemia o governo retomar o esforço de reequilíbrio das contas, haverá chance de evitar o descontrole da dívida.

Caso, porém, continuemos a aumentar os gastos obrigatórios acima do PIB, como temos feito há trinta anos, a dívida continuará a crescer mais rapidamente do que a renda nacional, e aumentos periódicos da carga tributária serão necessários.

Esses cenários significam incerteza econômica que prejudica o investimento e a retomada do crescimento. A trajetória de aumento da dívida como proporção do PIB eleva o risco de soluções heterodoxas de ampliação dos gastos públicos permanentes, que levam ao aumento das taxas de juros de longo prazo e da taxa de câmbio. Alternativamente, podemos ter a volta da inflação, que seria uma forma de corroer lentamente o valor da dívida pública, em prejuízo dos poupadores que confiaram suas economias ao Tesouro.

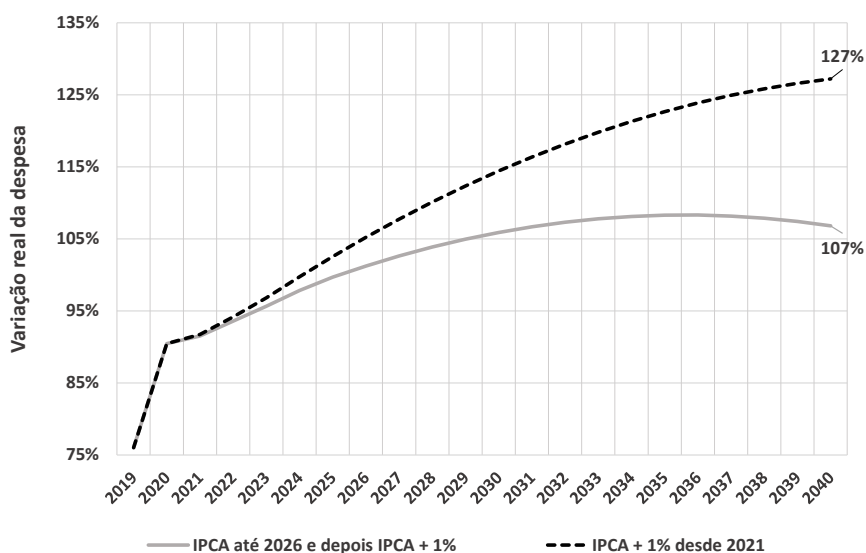
A perda de credibilidade decorrente de ambas as soluções, a instabilidade macroeconômica e o aumento da incerteza quanto ao futuro resultarão em vários anos de estagnação, após um breve período de recuperação da atividade no curto prazo em razão do impulso fiscal. As transferências de renda durante 2020 estimulam a demanda, porém, a médio prazo, comprometem a solvência das contas públicas, aumentam o prêmio de risco de investir no país e desestimulam o investimento privado. Portanto, controlar a dívida pública não é capricho. É questão essencial (ainda que não suficiente) para evitar a estagnação e voltar a crescer.

Um exercício simples revela como estamos flertando com essa situação. A Figura 6 mostra duas trajetórias para a relação dívida bruta/PIB. Ambas se baseiam nos mesmos parâmetros macroeconômicos;¹⁵ a única diferença é que, no cenário 1, a despesa primária cresce no mesmo

ritmo da inflação (obedecendo à chamada regra do teto de gastos), e no cenário 2 a despesa cresce 1% acima da inflação.

A mudança de um cenário para outro é, portanto, apenas marginal. No entanto, ela é suficiente para mudar significativamente a trajetória da dívida. No cenário com respeito ao teto, a dívida se estabiliza. Sem teto de gastos, ela sai de controle.¹⁶

Figura 6 – Trajetórias simuladas da dívida bruta do governo geral (% do PIB)



Fontes: simulações dos autores, com base no relatório Focus do BC e do relatório de receitas e despesas do Tesouro (2º bimestre de 2020).

Para continuar com crescimento da despesa acima da inflação após a pandemia, só com crescimento mais elevado do PIB.

Vale destacar que, nas últimas três décadas, o gasto público obrigatório tem crescido bem acima do PIB, mas isso não resultou em crescimento significativo da economia. Ao contrário, como se viu, a economia brasileira teve um desempenho medíocre em comparação com os demais emergentes nesse período.

3. A oportunidade e o risco gerados pela pandemia

Nessa situação fiscal delicada reside a oportunidade de mudança. Reformas que até hoje esbarraram em grupos de interesse podem se tornar viáveis. A principal delas, no momento em que este livro foi escrito, era a necessidade de expandir a rede de proteção social. Como já ampliamos significativamente o gasto com políticas sociais em comparação com os demais países emergentes, porém com resultados medíocres para a população, e temos restrição fiscal que dificulta gastar mais, pode ter chegado o momento de desmontar programas ineficazes (como o Abono Salarial, o Salário Família e o Seguro Defeso) para financiar a expansão e o aperfeiçoamento do Bolsa Família, o mais bem-sucedido de todos até hoje.

A ele pode-se agregar um sistema de seguro para cobrir a oscilação de rendimentos dos trabalhadores informais de baixa renda. A queda abrupta de renda dessa classe de trabalhadores, que não são pobres, mas que tiveram que interromper suas atividades durante a pandemia, chamou atenção para o risco de perda repentina de renda por esses profissionais, seja por um evento sistêmico como a covid-19, seja por situações individuais como uma doença.

Nesse sentido, além de oferecer transferência de renda à população muito pobre, incapaz de gerar recursos mínimos para a sobrevivência, parece coerente ter outro tipo de proteção, voltado para aqueles que geram renda, mas estão sujeitos ao risco de volatilidade dessa renda. Para esse segundo grupo, uma espécie de poupança patrocinada pelo governo, passível de saque em momentos de necessidade, seria uma política pública menos dispendiosa e mais efetiva do que simplesmente fazer transferência de renda indistintamente aos dois grupos.¹⁷

Remover as restrições legais à redução de remuneração e à flexibilização de jornadas de trabalho no setor público também é uma medida que deveria ser considerada, em conjunto com uma reforma administrativa que alongue o período necessário para chegar ao topo da carreira, alinhe os salários iniciais com os do setor privado e diminua a necessidade de

novos servidores por meio de racionalização e automação na prestação dos serviços públicos.

O aprofundamento da reforma da previdência e a revisão de benefícios tributários, que geram má alocação de recursos e concentração de renda, são igualmente relevantes.

Essas reformas precisam ser extensivas aos estados, para que eles tenham instrumentos para realizar o ajuste de suas contas. Do contrário, novos socorros federais ocorrerão, sobrecarregando o Tesouro Nacional.

Também importante seria discutir a execução obrigatória de emendas parlamentares ao orçamento. A Emenda Constitucional nº 100, que instituiu o chamado “orçamento impositivo”, elevou em quase R\$ 7 bilhões o montante de despesa obrigatória com emendas.

A auditoria e o monitoramento dos benefícios previdenciários e assistenciais, para excluir o pagamento de benefícios indevidos, já mostraram que têm potencial elevado de contenção de gastos e de melhoria de foco da política pública. Recente revisão do Auxílio Doença levou ao cancelamento de 229 mil benefícios (82% do total revisado). Desde então, o estoque total de beneficiários caiu de 1,58 milhão, em janeiro de 2016, para 888 mil em maio de 2020.¹⁸ Em termos reais, o nível da despesa em 2019 ficou R\$ 4,2 bilhões abaixo do observado em 2016.

É essencial acelerar o ritmo de crescimento da economia. A melhor forma de fazê-lo é através de uma reforma tributária que remova os problemas acima mencionados. Borges¹⁹ apresenta simulações que indicam crescimento do PIB potencial do Brasil de 20% ao longo de quinze anos, após a aprovação de uma reforma nos termos da PEC 45/2019, hoje tramitando no Congresso Nacional.

Talvez a situação-limite a que nos levou a pandemia finalmente permita que haja avanços para solucionar os problemas centrais que travam o crescimento e impedem a redução da pobreza e da desigualdade: o desequilíbrio fiscal crônico nos três níveis de governo, a carga tributária alta e geradora de distorções na economia, a baixa eficiência da

gestão pública, a economia fechada ao comércio exterior, a legislação trabalhista ainda rígida e anacrônica, a baixa qualidade da educação, a falta de foco das políticas sociais nas famílias mais pobres, a insegurança jurídica e regulatória, a infraestrutura deficiente, o baixo desenvolvimento do mercado privado de crédito e de capitais.

O risco que corremos é o de usar o choque da pandemia para justificar aumentos permanentes do gasto público. Há pressões de toda ordem. Algumas já concretizadas, como a ampliação das verbas federais para o novo Fundeb, sem qualquer indicação da fonte de recursos que financiará o novo gasto. Outras a caminho, como a intenção de ampliar obras públicas para “puxar” o crescimento, a desoneração da folha de pagamento das empresas sem garantia de outra receita que cubra a perda de arrecadação ou um programa ampliado de transferência de renda também sem a indicação da fonte de financiamento.

Querer reerguer a economia ou resolver os problemas sociais à base de expansão dos gastos do governo nos fará reincidir no erro cometido no passado recente.

Como argumentado no início deste capítulo, na década passada o governo expandiu significativamente seus gastos para viabilizar mais investimentos públicos e subsidiar o setor privado. O resultado, contudo, não foi crescimento econômico, mas uma das maiores recessões da nossa história. A lição desse fracasso deve ser aprendida para que a fórmula não se repita.

Nos países ricos com produção estagnada e deflação, a expansão do gasto público pode auxiliar a recuperação da economia. Por outro lado, em países emergentes com contas públicas desequilibradas e dívidas elevadas, o aumento do gasto público resulta em agravamento da crise, como mostram Ilzetzki, Mendoza e Végh (2013).

Esse risco é ainda maior no caso do Brasil, que enfrenta um problema adicional, inexistente nos demais países: o elevado crescimento do gasto obrigatório, que consome quase todo o orçamento público, em

razão do envelhecimento da população, das regras de remuneração dos servidores e dos seus direitos adquiridos.

Vale ressaltar a diferença: uma coisa foi a expansão dos gastos durante a pandemia, pela inevitável necessidade de lidar com os custos que ela gerou (desde os gastos em saúde até o sustento das pessoas que tiveram que parar de trabalhar). Outra coisa é acreditar que se poderá fazer a economia crescer, no pós-pandemia, através da expansão fiscal. Essa receita, de puxar a economia via gastos públicos, já foi tentada antes e resultou em forte crise econômica.

Como na experiência da lenta deterioração de 2012-14, pode não haver mudanças significativas imediatas no custo da dívida. Afinal, há excesso de liquidez no mercado internacional, a atividade econômica está parada e a inflação muito baixa. Mas é questão de tempo para que a percepção mude. A própria decisão de revogar ou contornar o teto de gastos é um candidato forte a ser o detonador do alerta.

A retomada do crescimento depende de investimentos produtivos, que dependem do custo do capital e da segurança sobre as regras do jogo, em particular a previsibilidade das normas tributárias e o controle da inflação nos anos à frente. Expansão de gastos e desajuste fiscal vão na contramão das condições para a retomada do investimento privado e do emprego.

É importante ressaltar que não se está defendendo aqui uma política de cortes de gastos generalizados, o que não é possível no Brasil em razão das nossas regras constitucionais e da jurisprudência. O máximo que se pode conseguir é desacelerar o crescimento de uma despesa que já tem impulso inercial próprio.

Criar truques fiscais para aumentar os gastos sem aparecer nas estatísticas, ou abandonar a regra fiscal, será reincidir no mesmo erro que nos jogou na crise iniciada em 2014, com a diferença, porém, de que as contas públicas estão bem mais fragilizadas.

4. Conclusões

Este capítulo mostrou que, antes da pandemia, o Brasil já estava em séria dificuldade fiscal decorrente de um modelo de Estado que, nas últimas décadas, aumentou muito o gasto público e a carga tributária — e que, além de gastar e tributar muito, gasta mal e tributa mal. Tal característica se acentuou a partir de 2008, quando a política econômica então adotada enfatizou a expansão fiscal e os estímulos regulatórios como instrumentos para impulsionar o crescimento. O resultado foi o inverso: a disparada da dívida pública e a perda de dinamismo da economia, que entrou em recessão a partir de 2014.

A partir de 2016, iniciou-se uma lenta reversão de política econômica, estabelecendo-se uma agenda de reformas voltadas ao ajuste fiscal e à remoção de políticas prejudiciais à produtividade e ao crescimento. A resistência política a essas mudanças, contudo, é elevada, tornando o processo de reformas moroso. O ajuste fiscal, por sua vez, enfrenta a rigidez de despesas que são legalmente obrigatórias e habitualmente corrigidas acima da inflação. Nesse contexto, apesar da mudança de rumo em 2016, a retomada do crescimento foi bastante lenta.

A pandemia atingiu o Brasil quando estávamos nesse processo de lenta recuperação do PIB e difícil avanço de reformas, com as contas fiscais muito fragilizadas e a dívida pública em patamar elevado, na comparação com os demais países emergentes.

A crise sanitária exigiu a elevação de gastos para lidar com a emergência. A questionável gestão da crise e a propensão do modelo político econômico brasileiro a expandir despesas levaram o país a ser um dos que mais gastou em programas de resposta à pandemia, como proporção do PIB.

Isso colocou a dívida pública em uma trajetória que deve ultrapassar os 100% do PIB, valor nunca antes alcançado, que vai exigir grande empenho de ajuste para que não tenhamos uma situação de crescimento descontrolado do passivo público, que pode colocar o

país em mais uma década de estagnação, pobreza, desigualdade e inflação elevada.

A reação de expansão fiscal gerou diversas propostas de tentar puxar o crescimento da economia, no pós-pandemia, através do aumento dos gastos públicos, seja em obras de infraestrutura, seja na expansão da assistência social. O passado recente mostra que esse caminho é incorreto e leva a juros altos, desvalorização cambial, queda dos investimentos e recessão.

Somente a conscientização de que chegamos ao limite em termos de política fiscal e de que medidas duras de interrupção do crescimento do gasto público precisam ser tomadas pode fazer o país sair da armadilha de baixo crescimento em que se encontra. Uma possível externalidade positiva da pandemia seria induzir o consenso sobre a necessidade desse ajuste. Se, ao contrário, prevalecer a estratégia de postergar ajustes e expandir gastos, nosso futuro não será muito brilhante.

Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. **BID**, 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Melhores_gastos_para_melhores_vidas_Como_a_Am%C3%A9rica_Latina_e_o_Caribe_podem_fazer_mais_com_menos_Sum%C3%A1rio_executivo_pt_pt.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo. **World Bank**, 2017. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em: 26 out. 2020.

BORGES, B. Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019. **Centro de Cidadania Fiscal**, 2020. Disponível em: <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

BOTELHO, V.; VELOSO, F.; MENDES, M. Programa de Responsabilidade Social: diagnóstico e proposta. **Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP)**,

2020. Disponível em: <<https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CARRASCO, V.; MELLO, J. M. P.; DUARTE, I. A década perdida: 2003-2012. **Texto para Discussão**, nº 626, 2016. Departamento de Economia PUC-Rio. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td626.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CEMEC/FIPE. Empresas recuperam rentabilidade, mas investimentos dependem da aprovação de reformas. Nota CEMEC 02/2019. Disponível em: <<http://cemecfipe.org.br/wp-content/uploads/2018/02/NOTA-CEMEC-02-2019.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

ILZETZKI, E.; MENDOZA, G.; VÉGH, C. How big (small?) are fiscal multipliers?. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdã, v. 60, n. 2, pp. 239-54, mar. 2013.

LISBOA, M.; MENDES, M.; MACHADO, L. M.; BARROS, R. P.; BOTELHO, V. **Uma agenda econômica pós-pandemia: parte I – qualidade do gasto público e tributação**. São Paulo: Insper, 2020. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Uma-agenda-econ%C3%B4mica-p%C3%B3s-pandemia-parte-I-1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

LISBOA, M.; LATIF, Z. Democracy and growth in Brazil. Insper Working Papers, 2013. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy_and_Growth_in_Brazil.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

LOPES, A. T. L. R. **O contencioso tributário sob a perspectiva corporativa: estudo das informações publicadas pelas maiores companhias abertas do país**. Dissertação (mestrado em direito) - Escola de Direito da FGV-SP, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18226/DISERTA%C3%87%C3%83O_FINAL_25.04.17.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 out. 2020.

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco? Democracia, desigualdade e baixo crescimento no país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MESSIAS, L.; LONGO, L.; VASCONCELOS, B. Brasil, campeão mundial de litígios tributários. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 nov. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/brasil-campeao-mundial-de-litigios-tributarios.ghml>>. Acesso em: 26 out. 2020

PESSOA, S. Déficit é causa ou consequência da crise?. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 set. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/09/deficit-e-causa-ou-consequencia-da-crise.shtml>>

ROCHA, W. M.; COSTA, B. B.; NETO, W. O.; VERAS, A. R. O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI). In: SACCARO JUNIOR, N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L. F. (orgs.). **CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. Brasília: IPEA, 2018. pp. 183-96. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181127_comite_de_monitoramento_cap09.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

Notas

1. Este capítulo se baseia no estudo “Uma agenda econômica pós-pandemia: parte 1 — qualidade do gasto público e tributação”, coordenado por Marcos Lisboa e disponível em: <<https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Uma-agenda-econ%C3%B4mica-p%C3%B3s-pandemia-parte-I-1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.
2. Presidente e professor do Insper.
3. Pesquisador Associado do Insper.
4. Fonte: Banco Central do Brasil. Séries temporais.
5. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional — Relatório de Gestão Fiscal.
6. Banco Mundial (2017) e BID (2019) mostram como políticas sociais que deveriam atender à população mais pobre (Abono Salarial, Salário Família, Seguro Defeso e Benefício de Prestação Continuada) acabam sendo significativamente capturados pela classe média, reduzindo o poder dessas políticas para reduzir pobreza e desigualdade.
7. As despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais (RPPS) estão incluídas em “pessoal ativo e inativo”.
8. Como se trata de uma classificação por funções, as despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos são consideradas do grupo “proteção social”, assim como os gastos previdenciários do setor privado (RGPS).
9. Fonte: Banco Mundial — Education Statistics.
10. Fonte: OCDE.
11. Lisboa e Latif (2013) e Mendes (2014).
12. Para mais detalhes sobre distorções do sistema tributário, ver Lisboa et al. (2020).
13. Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, novembro de 2020. Ministério da Economia.
14. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>>. Acesso em: 26 out. 2020.
15. Cenário da pesquisa Focus do Banco Central em 15 jan. 2021 para PIB e inflação até 2023. Hipótese dos autores de 2024 em diante. O custo da dívida é hipótese dos autores, tendo em vista que o atual custo implícito real da dívida bruta, segundo dados do Banco Central, terminou 2020 em 2% a.a., mas com tendência de crescimento nos anos seguintes.

Parâmetros macroeconômicos e fiscais	2020	2021	2022	2023	2024-2040
Custo real de financiamento do Tesouro (% a.a.)	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	3,5%
Cresc. PIB real	-4,4%	3,4%	2,5%	2,5%	2,0%
Inflação	4,38%	3,43%	3,50%	3,25%	3,25%
Receita primária (% do PIB)	16,0%	16,5%	17,5%	17,5%	17,5%
Repagamento dívida BNDES (R\$ bilhões)	100				
Resultado primário no cenário 1 (% do PIB)	-11,3%	-3,1%	-1,6%	-1,1%	-0,8% a + 2,2%
Resultado primário no cenário 2 (% do PIB)	-11,3%	-3,3%	-2,0%	-1,7%	-1,5% a + 1,2%

16. Na prática, outros fatores podem afetar a trajetória da dívida. Por exemplo, a venda de reservas internacionais, a privatização de empresas ou a venda de ativos. Também se pode considerar que o conceito de dívida relevante é a dívida bruta menos os ativos líquidos, caso em que as reservas internacionais melhoram a situação do país. O exercício, contudo, procura apenas isolar a diferença entre controlar ou não a despesa, mantendo todo o resto constante.

17. Botelho et al. (2020) apresentam proposta nessa direção.

18. Fontes: Rocha et al. (2018) e Boletim Estatístico da Previdência Social, vários números.

19. Borges (2020).

Parte 3

Legado para a organização do Estado

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado

○enfrentamento de qualquer crise envolve ações coletivas. Famílias e governos terão chances muito maiores para enfrentar, suportar e superar crises se agirem conjunta e solidariamente. Não é por outra razão que a política pública tem papel de enorme destaque nesses momentos. Conforme o capítulo 9 destaca, para que as ações coletivas sejam eficazes é necessário que os agentes envolvidos alinhem seus objetivos, atuem de forma coordenada e colaborativa e saibam compartilhar os méritos do sucesso que eventualmente venham a alcançar. No enfrentamento da pandemia, como o autor do capítulo argumenta, faltaram todos esses ingredientes. Em particular, foram precários tanto o alinhamento de objetivos como a cooperação na implementação das ações entre os níveis de governo e com a sociedade civil. Por esse motivo, a pandemia no Brasil teve consequências muito mais graves do que poderia ter. A lição é clara e urgente: ou aperfeiçoamos a capacidade de articulação e cooperação entre governos e com a sociedade civil ou lidar com crises continuará sendo um empreendimento custoso e pouco eficaz.

A política social brasileira é altamente descentralizada em sua execução, garantindo a capilaridade e a adaptabilidade necessárias às condições locais. Se, por um lado, a descentralização traz grandes vantagens,

reconhecidas por todos, ela também demanda um elaborado sistema de governança. Uma das possibilidades é adotar um sistema com decisões técnicas e políticas centralizadas, no qual a descentralização seja restrita à implementação. Outra opção é um sistema com decisões técnicas centralizadas combinado com decisões políticas descentralizadas. Por fim, a terceira opção seria um sistema em que todas as decisões fossem de responsabilidade local em última instância. A escolha do melhor sistema depende da qualidade técnica e política dos três níveis de governo e da necessidade de adequação às especificidades locais. Dada a natureza universal da pandemia, uma governança técnica e política relativamente centralizada poderia ser uma boa alternativa. Conforme o capítulo 10 demonstra, essa, em definitivo, não foi a opção sancionada pelo Judiciário, que optou por reconhecer significativo poder decisório aos estados e municípios. A pandemia demonstrou que a descentralização do poder decisório em momentos de crise pode ser um grande ativo quando as decisões centrais têm respaldo técnico duvidoso. Questão similar é tratada no capítulo 11, em que se investiga a validade do poder discricionário dos funcionários públicos sobre a natureza do serviço ou procedimento a ser adotado. Eles deveriam apenas seguir decisões políticas ou podem exercer seu discernimento sobre o atendimento mais adequado? No caso do enfrentamento da pandemia, muitos exerceram seus próprios julgamentos, o que consiste num ativo potencial na medida em que decisões técnicas e políticas se misturaram e não eram necessariamente as mais adequadas. A experiência com a pandemia revelou que é necessário definir com clareza o sistema de governança a ser adotado e melhorar a separação entre decisões técnicas e políticas. Conforme o capítulo 12 argumenta, o enfrentamento da pandemia demonstrou a necessidade de instituições federais com indiscutível capacidade técnica e reputação em propostas de procedimentos com base científica terem a atribuição de estabelecer normas e parâmetros a ser necessariamente adotados por estados e municípios. A qualidade e o sucesso dessas decisões técnicas dependem, como ressaltam os autores,

da disponibilidade de conhecimento e, portanto, da política de incentivo à ciência e tecnologia. O reconhecimento por todos da importância da ciência para o enfrentamento da pandemia e de outras crises é um importante legado tratado no capítulo 12, e retomado com mais profundidade na quarta parte deste volume.

Por fim, o capítulo 13 argumenta que o reconhecimento da capacidade de socorrer de forma eficaz os mais afetados depende do conhecimento de quem são e do que precisam, além de canais que permitam que aquilo de que precisam chegue até eles. Conforme os autores mostram, o fim da invisibilidade e da exclusão digital e financeira é viável, e é inadmissível não persegui-lo.

9. Governança colaborativa e as lições aprendidas

Sandro Cabral^{1 2}

1. Introdução

Cerca de seis meses após a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter caracterizado a pandemia de covid-19, o Brasil ostentava situação alarmante, com mais de 3 milhões de casos e 100 mil mortes, atrás apenas dos Estados Unidos. Na verdade, considerando os baixíssimos índices de testagem em relação a outros países,³ a situação brasileira é potencialmente pior do que sugerem os números oficiais. Nossas escolhas, além de ceifarem vidas, cujo valor é incalculável, comprometem o já esgarçado tecido social nacional e a própria recuperação das atividades econômicas.

Por que falhamos no combate à pandemia e nos tornamos motivo de preocupação para a comunidade internacional? O que explica que países com limitação de recursos financeiros, humanos e tecnológicos maior que a do Brasil, e sujeitos ao mesmo efeito devastador do vírus, tenham sido mais exitosos? Quais as lições boas e ruins que ficam a partir do que vivenciamos? O que devemos fazer diferente para que essa situação não se repita?

O presente capítulo esboça algumas respostas parciais a essas perguntas. Para tanto, em linha com a literatura da administração pública, explora as dinâmicas de *governança colaborativa* entre diferentes organizações e instituições públicas com potencial de mitigação ou de amplificação dos problemas causados pela pandemia. A compreensão dos

motivos que contribuíram para a preocupante realidade brasileira é essencial tanto para o desenho de políticas relacionadas a outros eventos epidêmicos quanto para processos que envolvam interação entre distintos atores em posição de interdependência e com limitada margem de impacto em suas ações individuais.

Para além da compreensão dos motivos que fazem com que a colaboração entre diferentes órgãos seja um imperativo no combate aos efeitos adversos de uma pandemia, é preciso identificar, com base na literatura, os elementos dos processos colaborativos bem-sucedidos e os *stakeholders* relevantes em eventos pandêmicos, antes de explorar a experiência brasileira. A partir de aspectos negativos e positivos da realidade brasileira, o capítulo se encerra com algumas reflexões sobre o que é possível fazer diferente no futuro e com medidas potencialmente expansíveis a outros processos colaborativos para além da pandemia.

2. Sobre a necessidade de governança colaborativa

Ainda que a propagação de epidemias seja uma figura frequente em cenários de planejamento estratégico de diversos países e que o mundo tenha vivenciado, há não muito tempo, os efeitos do ebola, da gripe suína e da gripe aviária, de forma geral, a pandemia de covid-19 pegou a maior parte das nações de surpresa e sem estrutura para lidar com a situação. Nessa linha, as medidas para conter a disseminação do vírus e seus efeitos sanitários, sociais e econômicos vêm sendo encaradas como atividades emergenciais.

Fatores como impossibilidade de exclusão dos beneficiados, baixa rivalidade de consumo e capacidade de geração de externalidade tipificam atividades de gerenciamento de emergências e catástrofes como bens públicos dificilmente ofertados pelas forças de mercado,⁴ cabendo aos governos o protagonismo em ações de emergência por meio de ações similares a esforços de guerra em diferentes esferas. Tais esforços envolvem recursos, competências e informações que, além de

serem de difícil aquisição, se encontram dispersas em várias organizações especializadas.

A complexidade das atividades de combate a pandemias faz com que seja impossível a provisão de todos os bens e serviços por uma única entidade, suscitando estruturas colaborativas que atuam de forma coordenada para fornecer respostas alinhadas ao interesse público. São necessárias diversas organizações atuando em diversas frentes e de forma coordenada. Por exemplo, para conter a disseminação do vírus, autoridades sanitárias das esferas federal, estadual e municipal interagem (ou deveriam interagir) através do estabelecimento de padrões para o registro de casos, da partilha de informações sobre necessidades de recursos e do acordo sobre protocolos orientados à preservação de vidas, que deveriam informar ações coordenadas dos chefes de governo nas três esferas.

Do ponto de vista logístico, a implementação das medidas necessárias para a contenção da disseminação e para o enfrentamento do vírus requer uma série de organizações. A compra de insumos médicos junto a fornecedores privados envolve articulações entre gestores de compras das pastas de Saúde, Planejamento, Finanças e, eventualmente, órgãos de controle, dado o caráter atípico da situação. A implementação de medidas de distanciamento social, por sua vez, além de massiva comunicação governamental, demanda estruturas de apoio logístico dispersas nas três esferas de poder, como departamentos de trânsito local, controle de comércio ambulante, vigilância sanitária e forças policiais. Ações para assistência econômica a indivíduos e organizações afetados pela pandemia exigem análises técnicas por parte de gestores da área de finanças e negociações no parlamento. Esse retrato simplificado permite inferir que a execução de esforços colaborativos de forma coordenada não é trivial, mas extremamente complexa dos pontos de vista técnico e, sobretudo, político.

O desenho de estruturas efetivas de combate ao vírus passa pela identificação dos elementos associados a processos de governança

colaborativa bem-sucedidos. A literatura de governança colaborativa no setor público sugere que arranjos colaborativos requerem uma pré-história de colaboração, ao menos entre algumas das partes, para que sejam iniciadas dinâmicas de interação alinhadas em torno de um objetivo comum e legitimado pelos envolvidos. A existência de espaços formais com regras de participação que permitem inclusão e voz a quem pode aportar informações e recursos necessários ao atingimento dos objetivos acordados é parte essencial para assegurar o comprometimento em torno daquilo que é construído de forma colaborativa. As interações entre as partes do arranjo podem gerar resultados intermediários capazes de motivar e empoderar os envolvidos a continuarem interagindo, reforçando, assim, a dinâmica do processo colaborativo. A presença de lideranças facilitadoras para garantir a legitimidade dos arranjos, arbitrar os conflitos que surgem e redirecionar o processo colaborativo na direção esperada é condição necessária para colaborações exitosas. Por outro lado, é pernicioso a busca de protagonismo por parte de alguns membros que tentam se apropriar individualmente do valor criado conjuntamente, pois além de gerar desconfianças na rede de colaboração, reduz esforços conjuntos e diminui a propensão ao compartilhamento de informações, minando a credibilidade e afetando negativamente a eficácia dos arranjos colaborativos atuais, além da possibilidade de colaborações futuras.⁵

3. Entre a colaboração e a negação: a experiência brasileira

Com mortos em patamar elevado, altas taxas de contaminação e baixíssimas taxas de testagem, os números brasileiros durante a pandemia de covid-19 não foram motivo de orgulho. Some-se a isso a postura negacionista de muitos cidadãos e autoridades públicas, como o próprio presidente da República, com suas declarações minimizando a gravidade da pandemia, contrariando as medidas de distanciamento social preconizadas pela Organização Mundial da Saúde e recomendando remédios

sem eficácia para a população. Tais elementos moldam um retrato nada animador do Brasil em comparação a outros países.

De forma complementar às limitações financeiras já existentes antes da pandemia e às dificuldades inerentes à coordenação de atores em diferentes poderes e esferas governamentais, a falta de estruturas de governança colaborativa entre as organizações públicas, privadas e do terceiro setor contribuiu para os resultados observados no Brasil de maneira agregada. No entanto, se no plano agregado os resultados não foram animadores, um exame mais detido sobre a realidade de alguns estados e municípios mais bem-sucedidos no combate à pandemia, não raro em parceria com organizações privadas e da sociedade civil, pode oferecer pistas sobre estruturas de colaboração distintas, capazes de explicar a heterogeneidade de desempenho observada entre diferentes localidades.

O cotejo entre as dimensões que determinam os resultados dos sistemas de governança colaborativa e as ações concretas tomadas por governos em nível federal, estadual e municipal auxilia a identificação das ações que levaram a resultados positivos e dos aspectos que contribuíram de forma mais assertiva para os indesejáveis índices experimentados pelo Brasil — e que, por essa razão, devem ser sublinhados para serem evitados no futuro. Com efeito, processos exitosos de colaboração, conforme observado acima, requerem *alinhamento das partes em torno de um objetivo comum* e *entendimento compartilhado* sobre o foco do arranjo e o problema que se pretende abordar.

Em função da letalidade do vírus e dos impactos sobre as sociedades, a estratégia dominante na maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento foi e continua sendo a priorização da preservação da vida. Na inexistência de vacinas ou de medicamentos eficazes, a implementação de medidas de distanciamento social foi a prática mais efetiva adotada para contenção do vírus.⁶ Nessa seara, o alinhamento entre as partes envolvidas acerca do objetivo a ser atingido é fundamental para assegurar os recursos e direcionar as ações necessárias para diminuir as taxas de infecção e mortalidade.

Infelizmente, o caso brasileiro é um exemplo emblemático de desalinhamento em relação ao propósito de preservar vidas humanas. Seguindo o tom do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, não apenas minimizou a severidade da pandemia,⁷ desprezou e desdenhou as medidas de distanciamento social,⁸ como também não estimulou ações de órgãos federais para auxiliar as medidas de contenção implementadas por estados e municípios.⁹ Tais comportamentos, além de minar o empoderamento dos membros do arranjo necessário para respostas rápidas e efetivas ao combate do vírus, comprometem esforços sinérgicos e dificultam a adesão de atores relevantes ao esforço conjunto. Por exemplo, alguns membros das forças policiais, alinhados ideologicamente ao presidente da República, não exerceram grandes esforços para assegurar a imposição das medidas de distanciamento, e assim não auxiliaram seus governadores a implementar políticas mais efetivas para evitar a circulação do vírus e, por consequência, o aumento das taxas de transmissão.¹⁰

Por outro lado, foram observados diversos casos de esforços coordenados entre governadores e prefeitos para implementar políticas de distanciamento e contenção do vírus, mesmo em casos de forte rivalidade política, a exemplo da relação entre o governador da Bahia, pertencente a um partido de esquerda, e o prefeito de Salvador, capital do estado, representante de grupos de centro-direita.¹¹ Nesse caso, os sinais inequívocos dados pelos líderes no tocante ao alinhamento de propósito e ao entendimento compartilhado em relação ao problema que se enfrenta foram fundamentais para encorajar esforços conjuntos das respectivas equipes e da própria população, responsável pela coprodução dos resultados por meio de mudanças de hábitos e rotinas condizentes com uma pandemia.

De forma complementar ao alinhamento sobre o objetivo de priorizar a preservação de vidas, históricos prévios de colaboração foram importantes para atenuar parte dos efeitos adversos decorrentes de condutas conflitantes. De fato, a *pré-história de cooperação* entre profissionais

da área de saúde pública atuantes nas três esferas de poder, por exemplo, foi um importante fator para a disseminação de uma série de protocolos úteis tanto para a prevenção da doença como para o próprio atendimento de pacientes com covid-19. Em que pesem as limitações orçamentárias, o sistema de governança do Sistema Único de Saúde permite o intercâmbio de informações e de apoio técnico entre estados e municípios. As interações prévias em campanhas de vacinação e no combate a outras endemias proporcionam conhecimento mútuo acerca do comportamento esperado da outra parte, dando espaço a canais de comunicação e estruturas de confiança mútua passíveis de instrumentalização em tempos de pandemia na forma de consórcios consultivos ouvidos no processo de tomada de decisão, a exemplo do Consórcio Nordeste.¹² Naturalmente, tais esferas de colaboração não foram capazes de eliminar totalmente os problemas decorrentes da falta de recursos financeiros e suporte técnico no plano federal, sobretudo diante das trocas no comando do Ministério da Saúde, das informações conflitantes e sinais contraditórios emanados pelas autoridades federais.¹³ De todo modo, a pré-história de colaboração entre profissionais de saúde, em larga medida suportada pelo SUS, contribuiu para que os estragos não fossem maiores, uma vez que, a despeito do repentino aumento da demanda, via de regra o sistema público de saúde brasileiro conseguiu absorver de forma agregada as necessidades impostas pela pandemia.

Conforme visto na seção anterior, *transparência e regras claras* são elementos vitais para que as partes engajadas exerçam seus melhores esforços em torno do objetivo a ser atingido. Se a situação brasileira já era calamitosa por conta da falta de alinhamento em relação à meta de preservação de vidas, ações opacas, carregadas de desinformação e sem observação de protocolos básicos em contexto de pandemia, ajudaram a consolidar os terríveis números do país. Notícias fragmentadas e que minimizam o potencial destrutivo da pandemia do ponto de vista da saúde pública, em geral proferidas por pessoas contrárias às práticas de isolamento social, moldam comportamentos e afetam a propensão dos

cidadãos a relaxarem as medidas de autoproteção, sobretudo aqueles pertencentes a grupos mais vulneráveis, como os idosos.¹⁴

Nessa linha, além do desperdício de recursos financeiros e gerenciais, a mobilização de máquinas governamentais para promover medicamentos sem qualquer evidência de eficácia¹⁵ gera ineficiências¹⁶ e restringe a participação ativa no esforço colaborativo de atores que efetivamente podem aportar soluções aos graves problemas, como os cientistas.¹⁷ As sucessivas tentativas de minimizar a gravidade do problema por narrativas edulcoradas — a exemplo do “placar da vida”, com o qual autoridades federais tentam louvar seus supostos esforços tendo como base o número de recuperados,¹⁸ ou das tentativas de mudar o cômputo de infectados e restringir o acesso a dados públicos¹⁹ —, além de não resistirem a um simples teste de lógica, colocam em xeque a propensão de certos atores a cooperarem em bases minimamente transparentes, comprometendo a credibilidade das regras do jogo, fator essencial ao processo colaborativo e à obtenção dos resultados desejados.

A falta de confiança entre as partes fez com que atores políticos favoráveis ao distanciamento social montassem estruturas sigilosas para a obtenção de equipamentos médicos necessários ao tratamento de cidadãos infectados, por conta de retaliações anunciadas por autoridades sanitárias e fazendárias subordinadas ao presidente da República.²⁰ Em meio à complexidade da tarefa de coordenar ações entre diferentes poderes em diferentes esferas, o sistema de freios e contrapesos teve papel dúbio. De um lado, o Poder Judiciário foi eficaz em conter atos abusivos de autoridades públicas para além de suas competências atribuídas em lei, permitindo a outros entes a continuidade dos esforços colaborativos voltados ao objetivo de preservar vidas. Por outro lado, em muitos casos as instituições judiciais agiram de forma coordenada e minaram ações colaborativas. Com efeito, medidas de boicote às respostas de governos locais à pandemia, como restrições à medição de temperatura em aeroportos²¹ ou liminares judiciais para impedir o transporte de

passageiros,²² apenas dividiram esforços, diminuíram o empoderamento das autoridades locais e retiraram o foco do objetivo de salvar vidas, contribuindo para o aumento do número de infectados e de mortos no país — ou seja, trabalhos desnecessários geraram apenas atritos e calor dissipado não convertido em energia.

Respostas efetivas à pandemia em nível local no Brasil foram igualmente beneficiadas pela presença de redes de colaboração formais e informais. Pongeluppe e Ito (2020) demonstram que a existência de redes de colaboração, como consórcios de saúde e parcerias com o setor privado, beneficiou, sobretudo, municípios mais vulneráveis e com menos recursos financeiros. Colaborações entre governos nas mais diversas esferas, com centros de pesquisa para o desenvolvimento de vacinas e ações voluntárias de empresas privadas e fundações de interesse público auxiliaram o suprimento de bens e serviços necessários ao combate dos efeitos da pandemia, ressaltando a importância do compartilhamento de recursos e competências complementares em problemas complexos impossíveis de serem atacados por um ente de forma isolada.²³ O Quadro 1 sumariza as dimensões do processo colaborativo e alguns de seus desdobramentos no Brasil.

Por fim, em que pesem as dimensões negativas, a experiência brasileira ilustra a importância da imprensa profissional para disponibilizar as informações mais atualizadas sobre a real situação nas diversas regiões do país. Ao mostrar de forma escrutinada os números reais e dar voz a especialistas que há anos se debruçam sobre questões epidemiológicas e a formação e a avaliação de políticas públicas, a imprensa, em suas mais diversas vertentes, além de ativar a necessária coprodução por parte dos cidadãos, disseminou informações que potencializaram a atuação conjunta de diferentes unidades governamentais.

Quadro 1 – Dimensões da governança colaborativa e situação no Brasil

Dimensão	Valência	Exemplo anedótico
Alinhamento de propósito e entendimento compartilhado	Negativa	Declarações do presidente da República minimizando a gravidade da situação.
	Positiva	Pactos firmados por muitos prefeitos e governadores para a preservação de vidas.
Pré-história de cooperação	Positiva	Relações entre órgãos de saúde viabilizadas pela governança do Sistema Único de Saúde (SUS).
	Negativa	A concessão do auxílio emergencial ignorou cadastros locais e relações com outros agentes financeiros, priorizando o monopólio da Caixa Econômica Federal.
Transparência	Negativa	Ações do governo federal para diminuir o acesso a dados relevantes e atenuar a gravidade da situação (Placar da Vida). Desinformação por parte do governo federal ao promover medicamentos sem eficácia comprovada (ex.: cloroquina).
Regras claras e empoderamento de autoridades locais	Negativa	Boicote a ações locais para conter a disseminação do vírus (ex.: medição de temperatura em aeroportos, autorização de circulação de pessoas).
Redes de colaboração (formais e informais)	Positiva	Alianças com grupos de pesquisa para a produção de vacinas. Consórcios intermunicipais e alianças com o setor privado.

Fonte: Elaboração própria

4. Tocando em frente: legados e lições aprendidas

Apesar dos esforços de alguns prefeitos, governadores, instituições judiciais e técnicos espalhados em organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos, assim como da parcela da população que seguiu as medidas protetivas, a postura do líder supremo do Brasil e de muitos de

seus subordinados e seguidores, além de não ter ajudado, minou ações coordenadas contra o inimigo até então desconhecido. Com mortos na casa da centena de milhar, seis meses após o registro do primeiro caso no Brasil, as taxas de mortalidade encontravam-se fora de controle, no nível de mil mortes diárias. A pandemia no Brasil permaneceu em patamares elevados durante meses, e o país foi um exemplo negativo para o mundo. Os números de mortos e a lenta recuperação econômica falam por si.

Diante disso, é justo perguntar: estamos condenados a esse destino? Apostaremos numa vacina de eficácia incerta? O que pode ser feito de diferente nas próximas ondas da pandemia? De forma geral, que políticas públicas diferentes, que exijam colaboração entre diferentes organizações, podem ser implementadas?

A pandemia no Brasil proporcionou um conjunto de aprendizados úteis para o combate à covid-19, para a gestão de emergências e para políticas públicas voltadas ao atendimento de pessoas vulneráveis em geral. Há um legado formado por um mosaico de experiências boas e ruins que merece ser explorado a partir da observação dos elementos que conformaram os resultados obtidos. Reconhecer as lições forjadas em meio a um contexto amplo, marcado por conflitos federativos — algo pouco explorado na literatura de governança colaborativa — pode gerar importantes aprendizados para além da pandemia, como políticas sociais em que há necessidade de interação entre entes federais, estaduais e municipais. As lições proporcionadas pela pandemia em certa medida refletem aspectos que já conhecíamos, ou que já deveríamos ter aprendido. O vírus nos traz a oportunidade de relembra-las e de observá-las para que não incorramos nos mesmos erros no futuro.

A primeira lição que fica é a necessidade de alinhamento em torno de um objetivo comum para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas. Conforme ilustrado anteriormente, a falta de alinhamento em torno de um propósito foi a grande responsável pelos resultados negativos. Líderes mais preocupados em transferir suas obrigações e com cálculos políticos não podem deixar de ser responsabilizados criminal

ou politicamente por colocarem as vidas de seus cidadãos em risco. A pandemia ajuda a reforçar a ideia de que cooperação e aquiescência são elementos distintos. Processos colaborativos em que as partes interagem em torno de um objetivo compartilhado proporcionam aprendizados e benefícios que superam os conflitos inerentes à interação em diversos níveis e poderes.

A segunda lição que emerge se relaciona à importância do compromisso com o processo colaborativo. Nessa linha, incentivos à participação, na forma de recompensas e punições, são condições fundamentais para a eficácia dos arranjos colaborativos. Se, de um lado, as instituições políticas e judiciais foram atores importantes em uma série de ações colaborativas, em muitos momentos tais organismos agiram como cúmplices das mortes ao não exercerem os necessários freios e contrapesos a condutas desalinhadas do interesse público. Sem sinais fortes na direção de responsabilizar tomadores de decisão que não priorizam a vida, e sem um entendimento amplamente compartilhado, processos colaborativos futuros tendem a ser ineficazes, qualquer que seja o problema público, das campanhas de vacinação à melhoria das práticas de gestão em saúde e educação. A credibilidade na implementação de incentivos lastreados em recompensas e punições críveis é um elemento-chave. Uma vez alinhados os incentivos, lideranças comprometidas devem não apenas facilitar as relações entre os membros do arranjo colaborativo, como também realizar esforços para atrair *stakeholders* ausentes porém relevantes para o atingimento dos objetivos. Nessa linha, instituições judiciais, notadamente tribunais, Ministério Público e cortes de Contas, devem participar das discussões sobre processos colaborativos até mesmo para compreender os objetivos e seus limitantes. A compreensão aprofundada dos problemas e suas circunstâncias, além de assegurar o compromisso com o problema público a ser enfrentando, certamente confere mais informação, clareza e discernimento sobre as decisões proferidas em relação aos resultados decorrentes do esforço colaborativo.

O terceiro aprendizado decorrente da pandemia é a compreensão da importância de lideranças facilitadoras capazes de aglutinar as diversas partes interessadas ao processo colaborativo. É fundamental a construção de pontes e canais de diálogo com atores capazes de potencializar ou minar por completo os resultados de processos colaborativos. Por exemplo, esforços de diálogo com órgãos de controle, essenciais para a fiscalização de malfeitos e desvios, podem respaldar gestores públicos no processo decisório de forma ágil e com segurança jurídica para que o objetivo compartilhado seja atingido, naturalmente preservando a autonomia e as missões de cada ator — além de estimular mais esforços de vigilância. A pandemia reforça o valor da incorporação dos órgãos de controle em fóruns colaborativos e em outras ações complexas no pós-pandemia, como a estruturação de projetos que requerem investimentos públicos e privados, para que as incertezas sejam diminuídas. O estímulo a ações coordenadas entre atores distintos e com histórico de rivalidade e a institucionalização de medidas capazes de tornar os governos mais ágeis certamente são legados positivos deixados pela pandemia.

Outra lição que emergiu da pandemia foi a necessária rejeição à busca de protagonismo por atores isolados em meio a processos colaborativos. Tais comportamentos devem ser evitados a qualquer custo, na medida em que geram desconfiças e minam ações de outras partes, culminando na diminuição dos esforços conjuntos. Nessa linha, uma imprensa livre e alinhada ao interesse coletivo ocupa papel fundamental, seja ao tornar públicas as ações coordenadas, sinalizando para a opinião pública sua importância, ou ao denunciar atores que buscam protagonismo por cálculos individuais e comprometem a necessária ação coletiva no enfrentamento de problemas complexos.

Por fim, os sofrimentos causados pela pandemia deixaram como legado a percepção da importância dos esforços colaborativos para o acesso ao conhecimento por meio de fontes confiáveis. Se, por um lado, as redes sociais dão voz a indivíduos desalinhados dos objetivos comuns, de

outro, as possibilidades de colaboração proporcionadas pela tecnologia potencializam a divulgação de informações que podem ajudar na construção de valor público. Graças ao esforço articulado entre imprensa, cientistas e diversas partes interessadas, a sociedade pode sair da pandemia mais bem informada sobre temas que afetam o cotidiano. Além da popularização de conceitos estatísticos como média móvel ou de princípios basilares da ciência, como a importância das análises com grupos de controle para a atribuição de causalidade, a avalanche de informações disseminadas a partir da pandemia pode gerar indivíduos mais bem informados. Sem dúvida, jornalistas profissionais e cientistas das mais diversas áreas foram imprescindíveis para que o problema não fosse ainda mais grave. Que saibamos aprender com os nossos erros.

Referências

- AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: a primer for the public sector**. Washington: Georgetown University Press, 2012.
- ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FERNANDES, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats under COVID-19: police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, Abingdon, v. 32, n. 3, pp. 394-403, 2020.
- ALVIM, M. Coronavírus: medição de temperatura em aeroportos é novo capítulo da disputa entre estados e governo federal. **UOL**, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/03/27/coronavirus-medicao-de-temperatura-em-aeroportos-e-novo-capitulo-da-disputa-de-estados-e-governo-federal.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2020.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, pp. 543-71, 2008.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, Lahora, v. 66, n. s1, pp. 44-55, 2006.
- CABRAL, S.; KRANE, D. Civic festivals and collaborative governance. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelas, v. 84, n. 1, pp. 185-205, 2018.
- CHARLEAUX, J. P. A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão. **Nexo**, 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/>>

expresso/2020/04/21/A-diplomacia-paralela-da-compra-de-respiradores-pelo-Maranh%C3%A3o>. Acesso em: 8 nov. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. Grupo de pesquisadores se une contra ataques à ciência. **Época Negócios**, São Paulo, 28 jul. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/epoca-negocios-na-universidade-alianca-contra-os-ataques-a-ciencia.html>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

G1 BA. Rui Costa diz que nº de infectados de outros estados aumentou mais de 300% na BA e critica ANTT: “Não controla absolutamente nada”. **G1**, 22 jun. 2020a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/22/rui-costa-diz-que-no-de-infectados-de-outros-estados-aumentou-mais-de-300percent-na-ba-e-critica-antt-nao-controla-absolutamente-nada.ghtml>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

G1 BA. Governo da Bahia recorre ao Superior Tribunal de Justiça para impedir circulação de transporte interestadual. **G1**, 4 jun. 2020b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/04/governo-da-bahia-recorre-ao-superior-tribunal-de-justica-para-impedir-circulacao-de-transporte-interestadual.ghtml>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

LEMOS, V. “Placar da vida” do governo estimula negacionismo por omitir realidade trágica da covid-19, dizem cientistas. **BBC Brasil**, 26 maio 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-52765075>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

LEWNARD, J. A.; LO, N. C. Scientific and ethical basis for social-distancing interventions against COVID-19. **The Lancet Infectious Diseases**, Londres, v. 20, n. 6, p. 631, 2020.

MELO, C.; CABRAL, S. Pandemics and communication: an experimental assessment. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 735-57, 2020.

MARIZ, R. Troca de ministros na Saúde atrasou operação de novas UTIs pelo Brasil. **Época**, São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/troca-de-ministros-na-saude-atrasou-operacao-de-novas-utis-pelo-brasil-24440313>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

MOYNIHAN, D. A central agency is crucial for disaster response. **Nature**, Washington, v. 495, n. 7439, p. 7, 2013.

PADUAN, R. Adversários, Rui Costa (PT) e ACM Neto (DEM) se unem contra crise. **Veja**, São Paulo, 5 jun. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/adversarios-rui-costa-pt-e-acm-neto-dem-se-unem-contra-crise/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PESSOA, Z. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; CLEMENTINO, M. L. M. Interfaces entre vulnerabilidades, governança, inovação e capacidade de resposta à covid-19 no Nordeste brasileiro. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, e0110, 2020.

PORTINARI, N. Exército brasileiro tem estoque de cloroquina para 18 anos. **Extra**, Rio de Janeiro, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/exercito-brasileiro-tem-estoque-de-cloroquina-para-18-anos-rv1-1-24500378.html>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

ROSER, M.; RITCHIE, H.; ORTIZ-OSPINA, E.; HASELL, J. Coronavirus pandemic (COVID-19). **Our World in Data**, 2020. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/coronavirus>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

UOL. Bolsonaro exhibe caixa de cloroquina para emas no Palácio da Alvorada. **UOL**, 23 jul. 2020a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/23/bolsonaro-exibe-caixa-de-cloroquina-para-emas-no-palacio-da-alvorada.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

UOL. Ambev, Gerdau e Albert Einstein prometem 100 leitos em hospital público. **UOL**, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/24/ambev-gerdau-e-albert-einstein-prometem-100-leitos-em-hospital-publico>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

TEÓFILO, S. Após tirar total de mortos de boletim, Pazuello fala em transparência. **Correio Braziliense**, Brasília, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/09/interna_politica,862388/apos-tirar-total-de-mortos-de-boletim-pazuello-fala-em-transparencia.shtml>. Acesso em: 8 nov. 2020.

Notas

1. Professor de estratégia e gestão pública no Insper.
2. Agradeço a leitura atenta e os comentários detalhados de Laura Muller, Natália Pires e Diego Werneck Arguelhes. Erros e omissões são de minha responsabilidade.
3. Roser, Ritchie, Ortiz-Ospina e Hasell, 2020.
4. Moynihan, 2013.
5. Agranoff, 2012; Ansell e Gash, 2008; Bryson, Crosby e Stone, 2006; Cabral e Krane, 2018.
6. Lewnard e Lo, 2020.
7. Pronunciamento oficial do presidente da República, Jair Bolsonaro, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VWsDcYK4STw>>. Acesso em: 8 nov. 2020.
8. Tuíte de Jair Bolsonaro, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1270164078456197122?s=20>>. Acesso em: 8 nov. 2020.
9. G1 BA, 2020a.
10. Alcadipani, Cabral, Fernandes e Lotta, 2020.

11. Paduan, 2020.
12. Pessoa, Teixeira e Clementino, 2020.
13. Mariz, 2020.
14. Melo e Cabral, 2020.
15. UOL, 2020a.
16. Portinari, 2020.
17. Estadão Conteúdo, 2020.
18. Lemos, 2020.
19. Teófilo, 2020.
20. Charleaux, 2020.
21. Alvim, 2020.
22. G1 BA, 2020b.
23. UOL, 2020b.

10. Covid-19, federalismo e descentralização no STF: reorientação ou ajuste pontual?

Natalia Pires de Vasconcelos

Diego Werneck Arguelhes¹

1. Introdução

A pandemia de covid-19 foi um choque externo em diversas dimensões da política, das políticas públicas e das instituições brasileiras. O federalismo não foi exceção. A ausência de uma resposta central coordenada e organizada para conter a infecção teve como consequência múltiplas respostas de estados e municípios, que assumiram centralidade no enfrentamento da crise. Em diversos momentos, o Poder Executivo contestou diretamente a necessidade de algumas medidas de isolamento adotadas por estados e municípios, abrindo discussões sobre como interpretar o desenho institucional federativo. Antes da pandemia, em parte pelo texto constitucional e em parte por interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF), esse desenho era centrado nos poderes e na atuação do governo federal para elaborar e coordenar a implementação de políticas públicas, deixando a estados e municípios a execução de planos gerais já formulados em Brasília. A covid-19, porém, provocou uma ampliação do espaço de atuação de estados e municípios. Esses conflitos federativos foram levados ao STF, que, na análise da legalidade das medidas, não seguiu a tendência de centralização e uniformização característica de sua jurisprudência sobre federalismo.

Este capítulo discute essas mudanças na dinâmica das relações federativas, tendo como ponto focal a atuação do STF — tanto como espaço de resolução de conflitos federativos quanto como ator nesse processo — antes, durante e depois da pandemia. Na análise do fenômeno, discutem-se o teor da mudança causada pela pandemia, suas causas potenciais e, como “legado” para o futuro, as consequências esperadas dessas aparentes transformações jurisprudenciais.

2. Federalismo, Constituição e políticas públicas

A estrutura básica do federalismo brasileiro, conforme a Constituição de 1988, canaliza as decisões políticas nos três níveis da federação para diferentes políticas públicas. As peças-chave dessa estrutura são a *alocação de competências* (que podem ser legislativas ou administrativas) e a *repartição de receitas*. Não há, em princípio, relação necessária entre as duas dimensões, como mostra o familiar contraste entre a federação brasileira e a americana. A nossa é generosa na repartição de receitas aos estados e municípios,² mas comparativamente mais restrita na alocação de competências a esses entes.³ Em contraste, a constituição dos EUA dá aos estados competências legislativas que, no Brasil, são concedidas à União — sem, contudo, garantir uma comparável descentralização de receitas.

Na Constituição de 1988, há dois tipos de competências. As competências legislativas, isto é, o poder de criar leis sobre uma determinada matéria, previstas nos artigos 22 (competências privativas da União), 24 (competências legislativas concorrentes entre União, estados e municípios) e 30 (competência legislativa dos municípios para legislar sobre interesse local e suplementar legislação estadual e federal). Em segundo lugar, há as competências materiais ou administrativas, que consistem no poder de executar políticas e atuar na promoção de determinados fins, a partir da legislação vigente, e são previstas nos artigos 21 e 23. Embora a Constituição preveja a regra geral de que será de competência

dos estados tudo que não estiver listado como competência da União e dos municípios, a União claramente predomina — sendo suas competências privativas muito mais extensas que as dos demais entes. Incluem, por exemplo, o poder de legislar sobre trânsito, transporte, saúde, seguridade social e uma série de ramos do direito (civil, penal, trabalhista, comercial e processual, entre outros). Além disso, nos temas de competência concorrente, cabe a ela o estabelecimento de normas gerais, a serem complementadas pelos estados e municípios. Assim, embora o arranjo imaginado seja de cooperação e “soma de esforços”⁴ — e não de hierarquia —, a União está em posição privilegiada.

A mesma leitura se aplica às competências materiais. O artigo 21 lista um conjunto de 25 temas de competência material exclusiva da União. Entre esses temas está o planejamento da reação a calamidades públicas, que demanda ação coordenada de todos os entes e poderia, em tese, ser de competência material comum.⁵ Mais ainda, mesmo em temas de competência comum, dispostos no artigo 23, cabe à União definir as regras gerais que serão executadas nessas políticas.⁶

Em contraste com as constituições anteriores, a atual promoveu descentralização, sobretudo quanto ao papel dos municípios. Mesmo assim, confere papel central ao governo federal na coordenação e na regulação de políticas públicas, com transferência da execução aos entes subnacionais. Contudo, como se discute a seguir, as competências materiais para executar políticas nem sempre se diferenciam claramente, na prática, das competências legislativas para regulá-las — e aqui está uma das fontes de conflitos federativos.

No caso da repartição de receitas, a Constituição desenha um cenário menos centralista. De um lado, a União reúne a maior parte das fontes de arrecadação tributária (como o Imposto de Renda, IPI, Impostos sobre Exportação e Importação e ITR) e detém praticamente o monopólio sobre as fontes residuais de tributação, como as contribuições sociais.⁷ No entanto, estados e municípios não só dispõem de fontes tributárias próprias e exclusivas (como o ICMS, IPVA e ITCMD

para estados, ISS, ITBI e IPTU para municípios) como fazem parte do intrincado sistema de transferência de recursos que compõe o federalismo fiscal brasileiro — por meio da redistribuição da arrecadação de IPI e Imposto de Renda da União via Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios. Esses recursos, essenciais para a execução de políticas públicas, são a principal forma de financiamento das contas da maior parte dos governos locais.⁸

3. Federalismo e STF antes da covid-19

No sistema brasileiro, assim, estados e municípios contam com recursos próprios, mas com poderes legislativos bastante limitados. O escopo das matérias sobre as quais podem legislar *sem concorrência* de legislação federal é reduzido. Mais ainda, no âmbito das competências concorrentes (art. 24), a existência de legislação federal estabelecendo normas gerais sobre um dado tema limita a legislação estadual a uma competência legislativa “suplementar”.

Para complicar esse arranjo, as já mencionadas competências materiais também são um “campo minado” jurídico. Considere-se o artigo 24, XII, que trata da *criação de normas* para proteção e defesa da saúde, e o artigo 23, II, que trata da *atuação administrativa* na proteção da saúde. Na prática, a distinção entre “criar regras” e “atuar com base em regras já existentes” pode ser bastante nebulosa. É comum que se discuta, no Judiciário, se um decreto do Executivo regulamentou uma lei existente ou avançou no terreno legislativo, extrapolando sua competência.

Assim, nosso arranjo federativo abre bastante espaço para interpretação e contestação no Judiciário. A combinação generosa de repartição de receitas e múltiplos limites constitucionais à legislação local cria um cenário no qual é comum que estados e municípios produzam leis e políticas públicas de constitucionalidade duvidosa ou arriscada, que são então contestadas no amplo sistema de controle judicial de constitucionalidade brasileiro.⁹ Governadores e assembleias legislativas

estaduais, além de uma série de atores da esfera federal (incluindo o procurador-geral da República, o presidente da República e as mesas das Casas do Congresso Nacional), possuem o poder de questionar leis estaduais perante o STF por meio de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). Assim, muitas disputas políticas federativas tornam-se conflitos jurídicos.

Desde 1988, boa parte da análise de constitucionalidade no STF tem envolvido monitorar e definir as fronteiras das competências federativas.¹⁰ Mais de 60% das ADIs recebidas entre 1988 e 2014 diziam respeito à legislação estadual¹¹, em processos de controle “abstrato” de constitucionalidade nos quais a questão da (in)competência dos estados é tipicamente levantada. A atuação do STF sobre esses temas exhibe certos padrões: o tribunal tende a ser mais ativo ao anular legislação estadual do que ao discutir legislação federal. De 1988 a 2002, enquanto *nenhuma* ADI proposta por um estado foi julgada procedente no mérito, 22,5% das ADIs propostas pela União o foram.¹² Analisando todas as ADIs propostas entre 1988 e 2015, Canello (2016) identifica um STF “centralizador e uniformizador da atividade legiferante estadual”.

Essa postura do STF pode refletir uma visão antiga na política nacional, segundo a qual o poder local é um entrave à mudança, e a centralização é necessária para promover reformas e modernização.¹³ Nessa visão, mesmo os eventuais espaços que a Constituição deixa para os poderes locais legislarem e atuarem acabam sendo reconfigurados na solução de conflitos federativos, a partir da necessidade de coordenação ou hierarquia da União. Alguns exemplos da jurisprudência do STF ilustram essa tendência.

Considere-se o recurso extraordinário decidido em 2015, sobre lei do município de Paulínia (SP) proibindo a queima da palha de cana-de-açúcar e a utilização de fogo em atividades agrícolas.¹⁴ Segundo a Constituição, os municípios podem legislar sobre “assuntos de interesse local” e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber

(art. 30, I e II). Entretanto, havia lei federal estabelecendo estágios para a eliminação progressiva do uso de fogo na agricultura. Ou seja: o que a lei municipal proíbe no perímetro do município a lei federal autoriza (ainda que de forma parcial e temporária) em todo o território nacional.

Na decisão quase unânime, o STF reconhece o tema como de “interesse local” — observando que este não precisa ser *exclusivo*, apenas *predominante*.¹⁵ No caso, a proibição do uso de fogo para queima de cana atende ao interesse do município de Paulínia, que sofre com as consequências ambientais e econômicas dessa prática. Contudo, segundo o relator do caso, ministro Luiz Fux, a jurisprudência do STF indica que, caso existam uma lei estadual ou municipal e uma lei federal sobre um mesmo tema, “se o ente competente exaure a matéria, não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar a disciplina adotada”.¹⁶

Assim, permitir que municípios proibissem a queima de cana levaria à “ineficiência do planejamento traçado nacionalmente” e esvaziaria também a competência do estado de São Paulo de coordenar a implementação do plano nacional em todos os seus municípios.¹⁷ Dessa forma, na leitura do STF, o poder municipal encontra limites na necessidade de preservar a eficácia da ação coordenada federal sobre o problema do uso de fogo na agricultura.¹⁸

Esse tipo de interpretação restritiva vinha sendo a tendência geral na jurisprudência do STF.¹⁹ Em 2003, por exemplo, o tribunal decidiu que, diante da lei federal que permitia o uso de amianto em construções, os estados não poderiam utilizar sua competência concorrente quanto à proteção e à defesa da saúde e do meio ambiente para editar leis proibindo completamente o uso do material.²⁰ Na última década, decisões em sentido distinto começaram a aparecer com mais frequência, inclusive com o tribunal revisitando o tema da proibição do amianto.²¹ Além disso, alguns ministros passaram a sinalizar explicitamente a necessidade de rever as amarras criadas pelo STF quanto à legislação

“suplementar” e concorrente dos estados e municípios.²² Essas decisões e sinalizações pontuais, porém, são sinais ainda “tímidos” de transformação sobre a tendência tradicional.²³

4. A mudança: federalismo e STF durante a pandemia de covid-19

Casos como o da lei do município de Paulínia sintetizam a postura “centralizadora e uniformizadora”²⁴ da Corte na solução de conflitos sobre competências da federação brasileira. Contudo, como discute esta seção, o período da pandemia de covid-19 parece ser um ponto de inflexão relativa. Refletindo o que parece ser uma tendência global,²⁵ o enfrentamento da pandemia no Brasil envolveu múltiplas iniciativas, de diversos poderes e níveis da federação. O foco deste capítulo é especificamente a postura do STF com relação aos conflitos de competência envolvendo decisões de governos municipais e estaduais sobre o enfrentamento da pandemia.²⁶ Diante de um governo federal visto como pouco engajado no planejamento, na coordenação e na implementação de estratégias nacionais de combate à pandemia, o STF parece ter adotado uma postura de descentralização moderada, garantido espaço para iniciativas locais que pudessem ser capazes de contribuir para a proteção da população contra o vírus. As principais decisões do STF sobre as competências federativas na pandemia permitem contar essa história.

Após a chegada do coronavírus ao Brasil, o governo Bolsonaro adotou sinalizações ambíguas em relação à sua gravidade. Ganhavam destaque as manifestações presidenciais de ceticismo quanto à necessidade de isolamento social, incluindo críticas diretas a autoridades locais que sinalizassem a adoção de medidas restritivas. Em março, o governo federal deu um passo legislativo relevante, mas ambíguo. A Lei nº 13.979/2020 dispunha sobre as medidas gerais para enfrentamento da pandemia no país, conferindo aos governos federal e subnacionais

poderes para adotar medidas restritivas como quarentena e isolamento, testes e vacinação compulsória, assim como restrições sobre portos, aeroportos e rodovias. Essa lei foi alterada em março pela medida provisória nº 926 (20 de março de 2020), que expandia os poderes de todos os entes também para a possibilidade de restrições sobre “entrada e saída do País” e sobre a “locomoção interestadual e intermunicipal” (art. 3º, I, II e II). Contudo, a mesma MP estabelecia que essas medidas não poderiam interferir em serviços públicos e atividades consideradas essenciais, definidas em decreto do presidente da República (art. 3º, § 8º e § 9º); determinava, ainda, que medidas restritivas que afetassem serviços públicos deveriam ser precedidas de “articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador” (§ 10) e não poderiam limitar “a circulação de trabalhadores” de modo a “afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais” (§ 11).

Por um lado, essas regras pareciam empoderar estados e municípios para adotar medidas restritivas. Por outro, colocavam nas mãos do Executivo federal poderosos instrumentos para uniformizar o conteúdo e o momento de adoção dessas medidas. Primeiro, as restrições não poderiam interferir em serviços públicos (estados e municípios não poderiam, por exemplo, restringir unilateralmente o funcionamento de transporte urbano e escolas públicas). Segundo, com a simples edição de um decreto definindo atividades essenciais, o presidente da República poderia imunizar vastos setores comerciais contra medidas restritivas locais. Nessa mesma linha, em 22 de março de 2020, a MP 926 foi complementada pela MP 927, a qual estabeleceu que, no caso de medida envolvendo restrição a transporte intermunicipal, seria necessária a edição prévia de um ato conjunto de três ministérios (Saúde, Justiça e Segurança Pública e Infraestrutura).

As MPs 926 e 927 foram editadas quando diversos estados e municípios já vinham adotando medidas de restrição, inclusive no âmbito do transporte intermunicipal e municipal. Em 17 de março, o governo do Rio de Janeiro editara um decreto proibindo, por quinze dias, a circulação

de qualquer tipo de ônibus (incluindo os fretados) entre a região metropolitana e o interior; nesse período, o transporte intermunicipal na região metropolitana ocorreria apenas com passageiros sentados.²⁷ Esse tipo de medida do governo carioca, que começava a se espalhar pelo país, seria aparentemente incompatível com as MPs discutidas acima.

Essas MPs foram rapidamente contestadas no STF. As ADIs 6341 (PDT) e 6343 (Rede) foram as primeiras diretamente ligadas à questão federativa, e deram o tom da posição do STF nos meses subsequentes. Em decisão individual de 24 de março na ADI 6341, o ministro Marco Aurélio Mello determinou que a MP não poderia ser aplicada para impedir estados e municípios de adotar medidas necessárias à proteção da saúde de sua população. O ministro observa que o conteúdo da MP “não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios” e “não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Para o ministro, ao afirmar que cada autoridade agiria “no âmbito de sua competência”, a MP atenderia às regras constitucionais sobre competência concorrente dos estados e da União para legislar sobre saúde.

O plenário do STF se manifestou sobre a decisão de Marco Aurélio no dia 15 de abril, reafirmando que o artigo 3º da MP 926/2020 precisava ser lido de maneira a respeitar a competência concorrente. Em princípio, os atos praticados pelos estados e municípios estariam dentro da sua competência constitucional concorrente para *legislar* sobre saúde pública, especialmente diante da crise sanitária. Essa decisão foi o primeiro indicador de uma possível inflexão na postura do tribunal. Em vez de afirmar a necessidade de coordenação e planejamento central para enfrentar a pandemia (como ocorreu no caso da lei proibindo a queima da palha de cana), o STF foi unânime em afirmar que, nesse tema, os municípios e estados não poderiam ter sua ação paralisada por normas federais.

Como se observou, a Constituição afirma que compete exclusivamente à União “planejar e promover a defesa permanente contra as

calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (art. 21, XVIII). Esse dispositivo foi expressamente mencionado por alguns ministros — mas, para ser relativizado, diante da necessidade de relativa descentralização para o adequado enfrentamento da crise. O ministro Gilmar Mendes, por exemplo, embora tenha feito referência ao artigo 21, XVIII, observou que essa competência privativa da União não seria empecilho “a que outras autoridades públicas, regionais e locais, participem e contribuam para a solução de problemas que também lhes dizem respeito”. Segundo Mendes, embora seja relevante “a necessidade de padronização dos instrumentos de enfrentamento da crise sanitária”, “é preciso reconhecer que o Brasil é um país com dimensões continentais, com regiões que demandam soluções ajustadas ao seu contexto”. Quanto à estratégia de enfrentamento da pandemia, observou o ministro, “é inviável que ela seja executada sem uma articulação mínima com os Estados e Municípios. Temos visto muitas experiências exitosas nos governos estaduais, que inclusive poderiam servir de modelo nacional, mas que encontram resistência por parte do próprio Governo Federal”.

Nas ADIs 6341 e 6343, o STF fez mais do que reafirmar a competência (legislativa concorrente e material comum) dos entes federativos em matéria de proteção à saúde. A Constituição estabelece como competência *privativa* da União legislar sobre transportes urbanos. Não é evidente, nesse arranjo, que um governo estadual ou municipal possa criar suas próprias regras sobre transporte público contra previsões da legislação federal, a pretexto de proteger sua população da pandemia. Na decisão da ADI 6341, porém, diversos ministros do STF deixaram claro que as medidas de combate à covid-19 — ainda que tratassem de transportes — deveriam ser lidas na chave da proteção à saúde. Observaram que a restrição local a transporte intermunicipal se alinhava às recomendações da OMS e de outras instituições técnicas e científicas para o combate à pandemia. Ou seja: mesmo diante de medidas que tratavam de *transporte*, e não diretamente de *saúde*, o tribunal reconheceu a validade de iniciativas locais que se chocavam com a moldura criada

pela União para coordenar — de forma centralizada — as medidas restritivas em todo o território nacional. Nesse arranjo, a União mantém poder relevante, mas não pode simplesmente impedir que estados e municípios adotem medidas restritivas nos seus respectivos territórios.

5. Federalismo e STF após a pandemia de covid-19

Como evidenciado, as principais decisões do tribunal em matéria federativa no âmbito da covid-19 alargaram o espaço de ação de estados e municípios. Em nenhum momento, porém, o STF afirmou qualquer mudança de orientação. Ao contrário, os ministros enfatizaram que estavam fazendo valer o arranjo federativo já previsto constitucionalmente. A descentralização das medidas de isolamento e restrição de mobilidade e comércio seria uma exigência *da Constituição*, e não do momento que o país atravessa. Contudo, em casos como o da lei de queima de palha de cana, o tribunal apontou em outra direção: fez prevalecer legislação centralizadora da União contra iniciativas restritivas estaduais e municipais. Na covid-19, por outro lado, decidiu de forma a neutralizar o avanço do Executivo federal — MPs 926 e 927, entre outras — sobre os poderes locais.

Essa mudança de orientação será geral e permanente? Ela parece refletir mais uma recalibragem contextual e excepcional do que uma efetiva transformação. Com exceções pontuais, a jurisprudência do STF vinha enfatizando a necessidade de que o poder local não conflitasse com as normas federais quando fizesse sentido uma atuação coordenada a partir da União. A mudança no contexto da covid-19 é uma válvula de escape temporária para essa lógica. O problema principal, para o STF, não é a centralização em si, nem o que ela representa no contexto da pandemia. O problema que o tribunal identificou nessas decisões é o de um poder central que, por incapacidade ou escolha, não assume o papel central que a Constituição lhe confere no enfrentamento da crise. Como alguns chefes de governo em outros países,²⁸ a postura de Jair

Bolsonaro na pandemia se caracterizou mais pela resistência, do que pelo excesso na adoção de medidas restritivas. Existe, assim, um fato político contingente sustentando a jurisprudência do STF — o tipo de reação do governo Bolsonaro diante da covid-19.

Para além de dispositivos legais específicos, a própria conduta geral da Presidência em relação à crise foi questionada perante o STF. Na ADPF 672, por exemplo, a OAB questiona os atos “omissivos e comissivos” do governo federal que estariam em desacordo com as diretrizes gerais de enfrentamento da pandemia. Ainda, pede que o STF impeça que a conduta *pessoal do presidente* comprometa as ações em estados e municípios. Em decisão cautelar de março de 2020, o ministro Alexandre de Moraes afirmou que a competência concorrente e suplementar dos estados e municípios (arts. 23, II e IX; 24, XII; e 30, II) incluiria adotar

medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, *independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário* (em destaque na decisão original).

A União, assim, somente estaria autorizada a exercer sua competência geral se também estabelecesse medidas restritivas no mesmo sentido daquelas adotadas pelos entes subnacionais.

Essa decisão, que vai na mesma linha das ADIs 6341 e 6343, discutidas na seção anterior, coloca de maneira mais explícita a atuação do Executivo federal como um problema ou entrave no enfrentamento da pandemia, situando a dificuldade não apenas no plano legislativo, mas na própria conduta presidencial. Essas decisões sugerem que, caso a reação inicial do governo Bolsonaro tivesse sido *mais* restritiva do que a de estados e municípios, dificilmente o tribunal teria afirmado (e certamente não de maneira unânime) tanto espaço para a atuação local em

sentido divergente do padrão federal. Além disso, nessas decisões há um lamento recorrente: a falta de coordenação central, que seria necessária para enfrentar a pandemia.²⁹ Em outro ponto da decisão na ADPF 672, o ministro Moraes observa:

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional [verificar] a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.

O ministro cita como indício de fundamentação adequada das medidas locais a sua convergência com recomendações da OMS e estudos como o realizado pelo Imperial College de Londres — duas referências que, em abril de 2020, tinham evidente sentido público de crítica ao “negacionismo” esposado pelo presidente Bolsonaro, e que foram citadas em vários outros votos e decisões no tribunal. Nesse sentido, a mudança aqui descrita não reflete apenas uma resposta diferente da escolha entre leituras mais ou menos centralizadoras na solução de conflitos de competência, mas sim de *quando* uma ou outra é mais adequada. Isto é, o período da covid-19 nos diz algo sobre as condições em que o STF está disposto a adotar uma leitura descentralizadora — mas não é, em si, um sinal de que essa leitura permanecerá e/ou se espalhará para outras áreas após a pandemia.

Encontra-se nas decisões do STF sobre federação e covid-19 um juízo negativo sobre a performance específica do governo federal no enfrentamento da pandemia, mas não necessariamente um aprendizado da inadequação da centralização para enfrentar desafios como a covid-19. Na

verdade, parece haver aqui uma lição mais contextual, específica e condicional: para os ministros, o ideal seria a centralização — mas, se o poder central parece incapaz de reconhecer a gravidade do problema e tomar decisões tecnicamente fundamentadas, é preferível deixar que os municípios e estados exerçam mais poder, desde que tecnicamente fundamentado.

6. Conclusão

A configuração exata da divisão de competências no federalismo brasileiro depende, em última análise, da interpretação do STF sobre quem deve legislar e executar políticas públicas sobre certos temas. Tradicionalmente, as interpretações do STF tendem para a centralização — com fortalecimento dos poderes legislativos da União em casos de competências concorrentes. Este capítulo discute um possível ponto de inflexão nessa jurisprudência causada pela covid-19. As graves limitações da resposta federal à crise sanitária, aliadas a uma postura presidencial de contestação pública da própria gravidade da pandemia, levaram estados e municípios a adotar e coordenar ações de enfrentamento da pandemia no âmbito local. O conflito político sobre as medidas restritivas adotadas, sobretudo quanto ao transporte e ao comércio, gerou conflitos judiciais entre União e entes locais perante o STF.

Em contraste com a tendência histórica, o tribunal passou a reconhecer os poderes de entes subnacionais. Entretanto, esse ponto de inflexão não parece representar uma alteração estável no posicionamento do STF sobre nossa federação. Ao contrário, as decisões discutidas mostram um tribunal que adota uma solução contingente para um cenário muito específico — uma autoridade federal que se recusa, de maneira arbitrária e solitária diante de consensos de *policy* existentes, a assumir o papel de coordenação central exigido pelo enfrentamento da crise sanitária.

Mesmo que não expressem uma transformação permanente, essas decisões deixam um “legado” e um conjunto de aprendizados. Sinalizam a atores políticos, sociedade civil e gestores públicos que o tribunal

concebe sua atuação em bases também pragmáticas. Pode ajustar entendimentos anteriores, e de forma bastante rápida, para resolver problemas que exijam uma alocação específica de poderes na federação. A pandemia mostrou que, longe de ter uma posição fixa, em tese e em abstrato, sobre como aplicar nosso arranjo federativo, o STF é sensível ao contexto. Mesmo que mantenha uma posição no geral mais favorável à coordenação central de políticas, o tribunal soube ajustá-la a um cenário em que a autoridade central rejeitava esse papel.

Indubitavelmente, a elaboração de políticas por meio de diferentes atores nacionais e subnacionais enseja conflitos de ordem política. A atuação do STF lembra, por um lado, que o desenho institucional brasileiro transforma esses conflitos políticos também em jurídicos — sobre como interpretar normas constitucionais e dar sentido a essas instituições. Por outro lado, a pandemia deixou claro que, na solução de conflitos jurídicos federativos, o STF não ignorou o contexto político (e os problemas práticos correspondentes) por trás da disputa judicial.

Referências

ALMEIDA, M. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 29-40, jun. 2005.

ALVES, S. M. C. et al. Decretação de *lockdown* pela via judicial: medida (des)necessária?. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, s.p., 2020.

ARRETCHE, M. Dossiê federalismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 7-8, jun. 2005.

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

ARRETCHE, M. Transferências fiscais no Brasil. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (orgs.). **A Carta: para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019. pp 53-81.

CANELLO, J. **Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais**. Tese (doutorado em direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2016.

G1. RJ restringe linhas intermunicipais de ônibus e isola Região Metropolitana para conter coronavírus. **G1**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/17/rj-restringe-linhas-intermunicipais-de-onibus-e-isola-regiao-metropolitana-para-conter-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GEMIGNANI, D. Amianto: a relação entre normas gerais e competência concorrente suplementar — condomínio legislativo e direitos humanos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 55, pp. 39-84, 2019.

GINSBURG, T.; VERSTEEG, M. The bound Executive: emergency powers during the pandemic. **Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper**, n. 2020-52, 2020; **University of Chicago Public Law Working Paper**, n. 747, 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3608974>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, pp. 2-18, jan.-jun. 2014.

MAUÉS, A. M. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: os casos de Espanha e Brasil. In: _____ (org.). **Federalismo e Constituição: estudos comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. pp. 47-81.

MAUÉS, A. M.; FADEL, A. P. A repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro: uma análise da jurisprudência do STF (2013-2017). In: BOLONHA, C. et al. (orgs.). **Federalismo: desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. pp. 35-52.

OLIVEIRA, V. E. D. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 78, 223-50, 2009.

OLIVEIRA, F. L. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 28, n. 1, 105-33, 2016.

RANGEL, H. et al. Judicialização do federalismo e federalismo formal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 217-50, 2016.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 105-21, 2005.

Notas

1. Professores do Insper.
2. Arretche, 2019; Souza, 2000.
3. Almeida, 2005.
4. Ibid., p. 130.

5. Ibid., p. 91-92.
6. Arretche, 2012, p. 17.
7. Arretche, 2005.
8. Lotta et al., 2014.
9. Canello, 2016.
10. Ibid.
11. Oliveira, 2016.
12. Oliveira, 2009.
13. Werneck Vianna et al., 2007.
14. RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux.
15. A ministra Rosa Weber foi a única vencida.
16. Ver pp. 35-36 do acórdão.
17. Ver pp. 40-41 do acórdão.
18. Tese de repercussão geral: “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (Art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.
19. Maués, 2012; Rangel et al., 2016.
20. Ver ADIs 2396-9/MS e 2656-9/SP.
21. Gemignani, 2019.
22. Maués e Fadel, 2018, pp. 38-44.
23. Ibid., p. 51.
24. Canello, 2016.
25. Ginsburg e Versteeg, 2020.
26. Ficam de fora da presente análise as medidas adotadas pelo Judiciário, por provocação do Ministério Público ou da sociedade civil, nos âmbitos municipal e estadual, que não ocorreram como política ou decisão deliberada de governos e legislaturas locais (por exemplo, a decretação judicial de *lockdown* em São Luís e outros municípios do Maranhão) (Alves et al., 2020).
27. G1, 2020.
28. Pozen e Schepele, 2020.
29. Nesse sentido, o ministro Alexandre de Moraes observa: “Lamentavelmente [...] na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade”.

11. A gestão pública vigilante

Marcelo Marchesini da Costa¹

Gabriela Lotta²

Agradecemos os comentários de Laura Muller Machado, Ricardo Paes de Barros, João Bachur e Sandro Cabral. Como de praxe, os autores se responsabilizam por qualquer equívoco do texto.

É evidente que a pandemia de covid-19 trouxe importantes consequências para indivíduos e organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos no mundo todo. Este capítulo discute suas consequências para a gestão pública brasileira, a partir de eventos ocorridos durante os seis primeiros meses da pandemia. Inicialmente, analisa-se a natureza das mudanças na gestão pública no cenário pós-covid-19, bem como suas possíveis causas. Em seguida, detalham-se três aspectos que evidenciam essa nova caracterização da gestão pública: o aumento da aquisição e do uso de dados populacionais, a crescente autonomia da burocracia em arranjos de governança e o destaque da burocracia de nível de rua. Por fim, apresentam-se duas recomendações — o desenvolvimento de sistemas de políticas públicas com arranjos colaborativos e controle social, além da valorização e contínua capacitação dos servidores públicos — com o intuito de potencializar consequências positivas e minimizar aspectos negativos da mudança na gestão pública brasileira pós-covid-19.

1. Conflito político, crise de confiança e desafios

Combater a crise provocada pela pandemia de covid-19 é um desafio sem precedentes para qualquer governo no mundo. No caso do Brasil, entretanto, essa situação foi agravada por um conflito político intenso entre

governo federal e governos subnacionais, além do persistente contexto de polarização social resultante dos eventos políticos dos últimos anos. Os primeiros meses de 2020 explicitaram para a população divergências entre as lideranças políticas responsáveis pela coordenação das ações de combate à pandemia no Brasil. O presidente da República, contrariando as orientações das autoridades sanitárias do mundo todo, inclusive de seu próprio ministro da Saúde no início da pandemia, minimizou a gravidade da crise, pedindo para as pessoas continuarem suas atividades cotidianas. Governadores e prefeitos adotaram posições e políticas variadas, indo da imposição do isolamento social até o alinhamento com a posição do presidente.

Nesse contexto, a burocracia pública foi, em grande medida, responsável por operacionalizar essas decisões conflitantes. A gestão pública brasileira precisou, portanto, responder ao desafio da crise em um cenário de restrição fiscal agravada pela pandemia, minimizando os erros de condução e omissões e conflitos das lideranças políticas, e em meio a grandes desconfiças do sistema político e da população. Usando a discricionariedade que lhe é inerente,³ a burocracia reagiu a decisões políticas que não tinham fundamento, viabilidade ou suporte político e social, ajustando-as e por vezes alterando significativamente o sentido das políticas. Seriam essas ações exemplos indesejados da insubordinação da burocracia ao sistema político ou legítimas manifestações de desobediência civil a governos disfuncionais? Dependendo do olhar, as duas interpretações são aceitáveis. A necessidade de responder a um cenário de emergência deu à burocracia a oportunidade de ganhar poder e, aos políticos eleitos, a de reagir, confrontando e procurando controlar grupos de servidores públicos “insubordinados”.⁴

É importante destacar que, nesse quadro de conflitos, a gestão pública tende a se fragmentar, com diferentes órgãos e burocracias se alinhando a determinadas lideranças políticas, conforme seus próprios interesses, valores e lógicas de ação. Parte da polícia de São Paulo, por exemplo, indicou que não seguiria as ordens do governador – seu comandante em chefe, em última instância – caso houvesse a

determinação de prender quem desobedecesse às orientações de isolamento social.⁵ Por outro lado, agentes comunitárias de saúde têm respondido localmente à pandemia, a despeito da falta de orientações claras do Ministério da Saúde.⁶

A fragmentação e a desconfiança entre o sistema político e a administração, e também no interior da própria burocracia, reforçam o aspecto de vigilância da gestão pública. A importância de considerar as características dessa gestão pública vigilante reside tanto no seu reflexo sobre a qualidade dos serviços e políticas públicas implementados como em seu impacto na democracia. A pandemia intensificou crises preexistentes,⁷ reforçando as características da gestão pública vigilante. No entanto, tal situação poderá se prolongar enquanto o sistema político permanecer deteriorado.

2. Vigilância e democracia

O termo gestão pública vigilante é livremente inspirado no conceito de democracia vigilante (*monitory democracy*), desenvolvido por John Keane (2009). Segundo esse autor, a democracia vigilante seria o regime político que emergiu no pós-Segunda Guerra Mundial em diversos países como forma de proteger a democracia de abusos de poder que poderiam corromper os seus próprios fundamentos. Assim, os cidadãos e as organizações da sociedade civil passaram a ter um papel central no monitoramento e no questionamento das autoridades políticas, para além do momento de sua eleição.⁸ A pandemia de covid-19 acentuou crises,⁹ levando paralelamente a um ambiente de conflito e desconfiança com o sistema político. Isso fez com que a gestão pública brasileira desenvolvesse características como parte de um esforço para responder de forma legítima e eficiente aos desafios enfrentados pelos governos, por vezes se opondo às decisões de agentes políticos eleitos democraticamente.

A pandemia testa a possibilidade de um poder coercitivo do Estado no controle dos cidadãos e empreendimentos privados. Por outro lado, esse exercício de poder governamental é vinculado à legitimidade que

o Estado adquire ou perde junto à população para oferecer uma resposta à pandemia. Uma ação governamental percebida como efetiva, como no caso de Hong Kong,¹⁰ que salve vidas e proteja empregos e renda, pode reforçar a legitimidade estatal, ao passo que uma ação percebida como incompetente levará à perda de confiança nas instituições públicas. O agravante, no caso brasileiro, relaciona-se ao conflito entre governo federal e governos subnacionais, com orientações dissonantes e a falta de uma ação coordenada, que comprometem a legitimidade do governo como um todo. Nesse contexto, a gestão pública procura se preservar dos erros e do desgaste do sistema político.

Gestão pública vigilante, nesse sentido, é aquela que se antecipa a complexos problemas políticos, sociais e econômicos, procurando (a) contribuir para a solução de problemas públicos, de forma a manter a sua própria legitimidade, e (b) influenciar as tomadas de decisão do sistema político relativas a políticas públicas. Pode-se argumentar que tais elementos estão sempre presentes na atuação dos órgãos públicos, como relatado por Carpenter (2020), que analisou alguns exemplos norte-americanos durante o século XX. Porém, no contexto brasileiro pós-covid-19, houve uma drástica mudança de intensidade, fazendo com que esses elementos se sobrepusessem a outras características também usualmente presentes nas organizações públicas, como o respeito à hierarquia e o princípio da legalidade. Trata-se, portanto, de um possível legado da pandemia: novos princípios e valores podem passar a orientar as burocracias públicas, possibilitando maior amplitude de ação mesmo quando isso contraria as autoridades políticas. Assim, a gestão pública passa a se descolar ativamente de determinadas lideranças políticas para obter reconhecimento da sociedade, garantindo, a partir da reputação e da legitimidade, autonomia e apoio em torno de suas ideias.¹¹ Não faltam exemplos de como isso ocorreu na prática, como a divulgação de dados pelas secretarias de Saúde de estados e municípios, à revelia do governo federal;¹² a reação dos sistemas de saúde à defesa da cloroquina feita pelo presidente da República;¹³ e mesmo a possível resistência da

Polícia Militar de São Paulo à política de isolamento social,¹⁴ que teria contribuído para a não decisão sobre o *lockdown* no estado.

Os exemplos acima indicam potenciais benefícios e riscos inerentes ao desenvolvimento da gestão pública vigilante. Ao procurar evitar as más decisões políticas, agindo com maior autonomia e buscando reforçar a sua legitimidade direta perante a população, a burocracia pode beneficiar o público, mas também comprometer o funcionamento da democracia, já que o(a) político(a) eleito(a) democraticamente não teria capacidade de comandar a burocracia.

Três elementos apresentam-se como evidências centrais de que a pandemia nos aproximou de uma gestão pública vigilante: (1) aumento nas formas de aquisição e uso de dados populacionais; (2) incremento da autonomia da burocracia para arranjos de governança com organizações públicas e privadas; e (3) o papel destacado da burocracia de nível de rua. Cada um desses elementos possui potenciais benefícios e riscos para a sociedade, que serão explorados a seguir.

3. Aquisição e uso de dados populacionais

A nova forma de lidar com dados — tanto na obtenção como no uso — mostrou-se crucial para a resposta de determinados países à pandemia. A esse aspecto se aliam inovação e capacidades estatais. Há diversos exemplos internacionais, como o caso da Itália,¹⁵ cujo governo combinou testes em massa com aplicativos que permitem, com adesão voluntária, a identificação de contatos com pessoas que testaram positivo. Há também casos, como o chinês, de acesso a dados pessoais de forma compulsória, que levantam questionamentos sobre a segurança desses dados e seu uso para outras finalidades. Portanto, nesse aspecto, a resposta à covid-19 acelerou tendências latentes e preexistentes de inovação no uso de dados. Isso, por um lado, pode aprimorar processos governamentais, ou mesmo redefinir alguns serviços públicos.¹⁶ São evidentes os benefícios da inovação aliada à capacidade estatal para o

bom uso das informações. O isolamento focalizado em pessoas doentes ou que tiveram contato com vítimas da covid-19 permitiria a manutenção ou a retomada das atividades econômicas com grande agilidade.

Por outro lado, tal uso de dados pode representar uma ameaça às liberdades individuais. Na resposta brasileira à covid-19, um caso que se destacou foi o monitoramento da taxa de isolamento social feito pelo estado de São Paulo a partir de dados de provedores de serviços de telefonia celular.¹⁷ Tal iniciativa gerou questionamentos sobre o tipo específico de dados que seriam acessados pelo governo e os usos dessas informações. Mesmo que o objetivo inicial seja meritório, uma vez iniciado o compartilhamento há um risco grande de não se conseguir interromper a utilização desses dados populacionais, com fins muito variados. O controle e o monitoramento político de determinados grupos são apenas um exemplo das potenciais consequências negativas do uso desses dados.

Mesmo iniciativas voluntárias podem trazer grande risco por seu potencial coercitivo. Há registro de prefeituras que começam a adotar aplicativos para que os estabelecimentos comerciais permitam apenas o ingresso de cidadãos identificados como “saudáveis” pelo sistema sanitário, com acesso direto a alguns indicadores de saúde dos indivíduos.¹⁸ Isso pode gerar novas formas de preconceito e discriminação. Por exemplo, portadores de doenças crônicas podem ser estigmatizados e proibidos de acessar alguns estabelecimentos comerciais.

Ainda que as decisões relevantes sobre aquisição e uso de dados envolvam os agentes políticos do governo, os processos e ações cotidianos são conduzidos pela burocracia. É ela que pode aprimorar processos e também evitar abusos políticos ou comerciais cometidos a partir dos dados obtidos. A lição que fica da experiência dos meses iniciais da pandemia é a necessidade de combinar agilidade no uso e no compartilhamento de dados entre os órgãos públicos, com processos de conhecimento público, bem definidos e com responsáveis identificados, para proteger os dados individuais de quaisquer usos políticos ou comerciais indevidos, além de garantir os direitos e a privacidade dos cidadãos.

4. Autonomia da burocracia para arranjos de governança

Quanto aos arranjos de governança, a covid-19 evidenciou que nenhum governo é capaz de lidar isoladamente com uma situação complexa como essa. A literatura já vinha há algum tempo enfatizando a existência de *wicked problems*, difíceis de definir e solucionar isoladamente na gestão pública.¹⁹ Na verdade, a importância da intersetorialidade e de lideranças capazes de articular esses arranjos já era amplamente difundida na academia antes da pandemia.²⁰ O desafio inicial é mobilizar e articular atores públicos e privados para lidar com problemas complexos e mal definidos. Nesse sentido, destacam-se como requisitos para a colaboração: a necessidade de condições institucionais adequadas; a definição inicial apropriada dos objetivos dos arranjos, processos e estruturas; lideranças comprometidas; e formas de acompanhar resultados que sejam monitoradas constantemente.²¹ No entanto, um aspecto pouco enfatizado na literatura, e que a pandemia revelou no Brasil, é que, após a mobilização e a articulação iniciais, com processos bem definidos, a burocracia é capaz de manter relacionamentos e conduzir ações com grande autonomia em relação ao sistema político.

Talvez uma das poucas vantagens do Brasil no enfrentamento à covid-19 foi poder contar com o Sistema Único de Saúde (SUS), que possibilitou parte das condições para a colaboração entre as diferentes administrações públicas e dessas com entes privados. É fato que conflitos entre as lideranças políticas comprometem o pleno aproveitamento desses arranjos de governança, com a definição de objetivos divergentes e a falta de medidas claras para orientar a população e estabelecer processos adequados para o trabalho da gestão pública. Ainda assim, a gestão pública foi responsável por operacionalizar muitos acordos com atores privados para o enfrentamento da pandemia. Também foi a gestão pública, por meio do SUS e de sua burocracia, que tem algum grau de autonomia, que conferiu certa consistência ao sistema, minimizando as más decisões políticas. No entanto, é impossível implementar estratégias inovadoras e de larga escala apenas com a mobilização da

burocracia, ainda mais dadas as restrições fiscais e o enfraquecimento do SUS nos últimos anos. Assim, o Brasil não seguiu as políticas bem-sucedidas de outros países, como a realização de testes em larga escala ou o rastreamento de contatos das pessoas contagiadas pela covid-19. Tampouco conseguiu aproveitar integralmente todo o potencial de prevenção que o SUS, com sua ampla capilaridade no país, poderia ter gerado. Nesse caso, a burocracia do Ministério da Saúde, sozinha, não conseguiu garantir continuidade de resposta ao SUS.

Se arranjos de colaboração malsucedidos ou limitados, como no caso brasileiro, comprometem a resposta ao problema público em questão, há outros riscos associados a tais arranjos e à sua evolução mais recente. Ações que envolvem diversas organizações públicas e privadas tendem a dificultar a *accountability* — a identificação dos responsáveis e a prestação de contas dessas iniciativas.²² Quem é responsável, por exemplo, por eventuais problemas de gestão em hospitais de campanha geridos por organizações sociais? Quem é responsável pelo não pagamento de profissionais de saúde contratados por essas organizações para atuarem no SUS? A flexibilidade dos mecanismos de parceria oferece riscos para os gestores públicos e os atores políticos, que podem vir a ser responsabilizados por eventuais suspeitas de desvios e mau uso de recursos por parte dos parceiros privados. Fica a lição de que arranjos institucionais colaborativos bem estruturados podem garantir que a burocracia aja independentemente das decisões políticas, garantindo uma resposta mínima a problemas públicos complexos. Mas, sem uma liderança política comprometida com o processo, esses arranjos são limitados na sua capacidade de inovação e no seu alcance.

5. Burocracia de nível de rua

Por fim, o terceiro aspecto da gestão pública vigilante se relaciona com o destaque recebido pela burocracia de nível de rua. Desde a ação de médicas e enfermeiras no tratamento da doença, passando pela ação

de policiais na orientação e no controle da população em situações de *lockdown*, até a orientação de profissionais da assistência para a concessão do benefício emergencial, a resposta à covid-19 evidenciou a centralidade de certas categorias profissionais do setor público que mantêm contato direto com a população. Essa centralidade se dá tanto no tratamento direto da doença como nos cuidados necessários para diminuir as consequências negativas da pandemia e do isolamento, especialmente para populações mais vulneráveis.

No Brasil, essas categorias atuaram durante a pandemia em grande medida sem estrutura e orientações claras, devido ao contexto de forte restrição fiscal e aos conflitos políticos mencionados anteriormente — o que aumentou a sua exposição à doença. Esses profissionais tiveram que atuar em um contexto de baixo suporte e treinamento, escassez de recursos — inclusive de equipamentos de proteção individual — e aumento de demanda. O conflito entre os líderes políticos atingiu esses profissionais — seja através do aumento da hostilidade a profissionais de saúde, por exemplo, ou da recusa de ações de *enforcement* para o *lockdown* por parte de policiais. A falta de orientações claras e o conflito político podem, por um lado, aumentar a discricionariedade desses profissionais, deixando-lhes a escolha do que fazer e de quem seguir — o que foi claro no caso dos policiais.²³ Mas a ambiguidade e o conflito também podem aumentar a incapacidade de ação,²⁴ especialmente quando o ambiente coloca risco físico aos profissionais no desenvolvimento de seu trabalho. Esse foi o caso, entre outros, de profissionais da saúde e da assistência social.

Embora parte da literatura ressalte a autonomia, a alta discricionariedade e o baixo controle das burocracias de nível de rua, o caso brasileiro mostra que um ambiente de conflitos e de falta de orientações pode tanto minimizar as más decisões políticas como acirrar os conflitos entre a burocracia e os dirigentes políticos eleitos ou, ainda, inviabilizar a capacidade de exercício dos cuidados necessários em tempos de pandemia. A lição, neste caso, é que a burocracia de nível de rua é

crucial para a resposta adequada a grandes emergências, mas deve haver estrutura, processos e orientações claras para a sua ação, sob o risco de subaproveitamento.

6. Recomendações

As tensões entre política e administração são um tema clássico nos estudos sobre gestão pública. A defesa da estrita separação entre os políticos eleitos, responsáveis por tomar decisões e supervisionar seu cumprimento, e uma burocracia que simplesmente implementa essas ações²⁵ há muito tempo perdeu espaço no debate acadêmico para a posição que reconhece a natureza política da própria gestão pública.²⁶ As questões que preocupam e estão presentes nas três características da gestão pública vigilante apontadas acima são como e para quem a gestão pública deve prestar contas. Como contribuição ao debate, propõe-se responder a esse desafio de duas formas: (A) desenvolvendo sistemas de políticas públicas com arranjos colaborativos e controle social e (B) valorizando e capacitando continuamente os servidores públicos.

6.1. O desenvolvimento de sistemas de políticas públicas com arranjos colaborativos e controle social

Como apontado acima, em um contexto de conflito político e demandas urgentes, a burocracia tende a agir com mais autonomia e a exercer a discricionariedade, inclusive como forma de contrariar decisões de agentes políticos. É importante que isso ocorra, de modo a não atrasar ações necessárias. Porém, é preciso institucionalizar processos de controle social e transparência para que se saiba quem tomou cada decisão relevante e como ela está sendo operacionalizada. Já há avanços institucionais importantes nesse sentido, como a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.527/2011), mas é preciso melhorar o detalhamento dos arranjos e das responsabilidades entre os diferentes entes da federação, inclusive nos

aspectos financeiros de diferentes áreas setoriais das políticas públicas. Há avanços na saúde com o SUS, na educação com o Fundeb e na assistência social com o SUAS. Porém, setores como meio ambiente, cultura, segurança pública e infraestrutura, entre outros, ainda sofrem com a falta de uma política mais integrada, que reduza desigualdades. Uma definição mais robusta de papéis, objetivos e responsabilidades também diminui a chance de decisões políticas *ad hoc*, que desmontam políticas construídas com muito esforço por diferentes setores da sociedade. O desmonte de ministérios fundamentais e a falta de políticas para áreas como a cultura são exemplos do estrago que pode ser feito.

É importante destacar que uma estrutura melhor e a definição de arranjos federativos para políticas públicas não precisam advir necessariamente da vinculação de recursos. Vincular recursos para determinadas áreas não necessariamente resolve grandes problemas, como o exemplo da educação pública no Brasil indica. É, sim, necessário apontar quais são as formas de financiamento para as políticas públicas. E, acima de tudo, é preciso organizar arranjos institucionais que integrem distintos setores, diferentes poderes governamentais e atores não estatais na construção conjunta de políticas. Assim, diferentes formas de incentivo para a iniciativa privada e para a ação da gestão pública eficiente podem existir para viabilizar as políticas públicas. Além disso, a participação e o controle sociais são fundamentais. Todo o conhecimento acumulado sobre reuniões e trabalho remotos durante a pandemia pode ser utilizado para novas formas de orçamento e planejamento participativos. Também pode ser potencializado o aprendizado com os gabinetes de crise experimentados por vários governos estaduais e municipais durante a pandemia.

6.2. *A valorização e a contínua capacitação dos servidores públicos*

Uma vez que os burocratas sempre irão exercer escolhas que influenciam as políticas públicas, e considerando-se que na gestão pública

vigilante essa influência é ainda mais pronunciada, é preciso buscar que essa burocracia faça escolhas adequadas. E o que seria adequado? Há duas possibilidades para responder a essa questão, e ambas devem ser consideradas. Em primeiro lugar, é preciso que essa burocracia compartilhe características e valores com a sociedade, para que faça escolhas próximas às que a sociedade faria. Essa é a proposta da teoria da burocracia representativa, que pressupõe que os resultados são mais legitimamente aceitos pela sociedade quando a burocracia possui diversidade racial, de gênero e classe social, além de outras características identitárias semelhantes à participação dos diferentes grupos na sociedade.²⁷ Apesar da falta de dados sobre a composição da burocracia brasileira, dados preliminares indicam um perfil predominantemente branco e masculino, sobretudo nos cargos hierárquicos mais elevados.²⁸ É preciso avançar na direção de uma burocracia mais representativa da sociedade brasileira, apesar de isso não resolver grande parte dos problemas e desigualdades estruturais em nosso país.²⁹

Além de diversificar a composição identitária da burocracia, é urgente qualificá-la e valorizá-la. A gestão de pessoas no setor público enfrenta grandes limitações, que se iniciam já na forma de seleção. O concurso público como aplicado atualmente é uma forma ruim, demorada e cara de seleção. É preciso ter maior flexibilidade para os processos seletivos, assim como debater abertamente a possibilidade de desligamento de servidores com desempenho incompatível com o seu papel público. Novamente, o controle social é importante para evitar desvios, tanto nas demissões como em um processo de contratação mais ágil, que possibilite identificar efetivamente a adequação de perfil entre candidatos e vagas existentes. No exercício profissional, no entanto, é preciso promover atualização e qualificação permanentes, que sejam adequadamente recompensadas. Além disso, é necessário realizar ações para a valorização dos profissionais da administração pública perante a sociedade. Uma ação nesse sentido é o aprimoramento da comunicação com a mídia e com a sociedade em geral, esclarecendo e prestando contas das ações da gestão pública.

7. Considerações finais

Este capítulo analisou mudanças relevantes na gestão pública brasileira no contexto pós-covid-19. Em função da polarização social, dos conflitos políticos e da pressão da sociedade por respostas aos grandes desafios, a gestão pública no Brasil assumiu um aspecto vigilante, procurando se preservar e manter sua legitimidade e reputação perante sociedade. Essa característica da gestão pública pode ser benéfica por viabilizar ações a despeito da indisposição política, mas também pode gerar riscos à democracia caso o ganho de poder da burocracia ocorra em detrimento dos políticos eleitos.

Afinal, é positivo ou não ter uma gestão pública vigilante? A resposta é sim. É importante que a gestão pública se posicione e exerça a sua discricionariedade, até mesmo contrariando políticos eleitos, *quando os governos indicarem sinais de disfuncionalidade*. Aqui está a questão crucial: as burocracias não devem contrariar os governos sempre que discordam de suas posições. Serão apresentadas, por esse motivo, recomendações de controle sobre a burocracia e a qualificação dos servidores, como formas de evitar esse risco. No entanto, quando os governos não cumprem com suas funções mínimas e obrigatórias para resolver problemas públicos complexos e urgentes, a burocracia pode e deve contribuir para que medidas adequadas sejam postas em prática. O abuso no emprego da discricionariedade pela burocracia, no entanto, pode levar a um delicado quadro de fragmentação da autoridade. A resposta do sistema político pode agravar o problema, caso gere mais centralização e leve à adoção de medidas autoritárias pelos agentes políticos.

Conflitos entre políticos e burocracia podem levar a regimes de exceção. É possível que outros países observem uma tendência semelhante à brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, repete-se o conflito aberto entre presidente e governadores. É necessário, portanto, recorrer ao conceito que inspira este ensaio: uma democracia vigilante. As organizações da sociedade civil, inclusive com a participação de

servidores públicos, precisam auxiliar a aprofundar a democracia, de forma a retomar o rumo de uma relação harmônica e equilibrada entre os agentes políticos e a burocracia.

Referências

ADORNO, L.; TAJRA, A. Secretário troca comandante da Rota crítico a Bolsonaro e alinhado a Doria. **UOL**, 27 maio 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/27/secretario-troca-comandante-da-rota-critico-a-bolsonaro-e-alinhado-a-doria.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative public management: new strategies for local governments**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

ALCADIPANI, R. et al. Street-level bureaucrats under covid-19: police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, Abingdon, v. 42, n. 3, pp. 394-403, 2020.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BEHLING, V. Venâncio implanta plataforma inovadora de mapeamento de pessoas positivadas para o Covid-19. **Município de Venâncio Aires**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://www.venancioaires.rs.gov.br/noticias/05-2020/2643-venancio-implanta-plataforma-inovadora-de-mapeamento-de-pessoas-positivadas-para-o-COVID-19>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRANDÃO, M. Congresso usará dados de covid-19 fornecidos por secretarias de Saúde. **Agência Brasil**, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/congresso-usara-dados-de-COVID-19-fornecidos-por-secretarias-de-saude>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. Designing and implementing cross sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, Lahore, v. 75, n. 5, pp. 647-63, 2015.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Princeton: Princeton University Press, 2020.

CARRARETTO, G. Estado suspende o uso de cloroquina no tratamento à Covid-19. **A Gazeta**, Vitória, 29 maio 2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/estado-suspende-o-uso-de-cloroquina-no-tratamento-a-COVID-19-0520>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

CAVALCANTE, P. O.; LOTTA, G. O. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CHABBA, S. Coronavirus tracking apps: how are countries monitoring infections?. **Deutsche Welle**, 27 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/coronavirus-tracking-apps-how-are-countries-monitoring-infections/a-53254234>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

COWLING, B. J. et al. Impact assessment of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease 2019 and influenza in Hong Kong: an observational study. **The Lancet Public Health**, Londres, v. 5, n. 5, pp. 279-88, 2020.

CONGRESSO EM FOCO. Servidor que criticar órgão em que atua nas redes sociais deve ser punido, diz CGU. **Congresso em Foco**, 29 jul. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/servidor-que-criticar-orgao-em-que-atua-nas-redes-sociais-deve-ser-punido-diz-cgu/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, Londres, v. 94, n. 1, pp. 146-66, 2016.

FERLIE, E. et al. Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution?. **Public Administration**, Londres, v. 89, n. 2, pp. 307-24, 2011.

FREITAS, C. Secretaria da Saúde do Ceará passa a não recomendar cloroquina contra Covid-19. **G1**, 26 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/05/26/secretaria-da-saude-do-ceara-passa-a-nao-recomendar-cloroquina-contra-COVID-19.ghtml>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

GOMES, H. S. Sem avisar, SP iniciou monitoramento de celular antes de acordo formal. **Tilt**, UOL, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/05/13/sem-avisar-sp-iniciou-monitoramento-22-dias-antes-de-acordo-formal.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

KEANE, J. **Vida e morte da democracia**. Lisboa: Edições 70, 2009.

KELLY, M. Theories of justice and street-level discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 4, n. 2, pp. 119-40, 1994.

LOTTA, G. et al. Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. **The Lancet**, Londres, v. 396, n. 10248, pp. 365-66, 2020.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, pp. 145-74, 1995.

MELO, C.; CABRAL, S. A grande crise e as crises brasileiras: o efeito catalizador da Covid-19. **Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 14, n. 39, pp. 3681-88, 2020.

- MOSHER, F. C. **Democracy and the public service**. Nova York: OUP, 1968.
- RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G.; JACKSON, K. Representative bureaucracy, race, and policing: a survey experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 28, n. 4, p. 506-18, 2018.
- ROMZEK, B. et al. Informal accountability in multisector service delivery collaborations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Londres, v. 24, n. 4, pp. 813-42, 2014.
- VALENTE, R. Ação sigilosa do governo mira professores e policiais antifascistas. **UOL**, 24 jul. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/24/ministerio-justica-governo-bolsonaro-antifascistas.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2020.
- WALDO, D. **The administrative state: a study of the political theory of American public administration**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1948.
- WILLEMS, T.; VAN DOOREN, W. Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelas, v. 77, n. 3, pp. 505-30, 2011.
- WILSON, W. The study of public administration. **Political Science Quarterly**, Nova York, v. 2, n. 2, pp. 197-222, 1887.

Notas

1. Professor do Insper.
2. Professora da FGV-EAESP.
3. Kelly, 1994; Waldo, 1948.
4. Ver, por exemplo, Congresso em Foco, 2020, e Valente, 2020.
5. Alcadipani et al., 2020.
6. Lotta et al., 2020.
7. Melo e Cabral, 2020.
8. Keane, 2009.
9. Melo e Cabral, 2020.
10. Cowling et al., 2020.
11. Carpenter, 2020.
12. Ver Brandão, 2020.
13. Ver Freitas, 2020, e Carraretto, 2020.

14. Ver Adorno e Tajra, 2020.
15. Para um resumo das ações de monitoramento de alguns países, ver Chabba, 2020.
16. De Vries, Bekkers e Tummers, 2016.
17. Ver Gomes, 2020.
18. Ver, por exemplo, Behling, 2020.
19. Ferlie et al., 2011.
20. Agranoff e McGuire, 2004; Bryson, Crosby e Stone, 2015.
21. Bryson, Crosby e Stone, 2015.
22. Romzek et al., 2014; Willems e Van Dooren, 2011.
23. Alcadipani et al., 2020.
24. Matland, 1995.
25. Wilson, 1887.
26. Waldo, 1948.
27. Mosher, 1968; Riccucci e Van Ryzin; Jackson, 2018.
28. Cavalcante e Lotta, 2015.
29. Almeida, 2019.

12. As lições aprendidas com a resposta do sistema de saúde

Elize Massard da Fonseca¹

Francisco Inácio Bastos²

1. Introdução

A pandemia de covid-19 constitui hoje o maior desafio para a saúde global. Entender como os sistemas de saúde têm respondido a essa emergência de saúde pública é central, uma vez que a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece que as pandemias em curso (covid-19, HIV/Aids e hepatite C) ou por (re)emergir estão em expansão e que é importante prevenir — se possível, eliminar — os processos que as determinam, e não apenas responder a doenças de forma individualizada.³

O Sistema Único de Saúde (SUS) constitui um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo.⁴ Porém, sua capacidade de resposta em situações de crise de saúde pública, como pandemias, difere da gestão do sistema de saúde em condições normais. Em casos de emergência sanitária, os países devem estar aptos a responder rapidamente aos desafios de flexibilizar a capacidade instalada (leitos, equipamentos, insumos), os recursos humanos e a aquisição de medicamentos, entre outros, a fim de responder às necessidades dos pacientes e populações sob risco.⁵ Em meados dos anos 2000, o Brasil aderiu prontamente ao Regulamento Sanitário Internacional da OMS, que estabeleceu normas para o controle de doenças infectocontagiosas, quarentenas e suas possíveis consequências.⁶ Além disso, de acordo com o Global Health Security Index, que classifica a preparação dos países para lidar com crises de

saúde pública — valendo-se de seis dimensões e 34 indicadores —, o Brasil obteve o melhor *score* na América Latina (59,7/100,0).⁷

O SUS tem um histórico bem-sucedido de combate a doenças infecciosas, com uma das mais altas taxas de cobertura de imunizações do mundo e exitosas respostas às epidemias de HIV/Aids, influenza H1N1 e zika.⁸ Porém, apesar da experiência acumulada no enfrentamento de doenças emergentes, o Brasil tem adotado ações controversas em resposta à covid-19. As medidas sanitárias têm sido lideradas pelos governadores, por vezes sem o aval do chefe do Executivo federal.⁹

Apesar dos conflitos políticos, é possível identificar limitações e ações relevantes do sistema de saúde na resposta à pandemia de covid-19. Este capítulo trata das lições aprendidas pelo SUS com a pandemia, particularmente com relação à capacidade de vigilância em saúde; às ações de ciência, tecnologia e inovação em saúde; e ao desenho de políticas baseadas em evidências, com ênfase na participação dos governos subnacionais no controle à covid-19. O capítulo apresenta ainda uma série de recomendações para aperfeiçoar a capacidade do SUS em lidar com emergências em saúde pública.

A análise se baseia em dados coletados entre janeiro e julho de 2020, que incluem documentos de governo, artigos de jornal, arquivos de vídeo das coletivas de imprensa do Ministério da Saúde (MS) e entrevistas concedidas por informantes-chave em diferentes mídias, bem como publicações científicas. Além disso, os autores do presente capítulo possuem mais de duas décadas de experiência com políticas públicas para o controle de doenças infecciosas, como HIV/Aids e hepatite C.

2. Emergências em saúde pública requerem uma rápida ação estatal e um efetivo sistema de vigilância epidemiológica

Além da ação estatal e de um sistema de vigilância epidemiológica, emergências em saúde pública requerem laboratórios capazes de identificar doenças emergentes e um sistema de saúde com agilidade

para implementar as ações de controle necessárias.¹⁰ O Brasil conta com um sólido sistema de vigilância em saúde, balizado na Constituição de 1988. Ampliou-se o conceito de vigilância para além das doenças transmissíveis, incluindo também doenças não transmissíveis e outros agravos em saúde, como violência e acidentes. O sistema de vigilância em saúde no país ganhou capilaridade na década de 1990, com a descentralização das ações e recursos de saúde para estados e municípios.¹¹ Além disso, através do VIGISUS, acordo de cooperação da Fundação Nacional de Saúde com o Banco Mundial (1998-2010), foi possível desenvolver infraestrutura e capacidade técnica nos estados e municípios para realizar ações de vigilância em saúde.¹² Por fim, a criação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), em 2003, permitiu melhorar a coordenação das ações de vigilância em saúde, da epidemiologia de doenças transmissíveis e não transmissíveis, e dos programas de prevenção e controle de doenças, bem como de vigilância em saúde ambiental.¹³

Em 2003, o Brasil desenvolveu seu primeiro Plano de Contingência para Pandemia de Influenza por ocasião da epidemia de gripe aviária. Esse plano foi importante para fortalecer tanto a rede de laboratórios como a rede de alerta a emergências de saúde pública, bem como para estimular o investimento no desenvolvimento de uma vacina para influenza no país.¹⁴ A emergência/reemergência de doenças infecciosas como gripe aviária, H1N1 e zika, ocasião em que o papel da vigilância epidemiológica é central, tem colocado à prova a capacidade do SUS em responder a sucessivas crises de saúde pública.

Portanto, quando a epidemia de covid-19 chegou ao país, já existia uma sólida infraestrutura de vigilância em saúde. Antes mesmo de o primeiro caso ser diagnosticado no Brasil, a SVS desenvolveu uma série de iniciativas em concordância com as regras do Regulamento Sanitário Internacional. Artigos publicados por gestores do MS descrevem essas ações, como a harmonização do planejamento e a organização das atividades de resposta à pandemia, além do monitoramento das

iniciativas internacionais, da declaração do país em Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e da criação de boletins epidemiológicos específicos.¹⁵

A vigilância epidemiológica da influenza no Brasil avançou no sentido de integrar diferentes ações, como a criação de unidades-sentinela para monitoramento da síndrome gripal, o acompanhamento de internações e mortalidade por influenza e pneumonia etc.^{16 17} Portanto, o país dispõe de bancos de dados atualizados diariamente, que são fundamentais para informar políticas públicas. Os casos são notificados através do SIVEP-Gripe (Sistema das Unidades Sentinela) e SINAN Influenza Web (Sistema dos casos internados e óbitos por SRAG). As amostras são encaminhadas para os Laboratórios Centrais de Saúde Pública dos estados e/ou os três Laboratórios de Referência para Influenza (RJ, PA e SP). Além disso, atualmente o país conta também com o SINAN Influenza, que agiliza a notificação dos casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG). Inicialmente, o MS criou um portal para atualizar diariamente os números de casos confirmados e óbitos por covid-19. Entrevistas coletivas foram realizadas quase diariamente, garantindo transparência e agilidade na divulgação da situação epidemiológica e de orientações à população.¹⁸ A partir de maio, essas ações foram reconfiguradas e, uma vez que a alimentação desses sistemas de informação é realizada a partir dos dados dos governos subnacionais, um consórcio de órgãos de imprensa passou a compilar os dados e divulgá-los para a população de forma complementar aos dados divulgados pelo MS.¹⁹

Portanto, um dos legados da epidemia de covid-19 para o sistema de saúde foi ressaltar a importância de um sistema de vigilância em saúde efetivo e descentralizado para que o país seja capaz de compreender com agilidade a situação epidemiológica com fins de diagnóstico e monitoramento, visando informar políticas públicas e garantir a transparência dos dados para a população.

3. Ações de ciência, tecnologia e inovação em saúde podem contribuir para soluções inovadoras durante períodos de crise de saúde pública

Um dos aspectos mais relevantes da resposta do Brasil à covid-19 é a capacidade de desenvolver ações de ciência, tecnologia e inovação em saúde, o que permite formular soluções inovadoras para responder à pandemia. Cientistas brasileiros conseguiram sequenciar o vírus apenas dois dias após a identificação do primeiro caso de covid em São Paulo.²⁰ O sequenciamento do material genético do vírus não apenas permite rastrear sua origem, mas também contribui para a elaboração de kits de diagnóstico e informa pesquisas para a produção de vacinas. Além disso, o MS, em colaboração com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), lançou uma chamada pública para projetos de pesquisa sobre a covid-19.²¹ As fundações estaduais de pesquisa, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), também disponibilizaram recursos para financiar projetos sobre o tema. Embora esses recursos estejam aquém dos financiamentos internacionais, são iniciativas relevantes que fomentam estudos de pesquisadores brasileiros. A título de exemplo, a União Europeia levantou mais de 9 bilhões de euros para pesquisa em covid-19;²² o Canadá, incluindo suas províncias, mais de 100 milhões de dólares,²³ ao passo que, até o momento, o financiamento de chamadas específicas para a covid-19 no CNPq e na Fapesp soma aproximadamente 73 milhões de reais (12,8 milhões de dólares).²⁴

Em consequência da expansão da covid-19, o Brasil passou a integrar diversos ensaios clínicos de vacinas.²⁵ Esses estudos contam com a ativa participação de equipes de pesquisa brasileiras e permitem o acesso dos cientistas brasileiros a estudos na fronteira da imunologia.

Por fim, e não menos importante, deve-se mencionar a capacidade dos laboratórios públicos brasileiros de realizar transferência de tecnologia e produção na área de vacinas.²⁶ O MS tem estimulado o alinhamento da política de saúde com as ações para o desenvolvimento

científico e tecnológico do setor produtivo de medicamentos.²⁷ As iniciativas para o Complexo Industrial da Saúde (CIS) consistem no incentivo à transferência de tecnologia de empresas multinacionais de pesquisa em medicamentos para indústrias nacionais e à coordenação com outras pastas ligadas à ciência e tecnologia (C&T). As iniciativas de política de saúde, aliadas à política industrial, respondem diretamente às necessidades do sistema de saúde no Brasil.²⁸ Essas ações resultam menos da agenda partidária do Executivo federal do que da transformação gradual das políticas de saúde, apoiada pelos esforços contínuos dos profissionais da área dentro da burocracia federal.²⁹

No contexto dessas ações, a Fundação Oswaldo Cruz, através do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), estabeleceu um acordo de transferência de tecnologia com a AstraZeneca/ Universidade de Oxford para a produção de 30 milhões de unidades de uma vacina em fase três de ensaio clínico.³⁰ O contrato de encomenda tecnológica foi uma importante inovação organizacional de aquisição de insumos em um momento de crise de saúde pública, pois permite o compartilhamento dos riscos e benefícios dessa iniciativa. O MS se comprometeu com a aquisição do produto ainda sem aprovação da vigilância sanitária e sem a comprovação científica final de sua eficácia. Concluída a fase três (com efetiva base populacional) do ensaio clínico, a população brasileira terá acesso ágil à vacina contra covid-19 (a custo acessível para o SUS).

Além disso, o estado de São Paulo, através do Instituto Butantan — laboratório com expressiva capacidade de produção de vacinas —, assinou um acordo para a produção local da vacina da empresa chinesa Sinovac. O Butantan participa dos ensaios clínicos, e o acordo prevê a transferência de tecnologia para a produção da vacina — o que compreende a construção de uma nova fábrica, que permitirá que o instituto seja um fornecedor para países da América do Sul.³¹

A segunda importante lição aprendida pelo SUS com a covid-19 foi reconhecer a importância da capacidade de pesquisa e desenvolvimento

de produtos e serviços inovadores. Alinhar as necessidades do serviço de saúde, seja por novas vacinas ou por ventiladores pulmonares produzidos localmente, poderá evitar o desabastecimento em situações de crise. A capacidade do Brasil em desenvolver acordos de transferência de tecnologia, na realização de ensaios clínicos e na rápida adaptação das instituições de regulação de ética em pesquisa, foi fundamental para colocar o país em posição de vantagem na aquisição e na produção de vacinas para a covid-19.

4. Políticas baseadas em evidências são cruciais para mitigar emergências de saúde pública

A pandemia de covid-19 expôs fragilidades da resposta a emergências de saúde pública, particularmente na construção de políticas baseadas em evidências e na comunicação em saúde.³² Esse é um problema presente no Brasil e em outros países, como Estados Unidos, México e Suécia, que têm adotado ações controversas na resposta à crise.

O fato de a pandemia ter chegado ao Brasil dois meses após seu surgimento na China e sua disseminação pela Europa teria permitido ao país um tempo de aprendizado importante sobre as ações adotadas nesses contextos, bem como o conhecimento preliminar da doença. Apesar dessa vantagem comparativa, o governo federal, particularmente o presidente e alguns ministros, minimizaram a magnitude da crise, bem como optaram por promover ações com pouca (ou nenhuma) base científica.³³ Não é objetivo deste capítulo analisar as questões políticas envolvidas na resposta à covid-19, nem as motivações e interações entre os agentes políticos. Entretanto, é importante ressaltar que, ao adotar uma posição de negação da epidemia e promover medicamentos sem evidência científica, entre outras ações, o presidente Jair Bolsonaro estimulou a disseminação de informações opostas às orientações da OMS e de especialistas.³⁴ Até o momento não foram publicados estudos que mensurem o impacto das declarações do chefe do Executivo federal,

mas afirmações em dissonância com as instituições de saúde geram desinformação e conflito em um momento em que a comunicação efetiva e consistente é essencial.

Apesar dessa limitação, o MS divulgou uma série de iniciativas e ações de prevenção da transmissão da covid-19, entre elas a lavagem das mãos com água e sabão por 20 segundos ou sua higienização com álcool em gel, informações sobre “etiqueta respiratória”, como cobrir o nariz e a boca ao espirrar ou tossir, e esclarecimentos sobre a importância do distanciamento social, entre outras.³⁵ Os estudos sugerem que mudanças de comportamento como lavar as mãos e usar máscaras são um desafio para a educação e a comunicação em saúde.³⁶ As boas práticas de comunicação em saúde recomendam que as campanhas de educação apresentem mapas mentais claros sobre a transmissão do vírus, promovam intervenções no ambiente que facilitem o novo comportamento e desenvolvam materiais informativos que demonstrem a importância da ação coletiva.³⁷ Essas iniciativas constam nas campanhas do MS, no seu aplicativo para celular e em vídeos informativos. Em economia comportamental, é fundamental desenvolver “arquiteturas de escolha” adequadas, que ajudem a balizar comportamentos de forma não impositiva (ver o conceito de *nudge* na obra de Richard Thaler [Prêmio Nobel de Economia 2017] e colaboradores).

A partir de abril de 2020, com base em estudos científicos, o MS passou a orientar a população para o uso de máscaras de pano como barreira à disseminação do vírus.³⁸ Por outro lado, a mudança no protocolo clínico para o tratamento de covid-19, com a introdução de cloroquina/hidroxicloroquina e medicamentos antimaláricos (com uso adicional em doenças autoimunes graves), não segue padrões de recomendação científica, uma vez que os estudos não apontam efeitos significativos no tratamento de covid-19, e que há risco de problemas cardíacos fatais.³⁹ Ou seja, se por um lado o MS conseguiu desenvolver campanhas de prevenção alinhadas, de certa forma, com as boas práticas de comunicação em saúde — e é importante notar que o SUS possui uma ampla

experiência com tais iniciativas para políticas de HIV/Aids, campanhas de vacinação etc. —, por outro, em determinado momento, a pasta ficou suscetível à interferência política e a argumentos que contradizem as evidências científicas.

Uma resposta mais alinhada com as recomendações da OMS foi dada pelos governos subnacionais, com a adoção de medidas restritivas à circulação e a suspensão de atividades econômicas não essenciais. O sistema federalista e o desenho descentralizado do sistema de saúde permitiram que essas decisões fossem tomadas e ratificadas por uma decisão do Supremo Tribunal Federal.⁴⁰ Uma análise das ações dos governos federal, estaduais e municipais de oito capitais, que utilizou o índice Oxford COVID-19 *Government Response Tracker*⁴¹ — aliado a informações sobre mobilidade a partir de dados de geolocalização de *smartphones* —, sublinhou a ampla disparidade entre as medidas de distanciamento social adotadas pelo governo federal e pelos governos subnacionais.⁴² Os estados e capitais analisados contribuíram em grande parte para que as medidas de distanciamento social fossem adotadas no Brasil. Além disso, diversos estados criaram comitês de crise formados por especialistas para orientar as decisões de políticas públicas. Em São Paulo, por exemplo, o comitê foi coordenado pelo dr. David Uip, respeitado especialista em infectologia.⁴³ Estudos futuros devem investigar quantos comitês de crise foram formados e de que forma foram constituídos, bem como realizar uma análise qualitativa das ações e resultados dessas iniciativas.

Em síntese, as evidências sugerem que, em alguma medida, o MS e os governos subnacionais seguiram as orientações dos especialistas e da OMS (embora haja uma espantosa falta de coordenação entre esses gestores estaduais e o Executivo federal, como discutido a seguir). Portanto, o terceiro legado da pandemia de covid-19 para o SUS foi a constatação de que desenvolver campanhas de comunicação alinhadas com as boas práticas de educação e comunicação em saúde é fundamental para fomentar mudanças de comportamento efetivas. Além disso, formar

comitês de crise coordenados e compostos por especialistas em suas áreas — como foi o caso do estado de São Paulo, coordenado pelo dr. David Uip, e da SVS-MS sob a gestão do dr. Wanderson Kleber de Oliveira — poderá facilitar a adoção de medidas orientadas por evidências científicas. Sugestões adicionais sobre como fomentar políticas baseadas em evidências serão discutidas a seguir.

5. Recomendações

Crises de saúde pública podem trazer a semente de alterações institucionais importantes. Portanto, este pode ser o momento para reforçar as ações de regionalização do sistema de saúde. Embora as ações de vigilância em saúde sejam relativamente bem coordenadas entre os entes federados, a atenção de média e alta complexidade tem sido um desafio para o SUS desde a sua constituição, em 1988.⁴⁴ É importante ressaltar que um país continental como o Brasil exige que as ações de resposta a crises sanitárias sejam ajustadas à realidade de cada jurisdição. Porém, ações coordenadas em caso de pandemias — particularmente de doenças infectocontagiosas, que não respeitam fronteiras territoriais — são fundamentais.⁴⁵ A falta de coordenação entre os três níveis de governo e entre os diferentes órgãos do governo federal ficou evidente na pandemia de covid-19.⁴⁶ É fundamental que os gestores do SUS, nos três níveis de governo, desenvolvam ações de prevenção e atenção através de linhas de cuidado (ou seja, fluxos claros e ininterruptos de cuidado integral à saúde) para emergências de saúde pública. Embora os planos e políticas anteriores incluam a participação dos governos subnacionais, é necessário melhorar o planejamento dessas iniciativas.

Além disso, é de suma importância ampliar os incentivos para pesquisa e desenvolvimento no campo das doenças emergentes. As características epidemiológicas e patogenéticas associadas ao desenvolvimento de doenças emergentes ainda estão por ser esclarecidas, e o real impacto social e econômico de longo prazo causado pelas pandemias é,

em larga escala, desconhecido. Desse modo, é importante que agências de fomento como o CNPq e as fundações de apoio à pesquisa estimulem o desenvolvimento de projetos integrativos que busquem estruturar redes multidisciplinares e multicêntricas de pesquisa e respostas rápidas a doenças emergentes, a fim de mitigar o impacto das epidemias no futuro. Além disso, é fundamental continuar as iniciativas de transferência de tecnologia na área de produtos farmacêuticos e equipamentos médicos que contam com apoio do MS e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de modo que o país possa estar mais bem preparado para fornecer acesso a esses produtos em situações de emergência.

Por fim, a pandemia de covid-19 deixa o legado de sublinhar a importância das políticas baseadas em evidências. Não é incomum que doenças emergentes, como ocorreu com o HIV/Aids e atualmente a covid-19, facilitem a disseminação de informações falsas ou incorretas, utilizadas por governos para enfraquecer a legitimidade do conhecimento científico e as instituições associadas à sua geração e disseminação — e assim enfraquecer também as alternativas de influência e acesso ao poder.⁴⁷ Uma das lições mais importantes da epidemia de HIV/Aids — aprendida, por vezes, de forma cruel — é que tão relevante quanto conhecer o perfil epidemiológico é conhecer os processos políticos em que as ações de controle são implementadas. A literatura sobre políticas baseadas em evidências é vasta e impossível de sintetizar no contexto deste capítulo.⁴⁸ Entretanto, de forma sucinta, devem ser mencionadas algumas recomendações importantes para especialistas e gestores do serviço de saúde: 1) levar em consideração o contexto político em que as ações estão sendo implementadas, uma vez que as políticas públicas emergem na interação entre instituições, ideias e interesses individuais. Estudos e consultas a especialistas das ciências sociais e sociais aplicadas podem ser cruciais nesse momento.⁴⁹ 2) Ao lidar com problemas de saúde desconhecidos e complexos como a emergência do novo coronavírus, é crucial a integração de métodos mistos de

pesquisa, inclusive estudos de pesquisa qualitativa.⁵⁰ Por exemplo, intervenções populacionais — como lavar as mãos e distanciamento social — são ações interativas, dependentes do contexto. Existem metodologias específicas para além dos ensaios clínicos randomizados, como epidemiologia observacional, modelagem por simulação e experimentos naturais, que, entretanto, são erroneamente classificadas como de baixa qualidade;⁵¹ porém são fundamentais em um momento de crise sanitária. 3) Desenvolver capacidades estatais para o controle de doenças emergentes, como a criação de uma agência independente nos moldes dos Centers for Disease Control and Prevention (CDC), com *expertise* em vigilância epidemiológica e em estudos para subsidiar políticas baseadas em evidências, garantindo maior autonomia aos gestores e melhor integração das políticas públicas.

Para desenvolver esta análise do legado da pandemia de covid-19 para o SUS, adotam-se as premissas de que (i) lições aprendidas são princípios estimados através de múltiplas fontes, fundamentadas em evidências e trianguladas de forma a aumentar o conhecimento acumulado (ou mesmo identificar hipóteses que possam ser adaptadas a novas situações).⁵² Ou seja, a integração de informações de artigos de jornal, entrevistas de informantes-chave na mídia, periódicos científicos e a experiência dos autores foram a base empírica deste capítulo; (ii) políticas públicas não são implementadas em um vázio institucional, portanto, variáveis como federalismo e memória institucional (*path dependence*),⁵³ entre outras, importam para a identificação desses legados e suas aplicações no futuro.

As lições aprendidas com a resposta à pandemia de covid-19 apresentadas neste capítulo poderão ser relevantes tanto para os gestores do SUS como para o campo da saúde global. Entretanto, apenas a integração de ações no âmbito da saúde e de preservação do meio ambiente terão impactos relevantes para além do enfrentamento da atual crise. Isso porque o surgimento de novos agentes de doença resulta de mudanças ambientais que “quebram” as cadeias originais (silvestres)

de transmissão — como urbanização, aquecimento global e tráfico de animais selvagens, entre outras —, fazendo com que os patógenos (bactérias, vírus, fungos etc.) se modifiquem e ganhem acesso a novos hospedeiros (como os seres humanos).⁵⁴ Portanto, além de possuir um sistema de saúde capaz de lidar com doenças emergentes, é necessário, antes de tudo, proteger a biodiversidade.⁵⁵

O Brasil tem servido de modelo para outros países de renda baixa e média em relação a políticas públicas para doenças infecciosas.⁵⁶ Há um longo histórico de aprendizado com as políticas implementadas pelo SUS. Os países observam as ações de produção local de medicamentos e o desenvolvimento do sistema de vigilância em saúde e sanitária e buscam desenvolver ações semelhantes.⁵⁷ Não por acaso, a falta de coordenação e as iniciativas anticientíficas no Brasil aparecem como uma surpresa para a comunidade global. Historicamente, o país atuou como líder em fóruns internacionais de acesso a medicamentos essenciais e direitos humanos.⁵⁸ Portanto, espera-se que gestores e políticos percebam essas implicações, bem como a importante influência exercida pelo Brasil em outros países do Sul Global, como país de renda média e com uma ampla rede de assistência pública e de saúde suplementar (privada), assim como uma sólida infraestrutura de pesquisa.

Referências

BARBERIA, L. G.; GÓMEZ, E. J. Political and institutional perils of Brazil's COVID-19 crisis. *The Lancet*, Londres, v. 396, n. 10248, pp. 367-68, 2020.

BARRETO, M.; TEIXEIRA, M.; BASTOS, F.; XIMENES, R.; BARATA, R.; RODRIGUES, L. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. *The Lancet*, Londres, v. 377, n. 9780, pp. 47-60, 2011.

BRAGA, M. Veja como está a participação do Brasil na corrida pela vacina contra a Covid-19. *G1*, 6 jun. 2020.

BRITO, S. Por que o Brasil foi o primeiro a sequenciar o genoma do coronavírus?. *Veja*, São Paulo, 6 mar. 2020.

BUSE, K.; DICKINSON, C.; SIDIBÉ, M. HIV: know your epidemic, act on its politics. **Journal of the Royal Society of Medicine**, Londres, v. 101, pp. 572-573, 2008.

CANADIAN INSTITUTES OF HEALTH RESEARCH. Government of Canada and provincial partners invest more than \$109M in COVID-19 research. **Canadian Institutes of Health**, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/institutes-health-research/news/2020/06/government-of-canada-and-provincial-partners-invest-more-than-109m-in-covid-19-research.html>>. Acesso em: 19 out. 2020.

COSTA, L. M. C.; MERCHAN-HAMANN, E. Pandemias de influenza e a estrutura sanitária brasileira: breve histórico e caracterização dos cenários. **Revista Pan-Amazônica de Saúde**, Ananindeua, v. 7, pp. 11-25, 2016.

CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da Vigilância em Saúde à epidemia da COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 1, pp. 1-3, 2020.

CRUZ, E. SP arrecada R\$ 96 milhões para dobrar capacidade do Butantan. **Agência Brasil**, 29 jul. 2020.

DASZAK, P. We knew disease X was coming. It's here now. **The New York Times**, Nova York, 17 fev. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Financing initiatives helping to tackle the outbreak of coronavirus. Comissão Europeia, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation/financing-innovation_en>. Acesso em: 20 out. 2020.

FINSET, A. et al. Effective health communication: a key factor in fighting the COVID-19 pandemic. **Patient Education and Counseling**, Limerick, v. 103, n. 5, pp. 873-76, 2020.

FLAXMAN, S. et al. Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. **Nature**, Washington, n. 584, pp. 257-61, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2405-7>.

FONSECA, E. How can a policy foster local pharmaceutical production and still protect public health? Lessons from the health-industry complex in Brazil. **Global Public Health**, Londres, v. 13, n. 4, pp. 489-502, 2017.

FONSECA, E.; SHADLEN, K.; BASTOS, F. Integrating science, technology and health policies in Brazil: incremental change and public health professionals as agents of reform. **Journal of Latin American Studies**, Londres, v. 51, n. 2, pp. 357-77, 2019.

FRASER, B. How anti-science attitudes have impacted the coronavirus pandemic in Brazil. **Scientific American**, Washington, 27 maio 2020.

G1. Brasil tem média de 1.069 mortes por dia na última semana; 10 estados e o DF têm alta de mortes. **G1**, 27 jul. 2020.

GARCIA, L.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, e2020222, 2020.

GREENHALGH, T. Will COVID-19 be evidence-based medicine's nemesis?. **PLOS Medicine**, Lawrence, v. 17, n. 6, e1003266, 2020.

GREER, S. L.; KING, E. J.; FONSECA, E. M.; PERALTA-SANTOS, A. The comparative politics of COVID-19: the need to understand government responses. **Global Public Health**, Londres, v. 15, n. 9, pp. 1413-16, 2020.

GUYATT, G. et al. GRADE: an emerging consensus on rating quality of evidence and strength of recommendations. **BMJ**, Londres, v. 336, n. 7650, pp. 924-26, 2008.

JOHNSON, G.; VINDROLA-PADROS, C. Rapid qualitative research methods during complex health emergencies: a systematic review of the literature. **Social Science & Medicine**, Oxford, n. 189, pp. 63-75, 2017.

KANDEL, N.; CHUNGONG, S.; OMAAR, A.; XING, J. Health security capacities in the context of COVID-19 outbreak: an analysis of International Health Regulations annual report data from 182 countries. **The Lancet**, Londres, v. 395, n. 10229, pp. 1047-53, 2020.

KHAN, Y. et al. Public health emergency preparedness: a framework to promote resilience. **BMC Public Health**, Londres, v. 18, n. 1, p. 1344, 2018.

LANA, R. et al. Emergência do novo coronavírus (Sars-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, pp. 1-5, 2020.

LIMA, L.; QUEIROZ, L.; MACHADO, C.; VIANA, A. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, pp. 1903-14, 2012.

LIMA, Y.; COSTA, E. Implementação do Regulamento Sanitário Internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, pp. 1773-83, 2015.

MEDICI, A. Informações preliminares sobre o estado de preparação para a covid-19 e outras eventuais pandemias na América Latina e Caribe. **Monitor de Saúde**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<http://monitordesaude.blogspot.com/2020/03/informacoes-preliminares-sobre-o-estado.html>>. Acesso em: 21 out. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Editorial. **Informe Epidemiológico do SUS**, Brasília, n. 7, pp. 3-4, 1998.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Atuação do Ministério da Saúde em Ciência e Tecnologia. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, n. 41, pp. 484-86, 2007.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Vigilância sentinela de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) em unidade de terapia intensiva**. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.
- NATTRASS, N. **The AIDS conspiracy: science fights back**. Nova York: Columbia University Press, 2012.
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE; JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. **Global Health Security index: building collective action and accountability**. Baltimore: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2019.
- NUNN, A.; FONSECA, E.; BASTOS, F.; GRUSKIN, S. AIDS treatment in Brazil: impacts and challenges. **Health Affairs**, Milwood, v. 28, n. 4, pp. 1103-13, 2009.
- NUNN, A.; FONSECA, E.; GRUSKIN, S. Changing global essential medicines norms to improve access to AIDS treatment: lessons from Brazil. **Global Public Health**, Londres, v. 4, n. 2, pp. 1-17, 2009.
- OLIVEIRA, C. M.; CRUZ, M. M. Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanços e desafios. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 39, pp. 255-67, 2015.
- OLIVEIRA, W.; DUARTE, E.; FRANÇA, G.; GARCIA, L. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, pp. 1-8, 2020.
- OSTFELD, R.; KEESING, F.; EVINER, V. **Infectious disease ecology: effects of ecosystems on disease and of disease on ecosystems**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- PAIM, J. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, Londres, v. 377, n. 9779, pp. 1778-97, 2011.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. Oxon: Routledge, 2017.
- PATTON, M. Q. Evaluation, knowledge management, best practices, and high quality lessons learned. **American Journal of Evaluation**, Amsterdã, v. 22, n. 3, pp. 329-36, 2001.
- PETHERICK, A.; GOLDSZMIDT, R.; KIRA, B.; BARBERIA, L. Do Brazil's COVID-19 government response measures meet the WHO's criteria for policy easing?. **BSG Working Paper Series**. Oxford: Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2020.
- PRANGE, A. Brasil vira laboratório de testes para vacina contra covid-19. **UOL Notícias**, 14 jul. 2020.
- PROENÇA-MODENA, J. et al. Zika virus: lessons learned in Brazil. **Microbes and Infection**, Nova York, v. 20, n. 11-12, pp. 661-69, 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Invasão de habitats naturais intensifica surgimento de zoonoses, diz especialista. **ONU**, 5 maio 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/invasao-de-habitats-naturais-intensificacao-surgimento-de-zoonoses-diz-especialista/>>. Acesso em: 20 out. 2020.

REIS, P. O. et al. Monitoramento da síndrome gripal em adultos nas capitais do Brasil e no Distrito Federal por meio de inquérito telefônico. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, n. 14, pp. 115-24, 2011.

RICHARD, J.; MEDEIROS, J. Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil. **The Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review**, Cambridge, v. 1, n. 2, pp. 1-6, 2020.

Notas

1. Professora da EAESP/FGV, foi pesquisadora no Insper entre 2016 e 2018; recebe financiamento da Fapesp (processos 2015/18604-5 e 2020/05230-8).
2. Pesquisador sênior da Fiocruz/Ministério da Saúde. Os autores agradecem a Beatriz Portella, Carolina Coutinho, Luísa Arantes e Lucas Rosin por auxiliar nesta pesquisa.
3. Daszak, 2020.
4. Paim et al., 2011.
5. Medici, 2020.
6. Teixeira et al., 2012; Lima e Costa, 2015.
7. Nuclear Threat Initiative e Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2019.
8. Nunn et al., 2009; Proença-Modena et al., 2018; Lana et al., 2020.
9. The Lancet, 2020.
10. Khan et al., 2018.
11. Oliveira e Cruz, 2015.
12. Ibid.; Ministério da Saúde, 1998.
13. Oliveira e Cruz, 2015.
14. Costa e Merchan-Hamann, 2016; Lana et al., 2020.
15. Croda e Garcia, 2020.
16. Reis et al., 2011.
17. Os sistemas sentinelas são utilizados para o monitoramento de indicadores-chave na população geral ou em grupos específicos, uma vez que nem todos os agravos necessitam de notificação universal. Vários países utilizam a vigilância sentinela para monitorar a evolução e a sazonalidade das hospitalizações por síndrome gripal. Para mais informações, ver Ministério da Saúde (2015).

18. Oliveira et al., 2020; Croda e Garcia, 2020.
19. G1, 2020.
20. Brito, 2020.
21. Oliveira et al., 2020.
22. European Commission, 2020
23. Canadian Institutes of Health Research, 2020.
24. Inclui a chamada nº 07/2020 do CNPq, com R\$ 11 milhões; a suplementação rápida de projetos da Fapesp, com 10 milhões; o apoio à pesquisa epiCovid, com 32 milhões; e 20 milhões para apoio a pequenas empresas no estado de São Paulo (sendo 50% recursos da Finep e 50% da Fapesp). É importante notar que também há iniciativas filantrópicas como a Todos pela Saúde, da Fundação Itaú Social, que alocou R\$ 1 bilhão, a maior iniciativa do tipo até o momento no país.
25. Prange, 2020.
26. Fonseca, 2017.
27. Ministério da Saúde, 2007.
28. Shadlen e Fonseca, 2013.
29. Fonseca, Shadlen e Bastos 2019.
30. Braga, 2020.
31. Cruz, 2020
32. Finset et al., 2020.
33. Barberia e Gómez, 2020.
34. Fraser 2020; Richard e Medeiros, 2020.
35. Oliveira et al., 2020.
36. Teasdale e Yardley, 2011.
37. Finset et al., 2020.
38. Garcia e Duarte, 2020; Flaxman et al., 2020.
39. Consultar o site da FDA, agência reguladora dos EUA. Disponível em: <<https://www.fda.gov/drugs/drug-safety-and-availability/fda-cautions-against-use-hydroxychloroquine-or-chloroquine-covid-19-outside-hospital-setting-or>>. Acesso em: 7 set. 2020.
40. Barberia e Gómez, 2020.
41. Índice de rigidez (*stringency*) das políticas de resposta à covid-19 em diferentes países.
42. Petherick et al., 2020.
43. Valor Econômico, 2020.

44. Lima et al., 2012.
45. World Health Organization, 2016.
46. Petherick et al., 2020.
47. Nattrass, 2012; Buse, Dickinson e Sidibé, 2008.
48. Uma importante referência sobre o tema é o livro de Parkhurst (2017).
49. Johnson e Vindrola-Padros, 2017.
50. Greenhalgh, 2020.
51. Ibid.; Guyatt et al., 2008.
52. Patton, 2001.
53. Greer et al., 2020.
54. Ostfeld, Keesing e Eviner, 2008.
55. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2020.
56. Barreto et al., 2011.
57. Ver, por exemplo, Russo e Banda, 2015.
58. Nunn, Fonseca e Gruskin, 2009.

13. A pandemia e o início do fim da invisibilidade

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado¹

1. Lições de uma pandemia

1.1. Direitos, recursos, canais de comunicação e efetividade

Em estreita concordância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Artigo 6º da Constituição Brasileira reconhece que todo brasileiro tem um amplo leque de direitos sociais. Assegurar esses direitos a todos requer um aporte significativo de recursos públicos.² O esforço fiscal da sociedade brasileira nessa direção tem sido notável. Segundo Hiromoto (2018), o gasto público na área social supera 25% do PIB. No entanto, para que os direitos sociais de todos sejam assegurados, não basta um aporte significativo de recursos públicos. É indispensável que esses recursos sejam utilizados de forma eficaz e focalizados nas necessidades dos segmentos mais vulneráveis.

No enfrentamento de crises não é diferente. Apesar da vital importância da mobilização e do redirecionamento de recursos, seu uso eficiente e focalizado é igualmente relevante. O enfrentamento da pandemia serviu para ilustrar essa argumentação. Três aspectos da capacidade institucional do setor público mostraram-se vitais: (i) identificação dos mais atingidos, (ii) mapeamento do que mais precisam e (iii) disponibilidade de canais eficazes para o seu atendimento.

Em primeiro lugar, como crises são intrinsecamente desiguais, seus efeitos tendem a ser muito mais severos para alguns grupos e pessoas que para outros. Assim, é imprescindível identificar, com precisão, quem são os mais severamente afetados. Na medida em que a composição desses grupos muda com a evolução da crise, é necessário atualizar com frequência essa informação; sem isso, qualquer tentativa de atendimento universal se torna financeiramente inviável ou pouco efetiva. Focalizar a atenção nos mais afetados é indispensável, mas, evidentemente, isso só pode ser alcançado se tais grupos puderem ser fidedignamente identificados.

Em segundo lugar, o enfrentamento da pandemia demonstrou que não basta saber quem são os que mais precisam. É também indispensável conhecer o que cada um nesse grupo mais necessita. Caso contrário, não será possível adequar o atendimento às suas necessidades. Para isso, a gestão pública precisa, por um lado, de canais para escutar e registrar as demandas dos que precisam. Por outro lado, algo bem mais difícil de instituir: instrumentos para validar as demandas recebidas pela gestão pública. A escuta informa sobre o universo de demandas e a validação da fidedignidade dessa informação, conferindo efetividade à ação pública.

Por fim, como a pandemia revelou com nitidez, não basta conhecer os mais afetados e o que necessitam. Também são necessários canais com a devida capilaridade, que permitam fazer chegar aos mais atingidos aquilo de que mais precisam, onde e quando precisam.

1.2. O que aprendemos com a pandemia

O enfrentamento da pandemia demandou e, dessa forma, testou a efetividade do setor público brasileiro. A identificação de nossas principais fortalezas e fraquezas institucionais encontra-se entre os principais legados da pandemia.

Por um lado, demonstramos grande capacidade para mobilizar recursos. Mesmo em tempos de grande austeridade fiscal e queda substancial

na arrecadação,³ cerca de R\$ 600 bilhões foram alocados (autorizados) para o combate à pandemia.⁴

Por outro lado, a resposta lenta e limitada no atendimento às necessidades dos grupos mais afetados evidenciou graves e profundas deficiências nos três aspectos acima mencionados, referentes à capacidade do setor público de interagir com a população vulnerável.

No que se refere à identificação da população mais vulnerável, ficou evidente que, a despeito de duas décadas de experiências com o cadastramento da população vulnerável, como o Cadastro Único, entre outras, ainda existem grupos vulneráveis invisíveis. A identificação dos trabalhadores informais que cumprem os critérios do auxílio emergencial, por exemplo, ocorreu com fidedignidade extremamente discutível. Em 2019, o conjunto dos desempregados, empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria em famílias com renda *per capita* abaixo de meio salário-mínimo não alcançava 20 milhões de pessoas.⁵ Ao longo do primeiro semestre de 2020, menos de 12 milhões de trabalhadores perderam sua ocupação e a renda dos que continuaram trabalhando não declinou.⁶ Assim, mesmo que todos os trabalhadores informais que perderam o trabalho em 2020 fossem vulneráveis em 2019, a população-alvo do auxílio emergencial não poderia superar 32 milhões. A despeito disso, o número de beneficiários do auxílio emergencial chegou a quase 66 milhões em agosto.⁷

No que se refere à capacidade de escuta e validação das demandas dos grupos mais vulneráveis, a pandemia evidenciou sérias limitações. O problema certamente não está na ausência de uma rede de assistência social. Muito pelo contrário. Conforme Barros et al. (2019) demonstram, o Brasil já conta com mais de 25 mil centros de atendimento;⁸ mais de 2 milhões de famílias vulneráveis são acompanhadas pelo PAIF.⁹ Segundo os autores, a escuta e o atendimento à população vulnerável ocupam cerca de 250 mil profissionais. Se somarmos a esse total os 260 mil envolvidos no Programa Saúde da Família,¹⁰ chegamos a mais de meio milhão de profissionais. Além disso, cada município conta com

dezenas de conselhos na área social.¹¹ Apesar de toda a capacidade instalada, o país não foi capaz de aproveitá-la significativamente durante a pandemia, levando a grandes dificuldades na escuta das necessidades das famílias mais atingidas e na validação de suas necessidades.

Por fim, em termos de disponibilidade de canais com capilaridade e agilidade para levar a necessária assistência às famílias vulneráveis, o enfrentamento da pandemia também revelou sérias deficiências. Embora as unidades da assistência social tenham respondido de forma lenta, não foi esse o maior entrave durante os primeiros meses da pandemia. O principal obstáculo, amplamente reconhecido, foi a falta de inclusão digital e bancária¹² de boa parte dos trabalhadores informais que tinham direito ao auxílio emergencial. Vale ressaltar que o nível elevado de exclusão bancária desses trabalhadores não era esperado, dadas as décadas de funcionamento do Programa Bolsa Família e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), dos quais a bancarização é parte dos objetivos.

2. Importância e viabilidade do fim da invisibilidade

2.1. *Histórico de invisibilidade*

A invisibilidade de segmentos inteiros da sociedade brasileira não é uma surpresa, ela é ubíqua à história nacional. Uma colonização centrada no litoral ignora o interior e a população indígena; uma nação imperial escravista tem pouco interesse naqueles que não são livres ou não têm direito a voto; uma legislação trabalhista pouco realista centrada nas grandes corporações e nos grandes sindicatos faz vista grossa para o trabalho informal, irregular e no campo.

Vale ressaltar que o desinteresse governamental nunca disse respeito ao número ou à localização dos residentes no país, mas a saber quem são, o que querem e do que precisam. Desde muito cedo, a vastidão do território nacional levou o país a incentivar o povoamento do interior, a

contagem populacional e o mapeamento de sua localização. Não é por outro motivo que o Brasil fez seu primeiro recenseamento populacional em 1808, embora o Censo Geral do Império de 1872 seja considerado o primeiro recenseamento nacional com sólidas bases estatísticas.¹³

Com vistas a garantir os direitos sociais de todos, saber quantos somos e quantos de nós são pobres e vulneráveis certamente importa, mas seguramente não basta. Conforme já ressaltado, é indispensável conhecer quem são os mais vulneráveis e do que precisam.

O contraste entre saber quantos são os brasileiros vulneráveis e não saber quem são e do que precisam é patente nas mais diversas áreas. No mundo do trabalho, costumávamos ter¹⁴ uma população ocupada da ordem de 90 milhões, dos quais cerca de 18 milhões eram empregados sem carteira assinada ou trabalhadores domésticos e 26 milhões eram pequenos empreendedores ou trabalhadores familiares.¹⁵ Sobre esses quase 45 milhões sabemos muito bem quantos são, mas não temos nenhum cadastro nominal que permita identificar onde vivem, em que empresas trabalham, que clientes atendem ou quais as necessidades de cada um.

Em contrapartida, para os quase 50 milhões de empregados formais, temos informações detalhadas e personalizadas provenientes da RAIS,¹⁶ do CAGED,¹⁷ do GFIP¹⁸ e do CNIS,¹⁹ entre outros. Com base nesses cadastros, é possível identificar os beneficiários do abono salarial, do seguro-desemprego e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e contabilizar o tempo de contribuição para aposentadoria.

Na dimensão habitacional, grande parte das cidades brasileiras contempla a mesma dualidade. Por um lado, as cidades contam com áreas regulares, com logradouros bem denominados e sinalizados, e direito de propriedade reconhecido. Por outro lado, florescem comunidades irregulares, onde os domicílios não possuem endereço reconhecido pela municipalidade, nem por provedores de serviços públicos básicos (água, energia elétrica, coleta de lixo, correios etc.).

Novamente, a dicotomia não é entre sabermos quantos vivem nas áreas regulares e nas irregulares. Estudo recente do IBGE (2020b) estima que 6% da população brasileira vive em aglomerados considerados sub-normais: “uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia — públicos ou privados — para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação”.²⁰ Sabemos muito bem quantos são; o que não sabemos é quem são e, muito menos, quais as necessidades individuais de cada um.

Embora conhecer a população vulnerável e suas necessidades seja essencial para assegurar seus direitos sociais, esse conhecimento não basta. É também indispensável contar com canais de comunicação eficazes que possibilitem o atendimento dos mais vulneráveis. Em geral, esses canais precisam enfrentar situações desafiadoras, uma vez que a população vulnerável tende a não possuir contas bancárias e meios de comunicação digital e a residir em comunidades de difícil acesso. Segundo Demirgüç-Kunt et al. (2018), 30% da população adulta brasileira não têm conta bancária; segundo a TIC Domicílios 2019 (2020),²¹ quase 30% dos domicílios brasileiros não têm acesso à internet, carência concentrada entre os mais pobres.

2.2. Vantagens da visibilidade e viabilidade dos cadastros

Por que um país disposto a estabelecer constitucionalmente uma longa lista de direitos sociais e a gastar 25% do seu PIB para assegurar esses direitos sociais não estaria disposto a dedicar o esforço necessário para identificar as famílias que não têm esses direitos garantidos e o que necessitam para tê-los? Por que a invisibilidade dos que mais precisam seria tolerável para o governo e os grupos vulneráveis?

Conhecer quem são e do que precisam os excluídos certamente demanda recursos e representa certa invasão da privacidade dos grupos

vulneráveis. Esses são, por vezes, argumentos pró-universalização. No entanto, como argumenta Carvalho (2006), as vantagens da focalização superam as desvantagens. Em primeiro lugar, a privacidade dos grupos vulneráveis pode ser protegida por protocolos adequados no levantamento e na utilização dos cadastros públicos — como já é feito de forma extensiva na saúde, em particular nos casos de agravos com notificação compulsória.²² Além disso, para os membros dos grupos vulneráveis, os atos de declarar suas vulnerabilidades e necessidades ao Estado e de saber que o governo tem conhecimento delas podem ou deveriam ser confortantes.

Em segundo lugar, a argumentação sobre o custo para obter essas informações também não parece justificável. O Brasil tem acumulado ao longo das últimas décadas considerável experiência na identificação, no cadastramento e no acompanhamento da população mais vulnerável. O maior exemplo é o Cadastro Único, que torna visíveis 36% da população brasileira, embora nem sempre com informações adequadamente atualizadas.²³ Apesar de o custo da inclusão e da gestão da informação no Cadastro Único ser pouco conhecido, deve ficar abaixo de R\$ 30 por família.²⁴ Assim, se a meta for manter informações atualizadas para os 10% mais vulneráveis da população brasileira (cerca de 7 milhões de famílias²⁵), o custo anual desse sistema seria da ordem de R\$ 200 milhões, o que representa uma parcela minúscula (0,01%) do gasto público social.

Vale ressaltar que a experiência brasileira com a identificação e a coleta de informações sobre a população vulnerável ao longo das últimas décadas vai muito além do Cadastro Único. De particular relevância são os sistemas de informação da atenção básica à saúde, como o SIAB²⁶ e o SISVAN,²⁷ e a DAP,²⁸ utilizada pelas políticas de apoio à agricultura familiar para selecionar seus beneficiários. Em todos esses cadastramentos existe congruência de interesses entre quem registra e quem presta a informação: a família vulnerável quer ser identificada e deseja prestar as informações solicitadas, embora possam existir incentivos para que superestime suas carências.²⁹

3. Racionalidade e irracionalidade da invisibilidade

3.1. Interesse governamental na invisibilidade

Na medida em que eliminar a invisibilidade é factível, a persistência histórica da invisibilidade no Brasil revela que ela deve ter aspectos desejáveis.

Para o Estado, a invisibilidade permite que as necessidades de uma parcela da população sejam ignoradas. Historicamente, o Estado brasileiro sempre teve preferência por aderir a padrões mínimos irrealistas e supostamente universais. Os casos das legislações trabalhista e urbana são representativos. O resultado dessa prática é invariavelmente o surgimento de um significativo segmento informal, que abriga os excluídos e/ou os incapazes de cumprir mínimos irrealistas.

No caso do trabalho, a combinação de uma legislação trabalhista complexa e protetiva com uma política de salário-mínimo arrojada e uma significativa carga tributária sobre o trabalho tem levado quase metade dos ocupados no Brasil a serem empregados domésticos ou pequenos empreendedores informais. No caso da organização urbana, o resultado de uma legislação pouco realista e inadequada à realidade social é a proliferação de assentamentos ilegais, com oferta precária de serviços públicos e direitos de propriedade em disputa.

Diante da impossibilidade de assegurar a todos os padrões mínimos propostos, é conveniente para o Estado manter os não atendidos invisíveis. Isso lhe permite deixar de contabilizá-los; fazer de conta que não existem.

Alternativamente, a estratégia muitas vezes é culpá-los por não alcançarem os mínimos estabelecidos. Nesse caso, a invisibilidade pode ser apresentada inclusive como ação generosa do Estado, que deixa passar despercebido o fato de que alguns não cumprem os padrões mínimos ou não pagam os impostos e contribuições sociais devidos.

Em ambos os casos, a invisibilidade serve a um claro propósito: naturalizar a impossibilidade de garantir mínimos irrealistas para todos.

3.2. Invisibilidade por escolha

Dependendo do contexto, o que uma família ganha sendo visível pode não compensar as vantagens da invisibilidade. Nesse caso, ela é usada como uma estratégia de sobrevivência. Esse contexto é particularmente recorrente quando a legislação garante aos informais o acesso a uma série de serviços públicos.

Considere um contexto em que todo trabalhador, mesmo sendo informal e invisível, (i) tem acesso gratuito à saúde para sua família e educação para seus filhos; (ii) tem acesso a uma pensão vitalícia por velhice, mesmo sem jamais ter contribuído para qualquer forma de previdência; e (iii) tem acesso a serviços públicos básicos (água, saneamento e eletricidade) mesmo que resida em um assentamento irregular.

Nesse contexto, qual seria o interesse de um pequeno empreendedor em se tornar visível, quando a visibilidade pode exigir que seu negócio passe a cumprir regulações complexas e custosas, que envolvem significativa contribuição fiscal? Exceto quando a visibilidade é requerida para o acesso a programas públicos de particular interesse, os pequenos empreendedores podem preferir permanecer invisíveis.

3.3. Tendência dos incentivos à invisibilidade

Ao longo das últimas duas décadas, transformações no contexto têm tornado a invisibilidade crescentemente anacrônica.

Graças à significativa redução da pobreza desde meados dos anos 1990,³⁰ a porcentagem da população que precisa utilizar a informalidade como estratégia de sobrevivência declinou de forma significativa. Ao mesmo tempo, cresceu significativamente a parcela do PIB alocada para a condução da política social,³¹ sem que a maioria dos mínimos requeridos para a formalização tenha se elevado de forma significativa.³² Como consequência dessas transformações, as políticas públicas expandiram sua capacidade de garantir às famílias o alcance de padrões mínimos compatíveis com a visibilidade.

Além disso, parte da expansão do gasto público decorreu da universalização de uma série de serviços públicos: educação, saúde e saneamento passaram a ser oferecidos para todos, muitas vezes dentro de assentamentos irregulares.³³ Esses avanços colocaram em xeque o interesse, ou mesmo a viabilidade, do governo em ignorar os informais.

Dois fatores adicionais também contribuíram para aumentar o interesse governamental pelo fim da invisibilidade e da informalidade. De um lado, a crescente percepção dos eleitores em comunidades vulneráveis de que seu voto pode promover melhorias nas condições de vida locais tem levado a política pública a dar mais atenção a essas comunidades e às suas necessidades.³⁴ Por outro lado, a constatação de uma forte associação entre criminalidade e irregularidade urbana³⁵ tem tornado evidente que qualquer política eficaz de segurança requer que nenhuma comunidade seja ignorada pela administração pública.

Do ponto de vista da população vulnerável, a invisibilidade também tem deixado de fazer sentido. Essa tendência se deve em alguma medida à crescente flexibilização das regulamentações e à redução das obrigações contributivas dos segmentos mais vulneráveis. Exemplos disso³⁶ são a instituição da categoria do Microempreendedor Individual (MEI)³⁷ e a criação do Simples Nacional.³⁸ Também de grande importância tem sido a acentuada ampliação do leque de programas sociais disponíveis de forma focalizada:³⁹ a necessidade de cadastramento certamente limita a possibilidade ou o interesse na invisibilidade.

Existem outros poderosos fatores externos à política social que também têm levado a população vulnerável a buscar mais visibilidade. Frente à crescente volatilidade econômica e ambiental, os grupos mais vulneráveis perdem interesse na invisibilidade. Esse efeito é particularmente potente em países como o Brasil, onde o gasto público social é generoso, crescente e em boa medida requer cadastramento.

4. O legado da pandemia: o começo do fim da invisibilidade

O notável esforço fiscal brasileiro (25% do PIB alocados para programas sociais), combinado à opção por priorizar o atendimento dos grupos mais vulneráveis, torna factível a arrojada aspiração posta no Artigo 6º da Constituição Federal. A eventual integralização dessa aspiração, no entanto, ainda depende da efetividade do gasto público.

Como a experiência do enfrentamento da pandemia deixou patente, sem informações fidedignas e atualizadas sobre quem são os que mais precisam e o que necessitam, a política social brasileira não terá o nível de efetividade requerido para alcançar seu potencial: a garantia dos direitos sociais de todos.

Um sistema com informações sobre quem são os grupos mais vulneráveis e do que precisam certamente tem um custo. Esse custo, no entanto, como discutido, representa uma parcela ínfima do gasto social total. Com 25% do PIB para alocar a gastos sociais, o Brasil precisa transformar sua capacidade de identificar, validar e atender às necessidades dos segmentos vulneráveis. Esse avanço precisa se basear em uma utilização mais efetiva da capacidade já instalada nos CRAS e em outras unidades da assistência social, funcionando de forma integrada com os demais setores da política social.

Com igual clareza, as dificuldades enfrentadas para acessar os grupos mais vulneráveis durante a pandemia apontam para a necessidade de uma redução drástica no grau de exclusão digital e financeira ainda prevalente no país. Se não garantir a inclusão bancária e digital de todos, o país estará fadado a encontrar muita dificuldade para amparar os segmentos vulneráveis, seja em momentos de crise aguda ou na luta pela erradicação estrutural da pobreza.

A pandemia também trouxe um claro alerta para os trabalhadores informais e os residentes em assentamentos irregulares: a invisibilidade, se é que algum dia trouxe vantagens, definitivamente não mais representa um ativo na luta pela sobrevivência. As vantagens de passar despercebido pelo Estado demonstraram-se muito inferiores às vantagens

de ser visível. Conforme se ressaltou, dois fatores contribuem para isso. Por um lado, pesa o aumento significativo da volatilidade econômica e ambiental. A expectativa é que novas crises devam ocorrer, com a proteção a elas dependendo muito mais de estratégias coletivas e solidárias que de estratégias individuais. Por outro lado, o crescimento acentuado dos gastos públicos, com a proliferação de programas focalizados, cuja participação requer cadastramento, também tem demonstrado aos grupos vulneráveis que tornar suas necessidades visíveis se tornou uma estratégia de sobrevivência muito superior ao anacrônico apelo à informalidade e à invisibilidade.

Em suma, as dificuldades encontradas no enfrentamento da pandemia devem ter convencido a sociedade e os gestores públicos sobre a necessidade de (i) promover um profundo aprimoramento dos mecanismos para identificar a população vulnerável, (ii) compreender a natureza das suas reais necessidades e (iii) estabelecer canais para a entrega de serviços e atendimento. Acima de tudo, as frustrações no enfrentamento da pandemia devem ter convencido todos, inclusive os próprios invisíveis, de que toda e qualquer forma de invisibilidade é inadmissível, anacrônica e pode e precisa ser eliminada.

Referências

ALMEIDA, G. G. V. **Informalidade no mercado de trabalho: uma análise qualitativa com foco nos trabalhadores por conta própria**. Dissertação (mestrado em administração pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

BARROS, R. P. et al. A Constituição de 1988 e a assistência social. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (orgs.). **A Carta: para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019. pp. 143-72.

BRASIL. **Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975**. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 out. 1975, seção 1, p. 14433.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6259.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20das,doen%C3%A7as%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Raio X combate à covid-19. **Câmara dos Deputados**, 2020a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia>>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Auxílio Emergencial. **Ministério da Cidadania**, 2020b. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Painel de Monitoramento Social. **Ministério da Cidadania**, 2020c. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/index.php>>. Acesso em: 14 out. 2020.

CARVALHO, M. **Direitos universais, gastos focalizados: a focalização como instrumento para universalizar direitos sociais**. Tese (doutorado em sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CETIC. Pesquisa TIC Domicílios 2019. **Cetic**, 2020. Disponível em: <https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A. et al. **The Global Findex Database 2017: measuring financial inclusion and the fintech revolution**. Washington: World Bank, 2018. Disponível em: <<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1259-0>>. Acesso em: 13 out. 2020.

HIROMOTO, M. H. Análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil — 1988 a 2010. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 48, n. 1, pp. 71-102, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censos demográficos. **Memória IBGE**, 2020a. Disponível em: <<https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>>. Acesso em: 12 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados subnormais 2019. **IBGE**, 2020b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 12 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeção da população por sexo e idade, em 1º de julho — 2010/2060. **IBGE**, 2020c. Disponível

em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 8 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2019. **IBGE**, 2020d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal, n. 41. **IFI**, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MENEZES FILHO, N. A.; FERNANDES, R. Educação: avanços recentes e propostas para o futuro. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (orgs.). **A Carta: para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019. pp. 117-42.

MOROSINI, M. V.; FONSECA, A. F. Os agentes comunitários na Atenção Primária à Saúde no Brasil: inventário de conquistas e desafios. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, número especial 1, pp. 261-74, set. 2018.

OLIVEIRA, B. C. S. Políticas públicas e participação social no PAC das favelas. In: RODRIGUES, R. I. (org.). **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. pp. 95-114.

ROCHA, R. A saúde na Constituição de 1988: trinta anos de SUS e os desafios pela frente. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (orgs.). **A Carta: para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019. pp. 173-202.

RODRIGUES, R. I. Uma construção complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. In: RODRIGUES, R. I. (org.). **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. pp. 43-70.

ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 100-11, 1999.

Notas

1. Professores do Insper.

2. O fato de que *todos* precisam ter seus direitos sociais assegurados não significa que seja função governamental prover os necessários bens e serviços gratuitamente a *todos*, muito menos que essa provisão deva ser estatal. Assim, o fato de que todos têm direito à alimentação não significa que todos devam receber uma cesta básica governamental ou uma transferência de renda correspondente. Ao contrário, *todos* devem buscar garantir esse direito para si e para sua família com recursos próprios. Os recursos públicos devem ser alocados para a garantia da alimentação das famílias que não forem capazes de atender

esse direito com recursos próprios. Dessa forma, com vistas a garantir os direitos de *todos*, os recursos públicos devem ser alocados aos que precisam, no sentido de que não seriam capazes de alcançar seus direitos sem assistência pública. Nada impede, no entanto, que, no caso de alguns direitos, a sociedade vá além e adote uma posição universalista, garantindo gratuitamente a todos, com base em recursos públicos, os serviços necessários, cuja oferta pública pode ser exclusivamente estatal. No Brasil, o direito à educação e à saúde é assegurado de forma gratuita a todos, independentemente da capacidade de cada um atender às suas próprias necessidades. No caso da educação, boa parte da oferta com recursos públicos é exclusivamente estatal.

3. A expectativa é de um declínio de R\$ 200 bilhões na receita primária total em 2020 (IFI, 2020).
4. Brasil, 2020a.
5. Nossas estimativas se baseiam na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) referente a 2019.
6. IBGE, 2020b.
7. Brasil, 2020b.
8. Esse total inclui 10 mil CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social) e mais de 15 mil centros para o acolhimento, diário ou de longa duração, de famílias vulneráveis.
9. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é parte dos serviços oferecidos pelo CRAS.
10. Estimativas obtidas com base em Morosini e Fonseca, 2018.
11. Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselhos Tutelares, entre muitos outros.
12. Demirgüç-Kunt et al. (2018) estimam que cerca de um terço da população adulta brasileira não tem acesso a serviços financeiros.
13. IBGE, 2020a.
14. Isto é, até o final de 2019, antes da pandemia.
15. IBGE, 2020b.
16. Relação Anual de Informações Sociais.
17. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.
18. Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.
19. Cadastro Nacional de Informações Sociais.
20. IBGE, 2020b.
21. Cetic, 2019.

22. Ver a Lei nº 6.259 de 1975, que organiza as ações de vigilância epidemiológica, em particular seu artigo 10: “a notificação compulsória de casos de doenças tem caráter sigiloso, obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido”; e seu parágrafo único: “a identificação do paciente de doenças referidas neste artigo, fora do âmbito médico sanitário, somente poderá efetivar-se, em caráter excepcional, em caso de grande risco à comunidade a juízo da autoridade sanitária e com conhecimento prévio do paciente ou do seu responsável” (Brasil, 1975).
23. Brasil, 2020c. Em agosto de 2020, existiam 76,8 milhões de pessoas no Cadastro Único, representando 36% da população brasileira, estimada em 212 milhões (IBGE, 2020c).
24. Uma aproximação, R\$ 28, seria dada pela razão entre o orçamento do Censo Demográfico planejado para 2021, de R\$ 2 bilhões, e o número de domicílios que precisarão ser recenseados: 72 milhões (IBGE, 2020d).
25. Considerando que existem cerca de 70 milhões de famílias no Brasil (IBGE, 2020a).
26. Sistema de Informação da Atenção Básica. O SIAB está sendo paulatinamente substituído pelo e-SUS APS.
27. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.
28. Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que conta com o registro de cerca de 4 milhões de agricultores familiares.
29. Em outros levantamentos, no entanto, existe certo conflito de interesses. No caso das pesquisas anônimas realizadas por autoridades estatísticas como o IBGE, o declarante não tem qualquer incentivo para declarar. Nesse caso, do ponto de vista do declarante, a declaração consome tempo e não traz benefícios. Em outros casos, como o das declarações que ocasionam o pagamento de impostos (a Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física [DIRPF], por exemplo), o ato de declarar leva a uma despesa, além de consumir tempo para o preenchimento de formulários.
30. Segundo Barros et al. (2019), em 1988 23% da população brasileira viviam em famílias com renda abaixo da linha de extrema pobreza; em 2015, essa porcentagem declinou para 6%, ou um quarto de seu valor inicial. Desde 2015, no entanto, devido à estagnação do nível de atividade econômica, a extrema pobreza cresceu. Mesmo assim, o crescimento foi de apenas 1 a 2 pontos percentuais, permanecendo abaixo de 10%.
31. Segundo Hiromoto (2018), ao longo de pouco mais de duas décadas o gasto público social brasileiro quase triplicou como porcentagem do PIB, passando de 11% em 1987 para 28% em 2009.
32. A acentuada elevação do valor real do salário-mínimo é certamente uma notável exceção.
33. Como consequência da nova Constituição Federal de 1988 surgiram o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), levando a uma expansão sem precedentes na cobertura dos serviços de saúde e assistência social (ver Rocha, 2019, e Barros et al., 2019). Também ao longo das últimas décadas, em particular após a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cresceu substancialmente o acesso à educação básica (Menezes Filho e Fernandes, 2019).

34. Ver, por exemplo, Rodrigues, 2016, e sobretudo Oliveira, 2016.
35. Ver, por exemplo, Rolnik, 1999.
36. Ver Almeida, 2015.
37. Lei Complementar nº 128 de 2008.
38. Regime simplificado de tributação aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar nº 123 de 2006.
39. O acesso a ao menos quinze programas requer presença no Cadastro Único: Programa Bolsa Família; Programa Minha Casa Minha Vida; Bolsa Verde — Programa de Apoio à Conservação Ambiental; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Fomento — Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Carteira do Idoso; Aposentadoria para pessoa de baixa renda; Programa Brasil Carinhoso; Programa de Cisternas; Telefone Popular; Carta Social; Pró-Jovem Adolescente; Tarifa Social de Energia Elétrica; Passe Livre para pessoas com deficiência; isenção de taxas em concursos públicos.

Parte 4

Legado para a política e a comunicação

Ricardo Paes de Barros

Laura Muller Machado

A relação entre melhorias na qualidade de vida e progresso científico e tecnológico é reconhecida por todos; nossos livros de história estão repletos de eventos nos quais invenções tecnológicas ou descobertas científicas foram as forças motrizes do progresso social. Mesmo assim, em certa contradição, a vasta maioria das pessoas considera a ciência apartada e distante do seu cotidiano. Como se argumenta no capítulo 14, o contraste entre o passo lento da ciência e a rapidez das decisões individuais, coletivas e econômicas que dominam o cotidiano talvez possa explicar a percepção anestesiada da importância da ciência para a qualidade de vida. Nada como o enfrentamento da crise gerada pela pandemia para nos lembrar da vital importância da ciência e tecnologia para a vida e sua qualidade. Espera-se que alguns dos legados da pandemia sejam a valorização social da ciência e mais atenção à política científica e tecnológica. Esse tema é o foco do capítulo 14, embora seja também tratado nos capítulos 12 e 15. Conforme ressaltam os autores desses capítulos, o progresso científico e tecnológico é um ativo público e internacional. Por esse motivo, deve ser estimulado por subsídios públicos e alcançado com base em ampla cooperação internacional.

A relação entre povos e grupos sociais num mesmo país oscila: por vezes a política pública e as relações internacionais objetivam alcançar interesses próprios e imediatos, independentemente das consequências sobre os demais grupos; outras vezes os sentimentos de fraternidade, justiça e solidariedade dominam, levando a políticas e relações mais sustentáveis, focadas no bem comum. Embora a história tenha demonstrado que os momentos e comportamentos míopes e egoístas nunca foram proveitosos e sustentáveis, diversos países e grupos políticos e sociais têm caído nessa tentação e buscado obter ganhos imediatos com base na polarização e no populismo. Conforme o capítulo 15 demonstra, a pandemia surge num momento em que várias sociedades perseguem essa obscura rota. A natureza intrinsecamente internacional da pandemia, aliada ao fato de que o seu enfrentamento requer o uso de evidência, cooperação e solidariedade, mitiga os ganhos, senão a própria viabilidade, da polarização, do populismo e da demagogia (ver capítulo 15). Assim, um dos possíveis legados da pandemia seria a revitalização da percepção de que a humanidade tem uma identidade única e que o caminho à frente precisa ser fundamentado no uso fraterno, justo, solidário e racional dos recursos disponíveis.

O conhecimento promove melhorias nas condições de vida apenas quando é efetivamente utilizado por famílias, empresas e governos em suas decisões. Tão importante quanto o conhecimento é a sua comunicação, como a pandemia deixou muito evidente. A pandemia ocorre num momento marcado por profundas transformações nos mundos da tecnologia e do trabalho, que afligem de forma acentuada a educação e a comunicação. Conforme o capítulo 16 argumenta, esse é o momento em que as possibilidades da exploração com fins lucrativos da comunicação de fatos, ideias e conhecimentos se esgotam. Por um lado, o enfrentamento da pandemia demonstrou para a sociedade a importância de uma comunicação crível, fidedigna e de boa qualidade. Por outro lado, a crise econômica e as mudanças tecnológicas demonstram que essa atividade de grande utilidade pública precisa de novas formas

de financiamento. Como ressaltado no capítulo 16, o desafio colocado para sociedades mundo afora é como financiar e assegurar a fidedignidade e a qualidade da comunicação das informações e conhecimentos indispensáveis à tomada racional de decisões por famílias, empresas e governos. O equacionamento desse desafio certamente requererá aportes financeiros públicos e da sociedade civil, de forma similar ao que ocorre no setor de ciência e tecnologia. Uma questão sensível perdura (ver capítulo 16): como assegurar a necessária independência da comunicação em relação aos interesses políticos e de eventuais doadores privados?

Todos reconhecem que o mundo é incerto. Apesar disso, a demanda por informação parece pressupor que não existe incerteza: os leitores querem saber quem irá ganhar as eleições e se choverá ou não amanhã. O desafio para o jornalista passa a ser como comunicar incerteza para um leitor que demanda certeza num mundo inerentemente incerto. Evidentemente, a única solução possível é lembrar o leitor de que o mundo é incerto. Conforme discutido no capítulo 17, essa foi uma das grandes contribuições da pandemia: os leitores se sensibilizaram sobre a natureza intrinsecamente incerta do mundo, e os jornalistas têm a oportunidade de desenvolver habilidades para comunicar o incerto, sem ver a incerteza como uma ameaça à sua credibilidade.

14. O novo velho papel da ciência na formulação de políticas públicas

Hussein Kalout¹

Milton Seligman²

1. Introdução

O propósito deste livro é oferecer ao leitor uma abordagem conceitual e analítica sobre as lições aprendidas com a pandemia do Sars-CoV-2, produzida a partir de uma perspectiva que engloba as mais variadas áreas do conhecimento. Este capítulo busca lançar luz sobre a importância da ciência como instrumento fundamental para o processo de formulação de políticas públicas.

Uma das questões centrais lançadas neste ensaio consiste em avaliar a ciência como uma condição essencial para mensurar os impactos das ações públicas, analisando as tendências e as lições extraídas desse processo nas esferas econômica, social, sanitária e tecnológica, no contexto internacional ou no âmbito nacional.

A partir de uma base empírico-teórica, o capítulo se ancora em duas premissas centrais, das quais a primeira é de caráter ontológico. Assume-se que o valor da vida é supremo e inalienável, não havendo razão, portanto, para cotejá-la com eventuais direitos individuais.

A segunda premissa é de corte epistemológico, pois trata de encontrar evidências em meio à ocorrência do experimento para sustentar as premissas lançadas neste capítulo. Uma importante constatação traz à baila o desdém com que o Brasil tratou os dados sobre a epidemia, dificultando o acesso e descaracterizando seu caráter oficial. Adotam-se,

portanto, dados disponíveis no exterior a fim de comparar o comportamento de países semelhantes, como Estados Unidos e Canadá, ambos na América do Norte.

Recente editorial publicado na prestigiosa *The New England Journal of Medicine* mostra que os Estados Unidos, a despeito de terem a maior base científica instalada do mundo, sofrem resultados piores que países menos avançados. Diz o editorial:

De acordo com o Centro Johns Hopkins de Ciência e Engenharia de Sistemas, os Estados Unidos lideram o mundo em casos de covid-19 e em mortes, superando em muito os números de países mais populosos, como a China. A taxa de mortalidade nesse país é mais do que o dobro que a do Canadá, excede a do Japão, um país com uma população vulnerável e idosa, por um fator de quase 50, e até supera as taxas de países de renda média-baixa, como o Vietnã, por um fator de quase 2 mil.³

2. A pandemia trouxe mudança para o mundo e o Brasil

Apesar dos severos efeitos sociais e econômicos, a pandemia revalorizou o papel da ciência como fio condutor indispensável para a superação da grave crise sanitária mundial.

Cabe realçar que, a despeito disso, líderes nacionais como os mandatários de Brasil, Estados Unidos e México, seja no plano retórico ou no campo da ação, têm vocalizado o contrassenso científico ao atuar na contramão dessa revalorização.

Contudo, ainda não se pode afirmar se, de fato, os efeitos da crise alterarão a reconfiguração do poder político e econômico global e seu impacto incidirá sobre a reorganização das cadeias de valor. A centralidade da ciência como balizadora desse “novo normal” deverá ser um tema fulcral no debate contemporâneo. Um importante antídoto, apesar de não ser novo, emergiu com a aceleração da pandemia: a intervenção do Estado na economia. Essa se tornou a mola mestra do

processo de acomodação social e dos ajustes da política econômica de quase todas as nações, além de fonte estrutural, em muitos países, do financiamento da ciência e da pesquisa em busca de uma vacina para a contenção da covid-19.

Outra variável importante que a crise sanitária mundial tem legado no transcorrer de seu curso é o questionamento do falso dilema entre economia de mercado robusta e política social robusta. A crise atual comprova que essa dicotomia precisa ser superada. Sistemas fortes de seguridade social, com capacidade de reduzir a desigualdade e fornecer acesso universal a serviços públicos de saúde e educação, são requisitos para um crescimento sustentável e para garantir resiliência aos ciclos econômicos, inclusive nos termos dos efeitos causados por choques externos ou desastres naturais.

Além disso, embora as respostas devam ser nacionais, há interesse de toda a comunidade internacional em fortalecer as capacidades locais para conter tragédias e pandemias, bem como enfrentar outros desafios com impacto transnacional e alta probabilidade de se repetirem, sejam na área sanitária ou na ambiental.

Os desafios globais continuarão a exigir respostas também em nível internacional, por meio da cooperação multilateral. Não precisamos de menos atuação da Organização Mundial da Saúde (OMS), mas de uma OMS mais transparente, com recursos para cooperar e com regras mais claras de alerta precoce. Precisamos de uma Organização Mundial do Comércio (OMC) que continue a impedir a proliferação do protecionismo. E de uma Organização das Nações Unidas (ONU) mais eficaz na prevenção de conflitos, na promoção dos direitos humanos, na resposta a crises de refugiados, na proteção dos migrantes e de suas famílias, na luta urgente contra as mudanças climáticas. Se as crises exigem respostas locais urgentes, a natureza global ou transnacional de muitos dos problemas comuns da humanidade exige um novo compromisso com a cooperação internacional, e nisso o papel da ciência e da pesquisa científica se torna transcendental.

O Brasil, igualmente, estará exposto ao desafio de responder às consequências da pandemia. O conhecimento científico acumulado nos grandes centros de excelência mundiais e a formulação de estratégias adequadas no plano internacional devem lançar o país em compasso de reflexão. Cabe ao Brasil mensurar os seus verdadeiros valores, tendo presente o papel da ciência como fio condutor para a solução efetiva e real de significativa parte dos problemas nacionais.

3. O cientista como encanador: conceitos fundamentais

Em 2017, Esther Duflo, professora de economia do Massachusetts Institute of Technology, que ganharia o prêmio Nobel alguns anos depois, deu uma palestra magna⁴ na Associação Econômica Americana. Na ocasião, Duflo disse que os economistas devem exercer um novo papel na formulação de políticas públicas: o de “encanador”. A autora usa esse termo para se referir ao fato de que, na medida em que auxiliam a formulação de políticas públicas, os economistas lidam com informações incompletas e com circunstâncias institucionais que não controlam, de modo que é necessário experimentar com detalhes para convergir à solução adequada.

Ademais, o encanador precisa se preocupar com detalhes que muitas vezes são considerados irrelevantes por burocratas, políticos e cientistas em geral. Por exemplo, o economista-encanador, ao avaliar uma política pública, precisa se preocupar não somente com a variação do subsídio do acesso à água, mas também com os mecanismos de acesso a tal subsídio. Por causa de detalhes de implementação, as transferências sociais são muito diversas, ainda que idênticas, se uma é creditada direta e automaticamente na conta dos cidadãos e a outra requer seu deslocamento às agências governamentais para a requisição do benefício.

A analogia do encanador de Duflo é delineada em contraposição a outra alegoria, do também economista Alvin Roth,⁵ que fala do economista como engenheiro. O economista-engenheiro é aquele que não

apenas analisa as estruturas dos mercados, mas ajuda a construí-las — por exemplo, construindo mecanismos decisórios para leilões de ativos públicos. Nesse papel, o economista se guia pela melhor teoria econômica e pela evidência empírica para desenhar os melhores mecanismos possíveis e depois testá-los em seu laboratório — isto é, simulá-los num ambiente virtual.

Na construção de mercados reais, o economista não pode se dar ao luxo de fazer pressupostos teóricos simplificadores como o teórico faz, pois sua meta é atingir um objetivo prático. A analogia com os engenheiros, portanto, parece natural. Eles também se guiam por seu conhecimento de física teórica, mas, na construção prática de máquinas e sistemas, acabam experimentando e tomando decisões *ad hoc* que não são generalizáveis como se almeja no exercício teórico.

Em contraposição, o economista-encanador muitas vezes sequer tem um referencial teórico que lhe sirva de norteamento. Ao contrário, ele precisa experimentar com detalhes da implementação da política pública para conseguir descobrir aquilo que funciona na prática e aquilo que é relevante num sentido generalizável. Para ele, são importantes as intuições básicas e o conhecimento de fundo que o ajudam a conjecturar sobre as respostas comportamentais dos agentes que serão tratados pela política pública. Partindo desse ponto, ele deve pensar em como testar a implementação da política pública continuamente e deve estar pronto para adaptar as suas recomendações às melhores informações disponíveis.

Há uma razoável similaridade entre as atividades dos cientistas, nas circunstâncias desta pandemia, e as características dos economistas descritas acima.

Parece claro que, no decorrer da pandemia de covid-19, cientistas de toda sorte se tornaram cientistas-encanadores, auxiliando tomadores de decisão na definição de políticas tão distintas entre si quanto a obrigatoriedade do uso de máscaras em público, o fechamento de escolas, a liberação de testes ou do uso de medicamentos experimentais, a

flexibilização dos procedimentos de produção de vacinas, o fechamento de embaixadas e fronteiras e o desenho de um sistema de assistência emergencial que atendesse à população que, por questões de saúde pública, deveria permanecer em casa.

Em todos esses casos, os cientistas-encanadores dispunham de informação limitada sobre a situação corrente e, por vezes, sequer tinham um referencial teórico para guiá-los. Por exemplo, mesmo nas questões mais diretamente ligadas às características do vírus, o ineditismo dessa cepa de coronavírus, o Sars-CoV-2, deixava dúvidas a respeito de sua sazonalidade (que ocorre na gripe comum), bem como de fatores potencializadores ou mitigadores da infecção.

Ademais, os cientistas-encanadores trabalhavam em circunstâncias que não controlavam. Precisavam ajustar a recomendação de política pública àquilo que parecia adequado, dadas as circunstâncias. Por exemplo, o Centro para o Controle de Doenças (CDC, na sigla em inglês) do governo norte-americano atualiza constantemente sua recomendação quanto ao uso de máscaras pela população em geral. No primeiro momento, temendo que os profissionais da saúde ficassem sem materiais de proteção individual (como máscaras e luvas), a recomendação do CDC foi de que o público geral só comprasse máscaras se estivesse doente.⁶ Posteriormente, dado que a cadeia produtiva já estava abastecida e o risco de escassez para os profissionais de saúde tinha diminuído, o CDC passou a recomendar o uso de máscaras pelo público geral.⁷ Mesmo não tendo mudado a evidência científica, mudaram as restrições reais que impunham limitações à ação do tomador de decisão e, com ela, a melhor recomendação disponível.

Por sua vez, o cientista-engenheiro está em seu laboratório, em centenas deles ao redor do mundo, guiando-se pela melhor teoria da biociência e da matemática aplicada, usando evidências empíricas para desenhar preparações biológicas capazes de fornecer imunidade adquirida ativa contra uma doença como a covid-19. O objetivo do cientista-engenheiro é criar um agente que estimule o sistema imunológico do

corpo a reconhecê-lo como uma ameaça, criar mecanismos capazes de destruí-lo e, por fim, manter um registro dele para que o sistema imunológico possa reconhecer e destruir qualquer microrganismo assemelhado. Os cientistas testam suas hipóteses em laboratório e as simulam num ambiente virtual antes de iniciar seus testes de campo. Há também algum espaço para decisões *ad hoc* dos cientistas-engenheiros, em detalhes e criatividades. No entanto, a aridez dos laboratórios embaça a visão dos cidadãos distantes desse ofício.

Poucas vezes as atividades dos cientistas-engenheiros chamaram tanta atenção dos meios de comunicação e povoaram de tanta esperança a comunidade planetária como nestes tempos de covid-19.

Entretanto, em particular no momento da pandemia, a ação do cientista-encanador junto ao tomador de decisão é contínua e adaptável, com ajustes perenes. Sem embargo, os breves meses da epidemia já são suficientes para expor diferenças substanciais entre as reações de determinados governos.

4. A ciência e a política pública no combate à pandemia: um estudo de caso na América do Norte

O emprego de políticas públicas amparadas na orientação científica pode auxiliar a compreensão dos impactos da pandemia sobre as sociedades canadense e americana *vis-à-vis* com a conduta de seus governantes. Canadá e EUA são casos emblemáticos de como a crise da covid-19 evoluiu e de como os respectivos governos centrais organizaram as suas políticas públicas no trato da questão.

Desde o início da pandemia, o governo canadense optou por seguir as recomendações científicas como fio condutor e balizador vital do emprego de quaisquer políticas públicas. Por sua vez, nos EUA, o discurso inicial empregado pelo governo Donald Trump foi o de minimizar os riscos da doença, subestimar o seu potencial de alastramento e negar o potencial impacto sobre a população. Como métrica oposta

ao discurso do primeiro-ministro canadense, Justin Trudeau, o governo central americano desprezou o papel da ciência como balizador instrumental de políticas públicas no campo da saúde. Os estudos científicos apontavam, em ambos os países, o elevado nível de contágio e, consequentemente, a possível elevação da curva de óbitos.

Entre os fatores das dinâmicas implementadas via políticas públicas pelos dois países, um dos principais consiste na data de início do processo de testagem, que no Canadá começou semanas antes dos EUA, apesar de ambos detectarem, ainda em janeiro de 2020, os primeiros casos de covid-19. Como segunda medida, as autoridades sanitárias do Canadá recomendaram o isolamento social e a restrição à livre circulação de pessoas nas províncias populosas logo no início da aceleração da curva, em março de 2020, política implementada imediatamente pelo governo Trudeau.

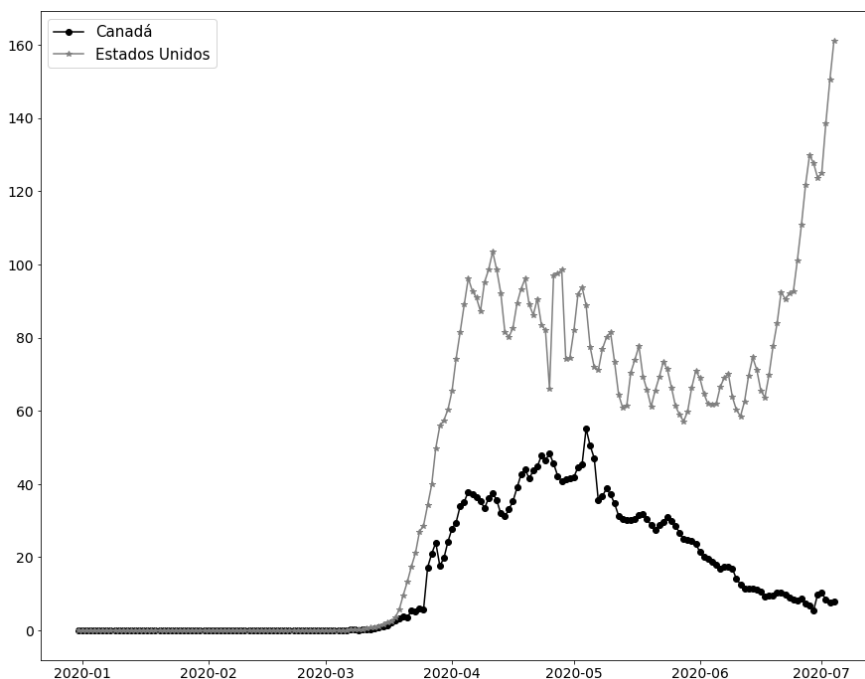
Enquanto o presidente Trump negava o emprego da ciência como instrumento de contenção da pandemia, os EUA registravam mais de três vezes o número total de infecções *per capita* e quase o dobro de mortes em justaposição ao Canadá. Enquanto em maio de 2020 a curva de óbitos iniciava a sua fase de aceleração nos EUA, no Canadá ela entrava em fase descendente.⁸

Outro relevante aspecto que os cientistas atribuem à diferença de resultados entre os dois países é a conduta dos agentes públicos. Enquanto nos EUA a população se mostrava dividida e o governo demonstrava insegurança em seu processo decisório, a situação e a oposição canadenses mitigaram as suas diferenças, alinhando o discurso com base nas recomendações científicas e sanitárias. A disciplina social foi considerada o principal vetor para o achatamento da curva, segundo Gary Kobinger, diretor do Centro de Pesquisa de Doenças Infeciosas da Laval University.⁹ Quando o governo Trump decidiu se guiar pelos parâmetros científicos — apesar do renitente negacionismo — para orientar a população dos EUA, o seu governo estava atrasado em cerca de seis semanas em comparação às políticas públicas empregadas pelo

governo canadense. A preocupação econômica esboçada pelo mandatário americano, em assimetria com o que a situação sanitária exigia, poderá ser considerada como o custo principal do resultado discrepante entre os dois países.

A Figura 1 reflete a evolução da pandemia nos EUA e no Canadá e como cada governo optou pelo emprego de políticas públicas para a contenção da perda de vidas e a proteção do sistema de saúde do eventual colapso. A lição que se extrai ao analisar os dois casos indica que o governo que orientou a sua conduta pelo emprego da ciência como fio condutor de suas políticas públicas colheu, ao cabo, melhores resultados no campo humanitário e também no campo econômico.

Figura 1 - Casos diários de COVID-19 por milhão de habitantes, média móvel de 7 dias



Fonte: Disponível em: <<https://ourworldindata.org/grapher/daily-covid-deaths-per-million-7-day-average>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

5. Quais as lições sobre o papel dos cientistas no novo normal?

A pandemia tem sido abordada no Brasil de maneira caótica e sem uma liderança orientada a seguir os consensos da ciência — que são, por definição, instáveis e permanentemente mutantes. Isso se explica pela própria característica da cultura brasileira, que é tolerante com a falta de atendimento às normas sociais, como mostrou estudo coordenado pela professora Michele Gelfand,¹⁰ bem como pela desconfiança da sociedade brasileira em relação ao papel da ciência e dos cientistas. De forma geral, o cidadão brasileiro ainda não interpreta o papel da ciência em seu cotidiano como algo imprescindível e tampouco é capaz de assimilar a importância da função dos cientistas na sociedade. Estudo de 2020 do centro de pesquisas americano Pew Research Center, publicado pela revista *Veja*,¹¹ mostra que, de vinte países pesquisados ao redor do mundo, o Brasil é o que menos confia nos cientistas.

Isso é um problema considerável para a escolha, a definição e a implementação de políticas públicas com base em fatos e dados.

Uma crítica potencial à implementação de políticas públicas baseadas em evidências, com o uso de experimentos para testar e avaliar as estratégias utilizadas, é que o tempo da ciência, o tempo da gestão e o tempo da política seriam muito diferentes. Se a ciência é um processo evolutivo de acumulação de conhecimento, em que a formulação contínua de hipóteses converge à realidade, a gestão pública é frequentemente limitada por circunstâncias que as autoridades públicas não controlam, de modo que as mudanças precisam ser feitas em janelas de oportunidade curtas. O tempo da política, por seu lado, é dado pelo rígido calendário eleitoral, que estabelece o momento em que a sociedade será chamada para avaliar o grupo que está a cargo da gestão do Estado. Os políticos são muito atentos para compatibilizar os tempos de seus ganhos com esse calendário.

Nesse contexto, a lição da pandemia é que o cientista-encanador pode auxiliar a otimizar os resultados de políticas públicas, inclusive em

momentos de informação limitada. Portanto, mesmo sob uma restrição de tempo e conhecimento, o uso de princípios gerais teóricos para a formulação inicial e a contínua adaptação dinâmica da política pública, baseadas em evidências gerais, pode trazer resultados mais próximos do ideal.

Para tanto, é necessário que o princípio de que as políticas públicas devem ser guiadas pela melhor evidência científica disponível seja adotado pela administração pública. Ademais, é preciso que haja flexibilidade suficiente para que a política pública seja atualizada conforme o conhecimento sobre a área se expande.

Apesar de a adoção da estrutura que permite a atuação do cientista-encanador no Brasil demandar uma alteração profunda em diversos aspectos da administração pública — em teoria, claro —, esta incluiria os modos de proposição e formulação de políticas públicas, de avaliação e readaptação das políticas, de contratação de serviços, de controle e transparência, e de organização e disponibilização dos dados públicos. Esta seção rascunha quais devem ser os princípios norteadores em cada uma dessas esferas.

Proposição e formulação de políticas públicas: Em termos gerais, o ciclo de uma política pública começa quando o problema a ser enfrentado se transforma em prioridade e passa a fazer parte da agenda governamental. Independentemente do tipo de questão — uma pandemia como esta, o saneamento básico, o equilíbrio fiscal ou a implementação de uma nova tecnologia — a agenda política de um governo é definida pelas prioridades aceitas pelas forças políticas hegemônicas.

Composta essa agenda de prioridades, a fase seguinte é a identificação das causas dos problemas que se deseja eliminar. E como se faz isso? Estudando profundamente os dados disponíveis! O time de gestão deve detalhá-los, analisá-los profundamente com o objetivo de, cientificamente, encontrar as raízes dos problemas.

O próximo passo é o projeto e o desenho da estratégia a ser adotada. A equipe de técnicos governamentais pesquisa soluções existentes

no resto do mundo e escolhe aquela que parece ser a mais adequada. Isso se faz estudando evidências e dados, o que é fundamental até para entender as necessidades de adaptação à realidade local. Algumas vezes não há *benchmark* internacional, e a equipe deverá desenhar uma solução original sustentada pela boa teoria específica e por valores gerais consagrados.

Com a solução já projetada, a nova etapa do ciclo é a escolha dos indicadores de controle e verificação, antes que o programa governamental seja implementado. Esse processo objetiva informar à sociedade as metas mensuráveis da estratégia e permitir que ela acompanhe o seu desenvolvimento. Permite também que, posteriormente, o programa possa ser avaliado. Em outras palavras, trata-se de construir as bases para um consenso social sobre o que será implementado.

A fase seguinte é a implementação propriamente dita e a gestão de seu dia a dia pelos organismos da administração pública.

Finalmente, chega-se à fase de avaliação, com as decorrentes propostas de correção de rumo e melhorias. A tarefa só é possível quando os indicadores foram escolhidos anteriormente, e, obviamente, há direito legal de acesso aos dados correntes.

Sendo um ciclo, o processo volta para a agenda de governo, que, possivelmente, terá novas prioridades.¹²

A avaliação (ao menos teórica) do custo-benefício de determinada política proposta deve ser adotada como padrão na formulação de novas políticas públicas. Deve também ser privilegiada a melhor evidência disponível, ainda que estrangeira, em contraposição à evidência anedótica. Para tanto, são plausíveis a criação de um departamento especializado em inovação no setor público e a implementação de políticas públicas baseadas em evidências, como feito no governo de Barack Obama,¹³ nos EUA — ou, alternativamente, o emprego mais incisivo de órgãos como o IPEA e os centros universitários brasileiros, públicos e privados.

A pandemia também ensina que alguns conceitos que reforçam a importância da ciência para decisões estratégicas da administração

pública, já usados em outros países, sejam considerados. Nos Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Austrália, e ainda no estado do Ceará, existe a figura do “cientista-chefe”, cuja função se centra em organizar a forma pela qual os pesquisadores auxiliam os gestores públicos em processos de tomadas de decisões.

Avaliação e readaptação das políticas: Deve-se privilegiar, sempre que possível, a existência de fases contínuas de avaliação ulterior à expansão do projeto. Essas instâncias intermediárias propiciam a atuação do cientista-encanador, que pode e deve experimentar com partes menores da política e aprender em cada momento de avaliação. A implementação de uma requisição normativa de contínua avaliação, possivelmente por um órgão externo ao executor, também pode ser uma peça fundamental para desafios de economia política próprios à execução orçamentária. Como os gestores têm receio de ter seu orçamento diminuído em função da extinção de determinado projeto, é preciso dissociar os incentivos dos avaliadores daqueles dos gestores do projeto.¹⁴

Contratação de serviços: Outra possibilidade de incorporar avaliações na implementação de políticas públicas é alterar a forma de contratação de serviços no Brasil. Atualmente, a contratação de serviços pela administração pública significa a troca da realização de uma lista específica de passos pré-determinados por uma quantia monetária. O objeto do contrato está dissociado (ao menos diretamente) do objetivo de política pública que o gestor tem em mente. Uma alternativa seria considerar o modelo de pagamento por alcance de objetivos. Nesse quadro de referência, o governo dá poucas direções específicas quanto aos passos para a implementação do contrato e paga somente se a política, após avaliada de forma independente, atingir determinado objetivo. Por exemplo, se um governo local tem o objetivo de reduzir a reincidência de menores infratores em 10% em dois anos, ele pode oferecer um contrato com tal especificação. O meio para atingir o objetivo não é pré-determinado

pelo governo. Portanto, tanto a inovação quanto o risco são transferidos para o setor privado. Igualmente importante é o fato de que, como os projetos são necessariamente avaliados para aferir seu sucesso, essa informação pode ser incorporada em projetos futuros.

Controle e transparência: Atualmente, há um grande viés *pró-status quo* que reduz a inovação no setor público. Embora os órgãos de controle sejam necessários para desincentivar desvios de conduta na administração pública, o zelo excessivo pode gerar um efeito colateral negativo: os agentes públicos evitam mudanças e inovações por receio de responsabilização futura. Alterações legais recentes já incorporam preocupações nesse sentido, afirmando que, na interpretação das normas da gestão pública, “serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”.¹⁵ Não obstante, se a mentalidade do encanador for incorporada à gestão pública, ela precisará ser também incorporada aos mecanismos de controle. Isso porque, nesse quadro de referência, por definição não se sabe qual é a resposta ideal para a formulação da política pública, e o espaço para erros e correções é uma premissa necessária ao processo. Se os órgãos de controle não permitirem erros, uma consequência possível será a ausência da experimentação necessária à prática do cientista-encanador.

Organização e disponibilização dos dados públicos: Para a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências, é necessário que estas estejam disponíveis para gestores e cientistas. Embora haja diversas bases de dados administrativos de alta qualidade no Brasil — como a RAIS (com informações sobre o mercado de trabalho formal), o Cadastro Único (com informações sobre os beneficiários de programas de assistência federal), os dados da Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física, os microdados do INEP (sobre política educacional) e as bases das notas fiscais eletrônicas (com transações comerciais) —, muitas

vezes elas estão em repositórios institucionais distintos, o que impede sua comunicação. Por exemplo, vários órgãos têm suas próprias salas secretas para acesso a microdados restritos. Como não há uma entidade que coordene a troca de bases entre os distintos órgãos, muitas vezes é impossível consolidar todos esses registros administrativos e ter uma visão mais completa da realidade.

Para a consecução de todas essas mudanças, é necessário um trabalho de convencimento de toda a sociedade, e não somente das autoridades públicas.

6. Qual o legado de uma pandemia desta proporção?

Ouve-se por todo lado que onde há crise há muito risco, mas também há espaço para muitas oportunidades. O que dizer então da pandemia de covid-19, que a economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), Gita Gopinath, chama de o Grande Confinamento, num relatório sobre o estado da economia mundial publicado em abril de 2020?¹⁶

O clichê, neste caso, é absolutamente razoável. Uma das oportunidades observadas é a possibilidade de várias sociedades entenderem o valor de políticas públicas baseadas em evidências, com os cientistas-encanadores tendo um papel reconhecido e, até agora, inédito na maior parte dos países, em especial no Brasil.

Há claras dificuldades de ordem política e administrativa, já mencionadas neste capítulo, mas certamente há também novos desafios. Se tomarmos, por exemplo, políticas centrais como a redução da pobreza, teremos que vencer desafios históricos. A boa ciência¹⁷ tem sugerido a integração em nível local das intervenções públicas, privadas e do terceiro setor para alcançar os resultados esperados no campo do alívio à pobreza. Essa sugestão exige uma liderança central firme, convencida da importância de seu papel e capaz de articular e modular os interesses dos três níveis administrativos — União, estados e municípios —,

além de atrair para esse conjunto a esfera privada e as ONGs, organizações privadas de interesse público.

Desnecessário mencionar que é longa a distância até uma realidade onde as políticas públicas sejam desenhadas com base em evidências e consultando o conhecimento científico e o avanço tecnológico. Essa utopia é o oposto do pesadelo populista que ganhou o mundo na última década. Entretanto, também o legado do populismo está claro na administração da pandemia. O fracasso dos líderes populistas em liderar suas nações durante a covid-19 ficou patente e foi reconhecido globalmente.¹⁸

Se, depois de uma grande crise e do empobrecimento geral da sociedade, costumam surgir propostas de solução extremamente simples — que quase sempre não conduzem a bons resultados —, também aparecem alternativas baseadas em evidências sustentadas na boa ciência, em informações e dados, defendidas por segmentos sociais comprometidos com a superação dos problemas reais, devidamente analisados.

A escolha de um grupo ou outro não é tarefa técnica, é assunto político que estará na agenda — com data já marcada — para a escolha dos dirigentes públicos do futuro de nossas sociedades.

Escolheremos os que, de modo anedótico, optam por soluções alinhadas com a ideia de que a Terra é plana ou nos alinharemos com os cientistas, os encanadores e os engenheiros?

A sociedade está vivenciando as consequências de uma gestão populista, durante a qual a tentativa de desprestigiar a inteligência se tornou um vetor constante.

Estaremos nos tornando reféns de grupos que adotam a pós-verdade como locomotiva para explicar a realidade dos fatos? Não se pode afastar a possibilidade de sermos surpreendidos por escolha, pois a liberdade absoluta dos agentes sociais é o bem maior a ser preservado. Nesse caso, quaisquer limites, sejam eles impostos em nome da ciência ou de valores morais, da defesa da vida ou da redução da pobreza, serão compreendidos como uma intolerável intromissão na vida privada de cada um.

Nessa hipótese, e frente à barbárie, não haveria espaço para a ciência, nem para cientistas-encanadores, nem para cientistas-engenheiros.

Referências

ANÍBAL, S. FMI: o Grande Confinamento será a pior recessão desde a Grande Depressão. **Público**, Lisboa, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2020/04/14/economia/noticia/fmi-confinamento-sera-pior-recessao-desde-depressao-1912225>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília: Presidência da República, 2018.

CDC. “What to do if you are sick”. **CDC**, 14 mar. 2020a. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20200317002550/https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/if-you-are-sick/steps-when-sick.html>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CDC. “Considerations for wearing cloth face coverings”. **CDC**, 28 jun. 2020b. Disponível em: <<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/cloth-face-cover-guidance.html>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

DUFLO, E. The economist as plumber. **American Economic Review**, Nashville, v. 107, n. 5, pp. 1-26, 2017.

DUFLO, E; GREENSTONE, M.; RYAN, N. Truth-telling by third-party auditors and the response of polluting firms: experimental evidence from India. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 128, n. 4, p. 1499-545, 2013.

GELFAND, M. et al. Differences between tight and loose cultures: a 33-nation study. **Science**, Washington, v. 332, n. 6033, pp. 1100-04, 2011.

PÉCHY, A. Estudo aponta confiança global na ciência, com Brasil na direção oposta. **Veja**, São Paulo, 29 set. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/estudo-aponta-confianca-global-na-ciencia-com-brasil-na-direcao-oposta/2020>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

ROTH, A. E. The economist as engineer: game theory, experimentation, and computation as tools for design economics. **Econometrica**, Evanston, v. 70, n. 4, pp. 1341-78, 2002. DOI: 10.1111/1468-0262.00335.

SELIGMAN, M. Além de inconstitucional, esconder dados é burrice. **Jota**, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-milton-seligman/alem-de-inconstitucional-esconder-dados-e-burrice-15062020>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

THE NEW ENGLAND JOURNAL OF MEDICINE. Dying in a leadership vacuum. **The New England Journal of Medicine**, Boston, v. 383, p. 1479, 8 out. 2020.

THE WHITE HOUSE. Office of Social Innovation and Civic Participation. **The White House: President Barack Obama**, s.d. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

USI, E. América Latina: el coronavirus desnuda a los líderes populistas. **Deutsche Welle**, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-el-coronavirus-desnuda-a-los-l%C3%ADderes-populistas/a-53661969>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

Notas

1. Cientista Político e Pesquisador da Universidade Harvard. Foi Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2017-2018).
2. Professor do Insper.
3. The New England Journal of Medicine, 2020.
4. Duflo, 2017.
5. Roth, 2002.
6. Ver CDC, 2020a.
7. Ver CDC, 2020b.
8. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 3 nov. 2020.
9. Universidade canadense baseada na província de Quebec
10. Gelfand et al., 2011.
11. Péchy, 2020.
12. Seligman, 2020.
13. The White House, s.d.
14. Problema similar com os incentivos é exemplificado pela implementação de políticas públicas na Índia, onde a lei determinava que as empresas auditadas pagassem os auditores, criando, portanto, um problema de compatibilidade de incentivos na revelação da real condição das fábricas. Ver Duflo, Greenstone e Ryan, 2013.
15. Ver Brasil, 2018.
16. Aníbal, 2020.
17. Ver artigos, entrevistas e o capítulo do professor Ricardo Paes de Barros neste livro.
18. Usi, 2020.

15. O curso da política será alterado?

Carlos Melo¹

Escrever uma obra acadêmica sobre acontecimentos da atualidade é perigoso. O período que vai de quando o livro está sendo escrito até quando será lido é muito longo, e a vida política não para enquanto isso.

— Adam Przeworski, *Crises da democracia*

1. Introdução

No futuro, análises menos atentas a respeito de 2020 creditarão à pandemia de covid-19 a responsabilidade pelos problemas ora percebidos na política mundial. Com efeito, presidentes como Jair Bolsonaro e Donald Trump atribuíram a origem dos males que se abateram sobre seus governos ao aparecimento do vírus. Porém, registros mais atentos esclarecerão que não foi — não é — bem assim.

Bem antes do surgimento do vírus, o sistema político mundial enfrentava grave crise: o populismo foi reavivado; desprezando instituições liberais, demagogos floresceram. A pandemia não causou a crise de 2020, apenas catalisou seu processo;² agravou, mas não gerou a maior parte de seus problemas.

Por outro lado, ao acelerar a história, o coronavírus expressou o mal-estar da desigualdade existente, revelou o indivíduo abandonado e ressentido do processo de transformações. Denunciou limites do populismo e erros do dogmatismo de certo liberalismo. A despeito do mal causado, contribuiu para estimular a percepção de equívocos e a busca de saídas. Politicamente, pode ser esse o seu legado.

2. Política é filme

“Política é nuvem”, diz o clichê. A imagem paralisada serve como marco histórico, mas tem pouco valor. O 14 de julho de 1789 não foi a Revolução, apenas a queda da Bastilha, símbolo de décadas de conflitos, antes e depois. O coronavírus é símbolo de um período, fotografia valiosa de um processo mais amplo. Política é longa-metragem, processo histórico de maior fôlego.

Nos últimos quarenta anos, o mundo passou por transformações intensas, cuja constante é a volatilidade. Desde os governos Reagan (EUA) e Thatcher (Inglaterra), percebeu-se que o ciclo de políticas social-democratas — iniciado no New Deal norte-americano, na década de 1930 — havia se esgotado. Regimes tributários fortemente distributivos foram desmontados a fim de financiar a criatividade e o empreendedorismo individuais, sobretudo nas finanças e na tecnologia de ponta. A unificação europeia e o fim da Guerra Fria calaram tensões políticas, reduzindo gastos públicos com defesa. A queda do Muro de Berlim (1989) e o desmoronamento do mundo soviético marcaram o fim de uma era e o limiar de outra. Isso despertou um notável processo de investimentos, desenvolvimento e concentração de renda.³

De lá para cá, percebe-se o mundo em constante transição:

a transição é um período que parece existir nos interstícios do tempo [...] Um momento cheio de contradições, no qual se observam a máxima condensação histórica e, em simultâneo, a ausência de história. Um interregno [...] todo dia emerge um evento inédito, inesperado, que não estava no mapa de previsões.⁴

Deu-se a libertação de uma grande força transformadora, impulsionando um fantástico e acelerado processo tecnológico, alterando métodos de produção, aumentando brutalmente a produtividade e destruindo o mundo do trabalho da “sociedade industrial”.

[...] estamos também no primeiro estágio de uma longa e transformadora revolução científica e tecnológica [...] [de] efeitos disruptivos, mas de direção imprevisível, em toda a nossa vida econômica, social e política. Ela afetará nossa demografia, nossas ocupações, nossas interações, criará riscos, resolverá velhos problemas e dará origem a problemas totalmente novos. [...] Uma mudança que produz eventos muito transformadores, que promovem rupturas radicais com o passado. Ela vai alterar as instituições e as normas existentes, transgredindo os limites da ordem vigente e de forma inapreensível pelos atuais modelos de análise.⁵

Essa mudança, de efeitos radicais, não é recente; tem se dado ao longo das últimas quatro décadas, num processo assinalado pela sociologia e pela arte.

Em *Um dia de fúria* (*Falling down*, 1993, direção de Joel Schumacher), filme de enorme sucesso no Brasil e no mundo, a *ficção* retrata “um dia” desastroso para o protagonista Bill Foster, interpretado por Michael Douglas. Engana-se, porém, quem entende o enredo como simples *perturbação pessoal* do personagem e não como uma séria *questão pública*⁶ — a falta de perspectivas em relação ao futuro.

Falling down — quedas contínuas e progressivas de um indivíduo perdido na transição — parece um título mais adequado. “Economicamente inviável”, efeito das transformações tecnológicas, econômicas e sociais do final dos anos 1980, o indivíduo é deslocado do mundo anterior — o do *welfare state*, da Guerra Fria. Sem emprego, família, autoestima e sentido na vida, transforma-se no que, mais recentemente, veio a ser conhecido como *white trash*. O sujeito “branco”, deslocado do mundo do trabalho, de baixa estima social, símbolo de tempos de transformação intensa.

Vinte e sete anos após *Um dia de fúria*, a situação se agravou e o cinema insiste no tema. Oscar de 2020, *Indústria americana* (*American factory*, 2019, direção de Steven Bognar e Julia Reichert) documenta dissabores da população de Ohio, no “Cinturão da Ferrugem”. Atingida pela decadência da indústria automobilística, a cultura norte-americana se vê

atropelada por métodos de proprietários chineses. O desespero individual se confunde com o sentimento coletivo de declínio da sociedade norte-americana.

As gerações nascidas entre o Baby Boom (1946-1964) e o início das transformações tecnológicas dos anos 1970-1980 veem profissões e empregos desaparecerem. Como assinalou Manuel Castells, foi-se “da exploração capitalista à irrelevância” no novo modo de produção.⁷ Em trabalho de 2018, Yascha Mounk aponta os mesmos desdobramentos percebidos vinte anos antes por Castells:

Os motivos para esses desdobramentos são muitos. Temos a globalização. Temos a automação. Temos a mudança da manufatura para os serviços. Temos o crescimento da economia digital, que possibilita imensas economias de escala, canalizando vastas fortunas para poucas empresas e seus trabalhadores mais especializados, ao mesmo tempo oferecendo pouca coisa para todos os demais.⁸

No pós-guerra, tanto houve aumento de renda como de políticas públicas do Estado de bem-estar, que mitigavam os conflitos da desigualdade. Dos 1980 em diante, milhões de pessoas foram atingidas pela transformação, no mesmo compasso em que o Estado se tornou menos ativo. Mounk indica que

há pelo menos três constantes surpreendentes que caracterizaram a democracia desde sua fundação, mas que hoje não são mais válidas. Primeiro, durante o período de estabilidade democrática, a maioria dos cidadãos gozou de rápida melhora de seu padrão de vida. De 1935 a 1960, por exemplo, a renda de uma família americana típica dobrou. De 1960 a 1985, voltou a dobrar. Desde então, estagnou...⁹

A estagnação coincide com o processo político aqui descrito. O mundo das últimas décadas produziu exércitos de desolados Bill Fosters,

ignorados pela Quarta Revolução, sem qualificação e reciclagem profissionais, sem assistência, incapazes de participar da hiperprodutividade financeira e tecnológica.

Ao mesmo tempo, o dogmatismo e o descompromisso social do liberalismo extremado não só deram pouca importância a esses indivíduos como também localizaram no Estado, na política e nos políticos a origem dos males. Deixadas à sorte do mercado, as pessoas seriam, supostamente, integradas à sociedade do consumismo e do hedonismo, onde decrescentes custos de transação beneficiariam a todos. A miopia, de forte apelo eleitoral, não entregou o que prometeu: multidões foram excluídas do mundo econômico, sem Estado adequado que as acolhesse. Não poderia dar certo.

Não há que se negar que os problemas de gestão do Estado são óbvios; também é inegável que o poder de burocracias autocentradas, corporativistas e incapazes se expandiu perniciosamente. Mas, desprezar a necessidade de políticas públicas parece ter sido um erro crasso, histórico.

No embate de extremos — onde um lado nega e o outro superdimensiona o Estado —, políticas sociais fundamentais foram negligenciadas ou se tornaram dogmas que impediram reformas modernizantes, levando ao desperdício de recursos já escassos. O resultado foi o desamparo de quem estava exposto à transformação.

Ao mesmo tempo, a opinião do “homem comum” foi desprezada pelas elites intelectuais, acadêmicas e políticas. Mais uma vez o cinema: numa cena de *Brexit: the uncivil war* (2019, direção de Toby Heynes, Emmy de melhor filme para TV), o coordenador da campanha de manutenção do Reino Unido na União Europeia invade, em desespero, a sala de um grupo focal, buscando apontar a fragilidade dos argumentos e notícias falsas apresentados pelos defensores do Brexit. Recolhe a reação catártica de uma das entrevistadas: “cansei de me sentir um ‘nada’; como se eu fosse um ‘nada’”. E o coordenador conclui: “a campanha deles [do Brexit] começou há vinte anos”.

Excluído pela transformação — negligenciado por Estado, políticos e intelectuais —, o indivíduo se revoltou. O abandono resultou em ressentimento; o rancor se tornou o principal conselheiro de suas escolhas políticas. Giuliano Da Empoli, em *Os engenheiros do caos* (2019), aponta o poder desse sentimento:

O Carnaval contemporâneo se alimenta de dois ingredientes que nada têm de irracional: a cólera de alguns meios populares, que se fundamenta sobre causas sociais e econômicas reais; e uma máquina de comunicação superpotente, concebida em sua origem para fins comerciais, transformada em instrumento privilegiado de todos aqueles que têm por meta multiplicar o caos.¹⁰

Multidões de desprotegidos mostram-se dispostas a se vingar do sistema político que “favorece ricos”, “voltado apenas para si”. Demoniza-se a “velha política” sem que se esclareça o que seria a “nova”. Emergem personagens radicais que ridicularizam a política. Da Empoli recorda Beppe Grillo, comediante italiano dos anos 1990. Na Justiça, justiceiros juram punir políticos. O ódio se mistura à nostalgia e se volta para um passado idealizado, idílico, que nunca existiu.

Bordões cruzam as redes em todo o mundo: “*Make America Great Again*”, de Donald Trump, em 2016, reproduzido por Jair Bolsonaro e família (“*Make Brazil Great Again*”).¹¹ Para Zigmunt Bauman, a “‘epidemia global de nostalgia’ pegou o bastão da ‘epidemia frenética de progresso’ (gradual, ainda que incessantemente globalizante) na prova de revezamento da história”.¹²

Aliado à nostalgia, o rancor tem promovido transformações nos regimes democráticos. Para Yascha Mounk, governos democraticamente eleitos agridem a própria democracia, inibindo manifestações, destruindo direitos e valores democráticos liberais. Têm o apoio dos próprios eleitores, ironicamente, por meio da democracia. É “o povo contra a democracia”:

Nas democracias do mundo todo, dois acontecimentos aparentemente distintos estão ocorrendo. Por um lado, as preferências do povo são cada vez mais iliberais: os eleitores estão cada vez mais impacientes com as instituições independentes e cada vez menos dispostos a tolerar os direitos de minorias étnicas e religiosas. Por outro lado, as elites vêm assumindo o controle do sistema político e tornando-o cada vez mais insensível: os poderosos estão cada vez menos dispostos a ceder às opiniões do povo. Como resultado, liberalismo e democracia, os dois elementos centrais de nosso sistema político, começam a entrar em conflito.¹³

Nesse quadro de transformações, abandono e ressentimento, vivem-se crises políticas profundas e inéditas para culturas altamente institucionalizadas, embaladas pelo ambiente pouco amigável das redes sociais. Militâncias eletrônicas proclamam-se “o povo”. Estão dadas as condições para o populismo.

[...] O populismo é a centralidade da ideia de “povo”. [...] “O povo” é o sujeito da política, em oposição a qualquer classe social, grupo étnico ou nação. O que motiva os populistas é um certo sentimento de que as necessidades ou os interesses do povo estão em desacordo com as necessidades e os interesses daqueles que governam, que os comentaristas costumam denominar “as elites”.¹⁴

Yascha Mounk reafirma o raciocínio: “o que define o populismo é essa reivindicação de representação exclusiva do povo”.¹⁵ Não é algo novo. Historiadores o contextualizam em momentos e condições específicos, evitando o uso indiscriminado do conceito. Mas, nos últimos anos, lideranças do tipo têm surgido em vários países, em contato direto com “o povo”, desprezando os canais institucionais democráticos e a divisão de poderes. Mesmo em países de tradição democrática, a fricção entre “o povo” e “as elites” tem levado os sistemas políticos a crises de legitimidade.

Trata-se de um estilo populista que se estabelece de modo distinto em vários países: há casos mais bem-sucedidos, como a Hungria de Viktor Orbán, que parece ter consolidado um regime forte e truculento. Mas também há países onde esse processo é mais frágil: a vários líderes de estilo populista faltam virtudes essencialmente políticas, como o entendimento pleno das transformações econômicas, seus efeitos e estruturas.

Faltam-lhes estratégias sofisticadas de conquista e manutenção do poder, visão de futuro e consistência programática. Ao mesmo tempo em que produzem confusões tolas, estabelecem interfaces com o crime ou com a corrupção; mistura-se público e privado, envolvendo as próprias famílias. Não demonstram liderança real, capaz de conduzir processos, com vistas a encontrar saídas para os problemas que enfrentam.

Donald Trump e Jair Bolsonaro são exemplos de personagens capazes de navegar eficientemente nas águas do ressentimento, sem encontrar solução para os problemas. Favorecem-se de obsessões religiosas, do fanatismo político, do culto à violência nascidos do rancor que debilitou os sistemas políticos e despertou a barbárie que a democracia parecia ter superado. Mas não conseguem ir além da demagogia de exploradores do inconsciente coletivo, simulando virtudes e esperanças que são incapazes de realizar. Como disse Barack Obama a respeito de Trump:

Ele não demonstrou interesse em trabalhar, nenhum interesse em encontrar um terreno comum, nenhum interesse em usar o incrível poder de seu cargo para ajudar ninguém além de si mesmo e seus amigos, nenhum interesse em tratar a Presidência para além de mais um *reality show* que ele pode usar para obter a atenção que deseja.¹⁶

Alimentam-se do abandono, do ódio e do ressentimento, porém sem o estofo da política. Não podem ser comparados a Juan Domingo

Perón (Argentina, anos 1940-50), ou Getúlio Vargas (Brasil, 1930-54), tipos puros do que se pode chamar populismo. A Trump e Bolsonaro faltam a percepção do momento, a sagacidade, a capacidade de agregar setores, o projeto de longo prazo. São incapazes de elaborar e executar políticas públicas, mitigando dramas da grande revolução tecnológica e social. Cedo ou tarde, seus limites ficam explícitos.

Como fratura exposta, isso foi revelado pela pandemia: a emergência e a urgência do drama humanitário explicitado pelo novo coronavírus escancararam desigualdades, abandono, ineficiência da política, rancor e mal-estar já existentes. Eis a importância da covid-19: ser o elemento catalizador do processo social, revelando as deficiências do ciclo político. A consciência disso é importante mudança de mentalidade.

3. Efeito *time lapse*

A partir das primeiras notícias da província de Wuhan, na China, no final de 2019, tudo se processou na velocidade de proliferação e contágio do vírus. Os *frames* do filme foram acelerados por aquilo que as câmeras dos modernos telefones celulares nos ensinam ser o *efeito time lapse*. A catálise se deu e a realidade foi revelada. Isso ficou evidente nos Estados Unidos e no Brasil, onde a incapacidade geral da direção política e a demagogia populista tornaram os problemas ainda mais evidentes para boa parcela da população.

Em ano eleitoral, Donald Trump menosprezou os riscos e não se antecipou ao contágio da covid-19. Autossuficiente e negacionista, negligenciou cuidados e travou disputas com governos subnacionais — defensores do isolamento social. Estimulou o uso de medicamentos não recomendados e com efeitos colaterais, como é exemplo a hidroxicloroquina — elemento de uma cruzada obscurantista também no Brasil. Comprometeu medidas de prevenção, como o uso de máscaras, e influenciou pessoas a imitá-lo. Quando o número de casos disparou e cadáveres foram empilhados nos necrotérios, Trump passou a denunciar

— sem qualquer evidência — a manipulação chinesa do vírus como responsável pela pandemia. Em tudo foi copiado por Jair Bolsonaro.

À parte a bizarrice política desse comportamento, a doença revelou a precariedade dos sistemas de saúde, a exposição da população pobre, fragilizada por precárias condições de moradia, e o agravamento de problemas econômicos decorrentes do isolamento social. Sem empregos formais ou outro tipo de atividade possível na quarentena, os “esquecidos” passaram a demandar auxílios emergenciais, implicando gastos públicos para os quais os Estados nunca estão preparados.

As contradições entre a demagogia populista e o Estado Democrático de Direito afloraram: sistemas de freios e contrapesos (*checks and balances*) foram testados em vários lugares do mundo; a população reagiu.

4. Pobreza e racismo confrontam números e despertam novas dinâmicas políticas

Os Estados nacionais tiveram que reagir para recompor as estruturas de assistência social desmontadas nas últimas décadas. O dogmatismo foi refutado diante da evidente necessidade de políticas públicas capazes de mitigar os efeitos dos processos acelerados de transformação.¹⁷ Uma mudança de mentalidade foi trazida pela pandemia; não apenas na economia política, mas também na reavaliação do papel do Estado. Esse é um de seus legados.

Tal reavaliação tem abalado alianças inusuais que se formaram entre o populismo e o discurso liberal. No Brasil, os desentendimentos entre Jair Bolsonaro e seu ministro da Economia, Paulo Guedes, revelam um governo que agora se inclina ao intervencionismo e ao desenvolvimentismo, típicos do populismo, e negam promessas de fidelidade feitas ao ultraliberalismo.

Mas a matemática é cruel, e os números não se adaptam a “vontades políticas”. Os recursos públicos são finitos e a disposição da sociedade em arcar com impostos tem limite. As imposições fiscais são reais e, ainda

que desobedecidas, não podem ser esquecidas para sempre. A experiência demonstra que as consequências da complacência fiscal não tardam. Assim, à parte o desejo de decolar, o populismo não encontra pista livre; explicita-se a grande contradição da aliança “populista-ultraliberal”.

Comparada à dos Estados Unidos, a situação fiscal do Brasil é muito mais dramática. A crise impôs a liberação de recursos vultosos, mas a capacidade brasileira de geração de riqueza é muito menor que a norte-americana. Os números de contágio e mortes atingiram patamares elevados, sem alívio no curto prazo. A equação para esse tipo de problema só pode vir da política capaz de unir liberalismo e assistência social, sociedade e mercado. Negociar com os vários atores sociais, econômicos e políticos, com a comunidade internacional. Bolsonaro e Trump não estão aparelhados para isso; a grande política escapa à sua natureza.

Cabem aqui parênteses: a desigualdade brasileira produziu sua ironia. Apesar do desastrado manejo da crise e da falta de empatia em relação à dor das famílias, pesquisas demonstraram certa recuperação da popularidade de Jair Bolsonaro.¹⁸ A adoção de auxílios emergenciais — algo que custou cerca de R\$ 300 bilhões¹⁹ aos cofres públicos — deu ânimo à economia, paralisada desde antes. O efeito político foi imediato: Bolsonaro vestiu o figurino de “novo pai dos pobres”.

Porém, para além da fotografia, ficam duas questões: 1) o quanto essa situação fiscal é sustentável? e, 2) não sendo, o quanto o sentimento político poderá se alterar?

O debate demonstra a impossibilidade da manutenção desses auxílios; o próprio governo encaminhou ao Congresso Nacional medida provisória reduzindo seu valor — e somente até dezembro de 2020.²⁰ A história dará o desfecho, mas a subtração de recursos implica a inevitável decepção popular: “os homens esquecem mais rapidamente a morte do pai do que a perda do patrimônio”.²¹ No Brasil pobre, esse tipo de renda é “patrimônio”. Nos primeiros dias de 2021, já se pode sentir os efeitos dessas contradições.

Nos Estados Unidos, condições fiscais (muito) mais favoráveis permitem manter auxílios dessa natureza por mais tempo. Contudo, outras variáveis, como o conflito racial,²² criam seus próprios dramas e despertam novas dinâmicas políticas. Foi o que se viu no caso George Floyd, desempregado assassinado por um policial branco, em Minneapolis, em 25 de maio de 2020.

O incidente se desdobrou como crise dentro da crise, numa ebulição de protestos pelo mundo: covid-19 e conflito racial potencializaram-se mutuamente. Se não bastasse a primariedade com que lidou com a pandemia, também ao confrontar esses protestos Trump evidenciou e acirrou problemas: nos Estados Unidos, pretos e latinos têm “três vezes mais de chances de serem infectados pelo coronavírus que seus vizinhos brancos e duas vezes mais chances de morrer. Em faixas etárias avançadas, a desigualdade é ainda maior”.²³ As causas residem em condições sociais mais amplas, mais uma vez explicitadas pelo conflito.

Além disso, ao provocar manifestantes, o presidente norte-americano se alinhou a uma base eleitoral de supremacistas brancos, provocando críticas que excederam os limites do Partido Democrata e de suas bases no movimento identitário. Em agosto de 2020, isso foi percebido por pesquisas de intenção de voto para a eleição presidencial, marcadas para o início de novembro.²⁴

Explicitando a desigualdade e potencializando questões fiscais ou raciais, a pandemia interferiu indiretamente no processo político ao aguçar o mal-estar e demais contradições desde sempre presentes. Revelou também a incapacidade do líder populista demagogo em lidar com problemas concretos, como questões fiscais ou racismo, que escancaram os limites do populismo.

5. O sistema de freios e contrapesos e o projeto antidemocrático

É difícil prever o desfecho histórico de um processo em andamento – em janeiro de 2021, quando se encerrava este capítulo, ele continuava em aberto. O certo é que a catálise pandêmica pode ampliar as possibilidades

do populismo pelo mundo, aprofundando regimes autoritários, mas também pode enfraquecê-las. Alguns dos atuais líderes parecem obter relativo sucesso, como é o caso de Viktor Orbán, na Hungria; outros nem tanto.

Para o cientista político Jan-Werner Müller, que em 2016 publicou *O que é populismo?*, o destino dos regimes populistas diante da pandemia “dependerá de muitas variáveis e contextos nacionais [...]. Líderes populistas inteligentes [como Orbán] estão aproveitando a situação para consolidar seu poder”.²⁵ Porém, para o professor de Princeton, “os populistas interessados principalmente na guerra cultural e profundamente desinteressados das questões de governo e da administração — como Trump e Bolsonaro — não estão indo bem”, diz, ponderando que

não há garantia de que, apesar de toda repressão, eles vão se manter. Estamos apenas começando a ver o início das consequências econômicas da pandemia. E os cidadãos podem ficar muito insatisfeitos com líderes que dizem que lutam por “pessoas comuns”, mas operam, na realidade, como cleptocratas e apenas reforçam ainda mais as políticas neoliberais.²⁶

Certo é que a pressão imposta pela pandemia desperta tentações autoritárias. Donald Trump, no auge das manifestações inspiradas pelo Black Lives Matter, resolveu cruzar uma rua nas imediações da Casa Branca para, de *Bíblia* em punho, posar diante de uma igreja e indicar que enviaria militares aos estados. Acompanhado do general Mark Milley, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o presidente mandou dispersar um ato pacífico, que se dava naquele local, contra o racismo e a violência policial. O sinal de risco à democracia foi eloquente.

A repercussão foi imensa, assim como a reação das Forças Armadas. No dia seguinte, o general Milley pediu desculpas por ter participado da cena de Trump. “Eu não deveria estar lá. Minha presença criou a impressão de que os militares estão envolvidos em política doméstica [...]. Precisamos honrar um princípio essencial da República: o de que as Forças Armadas não são políticas”.²⁷ O fato mostra que valores e

instituições ainda contam: foram inúmeros os reveses de Trump na Justiça e no Congresso; e significativa a batalha da imprensa profissional contra o presidente.

No Brasil, Jair Bolsonaro também imagina se impor a todos. Manifestações de bolsonaristas pedindo intervenção militar e fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal tiveram seu apoio e a presença de seus ministros — de origem militar, inclusive. Foram inúmeras suas insinuações de que recorreria à força, acionando dispositivos militares contra os Poderes, a imprensa, a oposição social e todos os críticos de sua agenda conservadora e extremista. Dada a história do país, gestos como esses justificam temores quanto à integridade das instituições brasileiras.²⁸

Todavia, até aqui, os mecanismos de freios e contrapesos têm limitado os movimentos de Bolsonaro e o derrotado nas diversas instâncias da Justiça e no Congresso Nacional; a imprensa profissional tem sido vigilante, partindo para o confronto diário em defesa dos valores democráticos — mesmo sofrendo ameaças e pressões financeiras do governo federal. Também nas Forças Armadas, militares da ativa têm sinalizado distância em relação às manifestações e à agenda política do presidente.

Os demagogos “interessados na guerra cultural e desinteressados do governo”, como enfatiza Müller, não têm vida fácil: há resistência da sociedade e dos mecanismos de freios e contrapesos. Ao mesmo tempo, falta-lhes o desempenho e a eficácia necessários para a promoção da segurança e do bem-estar da maioria da população. Expressam o mal-estar, mas não contribuem para a superação dos problemas.

Política é conflito, disputa que não cessa; a sociedade e suas instituições reagem para conter abusos. A pandemia retirou o manto que ocultava os problemas e denunciou o abandono de indivíduos ignorados pelas tecnocracias de todo o mundo, mas também desnudou a disfuncionalidade de um tipo específico de político, revelando a necessidade de superação do populismo e efetivação de reformas profundas.

6. Conclusão

Este texto buscou compreender e explicar o processo em torno da pandemia de covid-19, escapando à tentação de análises imediatistas e ao risco de previsões que só o tempo poderá comprovar. Procurou investigar causas estruturais da crise para avaliar abalos e agravamentos percebidos ao longo do período; tentou perceber o que houve na pandemia que possa ser compreendido como seu legado.

O fato é que a crise é mundial e anterior à descoberta e proliferação do vírus. Resulta de alterações econômicas trazidas pela transformação tecnológica; nutre-se do ressentimento e do rancor em relação ao Estado, à política em geral e ao regime democrático em particular. A proliferação do coronavírus a acelera e explicita.

A complexidade econômica e social e a ebulição política exigem dos governantes muito mais do que a demagogia e o populismo ofertados nos últimos anos. Também expõe falhas e limites de certo tipo de liberalismo, dogmático e extremado. Demonstra que a tecnocracia tampouco basta; atenuar o mal-estar e cessar ressentimentos implica a revalorização da política e da democracia. Para além desses legados, este pode ser o “efeito colateral” mais desejável da pandemia: acelerar a própria crise para despertar os mecanismos de sua superação.

A história, contudo, não está definida, nem o ciclo populista encerrado — o processo será longo e provavelmente doloroso. No curto prazo, alguns sinais podem indicar caminhos: certamente o resultado da eleição norte-americana (novembro/2020) é um deles. O sucesso (ou o fracasso) do governo de Joe Biden demonstrará se o ciclo de demagogos e populistas estará em vias de superação ou se terá continuidade.²⁹

Mas não será suficiente. As questões sociais e o ressentimento precisarão encontrar abrandamento. O aumento da ação do Estado será inevitável: políticas públicas de qualidade, sensibilidade social, habilidades políticas e espírito público elevados serão imprescindíveis. Para isso, a mudança de mentalidade é essencial.

Nada garante que assim será apenas porque é o mais adequado na luta entre civilização e barbárie. Pesquisadores e analistas, acadêmicos ou não, precisarão acompanhar o processo; é oportuno que se construa uma agenda de pesquisa, num observatório de política mundial (nacional e internacional). Observando e compreendendo, talvez seja possível aconselhar a sociedade e contribuir para o aperfeiçoamento da política, da democracia e de suas instituições.

Referências

ABRANCHES, S. **A era do imprevisto: a grande transição para o século XXI**. São Paulo: Companhia da Letras, 2017. Edição do Kindle.

BAUMAN, Z. **Retrotopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. Edição do Kindle.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Análise do impacto fiscal das medidas de enfrentamento ao covid-19. Brasília: Secretaria da Fazenda; **Ministério da Economia**, 4 set. 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/impacto-fiscal-covid-04-09-2020.pdf/view>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidência publica MP que estende o Auxílio Emergencial e cria novas regras. **Portal do Governo**, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/presidencia-publica-mp-que-estende-o-auxilio-emergencial-e-cria-novas-regras>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DA EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019. Edição do Kindle.

DATAFOLHA. Avaliação do presidente Jair Bolsonaro. Pesquisa realizada em 11 e 12 de agosto de 2020. **Datafolha**, 14 ago. 2020. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/08/14/da7301f937d9224fe7ddf4cc81bcdf87ab.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

DIAS, M. Obama diz que democracia está em jogo e que Trump trata Presidência como “reality show”. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/08/obama-diz-que-democracia-esta-em-jogo-e-que-trump-trata-presidencia-como-reality-show.shtml>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

EVELIN, G. “Está surgindo uma arte política de governança”, diz cientista político. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,esta-surgindo-uma-arte-populista-de-governanca-diz-cientista-politico-alemao,70003400876>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

JORNAL NACIONAL. Maior autoridade militar dos EUA pede desculpas por caminhada ao lado de Trump até igreja. **G1**, 11 jun. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/06/11/maior-autoridade-militar-dos-eua-pede-desculpas-por-caminhada-ao-lado-de-trump-ate-igreja.ghhtml>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

LENIN, V. I. **Esquerdismo: doença infantil do comunismo**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MELO, C.; CABRAL, S. A grande crise e as crises brasileiras: o efeito catalizador da Covid-19. **Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 14, n. 19, pp. 3681-88, 2020. Disponível em: <<https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/3259>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

MILLS, C. W. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Edição do Kindle.

MÜLLER, J.-W. **¿Qué es el populismo?**. Cidade do México: Grano de Sal, 2017. Edição do Kindle.

O GLOBO. Negros e latinos têm três vezes mais chances de contrair Covid-19 nos EUA do que brancos, aponta levantamento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jul. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/negros-latinos-tem-tres-vezes-mais-chances-de-contrair-covid-19-nos-eua-do-que-brancos-aponta-levantamento-24517486>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RODRIGUES, D. Auxílio emergencial custará 321,8 bilhões aos cofres públicos. **Poder360**, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/auxilio-emergencial-custara-r-3218-bilhoes-aos-cofres-publicos/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Edição do Kindle.

TORMEY, S. **Populismo: uma breve introdução**. São Paulo: Cultrix, 2019. Edição do Kindle.

Notas

1. Professor do Insper.
2. Melo e Cabral, 2020.
3. Piketty, 2014.
4. Abranches, 2018, posição 207.
5. Ibid.
6. Mills, 1982.
7. Castells, 1999.
8. Mounk, 2019, posição 656.
9. Ibid., posição 366.
10. Da Empoli, 2019, posição 257.
11. Tipo de bordão utilizado até mesmo na campanha do Partido dos Trabalhadores, em 2018: “O país feliz de novo”, insinuando uma volta ao passado, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva, que naquela eleição foi impedido de concorrer em virtude de condenação na Justiça de segunda instância.
12. Bauman, 2017.
13. Mounk, 2019.
14. Tormey, 2019.
15. Mounk, 2019, posição 79.
16. Dias, 2020.
17. Note-se que a crítica aqui não se dirige ao liberalismo e nem aos liberais, mas à vulgarização e ao rebaixamento desse tipo de pensamento. Algo que, pejorativamente, poderia ser chamado de “liberismo”, correspondente — para o liberalismo — ao “esquerdismo, a doença infantil da esquerda”, para usar a antiga expressão de Lênin.
18. Ver Datafolha, 2020.
19. Ver Rodrigues, 2020, e Brasil, 2020a.
20. Ver Brasil, 2020b.
21. Maquiavel, 1996, p. 85.
22. Não que inexistam problemas dessa natureza no Brasil; a despeito da suposta “democracia racial”, o racismo e a desigualdade derivados da escravidão são tão evidentes entre os brasileiros quanto sutis os métodos de discriminação e preconceito.
23. O Globo, 2020.
24. Passada a eleição, esse dado foi comprovado pela elevada reprovação a Donald Trump em cidades com grande número de eleitores afro-americanos. Um dos exemplos é a cidade de

Atlanta — no estado da Geórgia, tradicionalmente republicano —, onde seu adversário democrata, Joe Biden, recebeu a maioria dos votos.

25. Evelin, 2020.

26. Müller, 2016.

27. Jornal Nacional, 2020.

28. Acresce-se a isso a suspeita de pesquisadores e analistas sobre a proximidade do bolsonarismo com segmentos das Polícias Militares, nos estados, e com grupos de milicianos — modalidade de crime organizado presente nas periferias das grandes cidades do Brasil, sobretudo no Rio de Janeiro.

29. A despeito da derrota, Donald Trump superou a extraordinária marca de 72 milhões de votos. Sua resistência em admitir o resultado eleitoral é, em meados de novembro de 2020, interpretada como estratégia com vistas a nova candidatura, em 2024. Somente a história dirá se será bem-sucedido.

16. Futuro do jornalismo no caminho de volta ao passado

Carlos Eduardo Lins da Silva¹

1. Introdução

A pandemia aguça e acelera mudanças que desde meados dos anos 1990 vêm ocorrendo no modelo de negócio do jornalismo, e questionamentos intensificados neste século aos princípios editoriais baseados em pressupostos de objetividade e imparcialidade.

Esse processo ocorre, com variações decorrentes das características de cada país, em praticamente todo o mundo ocidental, onde a influência do modelo americano é muito grande, particularmente no Brasil.²

A crise econômica decorrente dos efeitos da doença torna mais agudas questões para as quais a indústria já não conseguia apresentar soluções e que colocam em risco a sua própria sobrevivência.

A gravidade das consequências da covid-19 — no limite um assunto de vida ou morte — intensifica a polarização ideológica observada em muitas sociedades, inclusive a brasileira. Abre-se nova e veemente frente de batalha na guerra cultural em que imprensa e redes sociais são personagens e armamentos de destaque.

Esse embate radicalizado é uma das causas das crescentes objeções a cânones da atividade, como a busca da verdade factual (fatos apresentados com comprovação documental ou oriundos de fontes reconhecidamente respeitáveis) e o oferecimento de direito de fala a todos os lados relevantes em temas polêmicos.

Na primeira parte deste ensaio serão expostos problemas que ameaçam a continuidade da operação de muitos meios de comunicação e saídas para garanti-la, algumas implicando reforma ou adoção de políticas públicas específicas.

Na segunda parte serão discutidas causas do declínio da qualidade do produto jornalístico trazidas ou agravadas pela enfermidade e resultados sociais e políticos da eventual substituição dos preceitos de equidade vigentes no jornalismo ocidental por outros, em que o partidarismo domina.

Em parte, isso decorre do fato de que, com a internet, ficou mais barato e simples fazer e divulgar informações e opiniões, com consequências positivas para a democracia, mas também com a criação de bolhas de comunicação sem espaço para troca de ideias antagônicas, alternativas ou complementares, favorecendo polarização e embates muitas vezes radicalizados.

2. Efeitos sobre a indústria

Após ter atingido o seu ápice de prestígio e lucratividade nas décadas de 1970 a 1990, a indústria do jornalismo experimentou a partir daí declínio aparentemente irremediável.

Em 14 de setembro de 1987, a edição do *New York Times* teve 1.612 páginas, pesou 5,4 quilos e mediu 15, 2 centímetros. Foi a maior edição de jornal da história.³ No Brasil, as edições dominicais de *O Estado de S. Paulo* eram comparáveis.

A prosperidade decorrente do Plano Real na última década do século XX fez com que aumentasse muito a circulação paga de jornais e revistas. Em 12 de março de 1995, a *Folha de S. Paulo* atingiu a marca de 1,6 milhão de exemplares, a maior da história para veículos diários no país.⁴

Com o tempo, muitos leitores, em especial os mais jovens, passaram a consumir conteúdo jornalístico por meio de plataformas das redes

sociais, popularizadas principalmente após o surgimento do Facebook em 2004, sem nada pagar aos que o produzem.

A forma de sustentação do jornalismo, baseada em grandes tiragens para justificar a venda de publicidade a alto custo para anunciantes que ofereciam ali seus produtos e serviços aos consumidores, tornou-se inviável.

Mark Thompson, que entre 2012 e 2020 foi CEO do *New York Times* (um dos raros veículos que ainda consegue equilibrar suas contas, graças aos 6 milhões de assinantes digitais que mantém), prevê que não haverá mais jornais impressos daqui a vinte anos.⁵

A provável morte dos jornais já vem sendo anunciada há tempos e, se e quando ocorrer, a responsabilidade por ela não poderá ser atribuída ao novo coronavírus. Ele, no entanto, agudiza e dá velocidade maior ao processo.

Nas primeiras semanas da pandemia, muitos veículos da chamada “mídia de legado” (como seus admiradores preferem) ou “velha mídia” (de acordo com seus detratores) registraram picos de audiência como não experimentavam fazia tempo.⁶

Eles também usufruíram de alguma recuperação na sua reputação pública, que vinha se deteriorando muito no ambiente de ampliação da guerra ideológica sectária que ocorre em muitas nações, Brasil inclusive.

Pesquisas de opinião mostraram que as informações sobre a pandemia veiculadas pelo jornalismo eram consideradas mais confiáveis do que as emitidas por governos ou redes sociais.⁷

Essa situação benévola durou pouco. Parte do público logo se cansou do noticiário sobre a covid-19 e passou a evitá-lo.⁸ O confronto entre partidários de uso de máscaras e regras de distanciamento social e seus adversários, adeptos de medicamentos controvertidos (como cloroquina), e outros conflitos do gênero tornaram nebuloso o aparente consenso em torno da qualidade do conteúdo do jornalismo tradicional.

O aumento de prestígio e de consumo de informação confiável (em oposição ao que era percebido como desinformação vinda das redes sociais) não teve correspondência no faturamento das empresas jornalísticas nem em publicidade nem em venda de assinaturas.

No final de junho de 2020, o número total de assinaturas (digitais e impressas) dos principais jornais e revistas brasileiras caíra 9% em comparação com dezembro de 2019. Nenhum jornal diário no país tem tiragem média impressa acima de 100 mil exemplares.⁹ O sucesso da cobertura da pandemia não reverteu em ganhos materiais para o jornalismo.

Muitos veículos, em atitude saudada como nobre, mas considerada tola do ponto de vista do negócio, ofereceram de graça ao público noticiário sobre coronavírus e abriram mão de aumentar receitas, apesar de suas informações terem sido mais consumidas.¹⁰

Desde o início da pandemia até 7 de setembro de 2020, quando este texto foi finalizado, mais de cem títulos nos EUA diminuíram ou enceraram suas edições impressas.¹¹ No Brasil, a revista *Caras* a suspendeu¹² e os jornais *O Globo* e *Valor Econômico* deixaram de circular em papel no Distrito Federal.¹³ O jornal *Metro* pôs fim à sua edição física.¹⁴

Isso se deveu ou ao custo proibitivo da impressão para empresas combatidas pela crise econômica provocada pela pandemia ou a problemas logísticos de transporte das edições impressas para locais distantes com a interrupção de voos e rotas de ônibus.

Além dos percalços financeiros, os veículos jornalísticos também têm sofrido prejuízos devido ao aumento de repressão e censura em vários países, cujos governos usam a pandemia como pretexto para aumentar o controle sobre a imprensa independente.¹⁵

Também no Brasil, onde controvertidos projetos de lei para combater as chamadas *fake news* usam o argumento de que a disseminação de falsidades sobre a pandemia pode causar prejuízos à saúde pública como alegação para permitir punições arbitrárias.

O aumento das dificuldades para a sobrevivência de veículos jornalísticos causado pela pandemia é de fácil percepção. Sua eventual

consequência (o enfraquecimento do jornalismo independente) pode resultar em grave prejuízo para a democracia. Há alentada literatura acadêmica, acumulada ao longo de um século, para dar suporte a essa hipótese.¹⁶

Mas sua melhor comprovação vem da experiência de sociedades onde se alternaram períodos com e sem liberdade de imprensa (como o Brasil) e da comparação da qualidade da vida social entre aquelas que contam com liberdade ou não.

Por isso, há propostas em várias partes do mundo para que políticas públicas sejam estabelecidas com o objetivo de garantir a subsistência do jornalismo independente.

3. Possíveis saídas

Em alguns países, governos têm efetivado formas de subsídio para manter veículos jornalísticos. Na França, está sendo oferecido incentivo tributário para novos assinantes de jornais e revistas impressos ou digitais.¹⁷

No Canadá, a administração nacional criou um fundo para pagar o salário de repórteres de publicações de cidades pequenas.¹⁸

Iniciativas de auxílio estatal costumam ser vistas com suspeição por significativa parcela de jornalistas, que ponderam sobre o perigo da perda da independência editorial ou, pelo menos, a possibilidade de interferência de governos no conteúdo publicado.

Há fórmulas já tentadas e que têm histórico considerado relativamente bem-sucedido, como os de fundações ou corporações públicas, como BBC no Reino Unido e PBS nos EUA, com diferentes formas de sustentação econômica.

A origem das verbas da BBC, por exemplo, é de uma licença anual que os proprietários de aparelhos de TV pagam. A PBS vive principalmente de doações de empresas e pessoas e de fundos alocados pelo Congresso.

Com o acirramento das disputas ideológicas, essas emissoras têm tido sua independência ameaçada por líderes conservadores que consideram seu conteúdo liberal demais.

No Brasil, há fundações públicas de direito privado a cargo de veículos de informação, como a Padre Anchieta em São Paulo, que opera a Rádio e TV Cultura, mas com dependência maior do Estado do que suas congêneres americana e britânica.

Apesar de desfrutarem de autonomia editorial, essas emissoras brasileiras (muitas vinculadas a universidades públicas) com frequência sofrem pressões e enfrentam dificuldades em sua relação com governos.

Outra forma de ajuda estatal a veículos jornalísticos se dá por meio de compra de espaço publicitário. Os governos do Canadá e do Reino Unido estão fazendo campanhas de orientação ao público sobre a covid-19 em jornais, revistas e emissoras de rádio e TV.

Essa solução, além de ser limitada no tempo, também recebe críticas pela possibilidade de manipulação, por governos que poderiam destinar mais verbas para veículos com posição editorial mais alinhada com sua orientação ideológica. No Brasil, esse tem sido tema muito controverso há tempos.

Mais indiretamente, vários governos e agências reguladoras têm tentado estabelecer políticas para forçar as grandes plataformas de redes sociais a dividir sua receita gerada por matérias produzidas por veículos jornalísticos com estes.

Uma das razões para a crise estrutural do jornalismo tem sido o fato de que o conteúdo que ele produz com alto custo é depois consumido por pessoas que o acessam via redes sociais e não lhe pagam nada.

Austrália e França são os países em que políticas com o objetivo de mudar essa situação se encontram mais adiantadas.¹⁹ Esse é um caminho promissor para a possível recuperação do negócio do jornalismo, mas ele não será livre de grandes obstáculos.

No Brasil, a Federação Nacional dos Jornalistas lidera campanha pela taxaço das grandes plataformas digitais em favor do jornalismo

profissional. O objetivo é usar o dinheiro recolhido para formar um fundo de fomento para ser usado por empresas jornalísticas.

Facebook e Alphabet (dona do Google), as duas empresas que são o alvo preferencial dessas políticas regulatórias, estão mobilizando todo o seu arsenal de *lobby* para impedir que elas se concretizem.

Provavelmente como ação preventiva e para melhorar a própria imagem, elas têm destinado recursos a veículos, em especial os de menor porte e de cidades pequenas.²⁰ No entanto, esse tipo de ajuda tem sido limitado e insuficiente para resolver o problema.

Uma saída não estatal tem sido a de “mecenas esclarecidos” que compram ou fundam e mantêm veículos jornalísticos, ainda que estes não lhes deem bom retorno financeiro.

Foi o que ocorreu com *The Washington Post*, adquirido em 2013 por Jeff Bezos, o homem mais rico do mundo, com fortuna pessoal estimada em US\$ 171 bilhões. Ele pagou US\$ 250 milhões pelo jornal e seguiu com ele.

Há avaliação consensual de que Bezos não interfere na linha editorial do *Post*, que continua sendo decidida com independência por jornalistas que, na maioria, já estavam lá quando da compra e foram mantidos.

Embora o caso do *Post* esteja sendo até aqui bem-sucedido, há exemplos de outros em que o rico novo dono ou entra em confronto com a sua própria redação, ou se enjoa do negócio, ou se cansa de perder dinheiro com ele e o abandona, ou cria claros conflitos de ética jornalística para o veículo.

Em janeiro de 2020, antes do início da pandemia, Warren Buffett vendeu seus 81 jornais. O fato de ele, que foi jornaleiro na infância e se tornou ícone do mercado financeiro, ter mantido em seu portfólio tantos jornais era visto como sinal de esperança para o setor.

O Brasil tem há catorze anos o positivo caso da *revista piauí*, uma das melhores do país, idealizada e mantida por João Moreira Salles, da família proprietária do antigo Unibanco.

Nos EUA, alguns títulos foram adquiridos por fundos de investimentos ou corretoras de valores, como aconteceu em 2020 com a cadeia de jornais McClatchy, comprada pela Chatham Asset Management. Antes, a rede Tribune, com diversos diários importantes, havia sido adquirida pela Alden Global Capital, e outras transações similares ocorreram.

Essa transferência de controle de jornais e revistas para atores do mercado financeiro em geral é vista de modo negativo por jornalistas, por receio de que os veículos venham a ser geridos exclusivamente por critérios de resultados financeiros ou de poderem se envolver com problemas éticos no manuseio de informações sensíveis.

Esses fundos tendem a administrar empresas jornalísticas sem dar ênfase à “missão” do jornalismo, ao contrário do que ocorre com proprietários antigos de veículos jornalísticos, com frequência mantidos sob controle familiar.

Alguns veículos no Brasil agora pertencem e são geridos por empresas do setor financeiro (*Exame* pelo BTG, *InfoMoney* pela XP, entre outros). A aquisição os livrou da extinção e salvou centenas de empregos. Resta ver como será o seu desempenho profissional com a nova administração.

Uma trilha que vem sendo seguida com êxito é a adotada nos EUA por títulos como *Congressional Quarterly* e *Politico*, que oferecem conteúdo aprofundado em temas específicos para assinantes corporativos. Ela é seguida no Brasil por veículos como *Jota* e *Poder360*, que vêm dando bons resultados tanto como negócio quanto como de qualidade jornalística.

Com a pandemia, jornalistas nos EUA têm tentado estabelecer cooperativas, como *Brick House* e *Defector*. No Brasil, a fórmula deu certo na experiência do *Coojournal*, no Rio Grande do Sul, que circulou e teve relevância entre 1974 e 1983.

Com a debacle da covid-19, muitos jornalistas nos EUA vêm tentando opções solo ou de pequenos grupos no formato de blogs independentes ou de *newsletters* estruturadas na plataforma *Substack*, criada em

2017 para abrigar jornalistas que desejam empreender seu próprio negócio, mas precisam de ajuda para montar a infraestrutura.

Estrelas do jornalismo americano, como Andrew Sullivan e Casey Newton, mudaram-se para esse formato. É possível identificar a tendência de jornalistas prescindirem dos veículos tradicionais e pessoas que ganharam audiência por conta própria serem chamadas por eles para assinar colunas, numa inversão de papéis em relação ao passado.

Há a alternativa das organizações sem fins lucrativos, que têm dado certo em muitos casos. Nos EUA, por exemplo *Mother Jones*, *Texas Tribune* e *ProPublica*. No Brasil, a *Agência Pública* e o *Repórter Brasil*, entre outros.

Todas essas possíveis saídas já eram discutidas antes da pandemia. Mas os efeitos por ela provocados tornam mais premente a adoção de algumas delas, ainda que, com exceção talvez da regulamentação de Estado para a transferência de recursos das *big tech* a veículos, nenhuma consiga resolver o problema estrutural do jornalismo.

4. Efeitos sobre o produto

A crise econômica decorrente da desaceleração das atividades incitada pela pandemia atingiu em cheio a já enfraquecida indústria do jornalismo. Segundo levantamento feito pela Federação Nacional de Jornalistas, de março (início da pandemia) a 15 de julho de 2020, cerca de quatro mil profissionais foram afetados por demissões (205), suspensões de contrato (81) e redução de salários (3.890) no Brasil.²¹

Nos EUA, onde demissões vinham ocorrendo na média de 5,5 mil por ano desde 2008, 11 mil jornalistas foram despedidos entre janeiro e o final de junho de 2020.²²

A diminuição da força de trabalho sempre afeta o desempenho das equipes, mas neste caso, a ela ainda se acrescem outros fatores, como as novas técnicas e instrumentos que tiveram de ser utilizadas para o desempenho de funções (como apuração e edição virtuais) e a suspensão

do trabalho presencial em equipe com a desativação de redações físicas. Jornalismo é mais bem realizado quando as pessoas atuam com a possibilidade de intensa troca de informações e opiniões entre colegas, em especial entre os mais experientes e os jovens, o que proporciona chance de aprendizado para estes.²³

O anúncio de que jornais importantes e mesmo icônicos, como o *Daily News*, de Nova Iorque, resolveram fechar de vez sua redação física tem forte importância simbólica de fim de uma era para a indústria.

No caso de países que vivem sob governos hostis à imprensa, como Brasil e EUA, há ainda um acréscimo de obstáculos porque muitas autoridades científicas de órgãos estatais têm sido tolhidas em seus contatos com jornalistas.²⁴

Também em países sob regimes como esses, tem havido sobrecarga de trabalho para os veículos, que assumem funções de coleta ou checagem de informações oficiais que são ou omitidas ou suspeitas de distorção, como o número de casos e mortes de covid-19.

No Brasil, veículos jornalísticos estabeleceram um consórcio para esse fim quando a administração federal anunciou a interrupção de sua divulgação, que, afinal, não ocorreu.

O extraordinário aumento da demanda do público por informações a respeito da pandemia obrigou o deslocamento de jornalistas especializados em outras áreas (política, economia, esportes, cultura etc.) para o setor de medicina e ciência, que fazia décadas passava por processo de encolhimento radical.

Essa transferência exigiu treinamento improvisado e rápido de jornalistas que nunca haviam lidado com temas delicados e complexos como os referentes a epidemiologia, saúde pública, pesquisa científica, imunização etc.

Todos os jornalistas tiveram também de conviver com os limites do trabalho em casa, muitas vezes sem equipamentos e condições adequadas e com a divisão de tempo e espaço com familiares, inclusive filhos em regime de ensino a distância, que exige assistência, atenção e ajuda dos pais.

Já há pesquisa em curso a respeito dos efeitos sobre como a saúde mental dos profissionais da categoria vem sendo afetada por essa situação, muitos dos quais consistentes com patologias como o estresse pós-traumático.²⁵

As edições dos veículos vêm diminuindo de tamanho, algumas seções foram cortadas dramaticamente (como esportes e cultura, cujas atividades pararam por meses).

Com a separação física das equipes, a diminuição do filtro, da crítica e da sugestão de colegas tende a fazer aumentar, em quantidade e gravidade, erros de informação e formais. Estudos apontam que a diminuição do espaço das redações prejudica a qualidade do trabalho.²⁶ Seu desaparecimento deve agravar a situação. Com isso, o descrédito do público, que já era grande, também tende a subir, num ciclo vicioso difícil de ser rompido.

Muitas das situações adversas serão revertidas após a pandemia. Mas outras poderão perdurar. Muitas equipes jamais serão recompostas aos níveis de antes. Várias empresas vão diminuir seus custos com espaço fixo e manter profissionais em trabalho remoto. O tempo revelará se os veículos conseguirão recuperar o padrão de qualidade de antes.

5. O futuro: de volta ao passado?

Na sua origem, o jornalismo era atividade exercida por intelectuais, políticos e ativistas de causas sociais. Os veículos eram propagadores de ideias. Sua transformação em “jornais de notícias” ocorreu nos EUA a partir da década de 1830 e consolidou-se definitivamente na de 1920, em razão de uma série de fatores sociais, econômicos, políticos, tecnológicos que permitiram o aparecimento da imprensa de massa. No Brasil, isso se deu em meados do século XX.

Michael Schudson descreve como as coisas aconteceram nos EUA. O país se transformou numa “democracia de mercado igualitária”. Jornais e revistas que, graças a invenções como a das rotativas, passaram a

poder tirar centenas de milhares de cópias a custo relativamente baixo, mudaram para aproveitar as oportunidades de negócio surgidas e atender às demandas do sistema econômico emergente. Com os anúncios que vendiam, ampliaram a oferta e incentivaram a venda de bens de consumo e serviços, abriram por si mesmos nova frente de mobilização e acumulação de capital, converteram-se em poderosos agentes veiculadores de ideologia e ajudaram a construir a hegemonia cultural dos valores do livre mercado.²⁷

Observadores e praticantes desse jornalismo construíram aos poucos um discurso lógico que serviu de justificativa para sua existência e forneceu argumentos sobre sua utilidade social. Isso não foi feito de modo premeditado e intencional como forma de mistificação. Nem seu raciocínio é desprovido de legitimidade.

Para aumentar suas tiragens e tornar-se mais atraente para anunciantes, o jornalismo de massa teve de se tornar útil ao maior número possível de pessoas. Não podia, por divergências de opinião, alienar contingentes expressivos da audiência. Tinha de ser maximamente neutro, apartidário, para oferecer aos anunciantes o máximo possível de potenciais consumidores.

Isso não significa que, por ser assim devido a essas razões, o jornalismo não tenha de fato prestado serviço de elevada utilidade pública como fórum para discussão de ideias opostas, alternativas e complementares em benefício de toda a sociedade, dando chance para os indivíduos formarem sua própria opinião de modo saudável e construtivo, além de fornecer informações com comprovação factual relevantes e úteis para os cidadãos.

Foi assim durante quase todo o século XX e segue assim em alguns casos no XXI.

Mas a realidade gerada a partir da universalização da internet vem alterando esse esquema de modo radical. Os anunciantes passaram a poder prescindir dos veículos de massa e ser capazes de gastar muito menos para chegar com mais precisão às parcelas da sociedade com interesse potencial por seus bens de consumo e serviços específicos.

Durante décadas, eles pagaram grandes quantias para oferecer seus produtos a um número muito maior de pessoas do que as que necessitavam alcançar para realizar suas vendas. Agora, eles podem mirar com precisão nos públicos que almejam.

Produzir e disseminar informações e opiniões também se tornou muito mais barato e simples. A oferta de conteúdo expandiu-se exponencialmente. O oligopólio ou monopólio da informação vigente em quase todas as cidades foi posto em xeque.

Essa segmentação ajudou a formar e solidificar identidades culturais, cujos integrantes têm tido a tendência de isolar-se na busca de conteúdo homogêneo e radicalizar-se na defesa de seus interesses. Muitos não demonstram interesse em conhecer pontos de vista diversos dos de seu grupo e hostilizam os que não fazem parte deles.

Com isso, fazem com que ganhem audiência e publicidade os veículos que adotam posições partidárias e percam os que tentam alcançar a imparcialidade. Estes, para recuperar terreno, também se inclinam a adotar linhas de opinião mais explícitas e enfáticas, em especial na reação aos ataques de governos que não toleram independência.

Com as mudanças em curso, tem início o processo de construção de novas argumentações para um discurso que justifique a alteração de procedimentos hegemônicos há um século. Como o conceito de “clareza moral”²⁸ para negar os princípios de que o jornalismo deve sempre garantir espaço a todos os setores relevantes da opinião pública. Nos EUA, o tema ganhou relevância por causa da pandemia e dos protestos pelas ações policiais violentas contra cidadãos negros considerados suspeitos de crimes.

A adoção desse conceito instiga o jornalista a tomar partido contra os que têm comportamentos moralmente inaceitáveis, como torturadores, racistas, homofóbicos, negacionistas da mudança climática, ter-
raplanistas, misóginos, totalitaristas e outros.

Em muitas situações, pode ser justificável negar aos agentes do obscurantismo qualquer espaço ou ao menos não lhes oferecer espaço

similar ao concedido pela imprensa a posições legitimadas pela ciência ou pela civilidade.

Mas entre os vários riscos que podem resultar da adoção de práticas como a da “clareza moral” está o do alto grau de subjetividade para a definição de quem e o que é moralmente inaceitável e consequente possibilidade de erro, como tem ocorrido em processos da chamada cultura de cancelamento de personalidades públicas.

A pandemia intensifica o sectarismo porque com ela estão em jogo valores elevadíssimos e a própria vida das pessoas, que passam a engendrar novas tribos²⁹ agressivamente antagonizadas. Em diversos países, no Brasil também, há confrontos sobre a eficácia de medicamentos, vacinas, práticas (uso de máscaras, distanciamento físico, funcionamento de escolas) e o direito de o Estado impor comportamentos aos cidadãos.

Esses grupos discordam até sobre o que é ou não é fato quanto à covid-19 e se digladiam nas mídias sociais e nas ruas a respeito disso,³⁰ algumas vezes com violência física. Pesquisas de opinião divulgadas no fim de agosto e início de setembro de 2020 indicam que, no Brasil e outros países, os polos desse enfrentamento congregam parcelas numerosas da população,³¹ o que aumenta o potencial destrutivo em caso de conflitos.

É possível que a balcanização ideológica da sociedade aumente com as divergências a respeito da pandemia, com reflexos sobre o trabalho da imprensa, questionada com mais ênfase pelas novas e antigas tribos em confronto e que esperam dos seus veículos engajamento mais decidido em defesa de suas posições.

A questão da própria sobrevivência de alguns desses veículos pode exigir deles a incorporação da atitude de “clareza moral” como forma de manter suas receitas, já que atualmente quase todos dependem mais de assinaturas, não tanto de anunciantes, para subsistir. E, como afirmou a revista *The Economist*, “diferentemente dos anunciantes, leitores amam opinião”.³²

As evidências disponíveis a partir da observação do comportamento recente dos veículos jornalísticos no Brasil, nos EUA e em outros países permitem concluir que os cânones hegemônicos da profissão desde o começo do século XX correm grave perigo.

Se veículos que os seguem deixarem de existir, pode crescer ainda mais o nível do sectarismo que divide a sociedade. A endogamia de informação e opinião, com o hábito de só pregar aos convertidos, tende a empobrecer ou até anular o debate e a cristalizar posições cada vez mais beligerantes.

A intersecção dos grupos antagonistas nas questões da pandemia com os que já se hostilizavam por outras razões (raça, gênero, ideologia política etc.) tem potencial explosivo já verificado nas ruas do Brasil, EUA e outras nações.

O atual acesso universal a veículos de comunicação digitais faz com que o ambiente social contemporâneo seja muito diverso do existente entre o século XVIII e meados do XIX, quando o consumo dos jornais e revistas era restrito aos poucos que sabiam ler, tinham dinheiro para comprá-los e dispunham de tempo livre para consumi-los.

O futuro do jornalismo pode ser a volta ao passado do partidarismo. Mas o ambiente social decorrente dessa transformação será muito diferente do que existia naqueles tempos. Provavelmente mais arriscado e menos democrático.

Pesquisas de fôlego feitas nos EUA mostram que, embora o ceticismo em relação a tais cânones seja grande na sociedade, lá ainda parece haver base de sustentação para que eles se mantenham, desde que sejam mais bem aplicados.³³

Apesar de suas limitações, equívocos e erros, muitos deles decorrentes de uma cultura profissional autoindulgente, arrogante e autoelogiosa (vícios que talvez sejam forçosamente atenuados por causa da gravidade da crise atual), buscar a objetividade possível e apurar a verdade factual continuam sendo o que de melhor o jornalismo pode fazer pela democracia e pela sociedade.

Para isso, entidades profissionais e acadêmicas do jornalismo devem realizar mais pesquisa e disseminar mais conhecimento sobre as virtudes dos cânones da profissão para alargar o conhecimento e a conscientização de sua importância.

Referências

CAMBRICOLI, F. Um em cada quatro brasileiros resiste à ideia de tomar vacina contra a covid-19. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 set. 2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,um-em-cada-quatro-brasileiros-resiste-a-ideia-de-tomar-vacina-contr-a-covid-19,70003427273>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

CHALLENGER REPORT. Newsrooms suffer worst layoffs through June on record. **Challenger Report**, 20 jul. 2020. Disponível em: <<http://www.challengergray.com/press/press-releases/challenger-report-newsrooms-suffer-worst-layoffs-through-june-record>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

FENAJ. Mais de 4 mil jornalistas do país tiveram impactos salariais durante a pandemia. **Fenaj**, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://fenaj.org.br/mp936-afeta-mais-de-4-mil-jornalistas/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

GARCIA, R. Ibope: população e Bolsonaro são os maiores responsáveis pelas mortes da Covid-19. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 set. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/para-71-dos-brasileiros-pais-sofreu-mais-que-esperado-com-covid-19-mostra-ibope-1-24626542>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

GESSEN, M. Why are some journalists afraid of “moral clarity”?. **The New Yorker**, Nova York, 24 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/news/our-columnists/why-are-some-journalists-afraid-of-moral-clarity>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

GOOGLE, 2020. Fundo de Auxílio Emergencial ao Jornalismo: como se inscrever. Disponível em: <<https://newsinitiative.withgoogle.com/journalism-emergency-relief-fund>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

GOTTFRIED, J.; WALKER, M.; MITCHELL, A. Americans see skepticism of news media as healthy, say public trust in the institution can improve. **Pew Research Center**, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.journalism.org/2020/08/31/americans-see-skepticism-of-news-media-as-healthy-say-public-trust-in-the-institution-can-improve>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

GUIMARÃES, T. Coronacéticos: teses conspiratórias agitam atos anti-isolamento ao redor do mundo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 ago. 2020. Disponível em: <<https://>>

oglobo.globo.com/mundo/coronaceticos-teses-conspiratorias-agitam-tos-anti-isolamento-ao-redor-do-mundo-24612333>. Acesso em: 8 nov. 2020.

HAND, J. Some countries are using the pandemic as an excuse to crack down on journalism. **NiemanLab**, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.niemanlab.org/2020/08/some-countries-are-using-the-pandemic-as-an-excuse-to-crack-down-on-journalism/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

HENLEY, J. France gives tax credits to news subscribers in effort to rescue sector. **The Guardian**, Londres, 1 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2020/jul/01/france-gives-tax-credits-to-news-subscribers-in-effort-to-rescue-sector>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

KALOGEROPOULOS, A. et al. Initial surge in news use around coronavirus in the UK has been followed by significant increase in news avoidance. **Reuters Institute**, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/initial-surge-news-use-around-coronavirus-uk-has-been-followed-significant-increase-news-avoidance>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

LINS DA SILVA, C. E. **O adiantado da hora: a influência americana sobre o jornalismo brasileiro**. São Paulo: Summus, 1991.

LINS DA SILVA, C. E. Teoria da opinião pública. In: CITELLI, A. et al (orgs.). **Dicionário de comunicação**. São Paulo: Contexto, 2014. pp. 439-48.

LINS DA SILVA, C. E. Jornalismo. In: **O Brasil no contexto – 1982-2017**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 71.

LINS DA SILVA, C. E. Pandemia dá ânimo ao jornalismo, mas acelera o fim de veículos. **Inspere**, 2 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/pandemia-do-coronavirus-da-animo-ao-jornalismo-mas-acelera-o-fim-de-veiculos/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

LUO, M. How can the press best serve a democratic society?. **The New Yorker**, Nova York, 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/news/the-future-of-democracy/how-can-the-press-best-serve-democracy>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

MANDELLI, M. Pandemia restaura confiança no jornalismo profissional. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2020.

MATTHEWS, P; McWHIRTER. **The Guinness Book of Records 1996**. Nova York: Bantam Books, 1996.

MEIO&MENSAGEM. O Globo encerra versão impressa em Brasília durante pandemia. **Meio&Mensagem**, São Paulo, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2020/06/18/o-globo-encerra-versao-impressa-em-brasilia-durante-pandemia.html>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PODER360. “Bolsonaro bump” teve efeito modesto na circulação de jornais em 2020. **Poder360**, 5 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/bolsonaro-bump-teve-efeito-modesto-na-circulacao-de-jornais-em-2020>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PORTAL DOS JORNALISTAS. Revista *Caras* suspende versão impressa. **Portal dos Jornalistas**, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.portaldosjornalistas.com.br/revista-caras-suspende-versao-impressa/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

ROBINS, T. As newsrooms close across the country, remembering why they matter. **The New Yorker**, Nova York, 15 ago. 2020.

SACHITIELLO, B. Jornal *Metro* deixa de circular e envia edições por e-mail. **Meio&Mensagem**, São Paulo, 8 abr. 2020.

SALTZ, H. Removing paywalls on coronavirus coverage is noble. It also makes no sense. **Poynter**, 6 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.poynter.org/business-work/2020/removing-paywalls-on-coronavirus-coverage-is-noble-it-also-makes-no-sense/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

SCHUDSON, M. **Discovering the news: a social history of American newspapers**. Nova York: Basic Books, 1978.

SCIRE, S. In Canada, a government program to support local news tries to determine who’s most deserving. **NiemanLab**, 8 maio 2020. Disponível em: <<https://www.niemanlab.org/2020/05/in-canada-a-government-program-to-support-local-news-tries-to-determine-whos-most-deserving/>>. Acesso em: 8 nov. 2020a

SCIRE, S. Journalists are suffering mental health consequences from covering Covid-19, according to a new survey. **NiemanLab**, 20 jul. 2020b. Disponível em: <<https://www.niemanlab.org/2020/07/journalists-are-suffering-mental-health-consequences-from-covering-covid-19-according-to-a-new-survey/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

SCIRE, S. Outgoing *New York Times* CEO Mark Thompson thinks there won’t be a print edition in 20 years. **NiemanLab**, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.niemanlab.org/2020/08/outgoing-new-york-times-ceo-mark-thompson-thinks-the-re-wont-be-a-print-edition-in-20-years/>>. Acesso em: 8 nov. 2020c.

SMITH, B. Big tech has crushed the news business. That’s about to change. **The New York Times**, Nova York, 11 maio 2020.

STOKES, J. The YOLOers vs. distancers feud is tearing us apart. **Wired**, São Francisco, 18 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.wired.com/story/the-yoloers-vs-distancers-feud-is-tearing-us-apart/>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

SULLIVAN, M. The Trump administration is muzzling government scientists. It’s essential to let them speak candidly to the press again. **The Washington Post**,

Washington, 18 abr. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/the-trump-administration-is-muzzling-government-scientists-its-essential-to-let-them-speak-candidly-to-the-press-again/2020/04/17/1d934c0e-80a6-11ea-a3ee-13e1ae0a3571_story.html>. Acesso em: 8 nov. 2020.

THE ECONOMIST. How objectivity in journalism became a matter of opinion. **The Economist**, Londres, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.economist.com/books-and-arts/2020/07/16/how-objectivity-in-journalism-became-a-matter-of-opinion?frsc=dg%7Ce>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

USHER, N. Newsroom moves and the newspaper crisis evaluated: space, place, and cultural meaning. **Media, Culture & Society**, Washington, v. 37, n. 7, pp. 1-17, 2015. Disponível em: <<http://newspaperownership.com/wp-content/uploads/2016/11/Nikki.Usher-Media-Culture-Society-2015-Usher-0163443715591668.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2020.

Notas

1. Professor do Insper.
2. Ver Lins da Silva, 1991.
3. Matthews e McWhirther, 1996, p. 332.
4. Lins da Silva, 2017, p. 71.
5. Scire, 2020b.
6. Lins da Silva, 2020.
7. Ibid.; Mandelli, 2020.
8. Kalogeropoulos et al., 2020.
9. Poder360, 2020.
10. Saltz, 2020.
11. Harris, 2020.
12. Portal dos Jornalistas, 2020.
13. Meio&Mensagem, 2020.
14. Sachitiello, 2020.
15. Hand, 2020.
16. Ver, por exemplo, Lins da Silva, 2014, e Luo, 2020.
17. Henley, 2020.
18. Scire, 2020a.

19. Smith, 2020.
20. Ver, por exemplo, Google, 2020.
21. Fenaj, 2020.
22. Challenger Report, 2020.
23. Robins, 2020.
24. Sullivan, 2020.
25. Scire, 2020c.
26. Usher, 2015.
27. Schudson, 1978, pp. 11-49
28. Gessen, 2020.
29. Stokes, 2020.
30. Guimarães, 2020.
31. Ver Cambricoli, 2020, e Garcia, 2020.
32. The Economist, 2020.
33. Gottfried, Walker e Mitchell, 2020.

17. Comunicando incertezas

Pedro Burgos
Lucas M. Novaes¹

1. “Não sabemos exatamente a dimensão do problema”

Em 23 de janeiro de 2020, duas semanas depois da confirmação da primeira morte por covid-19, diversos veículos brasileiros reproduziram uma reportagem da Agência Estado com o título “Não há evidência de transmissão por contato humano fora da China, diz OMS”.²

Um mês depois, quando a covid já havia claramente saído da China e vitimava italianos e iranianos, Jerome Adams, a maior autoridade de saúde pública dos EUA, pediu para as pessoas “pararem de comprar máscaras”. O motivo: não havia evidências de que elas eram eficazes para evitar o contágio, e deveriam ser reservadas para profissionais de saúde. Veículos americanos reproduziram a fala,³ sem muito questionamento.

Pouco tempo depois, OMS e Adams reverteram suas posições, antes pronunciadas com firmeza. Seus erros — e o de incontáveis autoridades, articulistas e jornalistas — foram comunicar com assertividade sobre questões onde não havia algo próximo de um consenso científico.

O motivo disso é claro. A comunicação praticada por gestores públicos e pela mídia não tem os instrumentos nem a prática para transmitir *incerteza* ao público. Essa inadequação, muito evidente durante a pandemia, se deve a diversos fatores. Primordialmente, porém, está relacionada à própria prática de livro-texto do jornalismo: a divulgação clara, precisa e sucinta de fatos.

Porém, se a acuidade é o norte da comunicação jornalística, como fazer quando a incerteza é a notícia? Quais são as dificuldades para divulgar ao público que não há consenso, que o futuro é incerto, e que o conjunto de eventos possíveis é tão vasto que não sabemos como será o dia a dia daqui a dois, três meses?

Os desafios que se apresentaram na pandemia reforçam a necessidade de um novo *mindset* sobre o entendimento e a comunicação de incertezas — tanto para os gestores públicos, quanto para cientistas e jornalistas. A boa notícia é que essa mudança de mentalidade e atitude sobre o incerto já começa a se manifestar, como se verá adiante.

Antes de prosseguir, é importante salientar que não deveria haver qualquer problema em não ter certeza e/ou admitir ignorância. Especialmente diante de eventos inéditos, como a pandemia do novo coronavírus. Dúvidas que existiam no começo do contágio pela doença não desapareceram mesmo muitos meses depois. Do risco (ou a ausência dele) para crianças à raridade de uma reinfeção, a ciência não parecia prover todas as respostas de forma definitiva.

Aqui esses problemas da comunicação da incerteza serão divididos em três dimensões. Primeira: a incerteza faz parte da pesquisa científica, e divulgar para o público o que os cientistas ainda não sabem ou como eles qualificam os resultados que encontram não é tarefa trivial. Segunda: o lado da oferta da notícia sobre incerteza. A competição por audiência e os incentivos cruzados para os veículos jornalísticos podem levar a afirmações categóricas, mas infundadas. Em situações de crise sanitária, como a pandemia, esses incentivos podem trazer danos à saúde pública, além de descrédito à mídia. Por último, mostraremos soluções criativas recentes para lidar com incerteza na mídia. Usaremos primordialmente exemplos da pandemia, mas acreditamos que o desafio não se restringe a ela. Comunicar corretamente a incerteza é importante não só para a divulgação científica e a saúde pública, mas também para a economia e a política, seja em tempos normais ou de crise, como a pandemia didaticamente postulou a todos nós.

2. O presente é incerto

Hoje parece difícil acreditar, mas, no início da cobertura do “novo coronavírus de Wuhan, na China”, em janeiro e fevereiro de 2020, não faltaram reportagens que diziam que havia uma preocupação excessiva com o que parecia ser um surto de pneumonia localizado. Em veículos respeitados como *New York Times* e *Washington Post*, articulistas superestimavam o risco de haver uma onda de racismo contra asiáticos, enquanto minimizavam as preocupações sanitárias.

Figura 1 – Chamadas de veículos dos EUA para reportagens que sugerem “exagero” no risco da covid, em janeiro e fevereiro de 2020

The figure is a collage of six news snippets from various US media outlets, all dated between January and February 2020. The snippets are arranged in a grid-like fashion. The top row includes a WIRED article titled 'We Should Deescalate the War on the Coronavirus' (Feb 15, 2020) and a sciencealert article titled 'The Flu Is a Way Bigger Threat to Most People in The US Than Coronavirus. Here's Why' (Jan 25, 2020). The middle row features a TIME article 'Want to Protect Yourself From Coronavirus? Do the Same Things You Do Every Winter' (Jan 31, 2020) and an AP article 'Is the new virus more 'deadly' than flu? Not exactly' (Feb 18, 2020). The bottom row shows a FOX 17 article 'Amid coronavirus panic, doctors remind public: Flu is deadlier, more widespread' (Mar 4, 2020) and a The Washington Post article 'New coronavirus may be no more dangerous than the flu despite worldwide alarm: experts' (Feb 04, 2020). The Washington Post snippet also includes a sub-headline 'Doctor suggests worrying about the common flu, not coronavirus' and a note that 'No cases of the virus have yet been positively identified'.

Fonte: Elaboração própria a partir de reportagens publicadas em websites de notícia de língua inglesa entre janeiro e março de 2020.

Em todas essas reportagens, cientistas foram ouvidos. É possível — e até provável — que, nas entrevistas dadas como insumos para os textos jornalísticos, infectologistas e médicos tenham dito que seria cedo para fazer afirmações categóricas. Não havia evidências suficientes para dizer que o risco à saúde global seria grande. Tampouco tínhamos como afirmar com segurança que seria pequeno. Se a incerteza fosse mais bem comunicada, a mudança de foco — que veio rapidamente, nas semanas seguintes — não soaria tão estranha para o público.

A OMS classificou a doença como pandemia em 11 de março. Quando isso aconteceu, já começava a ficar mais claro que a covid poderia matar milhões. Mas não sabíamos exatamente qual era a magnitude do risco. Quantas pessoas morreriam no Brasil? Mil, dez mil, cem mil, um milhão? A maior parte das estimativas se baseava em modelos epidemiológicos calibrados por dados preliminares e em certa medida inadequados à realidade brasileira. O conjunto de eventos possíveis era grande, permeado por fatores políticos, demográficos, climáticos e econômicos. Nenhuma previsão estaria certa.

E essa falta de precisão era a notícia que não foi propriamente divulgada.

2.1. Tentativas

Se no princípio houve subestimação do risco, após esse momento inicial tanto as mídias sociais como a imprensa profissional deram destaque às previsões mais catastrofistas. O biólogo Atila Iamarino, um dos mais populares divulgadores científicos do YouTube, publicou um vídeo em 20 de março que teve enorme repercussão.⁴ Com a palavra “previsão” em destaque na tela, Iamarino falou em 1 milhão de mortos no Brasil até agosto, se nenhuma medida fosse tomada. Aquele cenário já não era realístico à época, já que diversos estados haviam anunciado algum tipo de política de distanciamento e suspendido grandes eventos. O prognóstico teve mais de 5 milhões de acessos e repercutiu na mídia,⁵

em parte graças ao impulsionamento do Google, que privilegiou em sua página inicial os vídeos de cientistas,⁶ para deixar teorias de conspiração em segundo plano.

O modelo que prevê o número de vítimas da covid, usado por Iamarino, tem uma fórmula relativamente simples: o número de mortos (N) é igual à população suscetível à doença (Ns), multiplicado pela taxa de infecção (Ir) e pela taxa de mortalidade (Fr). Ou $N = Ns \times Ir \times Fr$. O problema é que, “quando você começa a preencher as lacunas, descobre que não há certeza sobre qualquer número, de qualquer coisa. Toda variável depende de um número de escolhas e lacunas de conhecimento”, explica Maggie Koerth, editora sênior do *FiveThirtyEight*, site de notícias dedicado ao jornalismo de dados, que decidiu não criar um modelo para a pandemia por causa do excesso de incerteza.⁷ Ou seja, não tínhamos como projetar com segurança o tamanho da catástrofe, e o público deveria saber dessa incerteza mais claramente.

Isso não significa, evidentemente, que os governos não deveriam se preparar para diversos cenários.

Mas não havia motivos até então para afirmar qual seria o mais provável. Mídia e agentes públicos insistiram em um discurso de que medidas estavam sendo adotadas com base na *ciência*⁸ — invocando um consenso fictício, ainda não formado —, quando na verdade usávamos acima de tudo o princípio da precaução.⁹

Seja em medicina, economia ou política, toda pesquisa empírica é pautada pela incerteza. A prática de comunicar uma relação causal envolve inferência estatística, isto é, utilizar os dados disponíveis para estabelecer probabilidades de hipóteses.¹⁰ É a maneira que o cientista possui para dizer sob quais condições e com qual precisão Y decorre de X. Como o processo causal não é determinístico, e os desenhos de pesquisa são permeados por diversos fatores que perturbam a trajetória das variáveis do estudo, comunicar a incerteza das medidas estatísticas é essencial para corroborar ou não uma hipótese teórica. Isso se traduz em informar variâncias, intervalos de confiança e p-valores. Muitos

processos de geração de dados são traiçoeiros; sem o devido escrutínio sobre a incerteza, o pesquisador pode pensar que uma hipótese está corroborada, quando na verdade o que ele está observando é uma anomalia estatística.¹¹

Embora obter esses valores possa se tornar uma tarefa complexa (e alguns empiricistas se esforçam para complicá-la), a lógica é simples — e, em um mundo ideal, deveria ser familiar não só àqueles que trabalham na academia. Ao incorporar a incerteza, o pesquisador comunica aos seus pares o que ele não sabe, as limitações do estudo, os pontos de atenção e em que direção a investigação pode ser aperfeiçoada.

Infelizmente, a maioria dos profissionais de comunicação não tem familiaridade com os conceitos fundamentais da estatística.¹² É um mistério que certas matérias de química e física tenham espaço nas salas de aula do ensino médio, mesmo sendo específicas de algumas carreiras universitárias, enquanto conceitos básicos de estatística como mediana, desvio-padrão e distribuição normal não são ensinados. Estatística faz parte do currículo de cursos de exatas e biológicas, e de alguns de humanas, mas não se inclui na grade dos cursos de jornalismo ou comunicação. Não surpreende a quantidade de erros de interpretação de estatísticas, a falta de clareza na visualização de dados e a falta de profundidade de alguns materiais jornalísticos.

A falta de treinamento dos jornalistas para usar e divulgar dados e estatísticas é mais um obstáculo para a incorporação da incerteza como notícia. E isso ficou claro seguidas vezes durante a pandemia na cobertura de estudos clínicos em *pre-print*.¹³ Sem julgamento a respeito do nível do trabalho científico, jornalistas propagaram resultados de artigos que estão longe de atingir a qualidade necessária para afirmações categóricas. Um exemplo de alto impacto foi o estudo sobre hidroxicloroquina feito por um pesquisador francês,¹⁴ amplamente divulgado na mídia, pois mostrava que a administração da substância a pacientes infectados com covid-19 era um tratamento promissor.

Porém, havia diversos sinais de alarme no estudo que deveriam ter sido captados pela imprensa. Por exemplo, a publicação do estudo foi acelerada e publicada em um periódico de pouco prestígio, sem avaliação de pares. Não deveria ser tomada ao pé da letra. Especificamente nesse estudo, tal fragilidade estava evidente, e um editor de jornal experiente deveria ao menos tomar o cuidado de indicar ao público que os resultados do estudo estavam dentro de uma área de incerteza. Afinal, o número de pacientes testados era bastante pequeno e o protocolo de tratamento sujeito à discricionariedade do pesquisador. A popularidade que esse estudo adquiriu fez com que diversos líderes populistas dissessem que a doença estaria em breve controlada.¹⁵

É importante notar que a culpa não foi toda da mídia — na confusão, os próprios cientistas muitas vezes foram corresponsáveis. Como muitos estudiosos hoje têm acesso direto ao público via redes sociais (o próprio autor francês do estudo da hidroxicloroquina tem mais de 700 mil seguidores no Twitter¹⁶), muitas informações foram repassadas de maneira sumarizada, sem as marcações de incerteza devidas, diretamente pelos responsáveis pelos experimentos.

Parte desse problema vem da falta de treinamento em estatística dos profissionais. Embora acreditemos que um instrumental estatístico básico deva fazer parte da caixa de ferramentas de todo profissional, nem todo jornalista precisa ser um estatístico sofisticado o suficiente para construir e implementar modelos quantitativos. E nem todos os serviços jornalísticos precisam ter uma área quantitativa (embora seja difícil argumentar que os grandes veículos possam se dar ao luxo de não ter uma).

Porém, o problema de comunicar a incerteza vai além da capacitação profissional. Ele esbarra na pouca familiaridade do público com os conceitos estatísticos e também no fato de que uma mídia pode ser penalizada por concorrentes, público e políticos por informar incerteza.¹⁷ Se antes esse problema se mostrava patente no jornalismo científico, a pandemia escancarou que a deficiência em reportar incertezas pode ter consequências claras e imediatas para o público.

3. Você tem certeza de que quer clicar nessa notícia?

Com o grande desencontro entre as autoridades dos níveis federal, estadual e municipal, que resultou na falta de um discurso de orientações unificado sobre a pandemia, coube em grande parte à mídia responder às principais questões da população. E, mesmo em crise financeira, o jornalismo profissional prestou um serviço valioso, por vezes nada cobrando de seu público.¹⁸

No início da pandemia, questões como “quão perigosa ela é?” e “que cuidados eu devo tomar?” giravam em torno da doença. Isso resultou em um sem-número de reportagens sobre a forma correta de lavar as mãos e manter o distanciamento. Mais adiante, perguntas como “existe algum tratamento eficaz?” ou “quão ruim é a situação no meu estado?” renderam muitas reportagens. Para responder à última pergunta, foi criado um inédito consórcio de veículos jornalísticos, que ajudou a suprir as lacunas deixadas pela falta de transparência do governo federal. Entretanto, e ainda que muito conhecimento tenha se acumulado, depois de seis meses de pandemia ainda havia muitas dúvidas que limitavam a capacidade de responder às grandes questões da população de forma definitiva, ou sem considerar uma grande quantidade de variáveis.

Mesmo assim, os grandes veículos de mídia optaram na maior parte das vezes por dar reportagens que reduziram as respostas a essas questões a afirmações categóricas. Isso era especialmente saliente nos títulos das matérias. É compreensível. Considerando as dúvidas do público, que necessitava de algum tipo de guia; o alcance maciço dos veículos de mídia, que precisam falar para públicos variados; e a natureza do fazer jornalístico, optou-se — perigosamente — por simplificações. Que envolviam, quase sempre, reduzir a incerteza.

O correto, para incorporar a incerteza, seria colocar no título alguma condicional. Mas isso é literalmente contrário ao manual de jornalismo. “Na *Folha*, o título noticioso deve, de preferência, ter o maior grau de certeza possível, evitando o pode e o futuro do pretérito”, diz o *Manual de redação da Folha de S.Paulo*, bastante usado nas escolas de

jornalismo. Os títulos são especialmente importantes, pois o próprio manual reconhece que eles “constituem o principal, quando não o único, ponto de contato de muitos leitores com a notícia”.¹⁹

Em uma era na qual as pessoas se informam cada vez mais pelas mídias sociais,²⁰ os títulos das reportagens e artigos servem não só para resumir a notícia, mas também para engajar o público. Não há estudos que mostrem que manchetes com a incerteza da notícia incorporada geram menos engajamento do que as manchetes categóricas, ainda que se trate de uma hipótese realista. Mas, mesmo que não haja muita diferença no engajamento, tudo que hoje é necessário para que exista uma predileção por manchetes categóricas é que os editores de sites de notícias acreditem na hipótese e passem a adotá-la.

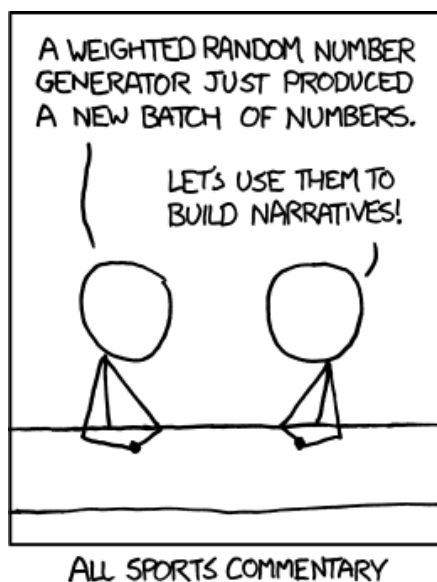
Os editores buscam engajamento em um ambiente de redes sociais onde há uma competição ferrenha por atenção e engajamento. Essa competição, aliada à hipótese de que títulos categóricos geram mais engajamento, reduz a quantidade de manchetes corretas, mas cautelosas. O que vimos na pandemia, evidente nas idas e vindas sobre a recomendação do uso de máscaras, é que tanto jornalistas como gestores públicos podem abraçar soluções imperfeitas, desde que comuniquem suas limitações e *trade-offs* para o público.²¹ Dessa forma, não serão vistos com tanta desconfiança.

3.1. Falta de *accountability*

O comentário esportivo e político ilustra como a assertividade é premiada e os erros ignorados. O comentarista nunca será demitido — ou sequer cobrado fortemente — por um prognóstico equivocado. Mas ele sabe que só rodará em grupos de WhatsApp se for contundente. A análise ponderada no esporte, na economia e na política não será premiada.²² A falta de consequências dos equívocos das análises fica clara se imaginarmos uma situação entre dois tipos de veículos de mídia. Primeiro teríamos o veículo assertivo, que é aquele que só tem certezas.

O outro seria o veículo criterioso, que reporta incertezas. O veículo assertivo está frequentemente errado *ex ante*, enquanto o criterioso divulga a melhor notícia possível dadas as incertezas. Porém, como não há nenhum tipo de cobrança quando ocorre um erro, o veículo assertivo terá mais alcance, mas o público receberá uma análise errada sobre os fatos.

Figura 2



Fonte: xkcd. Disponível em <<https://xkcd.com/904/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

Além disso, certas proposições não são passíveis de contraprova. Se um articulista crava que “Bolsonaro ganhou as eleições porque distribuiu *fake news*”, ele está simplificando todo o processo que levou o candidato a se tornar presidente. Até o momento há pouca evidência de que as *fake news* influenciam eleições, mas *pode ser* que influenciem. O articulista não tem como saber se está certo, mas também pode não estar errado. Embora deva assegurar aos eleitores que há incerteza, nunca será cobrado pelo seu *hot take*.

A reportagem criteriosa não deve se envergonhar de não ter a resposta certa. É muito mais fácil saber qual é a melhor ação a ser tomada uma vez que todas as ações foram tomadas. Mesmo que depois se revele que as máscaras sejam ineficazes contra a covid-19, isso não quer dizer que em dado momento faltassem evidências mostrando a ineficácia. Sabendo que as máscaras podem salvar vidas, o comunicador deve dizer: (a) usar máscara é uma ação barata; (b) sua eficácia não é comprovada e o efeito na redução do R_0 pode ser baixo; (c) o consenso atual é de que devem ser utilizadas. Por outro lado, se ao final de anos de estudo as máscaras se mostrarem inúteis, o governante não estava errado. E a reportagem também não.

Apesar de o veículo assertivo e seus colaboradores fazerem afirmações sem informar que outros cenários são tão prováveis quanto aquele que destacam, eles não têm motivos para alterar seu comportamento. Não há agência ou grupo de checagem *ex post*, e muito menos interesse do público em saber que um articulista, ou até mesmo um jornal, errou suas previsões.²³ Uma possível herança da pandemia seria a criação de um organismo que fizesse o trabalho de aumentar esse escrutínio, uma espécie de *ombudsman* público, como o recentemente implementado na Escola de Jornalismo da Universidade Columbia.²⁴

Quando a opinião é usada para fins políticos, ela pode chegar a ser cobrada. O caso de Iamarino, discutido anteriormente, é um bom exemplo. Embora suas estimativas de mortalidade sobre a pandemia no Brasil tenham se mostrado exageradas, naquele momento de incerteza a possibilidade de um cenário tão pessimista talvez fosse suficiente para disparar o alarme. Acontece que esse alarme não dizia respeito somente ao alcance da doença, mas também ao modo como o governo estava administrando a crise. Havia na estimativa uma crítica velada à atuação do governo.

Hoje sabemos que o total de óbitos por covid no Brasil ficará abaixo da estimativa pessimista de Iamarino (o que não quer dizer que o número de mortos não será elevado). Sem a devida comunicação sobre a

incerteza da estimativa inicial, é natural pensar que a grande diferença entre o pessimismo e o número final de mortes revela uma atuação eficaz no combate à doença. Assim, partidários do governo podem usar a estimativa de um crítico da administração para se vangloriar de uma atuação que foi, *possivelmente*, desastrosa.

Entre comentaristas políticos ouviu-se muito que os governos “sabiam o que precisava ser feito” e escolheram não fazer. Mas isso não é verdade. Para ficar em um exemplo: em março e abril, governos de vários países foram cobrados sobre a compra de ventiladores mecânicos²⁵ e seu repasse aos estados, e sofreram críticas quando não o fizeram, ou demoraram. Hoje sabe-se que o uso excessivo dessas máquinas pode ter diminuído a chance de recuperação de milhares de pacientes.²⁶

Se a mídia e os gestores públicos explicitassem que a ciência é um *processo*, e nem sempre uma *certeza*, seria mais fácil comunicar e corrigir o curso quando isso acontecesse. Esperamos que essa lição tenha ficado.

4. Temos 70% de confiança nas recomendações a seguir

Tendo passado pelas dificuldades de uma comunicação mais transparente sobre as incertezas, tanto do ponto de vista da oferta (falta de treinamento dos jornalistas e do público) como da demanda (concorrência por atenção e preferência por explicações simples), cabem aqui breves recomendações.

A primeira, quase utópica, é encorajar cientistas, jornalistas, políticos a admitir sua ignorância quando for o melhor a fazer e, por conseguinte, educar o público sobre o fato de que nem sempre é possível cobrar respostas definitivas. Stephen Dubner e Steve Levitt, autores de *Freakonomics*, dizem que “*I don’t know*” (eu não sei) são “as três palavras mais difíceis em língua inglesa”.²⁷ Mas, em um mundo cada vez mais complexo, é preciso comunicar o que não sabemos — até para que seja possível identificar os focos prioritários de pesquisa e preparar a população para uma eventual mudança de recomendação.

Isso começa a aparecer em alguns veículos de comunicação tradicionais. Em abril, o *New York Times* deu destaque a um artigo intitulado “Quando a vida voltará ao normal? Simplesmente não sabemos”, listando 46 perguntas importantes sobre o novo coronavírus para as quais não havia respostas.²⁸ Os objetivos eram “colocar todo mundo na mesma página” e dar algum senso do tamanho do desafio ao “mostrar ao público que não havia soluções fáceis”.²⁹ A mesma formulação apareceu em vários veículos quando o presidente Donald Trump adoeceu de covid,³⁰ e passou a ser recomendada pela Organização das Nações Unidas³¹ para contrabalancear teorias da conspiração em redes sociais.

A mudança não deve ser apenas no título. Em reportagens mais longas, artigos ou manuais, é possível criar um glossário, mostrando o que cada frase ou expressão quer dizer precisamente, em termos de nível de confiança. Quando a diferença entre “acreditamos”, “observamos” e “descobrimos” é explicitada no início do texto, os leitores podem evitar falsas certezas durante a leitura.

Figura 3 – Glossário do *Membership Puzzle*³²

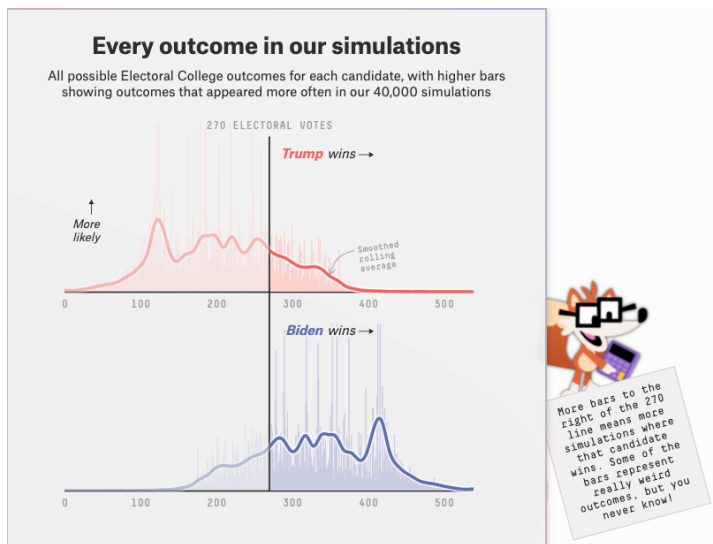
Membership models in news are still relatively new, which means that the research team has varying levels of certainty about the guidance offered here.

- When you see “MPP believes...” that means that the team has informed hypotheses or or inclinations about its advice, or is drawing on [the vision for membership that MPP holds](#).
- When you see “MPP suggests...” that means the advice is based on early knowledge.
- When you see “MPP recommends...” that means the advice is based on observing multiple “tries” that have confirmed that this advice works. This is our strongest level of certainty.
- When you see “MPP has observed” or “MPP has seen” that means we have seen something happen but we don’t have enough proof to say it is a finding.
- When you see “MPP has found” that means we have seen something happen multiple times and feel we have strong evidence that this is an approach that will work.
- When MPP encountered a tension where we did not feel comfortable ruling on because of incomplete knowledge, we listed questions that newsrooms should ask to guide themselves to the right solution for their newsroom. We tried very hard to [avoid false certainty](#).

Fonte: Extraído de <https://membershippuzzle.org/>

Também é possível ir além das palavras e mostrar visualmente a incerteza. Isso já é visto, por exemplo, em modelos que mostram a rota

Figura 5 – O modelo do FiveThirtyEight mostrava os resultados mais prováveis das eleições presidenciais dos EUA em 2020. O site também criou uma mascote, o Fivey, que ajuda o leitor a entender o significado dos números



Fonte: Extraído de [fivethirtyeight.com](https://www.fivethirtyeight.com)

Acreditamos que essa mescla de elementos visuais e textuais pode ajudar o público a navegar num ambiente com mais incerteza, sem que isso signifique ausência total de respostas.

A transparência na comunicação, expondo as limitações de modelos e previsões, e mesmo do que realmente acontece, facilita a preparação para diversos cenários e a mudança de curso de ações, quando necessárias — algo fundamental em crises como a da pandemia. Gostaríamos de ter visto *mais* exemplos de comunicação de incerteza em 2020, mas nos parece clara a necessidade de algo assim, inspirado em alguns poucos exemplos do que pode ser feito nesse campo.

5. É importante, ao menos, tentar

A pandemia evidenciou que o jornalismo *necessita* saber lidar com a incerteza. Apesar de os manuais enfatizarem que a notícia deve ser

factual, concisa e categórica, há situações em que essa norma é altamente prejudicial ao público, se levada adiante. Acreditamos que ser assertivo sobre uma posição que pode mudar a qualquer momento, ou que não é suficientemente sustentada pela ciência, pode gerar um custo reputacional quando a opinião for inevitavelmente revista. Observamos isso em relação a algumas autoridades e comunicadores durante a pandemia, além da própria OMS.

Ademais, em um mundo polarizado, é comum ver pessoas abraçando apaixonadamente soluções simples para problemas complexos. Seja o assunto o teto de gastos ou os *lockdowns*, o tribalismo político empurra as pessoas para posições binárias. Uma comunicação nuançada, que favoreça a honestidade sobre as incertezas, pode convidar ao diálogo. Anthony Fauci, o principal infectologista dos EUA, conseguiu ficar à margem de disputas partidárias em parte, acreditamos, por ser transparente sobre o que não se sabia.³⁴ Em um depoimento ao Senado americano, Fauci insistiu em que não tinha todas as respostas e que, justamente por estar diante de um fenômeno incerto, seria necessária uma colaboração bipartidária.

Face a um evento crítico, devemos balancear sua severidade com sua chance de acontecer.³⁵ Em janeiro de 2020, já sabíamos que o coronavírus havia dizimado um grande número de pessoas em Wuhan, mas, como discutido anteriormente, a mídia tratou o caso como se fosse uma reedição da gripe suína. Naquele momento, já era possível tomar algumas medidas profiláticas, como o uso de máscaras. Mesmo que se provassem inúteis, o custo dessas medidas de contenção e educação sanitária era pequeno diante do potencial número de mortes que poderiam ser evitadas.³⁶

A pandemia deixa claras lições para que, na próxima vez, estejamos mais preparados para lidar com a incerteza. Focar a comunicação em simplificações ou certezas ainda não sustentadas pela ciência é uma postura inadequada para lidar com um mundo complexo. Para reverter esse cenário, precisamos de mecanismos de detecção da assertividade cega, dentro das redações de jornal e até mesmo através de organizações independentes.

Acreditamos que essa *accountability* arrefecerá o impulso para declarar certezas e promoverá atenção ao reportar sob a incerteza. Além disso, os profissionais da mídia devem familiarizar o público com conceitos probabilísticos e análises de custo-benefício, em contextos cotidianos ou de crise. Seja na política, na economia ou nas questões ambientais, a sociedade tem constantemente se deparado com cenários pouco prováveis, mas cujo custo é enorme. Os jornalistas precisam estar preparados para informar a incerteza ao público; e os gestores públicos devem comunicar a realidade com a dose certa de certeza.

Referências

ALEXANDER, J. YouTube will start displaying trustworthy coronavirus videos on its homepage. **The Verge**, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.theverge.com/2020/3/19/21187413/youtube-coronavirus-covid-19-shelf-homepage-news-authority-misinformation>. 19/09/2020>. Acesso em: 9 nov. 2020.

ALEXANDER, S. A failure, but not of prediction. **Slate Star Codex**, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://slatestarcodex.com/2020/04/14/a-failure-but-not-of-prediction/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BEGLEY, S. New analysis recommends less reliance on ventilators to treat coronavirus patients. **Statnews**, 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.statnews.com/2020/04/21/coronavirus-analysis-recommends-less-reliance-on-ventilators/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BESSAS, A. Sem ações contra coronavírus, virologista prevê até 1 milhão mortos até agosto. **O Tempo**, Contagem, 21 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/interessa/sem-acoes-contr-coronavirus-virologista-preve-ate-1-milhao-mortos-ate-agosto-1.2314246>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CILLIZZA, C. Anthony Fauci's quiet coronavirus rebellion. **CNN**, 12 maio 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/05/12/politics/fauci-trump-coronavirus-senate-hearing/index.html>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

EPLEY, N.; GILOVICH, T. The mechanics of motivated reasoning. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 30, n. 3, pp. 133-40, 2016.

FOLHA DE S.PAULO. **Manual de redação**. São Paulo: Publifolha, 2013.

GAUTRET, P. et al. Hydroxychloroquine and azithromycin as a treatment of COVID-19: results of an open-label non-randomized clinical trial. **International Journal of Antimicrobial Agents**, Amsterdã, v. 56, n. 1, p. 105949, 2020.

HAMILTON, E. How should journalists cover coronavirus preprint studies?. **University of Wisconsin-Madison**, 11 maio 2020. Disponível em: <<https://news.wisc.edu/how-should-journalists-cover-coronavirus-preprint-studies/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

HEEMANN, M. Não há evidência de transmissão por contato humano fora da China, diz OMS. **UOL**, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/01/23/nao-ha-evidencia-de-transmissao-por-contato-humano-fora-da-china-diz-oms.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

HOLLAND, P. W. Statistics and causal inference. **Journal of the American Statistical Association**, Nova York, v. 81, n. 396, pp. 945-60, 1986.

IMBENS, G. W.; RUBIN, D. B. **Causal inference in statistics, social, and biomedical sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KLEIN, E. What should the media learn from the coronavirus?. **Vox**, 1 maio 2020. Disponível em: <<https://www.vox.com/2020/5/1/21243259/the-ezra-klein-show-covid-19-coronavirus-media-coverage>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

KOERTH, M; BRONNER, L.; MITHANI, J. Why it's so freaking hard to make a good covid-19 model. **FiveThirtyEight**, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://fivethirtyeight.com/features/why-its-so-freaking-hard-to-make-a-good-covid-19-model/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

LECHTENBERG, S. The three hardest words in the english language (ep. 167). **Freakonomics**, 15 maio 2014. Disponível em: <<https://freakonomics.com/podcast/the-three-hardest-words-in-the-english-language-a-new-freakonomics-radio-podcast/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

LIMA, L. Mandetta: “Se não for pela ciência, país não sai da pandemia”. **Metrópoles**, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/mandetta-se-nao-for-pela-ciencia-pais-nao-sai-da-pandemia>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

MARTHOZ, J.-P. **Terrorism and the media: a handbook for journalists**. Paris: Unesco, 2017.

O'DONNELL, C. Explainer: what we know — and don't know — about Trump's COVID-19 illness. **Reuters**, 9 out. 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idINKBN26U27H>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

OLIVEIRA, M. Jornais derrubam *paywall* em matérias sobre coronavírus. **Propmark**, 13 mar. 2020. Disponível em: <<https://propmark.com.br/midia/jornais-derrubam-paywall-em-materias-sobre-coronavirus/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

PODER360. Pela 1ª vez, rede social é mais citada que TV como fonte de notícia no Brasil. **Poder360**, 16 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/midia/pela-1a-vez-rede-social-e-mais-citada-que-tv-como-fonte-de-noticia-no-brasil/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SANGER, D. E.; HABERMAN, M.; KARNI, A. Under intense criticism, Trump says government will buy more ventilators. **The New York Times**, Nova York, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/27/us/politics/coronavirus-trump-ventilators-gm-ventec.html>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SAYARE, S. He was a science star. Then he promoted a questionable cure for covid-19. **The New York Times**, Nova York, 12 maio 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/05/12/magazine/didier-raoult-hydroxychloroquine.html>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SILVER, N. The media has a probability problem. **FiveThirtyEight**, 21 set. 2017. Disponível em: <<https://fivethirtyeight.com/features/the-media-has-a-probability-problem/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SMITH, B.; WOOTEN, J. Pundits: the confidence trick: better confident than right?. **Significance**, Oxford, v. 10, n. 4, pp. 15-18, 2013. Disponível em: <<https://rss.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1740-9713.2013.00675.x>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

TETLOCK, P. E.; GARDNER, D. **Superforecasting: the art and science of prediction**. Nova York: Random House, 2016.

TUFEKCI, Z. Why telling people they don't need masks backfired. **The New York Times**, Nova York, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/17/opinion/coronavirus-face-masks.html>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

WALLER, H. U.S. surgeon general urges people to “stop buying masks”. **Bloomberg**, 29 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-29/u-s-surgeon-general-urges-people-to-stop-buying-masks>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

WARZEL, C. When will life be normal again? We just don't know. **The New York Times**, Nova York, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/04/13/opinion/coronavirus-what-we-know.html>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

WIEDERKEHR, A. How we designed the look of our 2020 forecast. **FiveThirtyEight**, 13 ago. 2020. Disponível em: <<https://fivethirtyeight.com/features/how-we-designed-the-look-of-our-2020-forecast>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

Notas

1. Professores do Insper.
2. Heemann, 2020.
3. Waller, 2020.
4. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zF2pXXJLAGM&>>. Acesso em: 20 set. 2020.
5. Bessas, 2020.
6. Alexander, 2020.
7. Koerth, Bronner e Mithani, 2020.
8. Lima, 2020.
9. Alexander, 2020.
10. Holland, 1986, pp. 945-60.
11. Imbens e Rubin, 2015.
12. Silver, 2020.
13. Hamilton, 2020.
14. Gautret et al. 2020.
15. Sayare, 2020.
16. Disponível em: <https://twitter.com/raoult_didier>. Acesso em: 9 nov. 2020.
17. Ainda por cima, as pessoas acreditam no que desejam acreditar. “Quando está arregimentando evidências para avaliar a validade de uma dada crença ou suspeita, um juiz imparcial considera todas as provas disponíveis. A maioria das pessoas não são juizes imparciais. Ao contrário, elas recolhem provas como se fossem advogados de uma das partes, buscando evidências que apoiam suas crenças ao mesmo tempo que evitam as provas que as refutam” (Epley e Gilovich, 2016).
18. Oliveira, 2020.
19. Folha de S.Paulo, 2013, pp. 118-19.
20. Poder360, 2020.
21. Tufekci, 2020.
22. Smith e Wooten, 2013.
23. “Old forecasts are like old news — soon forgotten — and pundits are almost never asked to reconcile what they said with what actually happened. The one undeniable talent that talking heads have is their skill at telling a compelling story with conviction, and that is enough” (Tetlock e Gardner, 2016).
24. Disponível em: <https://www.cjr.org/public_editor>. Acesso em: 9 nov. 2020.

25. Sanger, Haberman e Karni, 2020.
26. Begley, 2020.
27. Lechtenberg, 2014.
28. Warzel, 2020.
29. Klein, 2020.
30. O'Donnell, 2020.
31. Marthoz, 2017, p. 46.
32. Programa da New York University dedicado a estudar e recomendar as melhores práticas em modelos de negócios para o jornalismo. Seu último relatório começa com um léxico de certeza e incerteza.
33. Wiederkehr, 2020.
34. *"I am very careful, and hopefully humble in knowing that I don't know everything about this disease"* (Cillizza, 2020).
35. Para bons desenvolvimentos sobre como deveríamos fazer análises de custo-benefício de eventos incertos, ver Alexander, 2020.
36. Da mesma maneira, a ociosidade dos hospitais de campanha deve ser colocada em perspectiva. Salvo as graves evidências de corrupção e superfaturamento, a falta de ocupantes nesses hospitais não é prova de fracasso de política pública, visto que era uma preparação para um evento incerto de afogamento do SUS.

Este livro foi composto em Dante MT
pela Editora Autografia e impresso
em papel pólen soft 80 g/m².
