

Políticas Públicas e Covid-19: a experiência brasileira

Agnaldo Valentin
André Gal Mountian
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Vivian Grace Fernández-Dávilla Urquidi (Orgs.)

Prefácio

Wagner Pralon Mancuso

Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas
«Prof. Dr. José Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

Edições EACH

OITPP

Políticas Públicas e Covid-19: a experiência brasileira

Organizadores

Agnaldo Valentin

André Gal Mountian

José Carlos Vaz

Ursula Dias Peres

Vivian Grace Fernández-Dávilla Urquidi

São Paulo
Edições EACH
2022

DOI: 10.11606/9786588503225



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

2022 – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP
Rua Arlindo Bettio, 1000 – Vila Guaraciaba
Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP), Brasil
03828-000

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-Reitor Profa. Dr a. Maria Arminda do Nascimento Arruda

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Diretor Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha
Vice-Diretor Profa. Dra. Fabiana de Sant'Anna Evangelista

Conselho Editorial das Edições EACH

Profa. Dra. Isabel C. Italiano (Presidente - EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Jefferson A. Mello (Vice-Presidente -EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza (EACH/USP – Brasil)
Analúcia dos Santos V. Recine (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Anna Karenina A. Martins (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Carlos Bandeira de M. Monteiro (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Clara Vasconcelos (Universidade do Porto – Portugal)
Prof. Dr. Daniel Hoffman (Rutgers University - EUA)
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Humberto Miguel G. Malpartida (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Juliana P. Rodrigues (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Marcos Lordello Chaim (EACH/USP – Brasil)
Maria Fátima dos Santos (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Michel Riaudel (Sorbonne Université – França)
Profa. Dra. Rosely A. Liguori Imbernon (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Sandra L. A. de A. Reimão (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Verônica Marcela Guridi (EACH/USP – Brasil)

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca.
Maria Fátima dos Santos (CRB-8/6818)

Políticas públicas e Covid-19: a experiência brasileira / Organizadores, Agnaldo Valentin ... [et al.]. – São Paulo : Edições EACH, 2022.
1 ebook

ISBN 978-65-88503-22-5 (recurso eletrônico)
DOI 10.11606/9786588503225

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Pandemias – Aspectos sociais - Brasil. 4. Covid-19 – Aspectos sociais - Brasil.
I. Valentin, Agnaldo, org. II. Mountian, André Gal, org. III. Vaz, José Carlos, org.
IV. Peres, Ursula Dias, org. V. Urquidi, Vivian Grace Fernandez Davila, org.
VI. Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades.
Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo.

CDD 22. ed. – 320.60981

Como citar esta publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

VALENTIN, A.; MOUNTIAN, A. G.; VAZ, J. C.; PERES, U. D.; URQUIDI, V. G. F. D. (org.). **Políticas públicas e Covid-19: a experiência brasileira.** São Paulo: Edições EACH, 2022. 1 ebook. DOI 10.11606/9786588503225.

Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. In: VALENTIN, A.; MOUNTIAN, A. G.; VAZ, J. C.; PERES, U. D.; URQUIDI, V. G. F. D. (org.). **Políticas públicas e Covid-19: a experiência brasileira.** São Paulo: Edições EACH, 2022. p. xx-yy. DOI 10.11606/9786588503225.

Sumário

Apresentação	5
Prefácio	7
Autores	12
Capítulo 1.....	16
<i>Respostas à pandemia: a experiência brasileira em comparação com outros países da América Latina</i>	
Wagner Iglecias	
Capítulo 2.....	43
<i>Erros e acertos na luta contra a pandemia: uma análise comparativa das políticas de combate ao Covid-19 de Brasil e Taiwan</i>	
Jorge Machado, Hsuan-Wei Lee	
Capítulo 3.....	59
<i>Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a pandemia de Covid-19</i>	
Ursula Dias Peres, Fábio Pereira dos Santos, Cristiane Kerches da Silva Leite	
Capítulo 4.....	84
<i>Universidades públicas e capacidades estatais sistêmicas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil</i>	
Ergon Cugler de Moraes Silva, Pamela Quevedo Joia Duarte da Costa, José Carlos Vaz	
Capítulo 5.....	104
<i>Auxílio emergencial e burocracia de nível de sistemas: uma janela para a análise da implementação por meio dos comentários de usuários do aplicativo da Caixa Econômica Federal</i>	
Agnaldo Valentin, André Gal Mountian, João Guilherme Rocha Machado, Caio Scaravajar Oliveira, Marcos Vinicius Rossi, Thalita Paula Goncalves Portela, Lucas Cesar Garcia, Raquel Paiva Gomes	

Capítulo 6..... 127

As ações e omissões da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo para a garantia do direito à educação em meio à pandemia de Covid-19

Ester Gammardella Rizzi, Maria Luzia Melo

Capítulo 7..... 157

O planejamento dos programas de duração continuada e jurisdição constitucional de exceção

Marcelo Arno Nerling

Capítulo 8..... 174

Desgoverno, negacionismo e seus efeitos na política de saúde pública no Brasil, 2020

Marta Maria Assumpção Rodrigues



Apresentação

O Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo (OIPP) foi criado por docentes de diferentes cursos da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), em 2007. Seu objetivo foi o de pensar, planejar, avaliar e propor soluções em políticas públicas de forma transversal e interdisciplinar, dialogando com várias áreas do saber científico e com atores de dentro e de fora dos governos.

Nos anos de 2020 e 2021, professores e estudantes associados ao OIPP, bem como de diferentes universidades, envolveram-se em atividades de monitoramento e proposição de ações de enfrentamento das consequências da pandemia da Covid-19. O diálogo entre pares, atores governamentais e sociedade deu origem a proposta de organizarmos um livro sobre ações e discussões no âmbito da pandemia. Seu objetivo principal é discutir a relevância das políticas públicas em resposta à pandemia e seus efeitos sobre a saúde, a economia e a sociedade. Cabe destacar nossa preocupação em acompanhar e entender o papel das políticas públicas promovidas pelas três esferas da federação no sentido de reduzir os impactos da crise sanitária, em especial para a população de baixa renda.

Dentre as políticas públicas formuladas e implementadas como resposta à crise sanitária e que estão abordadas neste livro em forma de capítulos temáticos, destacam-se i) respostas do governo brasileiro à pandemia em perspectiva comparada; ii) coordenação fiscal federativa; iii) políticas de auxílio emergencial (agenda, implementação, impactos); iv) coordenação das políticas na área da educação e retomada das aulas; v) universidades públicas e capacidades estatais no enfrentamento da pandemia.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e que nos últimos seis anos vinha sofrendo as consequências de uma difícil recessão econômica que atingiu fortemente a população de baixa renda, e desestabilizou as finanças de estados, municípios e da União. A pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil em um momento de fragilidade econômica e social e exigiu respostas emergenciais em termos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como de coordenação federativa. Nesse sentido, é de grande relevância compreender as políticas formuladas e implementadas no Brasil, em uma crise sanitária sem precedentes, bem como seus condicionantes políticos e seus impactos orçamentários e sociais. Esperamos que o presente livro auxilie na compreensão de um momento tão desafiador para políticos, gestores, acadêmicos, trabalhadores e sociedade em geral e que possamos contribuir para a reflexão e desenvolvimento de ações que sejam efetivas na redução das enormes desigualdades sociais e econômicas brasileiras, agravadas pela pandemia de Covid-19.

Os Organizadores



Prefácio

"As políticas públicas têm um ciclo composto por fases, dentre as quais se destacam formulação, implementação e avaliação". Quando alguém ingressa em um curso de gestão de políticas públicas, logo é familiarizado com o famoso "modelo dos estágios", para em seguida aprender que este modelo, de valor didático inquestionável, nem sempre dá conta de como as coisas de fato ocorrem numa realidade complexa e, muitas vezes, surpreendente.

Quando uma crise sanitária da proporção da pandemia de Covid-19 atinge o mundo inteiro em um intervalo de poucos meses, é necessário tomar decisões imediatas, que simplesmente não podem ser precedidas por um período confortável de formulação e maturação de ideias. Em cenários como este, formulação, implementação e avaliação não são etapas que se encadeiam comportadamente, mas antes atividades que se desdobram simultaneamente, e se retroalimentam.

A qualidade da resposta oferecida à crise dependerá da combinação de um vasto conjunto de fatores, nos planos do estado, do mercado e da sociedade civil.

No plano do estado, em nível interno, importarão, por exemplo, a visão de mundo dos governantes de plantão, a interação entre os diferentes poderes (executivo, legislativo e judiciário), a relação entre as diversas esferas de governo (União, estados e municípios), bem como as capacidades estatais disponíveis, que foram construídas (ou destruídas) ao longo do tempo. Em nível externo, têm relevância as relações de cooperação e conflito entre as diversas potências, bem como o trabalho de organismos multilaterais como a Organização Mundial da Saúde, para organizar a resposta à pandemia em nível global.

No plano do mercado, ganha relevo a capacidade dos agentes econômicos, nacionais e internacionais, de atender, num contexto de profunda anormalidade, as numerosas necessidades materiais da população (alimentos, emprego, soluções tecnológicas para o trabalho à distância, equipamentos de proteção individual, equipamentos médicos, vacinas, etc.).

No plano da sociedade civil, destacam-se, entre outras coisas, a montagem de redes cidadãos de solidariedade mútua; o comportamento da população de adesão ou rechaço às recomendações sanitárias e às campanhas de vacinação; sua preparação para navegar em meio a um oceano de informações recebidas, de todos os lados, o tempo todo, discernindo as evidências sólidas das *fake news*; e a capacidade de apoiar governos atuantes e responsabilizar governos omissos.

O livro "Políticas Públicas e Covid-19: a experiência brasileira" trata de vários fatores mencionados acima, reunindo docentes e estudantes do curso de gestão de políticas públicas, bem como pesquisadores de outras universidades do Brasil e do mundo. É composto por oito capítulos alinhavados por uma ideia central: a reflexão crítica sobre a resposta do poder público brasileiro à pandemia de Covid-19. É possível identificar nesta obra três conjuntos de capítulos. O primeiro é formado por textos que focalizam ações e omissões de setores específicos do poder público brasileiro, em nível nacional e estadual.

É o caso, por exemplo, do capítulo de Valentin et al., que se debruça sobre comentários deixados por usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* na *Google Play Store* para discutir o processo de implementação deste benefício durante a pandemia. Os autores comparam os comentários escritos pelos usuários ao bate-papo de uma fila, situação em que invariavelmente se ouvem os mais diversos tipos de falas, como queixas, dicas etc. A diferença é que, desta vez, a interação dos usuários não se dá com a famosa "burocracia do nível de rua", mas sim com um aplicativo que é produto de uma "burocracia de tela" (a tela de seus celulares) ou "de sistema" (os responsáveis pela elaboração do sistema do aplicativo). O texto mostra que, embora as avaliações positivas sejam prevalentes, diversas críticas também se colocam, motivadas por diferentes fatores tais como a demora na análise das solicitações, a falta de informações ou suporte, as dificuldades de cadastramento ou porque as informações inseridas no sistema pelos usuários são consideradas inválidas. Trata-se de um bom exemplo de como uma fase crucial do ciclo das políticas públicas — a implementação — pode ser analisada de forma original, utilizando-se um material empírico muitas vezes negligenciado.

Já o capítulo de Silva, Costa e Vaz defende que as universidades públicas brasileiras são parte fundamental do aparato de capacidade estatal para enfrentar graves situações de crise, como a colocada pela pandemia de Covid 19. Com base em dados do projeto "Ciência Popular", o texto mostra que as universidades desenvolveram milhares de iniciativas para lidar com os problemas trazidos pela pandemia, proporcionando as mais diversas contribuições a um amplo leque de públicos-alvo, não obstante a política deliberada do governo Bolsonaro de enfraquecer financeiramente as universidades públicas, bem como os órgãos de fomento à ciência, tecnologia e inovação — CNPq e CAPES entre eles.

Por sua vez, o capítulo de Rizzi e Melo apresenta resultados de um esforço hercúleo de levantar e organizar informações sobre as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEESP) durante a pandemia. Com base, sobretudo, em numerosos pedidos de acesso à informação, as autoras mostram o alcance e o limite das ações realizadas pela SEESP, tendo em vista os mais diversos problemas, tais como a busca ativa dos estudantes; a questão da alimentação escolar; a produção de conteúdo didático; a provisão de equipamentos e pacotes de dados necessários para viabilizar o acesso ao conteúdo produzido; a aferição da frequência dos estudantes às atividades escolares, bem como da assiduidade dos professores; o desafio de avaliar à distância o aproveitamento obtido pelos alunos e de oferecer apoio psicológico a toda a comunidade escolar. Além disso, as autoras tratam da demora na volta às atividades presenciais e das inúmeras dificuldades envolvidas no processo de retorno às escolas, tais como a provisão insuficiente de equipamentos de proteção individual (máscaras, álcool gel etc.); a necessidade de contratar pessoal temporário para substituir trabalhadores dos grupos de risco; a realização de reformas na infraestrutura física dos prédios, para tornar o ambiente escolar mais saudável, a falta de uma política de testagem de casos suspeitos; a ausência de orientação clara sobre o que fazer diante desses casos; e também

a indefinição sobre a política a ser adotada para a recuperação das perdas educacionais ocasionadas pela pandemia.

O segundo conjunto de capítulos compara a experiência brasileira na pandemia de Covid-19 à de outros países, em nossa própria região ou em outras partes do globo. Neste conjunto inserem-se os capítulos de Iglecias e de Machado e Lee. O capítulo de Iglecias compara o caso brasileiro ao de outros países da América Latina, ilustrando o impacto avassalador da pandemia nos campos da saúde (número de contaminações e mortes), da economia (taxa de desemprego e nível de queda na atividade econômica) e da insegurança alimentar (fome). Seu texto também aborda as profundas diferenças entre os países da região quanto à provisão de auxílios emergenciais ou à produção/importação de vacinas contra a doença. O autor conclui defendendo que, para enfrentar situações parecidas no futuro, o Brasil precisa investir fortemente na recuperação da indústria farmacêutica e biotecnológica, no fortalecimento do SUS e na divulgação do conhecimento científico apurado, para fazer frente às *fake news*.

O texto de Machado e Lee compara os casos de Brasil e Taiwan. O caso brasileiro é caracterizado como um "estrondoso fracasso" em número de contaminações e mortes, em decorrência, de um lado, da ação inexistente, tardia ou insuficiente do poder público nacional no que se refere à testagem, ao rastreamento de contaminados, à restrição de entrada a viajantes oriundos do exterior, à promoção do uso de máscaras e do distanciamento entre as pessoas e à adoção de *lockdown* diante do aumento do número de casos, e, de outro lado, em consequência da ação deliberada do governo federal para minimizar a gravidade da pandemia, defender a adoção de tratamentos comprovadamente ineficazes, promover a descoordenação federativa ou retardar a aquisição ou produção de vacinas. Em contraste, o caso taiwanês é apresentado como um sucesso em função do número relativamente reduzido de casos e mortes, em decorrência de fatores como a experiência prévia com a pandemia de SARS; a centralização de decisões no CECC (Centro de Comando Epidêmico); a provisão de informações corretas ao público, com combate às notícias falsas; o rígido controle nas fronteiras; a adoção de quarentena com monitoramento e rastreamento de contato dos quarentenados; e a seriedade no distanciamento social, no uso de máscaras e na adoção de outras práticas de higiene, como lavar as mãos. Embora tenha havido um surto de casos em Taiwan no primeiro semestre de 2021, ele foi rapidamente debelado por medidas de *lockdown*, reforço no controle de fronteiras, proibição de aglomerações e testagem com rastreamento de contatos.

Por último, o terceiro conjunto de textos engloba capítulos que apontam problemas fundamentais da (falta de) estratégia brasileira para o enfrentamento da pandemia. Mobilizando e combinando o conceitual da ciência política, da gestão de políticas públicas e da psicanálise, o capítulo de Rodrigues defende que o problema crucial do caso brasileiro reside no comportamento adotado pelo governo central. A questão, portanto, nunca foi de omissão, mas sim de ação direta, proposital e deliberada do governo cen-

tral — sobretudo do próprio presidente da república — em favor da pandemia. Para sustentar este argumento, a autora apresenta uma detalhada linha do tempo do negacionismo presidencial e, em seguida, defende que esta atitude desorganizou profundamente o enfrentamento da pandemia no Brasil pela via das políticas públicas.

O foco do capítulo de Peres, Santos e Leite é posto sobre o problema federativo, mais precisamente sobre dois aspectos desta questão: a desigualdade entre os entes federativos no plano fiscal e a descoordenação entre eles. De um lado, a desigualdade no plano fiscal (ou seja, a diferença na capacidade econômica e financeira entre estados e municípios) colocou uma dificuldade insuperável para muitos deles no enfrentamento da pandemia com recursos próprios. E, embora o governo central tenha adotado, mediante forte pressão política, uma série de medidas para dar alívio fiscal aos entes federados durante a crise pandêmica, essas medidas não apenas não resolveram o problema da desigualdade, como o avolumaram. De outro lado, houve também descoordenação federativa. Assim, na ausência de coordenação e indução dos governos estaduais e municipais por uma estratégia do governo central, prevaleceu a política do "cada um por si". As autoras identificam também, na vigência da pandemia, um aumento de gastos dos entes federados com a rubrica da saúde, mas uma redução de gastos com outra rubrica igualmente importante: a educação.

Por fim, o capítulo de Nerling aponta riscos e perigos que, na visão do autor, o regime extraordinário e emergencial, fiscal e financeiro, adotado para enfrentar a pandemia de Covid-19 no Brasil, pode trazer para valores tais como transparência, planejamento, controle democrático, participação popular e responsabilização.

Em resumo, os textos que compõem esta obra oferecem ao público-leitor uma visão crítica e multifacetada, escrita em plena conjuntura, sobre diferentes dimensões da resposta que o Brasil conseguiu oferecer a uma crise de enorme gravidade, que atropelou todos os esquemas interpretativos dos mais tradicionais modelos de análise das políticas públicas.

São Paulo, 26/02/2022

Wagner Pralon Mancuso

Docente do curso de gestão de políticas públicas da USP



Autores

Aginaldo Valentin é doutor em História Econômica (USP), docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP). Orcid: 0000-0001-7930-0249. guiligui@usp.br.

André Gal Mountian é doutor em Economia do Desenvolvimento (FEA/USP), docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP). Orcid: 0000-0002-8554-9873. amoun-tian@usp.br

Caio Scaravajar Oliveira é estudante do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (NEEPP) e pesquisador associado ao grupo de pesquisa Humanitas Digitalis (CNPq), atuando na linha de pesquisa "Sociedade de Dados". Orcid: 0000-0003-1005-4515. caio.sca-ravajar@usp.br.

Cristiane Kerches da Silva Leite é professora de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. Atua no curso de graduação de Gestão de Políticas Públicas e no programa de pós-graduação interdisciplinar Mudança Social e Participação Política (PromusPP). Economista (USP) e Doutora em Ciência Política (USP). Pesquisadora no IEA/USP e no OIPP/USP. Orcid: 0000-0002-4610-0520. crisk@usp.br.

Ergon Cugler de Moraes Silva é Pesquisador Bolsista CNPq e Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Associado ao Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e ao Grupo de Estudos em Tecnologia e Inovações na Gestão Pública (GETIP). Orcid: 0000-0002-5753-1705. ergon@usp.br

Ester Gammardella Rizzi é professora de Direito no curso de Gestão de Políticas Públicas e no Ciclo Básico da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). Atualmente participa do grupo interdisciplinar COLAB-USP (Colaboratório de Desenvolvimento e Participação). Mestre e Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP. Orcid: 0000-0002-3670-008X. ester.rizzi@usp.br.

Fábio Pereira dos Santos é doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), Técnico da Câmara Municipal de São Paulo. Foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo. Orcid: 0000-0003-3302-0019. fabiopereira1@gmail.com.

Hsuan-Wei Lee é assistant research fellow no Institute of Sociology, Academia Sinica (Taiwan) e professor adjunto do Departamento de Ciência Política e do Departamento

de Sociologia da Universidade Nacional de Taiwan. Orcid: 0000-0002-3133-4738. hwwaynelee@ntu.edu.tw.

João Guilherme Rocha Machado é doutorando em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), onde também graduou-se em Administração de Empresas. Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orcid: 0000-0001-9627-9680. jgr-machado@gmail.com.

Jorge Machado É Professor-associado da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1996), Doutorado em Sociologia pela Universidade de Granada (2001), tendo realizado pós-doutorado junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (2003-4). É docente e orientador do Programa de Pós-Graduação em Participação Política e Mudança Social da USP. É um dos coordenadores do COLAB (Co-Laboratório de Desenvolvimento e Participação). Orcid: 0000-0002-1231-6665. machado@usp.br.

José Carlos Vaz é doutor em Administração, professor do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP, coordenador do Grupo de Estudos em Tecnologia e Inovações na Gestão Pública (GETIP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas "Professor José Renato de Campos Araújo" (OIPP). Orcid: 0000-0001-5216-9279. vaz@usp.br.

Lucas Cesar Garcia é graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Atua com gestão de projetos de impacto na consultoria ponteAponte. Na academia estuda a interdisciplinaridade da formação das cidades pelos Consórcios Acadêmicos para a Excelência do Ensino de Graduação (CAEG) e estudou junto ao Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP), o processo de implementação do Auxílio Emergencial. Orcid: 0000-0001-9464-9086. lucascesar@usp.br.

Marcelo Arno Nerling é bacharel em direito, especialista em pedagogia universitária, mestre em instituições jurídico-políticas, doutor em direito do Estado e pós-doutorado em engenharia e gestão do conhecimento. Professor da EACH-FFLCH/USP. Orcid: 0000-0001-7651-7960. mnerling@usp.br.

Marcos Vinicius Rossi é discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Atualmente é membro do grupo de pesquisa Núcleo de Estudo em Economia e Políticas

Públicas (NEEPP) e pesquisador bolsista CNPQ no Agenda Governamental em Pauta (AGP) (EACH-USP). Orcid: 0000-0001-9744-9901. marcos.rossi8294@usp.br.

Maria Luzia Melo é graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). Bolsista pelo Programa Unificado de Bolsas pela Universidade de São Paulo. Orcid: 0000-0001-6869-6970. maria.luzia.melo@usp.br.

Marta Maria Assumpção Rodrigues é Ph.D. em Ciência Política (University of Notre Dame, EUA), professora aposentada da USP e membro do Departamento de Formação em Psicanálise do Instituto Sedes Sapientiae com Formação em Psicanálise pelo CEP. Orcid: 0000-0003-3350-9252. mmar@usp.br.

Pamela Quevedo Joia Duarte da Costa é Bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Associada ao Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas "Professor José Renato de Campos Araújo" (OIPP) e ao Grupo de Estudos em Tecnologia e Inovações na Gestão Pública (GETIP). Orcid: 0000-0002-5439-1188. pamelaquevedo@usp.br.

Raquel Paiva Gomes é Assistente social, mestre (2013) e doutora (2020) pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Graduação em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social de São Caetano do Sul (2000) e graduanda do Curso de Gestão de Políticas Públicas EACH-USP. Orcid: 0000-0003-1289-1157. raquelcg@tjsp.jus.br.

Thalita Paula Goncalves Portela

Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP). Orcid: 0000-0002-5537-5980. portela@usp.br.

Ursula Dias Peres é doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP e do King's College London. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo. Orcid: 0000-0002-7853-0576. uperes@usp.br.

Wagner Iglecias é doutor em Sociologia e Professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Orcid: 0000-0002-7632-1877. wi6@usp.br.

Capítulo 1

Respostas à pandemia: a experiência brasileira em comparação com outros países da América Latina

Responses to the pandemic: the brazilian experience in comparison with other Latin American countries

Respuestas a la pandemia: la experiencia brasileña en comparación con otros países de América Latina

Wagner Iglecias

Resumo

O presente artigo tem por objetivo retratar e discutir as providências tomadas pelo Brasil em relação à pandemia da Covid-19 no período de um ano e meio, entre março de 2020 e setembro de 2021, tendo como base de comparação as medidas tomadas por outros países da América Latina. São analisados dois períodos distintos da pandemia: de março a dezembro de 2020, com a adoção de medidas de isolamento social e auxílio econômico à população, e de janeiro a setembro de 2021, já durante a disponibilização de vacinas à população.

Palavras-chave: Brasil, América Latina, pandemia, Covid-19.

Abstract

This article discusses the measures taken by Brazil to combat the Covid-19 pandemic during the period between March of 2020 and September of 2021. The measures are compared to that taken by other countries of Latin America during the same period. Two different stages of the pandemic are analyzed: from March to December of 2020, when the governments of the region adopted restrictive measures of physical distancing and strategies for economic assistance to the population, and from January to September of 2021, already during the mass vaccination campaigns.

Keywords: Brazil, Latin America, pandemic, Covid-19.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir y discutir las medidas tomadas por Brasil para combatir la pandemia Covid-19 entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, utilizando como base para la comparación las estrategias adoptadas por otros países de América Latina. Se analizan dos periodos distintos de la pandemia: de marzo a diciembre de 2020, con la adopción de medidas de aislamiento social y asistencia económica a la población, y de enero a septiembre de 2021, ya durante las campañas masivas de vacunación.

Pallabras llave: Brasil, América Latina, pandemia, Covid-19.



1. Introdução

A Covid-19 surgiu como um enorme desafio para todos os países do mundo. E um desafio ainda maior para os países pobres ou de renda média. Nesse sentido a América Latina é um exemplo paradigmático. Mesmo respondendo por apenas 8,4% da população mundial, a região registrou 19,6% dos casos confirmados e 31,5% das mortes provocadas pela pandemia no mundo. Na maioria de seus países faltam recursos públicos para prover serviços de saúde ao conjunto da população, há carência de infraestrutura hospitalar, há menos médicos e profissionais da saúde que o necessário. Não existe capacidade tecnológica para combater rapidamente novos vírus. Grande parte dos trabalhadores vive na informalidade, em atividades precarizadas e mal remuneradas. A maioria das pessoas moram mal, em casas pequenas e abarrotadas. Não há condições objetivas para que milhões de pessoas façam o isolamento social. A desigualdade social é profunda, e se expressa nas mais variadas dimensões, atravessada por recortes de classe, gênero, etnia, faixa etária etc. A pandemia, para além de todos os prejuízos humanos que trouxe, escancarou um dos traços mais antigos e marcantes da região: a desigualdade.

Este capítulo tem como objetivo, a partir deste pano de fundo, discutir os impactos da Covid-19 sobre a América Latina, tanto do ponto de vista sanitário quanto econômico. E busca, também, analisar as medidas adotadas pelo setor público, nos três níveis de governo, para lidar com o problema e suas consequências, sempre numa perspectiva comparativa entre o Brasil e os demais países da região.

O texto destaca dois momentos distintos da pandemia: o primeiro, em 2020, quando nossos países lutaram para ter acesso às armas então existentes para combater o vírus, seja comprando ou obtendo doações, junto a países terceiros, de máscaras, *kits* de testes, ventiladores e equipamentos de proteção individual para profissionais de saúde da linha de frente dos hospitais. O segundo momento, a partir de 2021, quando começou a corrida pelas vacinas, e também por insumos para a sua produção, junto aos principais produtores farmacêuticos do mundo.

Este capítulo, portanto, é uma fotografia de um determinado período da pandemia, de cerca de um ano e seis meses, entre março de 2020 e setembro de 2021. Uma espécie de relato histórico da Covid-19 no Brasil em comparação com outros países da América Latina, destacando a chegada do vírus à região, as primeiras medidas para a sua contenção, e as estratégias implantadas pelos governos para lidar com os impactos sanitários e econômicos da doença. Ao final do texto apresentamos algumas sugestões de médio e longo prazos destinadas não apenas a dar conta da Covid-19 nesta parte do mundo como a aproveitar a oportunidade para criar soluções para problemas estruturais dos nossos países agravados pela pandemia. Este capítulo não promove, pois, um grande debate a partir de correntes teóricas das políticas públicas ou das relações entre Estado e sociedade civil, mas aborda e discute alguns dos principais fatos relacionados com a pandemia na América Latina no referido intervalo de dezoito meses.

Por fim, é importante dizer que, neste texto, entendemos por América Latina o conjunto de nações formado pelo Brasil e os outros nove países de fala espanhola da América do Sul, mais o México, os seis países de fala espanhola da América Central e os três países caribenhos de idiomas também derivados do latim, como Cuba e República Dominicana (espanhol) e Haiti (francês). Algumas das fontes e dos dados utilizados ao longo do capítulo, oriundos de estudos e relatórios da Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) podem, eventualmente, referir-se à América Latina e a todo o Caribe, aí considerados outros países caribenhos que não fazem parte da América Latina. Cabe ressaltar, porém, que por dificuldade de acesso aos dados separados por país, utilizamos os dados para toda a região. De todo modo o peso demográfico de nações como Jamaica, Bahamas, Belize, Guiana, Suriname, Trinidad e Tobago e outros países caribenhos de menor porte em termos demográficos não compromete a análise geral dos dados disponibilizados pelas organizações multilaterais e utilizados neste texto, visto que suas populações somadas representam 1,4% do total da população da América Latina.

2. A pandemia na América Latina

Como se sabe, os primeiros casos da Covid-19 surgiram na cidade de Wuhan, na China, ainda em 2019. O primeiro episódio teria sido registrado em 1º de dezembro daquele ano, de acordo com artigo publicado na revista britânica *The Lancet*, uma das mais prestigiosas publicações científicas na área de medicina (HUANG, 2020, p. 497-506). Em 11 de março de 2020 Tedros Adhanom, diretor geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), declarou oficialmente que o mundo vivia uma pandemia da doença causada pelo Sars-Cov-2, novo tipo de coronavírus. Na ocasião ele ressaltou a rápida disseminação geográfica da enfermidade, que naquele momento já havia sido detectada em 114 países, com mais de 118 mil casos confirmados e pouco mais de 4 mil mortes.¹

A trajetória do vírus obedeceu à intensidade dos fluxos globais de pessoas pelo planeta, tendo a doença se espalhado primeiramente entre os países mais ricos, a partir da China para a Europa e os Estados Unidos. Ainda estão na memória de todos as semanas dramáticas que países como Itália² e Espanha³, por exemplo, viveram naqueles primeiros meses de 2020, ou a rápida expansão do vírus pelos Estados Unidos a partir de meados do ano.⁴

Os primeiros casos registrados do coronavírus na América Latina ocorreram ainda no início de 2020, mas em quantidade muito menor, em termos absolutos e relativos,

¹ CORONAVIRUS CONFIRMED as pandemic by World Health Organization, **BBC**, 11 mar. 2020.

² ITÁLIA TEM RECORDE de mortes por coronavírus em 24 h. **UOL**, 20 mar. 2020.

³ ESPAÑA SUPERA los 2.000 casos de Covid-19 y extrema las medidas de contención en varias provincias. **FRANCE 24**, 11 mar. 2020.

⁴ U.S. REPORTS HIGHETS number of new coronavirus case since late July as total climbs above 8 million. **CNBC**, 17 out. 2020.

do que já se registrava no Hemisfério Norte. No Brasil o primeiro caso foi confirmado em 26/02, em São Paulo, num paciente que havia chegado da Itália. Dois dias depois foram registrados os dois primeiros casos da doença na Cidade do México e o primeiro caso no estado de Sinaloa, no norte do país. Os três infectados também haviam estado, dias antes, na Itália.

O mês de março seria marcado por comunicados oficiais que reportavam o aparecimento da doença em vários outros países da região. Na Argentina, em 3 de março, as autoridades sanitárias informaram que um homem, que também tinha viajado à Itália, havia sido internado numa clínica em Buenos Aires com sintomas da doença. No mesmo dia o Ministério da Saúde do Chile confirmou o primeiro caso naquele país: o de mais um homem, que viajara para o Sudeste Asiático por um mês e passara alguns dias na Espanha. Três dias depois, em 6 de março, a Colômbia confirmou seu primeiro caso, de uma mulher que também havia visitado, pouco antes, a Itália. Em 13 de março o Uruguai relatou seus quatro primeiros casos da Covid-19, com três contaminados procedentes de Milão e um de Barcelona. Uma dessas pessoas havia regressado ao país com os sintomas da doença e compareceu a uma festa de casamento em Montevideu para mais de quinhentos convidados, tendo infectado até 44 outras pessoas, dando origem à disseminação da doença naquele país.

Em praticamente toda a América Latina houve um padrão de surgimento e disseminação da doença. Cidadãos locais, de classe média ou alta, que contraíram o vírus em viagens de turismo ao exterior e que não fizeram isolamento no retorno a seus respectivos países. Foram os responsáveis por espalhar a Covid-19 numa época em que pouco ou quase nada se sabia sobre a doença e na qual os serviços médicos não estavam preparados para lidar com a avalanche de doentes e mortos que ocorreria nos meses seguintes. A doença atingiu primeiramente os mais ricos, e depois se disseminou, quase sem controle, entre os mais pobres. Lembremos que no Rio de Janeiro a primeira vítima fatal foi uma empregada doméstica de 63 anos, que contraiu o vírus da patroa, moradora do Leblon. Mais uma vez tratou-se de caso de turista que voltara da Itália. Ela contaminou a funcionária que trabalhava havia dez anos em sua casa e residia a longínquos 123 quilômetros de distância do elitizado bairro da zona sul carioca.⁵

O caso do Equador também é típico da evolução da Covid-19 naquelas primeiras semanas na região. O primeiro registro da doença surgiu no final de fevereiro em Guayaquil, cidade mais rica do país. Em duas semanas todas as unidades de terapia intensiva da cidade já estavam ocupadas, e apenas por pessoas de maior poder aquisitivo. O contato cotidiano com empregados domésticos e prestadores de serviço em geral — muito comum nos estratos de elite — resultou, um mês depois, numa explosão de casos entre moradores dos bairros mais pobres. Diante da incapacidade de atender a uma demanda que crescia exponencialmente, o pequeno país andino viveu não apenas o rápido e total colapso hospitalar, mas também o caos funerário. Nas periferias de Guayaquil centenas

⁵ PRIMEIRA VÍTIMA do RJ era doméstica e pegou coronavírus da patroa no Leblon. **UOL**, 19 mar. 2020.

de pessoas morreram sem qualquer acesso aos serviços médicos, com a trágica situação de corpos que permaneceram durante dias dentro das casas sem que o poder público tivesse condições de retirá-los e enterrá-los.⁶

Cuba, cujo caso vamos abordar adiante de maneira mais específica, presenciou situação ainda mais complexa. País com economia muito dependente do turismo, registrou seus primeiros casos em 10 de março. Tratava-se de turistas estrangeiros em visita de férias à ilha caribenha. Três cidadãos italianos, provenientes da Lombardia, epicentro da pandemia na Itália, que tiveram o vírus detectado pelas autoridades sanitárias da província de Sancti Spíritus, e foram imediatamente isolados.⁷ Um dos pacientes, de 61 anos de idade, morreria poucos dias depois.⁸

A Covid-19 entrou na América Latina, portanto, pela alfândega dos aeroportos. Ou seja, foi introduzida, na grande maioria dos países da região, por turistas locais que voltavam de viagens ao exterior, principalmente da Europa. Embora nos primeiros meses de 2020 muitas dessas pessoas tenham sido ceifadas pela doença, as consequências mais drásticas se deram, efetivamente, sobre os mais pobres. Basicamente gente que nunca teve a oportunidade de viajar para outros países e que nunca contou com amplo acesso à saúde pública. Gente que vive de seu trabalho diário, quase sempre exercido de forma presencial, e cujos salários mal cobrem despesas básicas como alimentação, aluguel e transporte. Poucas semanas após os primeiros casos registrados na região as autoridades sanitárias passaram a contabilizar centenas, e logo milhares de casos e falecimentos entre pessoas pobres.

De fato, num continente onde grande parte dos países apresenta elevados índices de informalidade laboral mostrou-se impossível manter por muito tempo medidas de isolamento social. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), 158 milhões de pessoas estão na informalidade na América Latina na atualidade. Ou seja, representam 54% dos 292 milhões de indivíduos que integram a força de trabalho na região.⁹ Em países como Brasil, México e Peru milhões de pessoas jamais tiveram diante de si a possibilidade de escolha sobre cumprir ou não a quarentena. Elas simplesmente precisaram enfrentar o medo de ir às ruas porque necessitam, dia após dia, exercer alguma atividade para garantir o sustento cotidiano. Somem-se a isso condições precárias de moradia, com famílias numerosas vivendo em casas geralmente pequenas, bem como as condições pouco ideais do transporte público, com sistemas de ônibus, metrô e trens historicamente deficientes e superlotados. Ingredientes que, combinados, propiciaram um ambiente muito favorável à propagação do vírus.

⁶ MORTOS EM CASA e cadáveres nas ruas: o colapso funerário causado pelo coronavírus no Equador. **BBC**, 1º abr. 2020.

⁷ TRES ITALIANOS com coronavirus son los primeiros casos reportados en Cuba. **Granma**, 11 mar. 2020.

⁸ CUBA REPORTA PRIMERO MUERTO por coronavirus. **DW**, 18 mar. 2020.

⁹ INFORMALIDADE NA AMÉRICA LATINA afeta a luta contra o novo coronavírus. **Época Negócios**, 31 maio 2020.

A pandemia, para além das questões sanitárias, resultou também numa grave crise econômica em toda a região. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a pobreza alcança atualmente 209 milhões de pessoas nesta parte do mundo, correspondentes a 33,7% da população total da região, sendo que 22 milhões teriam caído para essa condição em 2020, primeiro ano da pandemia. Destes 209 milhões, 78 milhões de pessoas situavam-se na extrema pobreza, sendo 8 milhões a mais que em 2019. Como sempre, as mazelas eram maiores nas áreas rurais, entre indígenas e negros, entre crianças e mulheres e na população com menor escolaridade.¹⁰

A desaceleração da economia provocada pela Covid-19 ocasionou também o aumento do desemprego. Em maio de 2020, a Cepal previa que, entre 2020 e 2021, a taxa média de desemprego na região subiria 3,4%, e atingiria a marca de 11,5% da população economicamente ativa. Em termos absolutos, aos 26,2 milhões de pessoas que já não tinham trabalho antes da pandemia se somariam 11,5 milhões, chegando a 37,7 milhões de pessoas.¹¹ Uma situação dramática, subsequente ao período 2014-2019, registrado pela OIT e pela própria Cepal como o de mais baixo crescimento econômico desde os anos 1950. Para além do aumento do desemprego, a organização previa que cresceriam também o subemprego e a quantidade de falências de empresas. Some-se a isso, ainda, a queda dos investimentos externos diretos na região. Entre 2019 e 2020 houve uma diminuição de 34,7% no volume total, principalmente por causa da pandemia. Um volume, em termos absolutos, de US\$ 24 milhões que deixaram de ser investidos na região.¹² Destaca-se, numa conjuntura tão desfavorável, a elevada taxa de desemprego entre as mulheres, maioria dos trabalhadores nos setores mais afetados pela pandemia, geralmente informais ou precarizados e de mais baixos rendimentos. Segundo a OIT os dados foram muito mais aterradores que aqueles previstos no início da pandemia pela Cepal: somente entre as mulheres ocorreu uma perda de 13 milhões de postos de trabalho na América Latina e no Caribe por conta da crise econômica causada pela pandemia.¹³

No fim da linha de toda essa cadeia de péssimos indicadores está a fome. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Cepal estimavam que até 83,4 milhões de pessoas poderiam cair na condição de extrema pobreza na América Latina em 2020 por consequência da pandemia e da desaceleração da economia. Em termos práticos, seriam 16 milhões de pessoas a mais nessas condições, comparado o número com o do biênio 2016-2018, quando já havia 53,7 milhões em situação de grave

¹⁰ PANDEMIA PROVOCA aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego. **Cepal**, 4 mar. 2021.

¹¹ PARA QUE A REATIVAÇÃO produtiva e do emprego pós-covid seja segura e saudável, é necessário priorizar políticas de saúde e segurança no trabalho. **Cepal**, 21 maio 2020.

¹² INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO na América Latina cai para níveis de uma década atrás devido à pandemia. **El País**, 6 ago. 2021.

¹³ OIT: Covid deixou 13 milhões da América Latina sem emprego. **UOL**, 6 mar. 2021.

insegurança alimentar na região.¹⁴ Não é difícil imaginar que isso tenha acontecido, dada a queda generalizada da atividade econômica em toda a região. Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) 57 milhões de pessoas viviam sob algum grau de insegurança alimentar no Brasil antes da pandemia. Em abril de 2021, no entanto, essa cifra já havia alcançado 116,8 milhões de pessoas, sendo que destes 43,3 milhões não tinham acesso a alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões efetivamente estavam passando fome.¹⁵

Segundo a FAO alguns países do continente já enfrentavam gravíssima situação alimentar antes da pandemia, como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Haiti, que juntos respondiam por 11,8 milhões de pessoas passando fome no início de 2020 (contra 8,1 milhões em 2019). Apenas no Haiti, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, contabilizaram-se 4,1 milhões de pessoas em grave situação de insegurança alimentar. Entre novembro de 2020 e março de 2021 havia outras 428 mil pessoas na mesma situação na Guatemala e entre dezembro de 2020 e março de 2021 mais 614 mil pessoas em Honduras.¹⁶ De acordo com o Observatorio de la Deuda Social da Pontificia Universidad Católica da Argentina (UCA), durante o segundo semestre de 2020 27,6% dos domicílios da Grande Buenos Aires encontravam-se em situação de insegurança alimentar. Ou seja, mais de 3,5 milhões de pessoas passando fome na região mais rica daquele país.¹⁷

Uma das saídas adotadas pelos governos da região para lidar com as consequências econômicas e sociais da pandemia foi criar programas emergenciais de auxílio financeiro. No Brasil organizações da sociedade civil e partidos políticos mobilizaram-se, ainda em março de 2020, para apresentar ao Congresso Nacional uma proposta de auxílio de R\$ 600 (cerca de US\$ 115). O governo planejava pagar até R\$ 300, mas foi derrotado na Câmara dos Deputados e no Senado, e o projeto foi aprovado em 30 de março, com previsão de duração de três meses mas podendo ser prorrogada, o que de fato veio a ocorrer. Estima-se que a medida beneficiou cerca de 30 milhões de pessoas.¹⁸ A proposta visava a socorrer trabalhadores de baixa renda que tiveram seus empregos extintos por conta da forte desaceleração da atividade econômica.

Naquele mesmo mês de março o governo da Argentina criou o *Ingreso Familiar de Emergencia*, no valor de 10 mil pesos, equivalente a cerca de US\$ 135, e destinado a desempregados, trabalhadores informais e trabalhadores de baixa renda, que veio juntar-se a diversos outros programas semelhantes já existentes. Previsto para ser pago em uma única parcela, o programa foi reeditado mais duas vezes. Na Venezuela o governo

¹⁴ FAO e CEPAL: Milhões de pessoas podem cair na extrema pobreza e podem passar fome em 2020 na América Latina devido ao impacto da pandemia. **Cepal**, 16 jun. 2020.

¹⁵ REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021.

¹⁶ EL INFORME GLOBAL sobre Crisis Alimentarias advierte del preocupante aumento de la inseguridad alimentaria aguda en 4 países de Centroamerica y Haití. **FAO**, 5 maio 2021.

¹⁷ PERFIL. La pandemia empeoró el acceso a las necesidades básicas en los hogares números y con niños, 10 set. 2021.

¹⁸ SENADO FEDERAL. Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600, 30 mar. 2020.

atuou de forma diferente: assumiu a folha de pagamento de pequenas e médias empresas, pelo período de seis meses. A República Dominicana, ainda em março, aumentou o valor do subsídio dado a 2,3 milhões de pessoas de US\$ 29 para US\$ 86, enquanto o Peru concedeu duas parcelas de US\$ 220 a famílias pobres e trabalhadores autônomos. No Chile criou-se um programa que concedeu três parcelas de US\$ 104 para 80% das famílias em situação de pobreza. No Equador cerca de 400 mil famílias receberam dois pagamentos de US\$ 120 em abril e maio de 2020. Na Colômbia foram pagas três parcelas de US\$ 47 a 3 milhões de famílias.

Assim como no Brasil, todos aqueles programas, bem como outros criados em diversos países da região, foram prorrogados para além das parcelas inicialmente previstas, passando por revisões relativas aos valores pagos e ao público elegível ao benefício. No caso brasileiro, com tendência de restrição do público elegível ao benefício, contrariamente a outros países do continente. De acordo com a Cepal, ao todo os governos da região implantaram 263 medidas de proteção social emergencial durante o ano de 2020. Elas alcançaram 49,4% da população, ou seja, 326 milhões de pessoas. Segundo cálculos da instituição, evitaram que 37,2% da população latino-americana e caribenha estivessem na pobreza, contra os 33,7% que efetivamente estão.¹⁹ Certamente mitigaram os impactos da fortíssima queda da atividade econômica, mas de fato não conseguiram evitar o acentuado crescimento da pobreza e da fome em toda a região.

3. 2020: dos lockdowns ao negacionismo

Durante o ano de 2020 nossos países adotaram diversas estratégias para conter o avanço do coronavírus, ou ao menos lidar com ele. Os países do Cone Sul da América do Sul foram os mais bem sucedidos. Uruguai, Paraguai e Argentina registraram as menores taxas de contaminação e de mortalidade da América Latina durante boa parte daquele ano. A chave do sucesso dos três países, naquele momento, foi fechar as fronteiras relativamente cedo, atuar de forma decidida para atenuar a queda da atividade econômica e não negar a gravidade da pandemia, apostando na transparência das informações produzidas sobre a doença e no diálogo entre as autoridades sanitárias e a sociedade.

No caso específico da Argentina vale notar que um bom arranjo gerencial entre governo federal, governo da província de Buenos Aires e prefeitura de Buenos Aires foi fundamental para o estabelecimento de estratégias conjuntas contra a pandemia. O detalhe é que o prefeito da capital pertence ao principal partido de oposição ao governo do presidente Alberto Fernández, enquanto o governador da província, embora seu cor-religionário, pertence a outra corrente do Partido Justicialista, em que Fernández também milita. De toda forma os três colocaram suas respectivas administrações para trabalhar em conjunto contra a pandemia, inclusive dando entrevistas coletivas juntos

¹⁹ PANDEMIA PROVOCA aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego. **Cepal**, 4 mar. 2021.

para tratar do tema e das medidas adotadas. Em outras palavras, o sucesso na contenção do avanço da doença na Argentina deveu-se a medidas opostas àquelas que foram tomadas (ou deixaram de ser) no Brasil no mesmo período. Ninguém negou a gravidade da doença, buscou-se implementar medidas rápidas tanto de combate ao avanço do vírus quanto para lidar com a desaceleração econômica e articulou-se rapidamente uma espécie de gabinete gestor da crise entre os três níveis de governo.

Na região dos Andes, diferentemente do que ocorreu no Cone Sul, cada país viveu uma realidade distinta naqueles primeiros meses da pandemia. O que houve em comum entre Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia foi o rápido avanço da Covid-19, com destaque para a terrível situação enfrentada pelo Equador mencionada anteriormente. No Chile o vírus também se espalhou rapidamente, mas o governo agiu cedo decretando *lockdowns* severos. A pandemia ajudou a arrefecer os massivos protestos de rua que ocorriam desde 2019, dando uma “trégua” ao presidente Sebastian Piñera, que parece ter aproveitado a oportunidade, já nas primeiras semanas da pandemia, para tentar reverter sua queda de popularidade, que derretia por conta das manifestações, implantando medidas duras para conter a propagação da Covid-19 naquele país.

Já na Bolívia, cerca de 80% dos casos registrados em 2020 ocorreram no departamento de Santa Cruz, região mais rica do país e capital do agronegócio, na fronteira com o Brasil. Outras regiões e cidades, mais isoladas e com menos conexões com o exterior, registraram índices bem mais baixos da doença.

No Peru, apesar das medidas de contenção terem sido implantadas relativamente cedo, não foi possível deter a propagação do vírus. Num país com 70% dos trabalhadores vivendo na informalidade e no qual o Estado é historicamente falho na provisão de serviços públicos ao conjunto da população, foi inviável manter por muito tempo as medidas de isolamento social. Com grande parte da população trabalhando nas ruas de suas maiores cidades o Peru alcançou a maior taxa de mortalidade por milhão de habitantes no mundo, entre maio e outubro de 2020.

Situação semelhante ocorreu na Colômbia, com a Covid-19 espalhando-se entre trabalhadores informais, pessoas em situação de rua, população carcerária, comunidades indígenas e periferia das grandes cidades, quase sempre com acesso precário aos serviços de saúde, a abastecimento de água e demais itens de saneamento básico.

A vizinha Venezuela, mergulhada em longa e profunda crise econômica, recebeu ajuda sanitária de China, Rússia e Cuba para lidar com a chegada da Covid-19. A situação de pobreza de parcela significativa da população, porém, não ajudava a evitar maior avanço do vírus. Cabe destacar que cerca de 4 milhões de venezuelanos deixaram o país nos anos recentes, muitos dos quais espalhados por nações vizinhas, como a própria Colômbia, o Peru e o Equador, e que se sentiram desamparados pelos governos desses países para proteger-se do vírus. Houve episódios de centenas ou mesmo milhares de pessoas que tentaram regressar ao país na esperança de terem acesso aos serviços de saúde locais.

No México e na América Central os fatos de maior destaque em 2020 foram as posturas negacionistas dos presidentes Andrés Manuel López Obrador, do país asteca, e Daniel Ortega, da Nicarágua. López Obrador demorou várias semanas para reconhecer a periculosidade do vírus, e acabou ele próprio infectado. Muito provavelmente sua posição de minimizar os riscos da Covid-19 teve relação com uma estratégia de evitar alarmismos que resultassem em diminuição da atividade econômica, dado que o país, a exemplo do Peru, também tem grande parte de sua força de trabalho ocupada em atividades informais, intensas em contatos presenciais. Na Nicarágua, Ortega atravessou 2020 participando de eventos públicos, com aglomeração de pessoas, e pregando normalidade. Os dados oficiais da pandemia no país, divulgados pelo governo, contrastaram durante todo o ano com as cifras dos países vizinhos, e provocaram desconfiança na comunidade internacional.

Por fim, no Caribe, houve dois casos muito diferentes entre si. Cuba, como já mencionado, detectou e isolou os primeiros casos de Covid-19 em março de 2020, e conseguiu manter-se, durante vários meses, com taxas de contaminação bastante baixas. No entanto o fechamento do país à chegada de turistas cobrou um preço alto. Vivendo há seis décadas sob as duras restrições econômicas impostas pelo bloqueio imposto pelos Estados Unidos, e há trinta anos já sem a parceria econômica com a ex-União Soviética, Cuba tem sua economia em grande parte dependente das divisas do turismo. O fechamento de fronteiras para estrangeiros provocou forte retração da economia cubana ao longo do ano, agravando uma situação econômica já bastante complicada. Por outro lado, a ilha caribenha deu início, ainda em 2020, ao desenvolvimento de cinco vacinas de tecnologia própria para o combate à Covid-19, tendo sido o único país de toda a América Latina a conseguir tal feito. Além disso, Cuba mandou equipes de médicos a diversos países do mundo para ajudar profissionais locais no tratamento dos infectados, atuando na linha de frente do combate à pandemia. A Itália, que sofreu duramente com a pandemia a partir de março, mostrou-se especialmente grata à ajuda humanitária de Havana.^{20 21}

Já o Haiti, também mergulhado em profunda crise econômica, atravessou 2020 imerso em grave crise política, e tornou-se terreno fértil para a expansão da pandemia. As precárias condições do país inviabilizaram a compra de grandes quantidades de máscaras, kits de testes ou equipamentos de proteção para profissionais da saúde. A isso se somaram as difíceis condições sanitárias nas quais vive a maioria da população do país mais pobre das Américas. Não sem razão é difícil acreditar nos dados oficiais sobre a pandemia no país, que reportam alguns milhares de casos e algumas centenas de mortes num universo de mais de 10 milhões de habitantes vivendo sob condições muito adversas. De toda forma o isolamento econômico do país pode ter contribuído para uma

²⁰ CUBA ENVIA BRIGADAS MÉDICAS contra o coronavírus a Itália e América Latina. **El País**, 23 mar. 2020.

²¹ CUBA RECEBE como heróis médicos que retornaram de missão na Itália. **UOL**, 9 jun. 2020.

progressão mais lenta da doença, pelo menos durante o ano de 2020. Em geral se contaminavam aqueles que viajavam ao exterior, adquiriam a Covid-19 e voltavam ao Haiti, condição restrita a uma pequena parcela da população.²²

O Brasil, comparativamente a seus vizinhos, viveu um 2020 também turbulento, em meio ao avanço do vírus, à desaceleração da atividade econômica e ao negacionismo de seu principal mandatário em relação à doença. O país alcançou, em junho daquele ano, o segundo lugar no número de vítimas fatais pela Covid-19 no mundo, superado apenas pelos Estados Unidos. No dia 31 de dezembro o Brasil contabilizava 195 mil mortos, contra 125 mil do México, 93 mil do Peru, 43 mil da Argentina, 43 mil da Colômbia e 16 mil do Chile. Apenas os Estados Unidos tinham contabilizado mais vítimas até o último dia de 2020: 352 mil mortos.

A pandemia na América Latina foi também marcada, em 2020, pelas relações completamente diversas da região com os governos das duas maiores economias do mundo. Enquanto o presidente Donald Trump também abraçava o negacionismo, incentivando eleitores e correligionários a boicotarem medidas sanitárias de segurança, na China o presidente Xi Jinping oferecia ajuda aos mais variados governos, através de venda ou doações de itens sanitários úteis no combate à doença.

Não bastasse a crescente presença chinesa em toda a região, motivada nas duas últimas décadas por forte impulso nos fluxos de comércio bilateral, empréstimos e investimentos em infraestrutura e energia em vários dos nossos países, Beijing pôde, no primeiro ano da pandemia, aumentar sua influência na América Latina através das ações de combate à Covid-19. As doações de toneladas de máscaras, *kits* de testes e equipamentos de proteção ao pessoal médico foram fundamentais, àquela altura, para atenuar, ao menos parcialmente, o avanço da doença na região. De acordo com o Wilson Center, a China doou cerca de 3,2 milhões de máscaras cirúrgicas ao Brasil, quantidade superada apenas pelas doações do país asiático a Cuba (3 milhões), Chile (3,7 milhões) e Venezuela (10,4 milhões). Já para a Argentina os chineses doaram 1.221 respiradores, seguidos por 515 para o Chile e 201 para o Brasil.²³ As declarações oficiais do governo chinês falavam em “destino compartilhado da Humanidade” para referir-se às doações, enquanto seus críticos no Ocidente, e especialmente nos Estados Unidos, diziam que a China estava apenas aproveitando a oportunidade para garantir futuros negócios junto aos governos da região.

De fato, houve especulações de que Beijing esperaria, com a cooperação num momento tão difícil de avanço da pandemia, postura mais assertiva de alguns países latino-americanos e caribenhos em relação à controversa questão de Taiwan. Especulava-se, também, que o governo chinês teria a expectativa de reverter a influência de Washington na região no caso dos leilões de telefonia 5G. De qualquer forma, diante de um tradicional parceiro como os Estados Unidos, cujo governo não apenas negou a pandemia,

²² COVID-19 CRESCE no Haiti, onde a vacinação levará meses para começar. **UOL**, 30 dez. 2020.

²³ AID FROM CHINA and the U.S. to Latin America Amid the Covid-19 Crisis. **Wilson Center**.

e depois, mudando de estratégia, passou a priorizar apenas a sua população — e que, além disso, retirou-se da OMS e não participou da criação do Centro de Acesso Global às vacinas contra a Covid-19 (Covax) — governos de toda a América Latina, independentemente de coloração ideológica, apelaram à ajuda chinesa para tentar conter minimamente o avanço do vírus em suas populações.

Lembremos que o governo brasileiro tem vivido às turras com Beijing e com a embaixada da China em Brasília desde 2019. Alinhado ideologicamente ao então presidente Trump, não demonstrou grande interesse nas doações de itens sanitários por Beijing. No entanto governos estaduais e até prefeituras brasileiras estabeleceram parcerias com governos locais e empresas chinesas e receberam diversas remessas de máscaras, kits de testes e equipamentos de proteção para os profissionais da saúde ao longo de 2020.

4. América Latina: os números da Covid-19

A pandemia teve impactos distintos na América Latina ao longo do tempo e também quando se analisam os dados acumulados no período de um ano e meio, entre 1º de março de 2020 e 1º de setembro de 2021. Os números relativos a todo o período revelam algumas características da Covid-19 na região. A primeira e mais evidente: dos quase 43 milhões de casos confirmados, aproximadamente 21 milhões ocorreram no Brasil. Ou seja, cerca de 48% dos infectados em toda a região no período foram cidadãos brasileiros. Na sequência, mas bem distante em termos proporcionais, apareceram os argentinos, com 12% dos infectados, seguidos pelos colombianos, que foram pouco mais de 11%.

O cenário mostra-se um pouco diferente quando se analisam os dados sobre vítimas fatais da doença. Com quase 580 mil mortos até setembro de 2021 o Brasil respondeu por 40% dos mais de 1,4 milhão de falecidos na região. Na sequência, com 258 mil vítimas, está o México, responsável portanto por cerca de 18% dos mortos, e depois o Peru, com 198 mil falecidos e quase 14% do total de vítimas na América Latina.

É difícil compreender totalmente a razão das disparidades entre total de casos e total de vítimas quando se comparam os países da região. Duas hipóteses, contudo, podem ser consideradas: países como Argentina e Colômbia, que apresentaram grande número de infectados, talvez tenham aplicado mais testes em suas populações do que México e Peru, que se destacaram pela quantidade de mortos. Numa rápida comparação, a Argentina registrou, de março de 2020 a setembro de 2021, pouco mais de 5 milhões de casos e cerca de 111 mil mortes, enquanto o México, no mesmo período, teve pouco mais de 3,3 milhões de casos e mais que o dobro do total de vítimas, com mais de 258 mil falecidos.

O mesmo vale para a comparação entre Colômbia e Peru. Embora tenha registrado quase 5 milhões de casos no período, a Colômbia reportou quase 125 mil mortes, enquanto o Peru, com menos da metade dos casos registrados pelo país vizinho (2,1 milhões), contabilizou mais de 198 vítimas fatais da doença. Uma segunda hipótese a ser

considerada refere-se às providências que cada país adotou para evitar que a contaminação pela Covid-19 evoluísse para casos fatais. Medidas sanitárias e econômicas para viabilizar o isolamento social, acesso da população a máscaras, adesão da população às ações visando à proteção individual e coletiva e, principalmente, acesso rápido e amplo à rede de saúde podem ter sido determinantes para a recuperação de grande parte dos infectados.

OTPP

Tabela 1 – Pandemia da Covid-19 na América Latina – Casos confirmados e mortes (Março 2020 – Setembro 2021)

PAÍS	Casos	Mortes	Casos por milhão	Mortes por milhão
Brasil	20.752.281	579.574	105,93	3,01
Argentina	5.178.889	111.607	112,36	3,25
Colômbia	4.907.264	124.883	38,82	1,51
México	3.341.264	258.491	108,15	5,54
Peru	2.149.591	198.263	21,22	1,13
Chile	1.638.675	36.937	27,81	1,69
Cuba	652.855	5.303	609,69	7,21
Equador	501.201	32.244	12,54	0,88
Bolívia	490.467	18.429	35,46	1,49
Guatemala	470.277	11.926	198,81	3,07
Costa Rica	461.145	5.492	452,64	3,59
Paraguai	458.455	15.742	9,85	3,01
Panamá	457.037	7.054	124,78	1,40
Uruguai	384.778	6.029	28,12	0,49
Rep Dominicana	350.173	4.008	24,81	0,03
Honduras	338.757	8.850	130,42	3,63
Venezuela	334.343	4.010	33,26	0,50
El Salvador	94.060	2.918	43,98	1,38
Haiti	20.942	586	2,10	0,04
Nicarágua	9.283	200	12,11	0,02
TOTAL	42.991.737	1.432.546		

Fontes: Elaboração própria a partir de dados da Organização Mundial da Saúde e da plataforma *Our World in Data*

A análise dos dados relativos, por sua vez, revela outras nuances da pandemia na região. Entre os casos confirmados por milhão de habitantes, Cuba aparece muito à frente de qualquer outro país. É bastante provável que a ilha caribenha (609,69 casos por milhão) tenha aplicado muito mais testes, proporcionalmente, que vários países com populações muito maiores, como Argentina (112,36 casos por milhão), México (108,15 casos por milhão) e Brasil (105,93 casos por milhão). Por outro lado, Cuba foi também, no período, o país mais castigado pela pandemia em termos relativos: 7,21 mortos por milhão de habitantes, cifra bastante superior à do Brasil, que registrou entre março de 2020 e setembro de 2021 a média de 3,01 mortos por milhão de habitantes.

De toda forma, cabe ressaltar que pode existir um grau considerável de imprecisão nos dados oficiais compilados pela OMS a partir dos relatórios publicados pelos governos nacionais. Alguns países aplicaram quantidade irrisória de testes, não sendo possível mensurar, com muita acuidade, a real dimensão da doença em cada contexto local. E mesmo a quantidade de vítimas pode ter sido subdimensionada, visto que em muitos casos os falecimentos foram atribuídos a outras causas. No entanto, os dados revelam outras evidências importantes: Cuba, por exemplo, com pouco mais de 5 mil vítimas

num universo de 652 mil casos, teve a mais baixa taxa de letalidade em toda a região, com 0,81% (vítimas fatais por casos confirmados). Já Equador (6,43%), México (7,74%) e Peru (9,22%) apresentaram as taxas mais elevadas de letalidade pela Covid-19 em toda a América Latina no período. O Brasil, neste quesito, aparece em situação menos grave: 2,79% dos casos confirmados resultaram em óbitos.

5. Vacinas disponibilizadas à América Latina

A América Latina acessou os primeiros lotes das vacinas contra a Covid-19 em janeiro de 2021. As primeiras doses foram compradas pelos governos da região de países com amplo domínio do complexo farmacêutico, como Inglaterra, China, Rússia e Índia. A eles somaram-se como fornecedor, algum tempo depois, os Estados Unidos, através de suas farmacêuticas Pfizer, Moderna e Janssen (Johnson & Johnson's). Isso ocorreu porque países como China, Rússia e Índia, por distintas razões, priorizaram a comercialização de parte significativa de sua produção de imunizantes, enquanto os Estados Unidos, durante os primeiros meses da gestão Biden, entenderam que o mais urgente seria vacinar sua própria população. De fato, em 1º de março os Estados Unidos já contabilizavam mais de 516 mil falecimentos decorrentes da pandemia. Naquela mesma data a Índia tinha 157 mil vítimas, o Reino Unido 123 mil, a Rússia 85 mil e a China pouco mais de 4 mil mortes registradas.

Os chineses, ao que tudo indica, foram muito bem-sucedidos em isolar os focos de surgimento da doença, bem como em monitorar, via tecnologia de telefonia móvel, todos os infectados do país. Suas farmacêuticas Sinopharm, SinoVac e CanSino puderam, dessa forma, priorizar o mercado externo, ainda que um grande esforço de imunização de sua enorme população também estivesse em marcha desde os primeiros meses de 2021. A SinoVac, por exemplo, forneceu grande parte dos estoques das vacinas aplicadas no Chile e no Uruguai. Com a Coronavac ambos conseguiram imunizar suas populações em ritmo bem mais acelerado que seus vizinhos. A vacina do laboratório chinês foi também, durante os primeiros meses de 2021, o principal imunizante utilizado no Brasil. Apenas em julho a vacina da AstraZeneca produzida no Rio de Janeiro pela Fundação Oswaldo Cruz passou a ser a mais aplicada no país, com um total de 46,2% das doses aplicadas, contra 45,3% da vacina chinesa produzida pela SinoVac ou feita em parceria com o Instituto Butantan em São Paulo.²⁴

Russos e indianos, por sua vez, viram na demanda latino-americana uma oportunidade para desenvolverem suas próprias estratégias de diplomacia sanitária, vindo ao socorro de países que não possuem tecnologia própria para a produção da vacina, como é o caso da maioria das nações latino-americanas. No caso do laboratório Serum, da Índia, a postura mudaria algumas semanas depois, quando explodiu a variante delta no país asiático e o governo se viu obrigado a reformular sua estratégia, direcionando a

²⁴ VACINA ASTRAZENECA se torna a mais utilizada no Brasil. **CNN Brasil**, 2 jul. 2021.

maior parte da produção local para atender a sua própria população. No caso do laboratório Gamaleya, da Rússia, foram celebrados contratos de fornecimento de vacinas com vários países da região, como Argentina, Chile, Equador, Guatemala, México e Venezuela. Entretanto um acordo de fornecimento de vacinas para o Brasil, embora muitas vezes tentado, malogrou. De acordo com relatório revelado em março de 2021, a administração Donald Trump teria pressionado o governo brasileiro para não comprar o imunizante russo, de modo a “combater as influências malignas nas Américas.”²⁵

Para além das compras por governos, a região contou com outros mecanismos para ter acesso às vacinas. A exemplo dos acordos do Instituto Butantan com a farmacêutica chinesa SinoVac e da Fundação Oswaldo Cruz com a farmacêutica sueco-inglesa AstraZeneca, outros países além do Brasil também conseguiram firmar alguns contratos para a produção local dos imunizantes. Na Argentina o laboratório Richmond fechou parceria com o Fundo de Investimento Direto da Rússia (RFID) em fevereiro de 2021, e começou a produzir em julho a vacina Sputnik V, do laboratório Gamaleya, numa fábrica localizada no município de Pilar, na província de Buenos Aires. Antes desse acordo, outro já havia sido encaminhado pelo governo argentino, em parceria com o México: ainda em agosto de 2020 o laboratório argentino mAbxience fechou parceria com o laboratório mexicano Liomont para a produção, nos dois países, de vacinas da AstraZeneca. Os argentinos ficaram encarregados da produção dos insumos da vacina, e os mexicanos da etapa de envase e distribuição. De acordo com o contrato celebrado entre as três partes, o objetivo seria produzir de 150 milhões a 200 milhões de doses do imunizante nos primeiros dois anos.

Uma terceira forma de acesso dos países da região às vacinas foram as doações. Uma primeira iniciativa surgiu da administração Biden que, pressionada pela comunidade internacional a disponibilizar à comunidade mundial grandes estoques de vacinas não utilizadas nos Estados Unidos, anunciou em março o envio de um lote de 2,5 milhões de imunizantes da AstraZeneca para o México. É bem verdade que a vacina ainda não havia sido aprovada pela Food and Drug Administration (FDA) para uso interno e o gesto, além disso, serviu para diminuir as tensões relativas à questão dos imigrantes mexicanos e centro-americanos estacionados na fronteira do México com os Estados Unidos. Em junho, com o avanço da vacinação interna, Biden fez mais um movimento para recuperar terreno perdido para os chineses e russos na região, informando que Washington iria doar 80 milhões de doses ao mundo, sendo 60 milhões através do mecanismo Covax e 20 milhões diretamente. Alguns dias depois Biden anunciou, ainda, que o governo dos Estados Unidos compraria 500 milhões de doses da Pfizer, como um estoque para atender aos países pobres e em desenvolvimento.²⁶ O primeiro lote de vacinas do-

²⁵ EUA PRESSIONARAM BRASIL a não comprar a Sputnik V, aponta documento do governo Trump. **G1**, 15 mar. 2021.

²⁶ LA LUCHA ENTRE EEUU Y CHINA por conquistar Latinoamérica con sus vacunas. **DFMAS**, 4 jul. 2021.

adas pela Casa Branca à região, entre junho e agosto de 2021, contemplou diversos países, com as notórias exceções de Cuba, Venezuela e Nicarágua, cujos regimes políticos Washington considera inimigos. Os dados detalhados seguem na tabela abaixo.

Tabela 2 — Doações de doses de vacinas dos Estados Unidos à América Latina (Junho a Agosto de 2021)

PAÍS / LABORATÓRIO	J&J	MODERNA	PFIZER	ASTRAZENECA	TOTAL
Colômbia	2.500.000	3.500.000	-	-	6.000.000
Guatemala	-	4.500.000	-	-	4.500.000
México	-	1.750.000	-	2.720.000	4.470.000
Argentina	-	3.500.000	-	-	3.500.000
Brasil	3.000.000	-	-	-	3.000.000
El Salvador	-	3.000.000	-	-	3.000.000
Paraguai	-	-	2.000.000	-	2.000.000
Peru	-	-	2.000.000	-	2.000.000
Equador	-	-	2.000.000	-	2.000.000
Bolívia	1.008.000	-	-	-	1.008.000
Panamá	-	-	-	503.000	503.000
Costa Rica	-	-	-	500.000	500.000
Haiti	-	500.000	-	-	500.000
Uruguai	-	-	-	500.000	500.000
Honduras	-	-	99.450	-	99.450
TOTAL	6.508.000	16.750.000	6.099.450	4.223.000	33.580.450

Fonte: Americas Society / Council of the Americas

Embora o Brasil tenha recebido do governo Biden 3 milhões de doses da vacina Janssen, da Johnson & Johnson, o país não se tem notabilizado por doar vacinas para outras nações. O Chile, que adquiriu, conforme mencionado, quantidade superior à sua necessidade, fez doações de alguns milhares de doses a países como Paraguai e Equador, enquanto o México doou doses a seus vizinhos centro-americanos e também à Bolívia. E a Colômbia, por sua vez, fez doações de recursos para que os países da Comunidade do Caribe (Caricom) pudessem adquirir vacinas. Para além dos problemas internos decorrentes do avanço da Covid-19, que ceifaram mais de meio milhão de vidas até setembro de 2021, a postura de distanciamento do país em relação a seus vizinhos se insere num contexto mais amplo, iniciado em gestões anteriores mas aprofundado no atual governo, como a saída do país da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em abril de 2019, e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em janeiro de 2020.

6. América Latina: a vacinação em números

O alcance e o ritmo da vacinação mostraram-se muito variados na América Latina até o momento. Os governos de países como Uruguai e Chile tiveram ações muito assertivas desde que a OMS reconheceu a eficácia das primeiras vacinas criadas para combater o

coronavirus. Ambos conseguiram imunizar boa parte de suas populações até setembro de 2021, ao passo que outras nações, como Paraguai, Peru, Bolívia e Colômbia não tiveram o mesmo desempenho. Desde a primeira semana de fevereiro de 2021 o Chile já era, de longe, o país que mais vacinava na região, enquanto a partir de março o Uruguai passou a se destacar também, para finalmente tornar-se o líder da imunização na América Latina na última semana de julho. Outra nação que se destacou na corrida pela vacinação foi a República Dominicana, que passou ao terceiro lugar entre os países que mais vacinam a partir de junho. Somente em agosto ela perdeu essa posição para Cuba (primeira semana do mês) e na sequência, a quarta posição para o Equador (quarta semana do mês). A tabela abaixo mostra a relação de doses administradas para cada grupo de 100 habitantes por país. Alguns deles, que já passaram das 100 doses por grupo de 100 habitantes, avançaram em direção à vacinação completa de sua população. Outros, que estão próximos ou abaixo das 50 doses aplicadas para cada grupo de 100 habitantes, não conseguiram avançar muito sequer em relação à primeira dose dos imunizantes.



Tabela 3 — Vacinação contra a Covid-19 na América Latina — Doses por 100 habitantes (Março 2021 — Setembro 2021)

PAÍS	Doses por 100 habitantes
Uruguai	161,74
Chile	151,97
Cuba	126,61
Equador	110,15
Rep Dominicana	102,15
Panamá	100,49
El Salvador	96,62
Argentina	93,83
Brasil	91,37
Costa Rica	83,25
Colômbia	69,34
México	65,90
Peru	56,83
Paraguai	56,56
Bolívia	51,19
Honduras	40,52
Venezuela	32,55
Guatemala	25,75
Nicarágua	9,63
Haiti	0,31

Fonte: Our World in Data

Um dos fatos mais marcantes do primeiro ano e meio da pandemia na América Latina foi a enorme polêmica envolvendo a vacinação no Brasil. Diante da postura negacionista do governo federal e das graves falhas de coordenação gerencial deste com os governos subnacionais, a aquisição e a aplicação das primeiras doses da vacina no país foram iniciativas do governo do estado de São Paulo. No dia 17 de janeiro de 2021 uma enfermeira de 54 anos, lotada na linha de frente do combate à pandemia, foi a primeira brasileira a receber uma dose da Coronavac, importada da China. O governo federal, que havia fechado um acordo com a farmacêutica sueco-inglesa AstraZeneca ainda em junho de 2020, preferiu apostar no desenvolvimento futuro de um imunizante no Brasil, por meio de parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e com o uso de insumos importados da fabricante europeia. Ainda em 2020, entre julho, agosto e outubro, o governo federal recusou três ofertas de compras de vacinas produzidas no Instituto Butantan, em São Paulo, por meio da parceria estabelecida entre o governo paulista e a farmacêutica chinesa SinoVac.²⁷

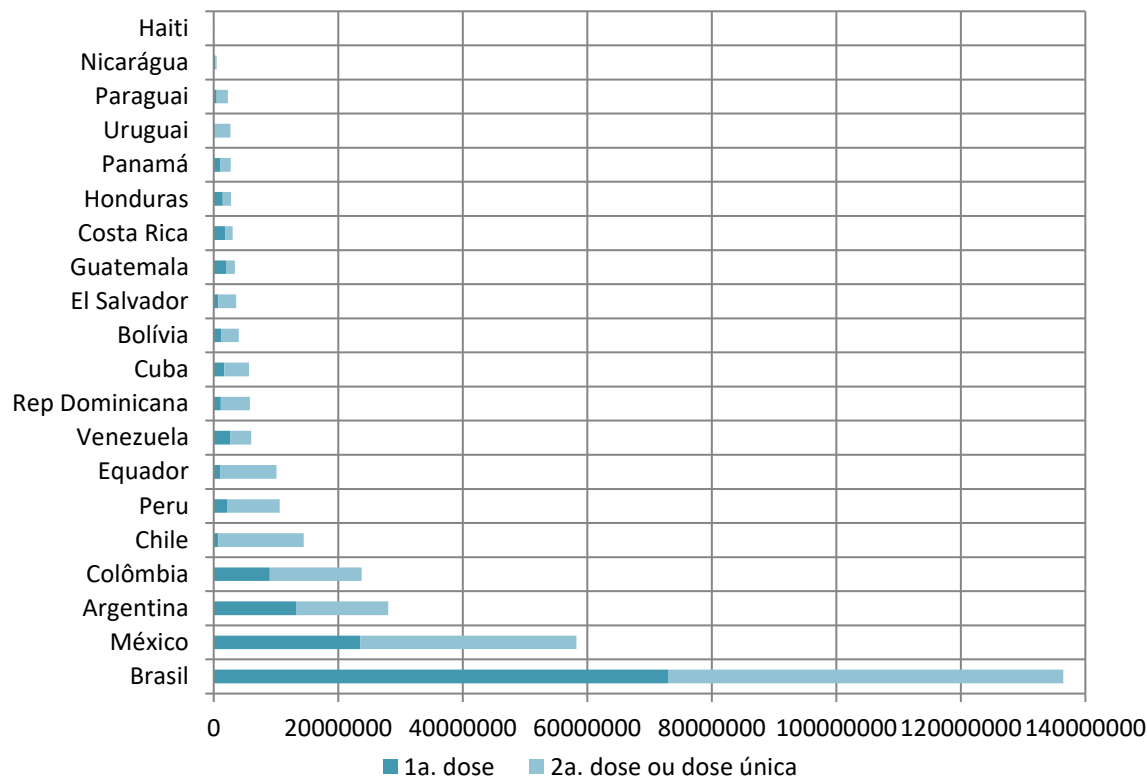
²⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE IGNOROU três ofícios com ofertas de vacinas enviados pelo Butantan, diz diretor do instituto. **GI**, 19 fev. 2021.

Levem-se em conta, ainda em relação ao tema, as reiteradas declarações de desconfiança, emanadas desde o governo federal, em relação às vacinas produzidas pela China. Apesar de ser o maior parceiro comercial do Brasil, tendo alcançado um volume total de negócios de US\$ 93,8 bilhões nos oito primeiros meses de 2021 (contra US\$ 42,7 bilhões no caso do comércio bilateral Brasil – Estados Unidos), o gigante asiático permanece como um dos assuntos preferidos do atual mandatário brasileiro, cujas declarações são quase sempre desabonadoras ao país do Extremo Oriente.

A disputa política entre o presidente da República e o governador de São Paulo, seu inimigo político, arrastou-se pelos primeiros meses de 2021, atrasando o ritmo de vacinação no Brasil e implicando na explosão de contaminações e mortes em várias partes do país. Não à toa o Brasil jamais deu um salto no ritmo de imunização de sua população entre fevereiro e setembro de 2021, período aqui analisado, ainda que tenha mantido ritmo constante de vacinação. No entanto, em 1º de setembro de 2021 o país havia imunizado menos gente, em termos relativos, que Uruguai, Chile, Cuba, Equador, República Dominicana, Panamá e Argentina. Obviamente que em termos absolutos havia vacinado, ao menos com a primeira dose, muito mais pessoas que qualquer outro país da região, conforme mostra a tabela a seguir. Mas seguramente poderia ostentar números bem melhores no início de setembro caso não tivesse perdido tanto tempo nos primeiros meses do ano.



Tabela 4 — América Latina - Número de pessoas vacinadas contra a Covid-19 por país (1º. Setembro de 2021)



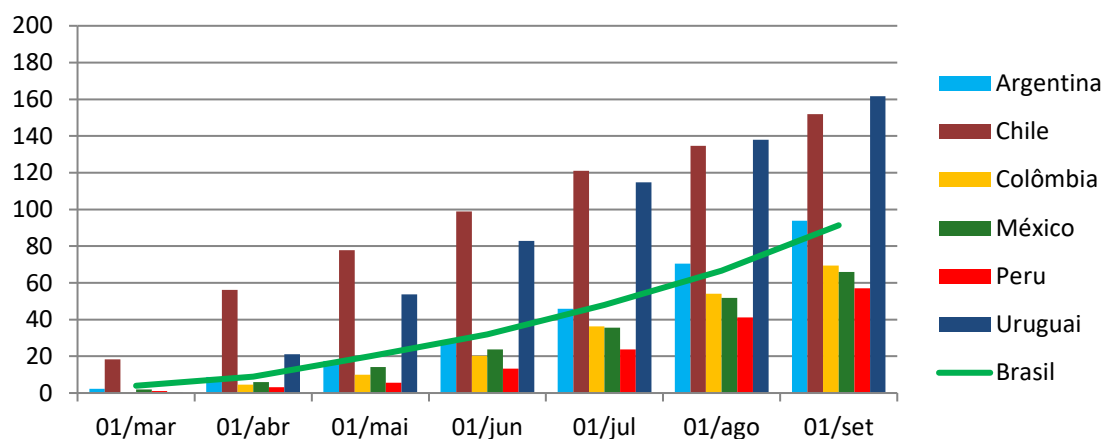
Fonte: Our World in Data

A dimensão dos números de um país como o Brasil, ou de outros países bastante populosos da região, como México, Colômbia e Argentina, não é uma questão menor na discussão. Se por um lado essas nações contam com muito mais recursos que os países menores para adquirir vacinas prontas ou insumos para a fabricação própria de imunizantes, por outro é enorme o desafio logístico de alcançar toda a população, muitas vezes aglomerada aos milhões nas periferias das grandes cidades ou isoladas em pequenas comunidades no interior. Apenas a título de comparação, alguns pequenos países do Caribe — ilhas com população total que não alcança determinados bairros de metrópoles como São Paulo, Buenos Aires ou Cidade do México — conseguiram vacinar grande parte de seus habitantes, colocando-se em situação muito mais confortável diante da pandemia do que os grandes países da América Latina. De acordo com a plataforma *Our World in Data*, Aruba havia vacinado com duas doses 65,1% de sua população até 1º. de setembro, enquanto Anguilla 59,3%, Sint Marteen 53,2%, Curaçao 52,6%, Saint Kitts e Nevis 40,9%, Antígua e Barbuda 34,4% e Barbados 32,9%. Todos à frente de Argentina (32,4%), Brasil (29,6%), Colômbia (28,1%) e México (26,6%). No entanto a população totalmente vacinada nestas sete pequenas nações caribenhas somava pouco mais

de 339 mil pessoas.²⁸ Uma ínfima fração das populações somadas dos quatro países, na casa dos 437 milhões de habitantes.²⁹

No gráfico a seguir, apresentamos a evolução da vacinação ao longo do tempo, entre março e setembro de 2021, comparando o Brasil com outros quatro países mais populosos da região: México, Colômbia, Argentina e Peru. E adicionamos os dados de Uruguai e Chile, líderes da vacinação na América Latina no período. Percebe-se que o andamento da vacinação no Brasil deu-se num ritmo constante no período, sem grandes saltos como o arranque da campanha de vacinação no Chile, entre março e abril, ou o mesmo no Uruguai, entre abril e maio. De todo modo conclui-se que o país sustentou, durante os seis primeiros meses de vacinação em massa da população, desempenho muito similar ao da Argentina e sempre melhor que os de Colômbia, México e Peru.

Gráfico 1 — Total de doses administradas para cada 100 habitantes — Países selecionados (1 Março de 2021 a 01 Setembro 2021)



Fonte: Our World in Data

7. Considerações finais

A análise da pandemia no Brasil à luz da comparação com outros países da América Latina permite-nos tirar algumas conclusões. A primeira é que, embora pego de surpresa como todo o mundo por um vírus novo e desconhecido pela Ciência, o país poderia ter agido mais cedo para proteger-se da propagação da doença. Demorou-se demais para que fossem tomadas providências sanitárias mais contundentes. O presidente da República, que no primeiro semestre de 2020 contava com altos índices de popularidade, fez diversas declarações públicas minimizando os riscos à saúde representados pela pandemia e combateu medidas de *lockdowns* chamando atenção para seus impactos na economia. Indispôs-se com governadores e prefeitos, membros do Poder Judiciário, desautorizou a imprensa e estimulou a sociedade a seguir vida normal, mesmo em meio ao rápido avanço de contaminações e falecimentos. Enquanto isso, a maioria dos países da região adotou medidas em sentido contrário, com estratégias de isolamento

²⁸ OUR WORLD IN DATA. <https://ourworldindata.org/covid>

²⁹ WORLDOMETERS. <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>

social rígidas, como mencionamos no caso do Cone Sul, ou ao menos tentaram orientar seus cidadãos a se cuidarem em situações nas quais o *home office* não era uma alternativa para a imensa maioria das pessoas.

Num outro campo, o das medidas de combate à pobreza causada pela diminuição da atividade econômica, há pontos coincidentes e divergentes entre o Brasil e seus vizinhos. É verdade que o auxílio emergencial foi instituído e alcançou milhões de pessoas, diminuindo, durante algum tempo, o grau de vulnerabilidade econômica de parte dos brasileiros mais pobres. Por outro lado, diferentemente do que se deu na maioria dos países que adotaram medida semelhante, a iniciativa da criação do auxílio não foi do governo, mas da sociedade civil e aprovada pelo Congresso Nacional. O programa sempre esteve ameaçado pela questão da estabilidade fiscal, e as oscilações para baixo nos valores e na quantidade de beneficiários acabaram não evitando o agravamento da situação de pobreza e pobreza extrema no Brasil, inclusive com o agravamento da fome de milhões de pessoas.

Na questão das vacinas o Brasil também demorou muito a se posicionar. O país perdeu inúmeras ofertas feitas por farmacêuticas dos Estados Unidos e da Europa para adquirir, com antecedência em relação à maior parte do mundo, os primeiros lotes das vacinas contra a Covid-19. Enquanto o México, do inicialmente negacionista presidente López Obrador, assinou contrato de fornecimento de vacinas com nada menos que oito fornecedores, no Brasil as coisas só começaram a andar depois que o estado de São Paulo deu início à imunização da sua população com a vacina produzida na capital paulista a partir dos insumos da chinesa SinoVac. Pouquíssimo se avançou também nas tratativas para contar com a vacina russa Sputnik V, aprovada em 71 países do mundo, e para completar surgiu o escândalo dos contratos superfaturados para compra da vacina indiana Covaxin, do laboratório Barath Biotech, aprovada em somente nove países do mundo.

Como lições para o futuro pode-se pensar em diversas iniciativas. É inegável que o Brasil precisa recuperar seu parque industrial farmacêutico e biotecnológico. O país já foi referência não só nas campanhas de vacinação, mas também na produção de insumos e vacinas para as mais diversas doenças. Essa pandemia mostrou que, desta vez, o país não estava capacitado para, a partir de tecnologia própria, desenvolver seus próprios imunizantes e dar início à vacinação da população o mais rápido possível. Também será necessário recuperar a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS), que apesar de ter sido um anteparo fundamental contra a pandemia no país, tem sido fragilizado há anos, com provisão de recursos públicos muito abaixo de suas necessidades, que ao fim e ao cabo são necessidades da população. Cabe ainda citar como medida aparentemente mais simples ou menos complexa, mas não menos importante, a criação de programas de divulgação do conhecimento científico. Não apenas para combater teses negacionistas mas para demonstrar à população, principalmente pela formação das novas gerações, a importância crucial da Ciência como um ativo da soberania dos povos.

Referências bibliográficas

- AID FROM CHINA and the U.S. to Latin America Amid the Covid-19 Crisis. **Wilson Center**. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>.
- CORONAVIRUS CONFIRMED as pandemic by World Health Organization. **BBC**, 11/03/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-51839944>.
- COVID-19 CRESCE no Haiti, onde a vacinação levará meses para começar. **UOL**, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/12/30/covid-19-cresce-no-haiti-onde-vacinacao-levara-meses-para-comecar.htm>.
- CUBA ENVIA BRIGADAS MÉDICAS contra o coronavírus à Itália e América Latina. **El País**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-03-23/cuba-envia-brigadas-medicas-contra-o-coronavirus-a-italia-e-america-latina.html>.
- CUBA RECEBE como heróis médicos que retornaram de missão na Itália. **UOL**, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/06/09/cuba-recebe-como-herois-medicos-que-retornam-de-missao-na-italia.htm>.
- CUBA REPORTA PRIMERO MUERTO por coronavirus. **DW**, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/es/cuba-reporta-primer-muerto-por-coronavirus/a-52830704>.
- EL INFORME GLOBAL sobre Crisis Alimentarias advierte del preocupante aumento de la inseguridad alimentaria aguda en 4 países de Centroamerica y Haití, **FAO**, 5 maio 2021. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1397849/>.
- ESPAÑA SUPERA los 2.000 casos de Covid-19 y extrema las medidas de contención en varias provincias. **France 24**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.france24.com/es/20200311-espaa-supera-los-2-000-casos-de-covid-19-y-extrema-las-medidas-de-contenci%C3%B3n-en-varias-provincias>.
- EUA PRESSIONARAM BRASIL a não comprar a Sputnik V, aponta documento do governo Trump. **G1**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/15/eua-pressionaram-brasil-a-nao-comprar-vacina-russa-contra-covid-diz-documento-do-governo-trump.ghtml>.
- FAO e CEPAL: Milhões de pessoas podem cair na extrema pobreza e podem passar fome em 2020 na América Latina devido ao impacto da pandemia. **Cepal**, 16 jun. 2020. Disponível em: epal.org/pt-br/comunicados/fao-cepal-milhoes-pessoas-podem-cair-extrema-pobreza-podem-passar-fome-2020-america.
- HUANG, Chaolin *et al.* Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. **Lancet**, 2020, n. 395, p. 497-506.

- INFORMALIDADE NA AMÉRICA LATINA afeta a luta contra o novo coronavírus. **Época Negócios**, 31 maio 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/05/informalidade-na-america-latina-afeta-luta-contr-o-novo-coronavirus.html>.
- INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO na América Latina cai para níveis de uma década atrás devido à pandemia. **El País**, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.el-pais.com/economia/2021-08-06/investimento-estrangeiro-direto-na-america-latina-cai-para-niveis-de-uma-decadas-atras-devido-a-pandemia.html>.
- ITÁLIA TEM RECORDE de mortes por coronavírus em 24 h. **UOL**, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/20/italia-tem-recorde-de-mortes-por-coronavirus-em-24h.htm>.
- LA LUCHA ENTRE EEUU Y CHINA por conquistar Latinoamérica con sus vacunas. **DFMAS**, 4 jul. 2021. Disponível em: <https://dfmas.df.cl/df-mas/glocal/la-lucha-entre-ee-uu-y-china-por-conquistar-latinoamerica-con-sus-vacunas>.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE IGNOROU três ofícios com ofertas de vacinas enviados pelo Butantan, diz diretor do instituto. **G1**, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/19/ministerio-da-saude-ignorou-tres-oficios-com-ofertas-de-vacinas-enviados-pelo-butantan-diz-diretor-do-instituto.ghtml>.
- MORTOS EM CASA e cadáveres nas ruas: o colapso funerário causado pelo coronavirus no Equador. **BBC**, 1º abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52129845>.
- OIT: Covid deixou 13 milhões da América Latina sem emprego. **UOL**, 6 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2021/03/06/oit-covid-deixou-13-milhoes-de-mulheres-da-america-latina-sem-emprego.htm>.
- OUR WORLD IN DATA, <https://ourworldindata.org/covid>.
- PANDEMIA PROVOCA AUMENTO nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego. **Cepal**, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>.
- PARA QUE A REATIVAÇÃO produtiva e do emprego pós-covid seja segura e saudável, é necessário priorizar políticas de saúde e segurança no trabalho. **Cepal**, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/que-reativacao-produtiva-emprego-pos-covid-19-seja-segura-saudavel-necessario-priorizar>.
- PERFIL. La pandemia empeoró el acceso a las necesidades básicas en los hogares números y con niños, 10 set. 2021. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1397849/>.

- PRIMEIRA VÍTIMA DO RJ era doméstica e pegou coronavírus da patroa no Leblon. **UOL**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/re-dacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-pat-roa.htm>.
- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021.
- SENADO FEDERAL. Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>.
- TRES ITALIANOS com coronavirus son los primeros casos reportados en Cuba. **Granma**, 11 mar. 2020. Disponível em: <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-03-11/nota-informativa-del-ministerio-de-salud-publica-tres-turistas-en-cuba-resultaron-positivos-al-nuevo-coronavirus>.
- U.S. REPORTS HIGHEST number of new coronavirus case since late July as total climbs above 8 million. **CNBC**, 17 out. 2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/10/17/us-reports-highest-number-of-new-coronavirus-case-since-late-july.html>.
- VACINA ASTRAZENECA se torna a mais utilizada no Brasil. **CNN Brasil**, 2 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/vacina-da-astrazeneca-se-torna-a-mais-utilizada-no-brasil/>.
- WORLDMETERS, <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>.

Lista de siglas

- CARICOM - Comunidade do Caribe
CELAC — Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COVAX — Acesso Global às Vacinas da Covid-19
FAO — Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FDA — Food and Drug Administration
OIT — Organização Internacional do Trabalho
OMS — Organização Mundial da Saúde
PENSSAN — Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
RFID — Fundo de Investimento Direto da Rússia
SUS — Sistema Único de Saúde
UNASUL — União de Nações Sul-Americanas

Capítulo 2

Erros e acertos na luta contra a pandemia: uma análise comparativa das políticas de combate ao Covid-19 de Brasil e Taiwan

Hit and miss in the fight against the pandemic: a comparative analysis of policies to face Covid-19 in Brazil and Taiwan

Errores y éxitos en la lucha contra la pandemia: un análisis comparativo de las políticas de Brasil y Taiwán para combatir el Covid-19

Jorge Machado, Hsuan-Wei Lee

Resumo

Para além das medidas sanitárias, o combate à Covid-19 envolve políticas que contenham sua disseminação, ao custo de restrições que afetam a vida cotidiana de cidadãos. Foram observadas diferentes respostas à pandemia global, o que nos leva a buscar explicações sobre as razões do fracasso ou êxito de cada país. No Brasil, as políticas resultaram num estrondoso fracasso, levando o país a uma das piores posições no mundo no que se refere às contaminações e aos óbitos. Embora Taiwan estivesse bem mais próxima do epicentro da pandemia, as medidas de contenção adotadas levaram o país a alcançar êxito no controle. As diferenças entre ambos os países são estrondosas: a taxa de mortalidade por milhão de habitantes é 7722,8% maior no Brasil em comparação com Taiwan. Este texto oferece uma análise comparativa das políticas de combate à Covid dos dois países, buscando indicar as razões dos êxitos e fracassos de cada caso.

Palavras-chave: pandemia; Covid-19; políticas; Brasil; Taiwan; análise comparativa.

Abstract

In addition to sanitary measures, the fight against Covid-19 involves policies that contain its dissemination, at the cost of restrictions that affect the daily lives of citizens. Different responses to the global pandemic were observed, which leads us to seek explanations about the reasons for the failure or success of each country. In Brazil, the policies resulted in a resounding failure, taking the country to one of the worst positions in the world with regard to contamination and deaths. Although it was much closer to the epicenter of the pandemic, containment measures in Taiwan led the country to achieve successful control. The differences between both countries are staggering: the mortality rate per million inhabitants is 7722,8% higher in Brazil compared to Taiwan. This text offers a comparative analysis of the policies to combat Covid in both countries, seeking to indicate the reasons for the successes and failures of each case.

Keywords: pandemic; Covid-19; policies; Brazil; Taiwan; comparative analysis.

Resumen

Además de las medidas sanitarias, la lucha contra el Covid-19 implica políticas que contengan su difusión, a costa de restricciones que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. Se observaron diferentes respuestas a la pandemia global, lo que nos lleva a buscar explicaciones sobre las razones del fracaso o éxito de cada país. En Brasil, las políticas resultaron en un rotundo fracaso, llevando al país a una de las peores posiciones del mundo en cuanto a contaminaciones y muertes. Aunque estaba mucho más cerca del epicentro de la pandemia, las medidas de contención en Taiwán llevaron al país a lograr un control exitoso. Las diferencias entre ambos países son asombrosas: la tasa de mortalidad por millón de habitantes es 7722,8% más alta en Brasil que en Taiwán. Este texto ofrece un análisis comparativo de las políticas de combate al Covid en ambos países, buscando indicar las razones de los éxitos y fracasos de cada caso.

Palabras clave: pandemia; Covid-19; políticas; Brasil; Taiwán; análisis comparativo.

1. Introdução

A pandemia do coronavírus trouxe imensos desafios aos governos nacionais em sua ação para reduzir os impactos sociais e econômicos. O maior desafio foi o de implementar medidas de isolamento social em seus territórios, de modo a retardar ao máximo a expansão e a transmissão da doença até que houvesse vacinas para ela. Tais medidas envolvem várias dificuldades em sua implementação, quer seja pelo impacto econômico e na rotina das pessoas, quer seja pela própria resistência cultural em seguir as regras estabelecidas. A pandemia colocou em conflito o interesse público de controlar a doença com o interesse individual das pessoas, de manterem sua rotina e exercerem suas atividades econômicas. Por outro lado, a pandemia trouxe à tona questões como o negacionismo científico e a influência negativa ou positiva exercida pelas lideranças políticas para a efetividade das medidas de controle.

Frequentemente vistas como impopulares, as medidas de distanciamento social ensejam disciplina e comprometimento social dos cidadãos. Ao longo da expansão global da pandemia, foram observadas diferentes respostas às políticas de contenção (*stringency policies*), o que nos leva a buscar explicações sobre as razões do fracasso ou o êxito. O Brasil chama a atenção por ter sido um dos países mais afetados no mundo pela pandemia e onde as políticas de contenção da pandemia em geral fracassaram, levando-o a uma das piores posições no mundo no que se refere às contaminações e aos óbitos. Em agosto de 2021, a taxa de óbitos era de cerca de 2,7 mil por milhão de habitantes, contra apenas 35 por milhão de Taiwan, país localizado próximo ao epicentro da pandemia. No total de então, registravam-se 580 mil mortes no Brasil (Worldometers, 2021). Segundo o Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), da Universidade de Washington, o número de mortos no Brasil deve ser 25% maior do que apontam os dados oficiais (IHME, 2021). A análise da variação dos mortos por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), não especificada em relação aos anos anteriores à pandemia, corrobora as estimativas do IHME (OpenDataSUS, 2021; Martinez, 2021).

O objetivo deste artigo é fazer uma análise comparativa entre Brasil e Taiwan, onde as políticas de contenção da pandemia e os resultados alcançados foram bem diversos. Este texto busca entender as razões para que tais países tenham obtido resultados tão díspares de suas políticas de combate ao coronavírus.

2. O controle da pandemia no Brasil

Considerada uma doença infecciosa com alto poder de transmissão e elevado risco à saúde humana, a Covid-19 é causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-CoV-2). Esse vírus pertence à família de outras doenças conhecidas que afligem os humanos, desde resfriados até a síndrome respiratória aguda grave (Sars). O vírus tem origem animal e foi identificado pela primeira vez em Wuhan, na China. De acordo com estatísticas da Organização Mundial de Saúde, em 29 de agosto de 2021, havia 216 milhões de casos confirmados e 4,45 milhões de mortes em todo o mundo (WHO, 2021).

2.1. Demora de ação e falta de coordenação com os entes federativos

O Brasil não possuía um sistema público de saúde pronto para reagir à eclosão da pandemia. Sendo um dos poucos sistemas de saúde público do mundo que atende gratuitamente a qualquer pessoa — inclusive estrangeiros —, por falta de investimento suas condições de atendimento às demandas regulares da população já estavam bastante prejudicadas. O sistema foi submetido a uma situação extrema de estresse, tendo que adiar ou cancelar consultas, exames, terapias e cirurgias.

Não havia disponibilização de locais para quarentena a viajantes e pessoas sem moradia fixa. A testagem de possíveis infectados e seus contatos foi muito baixa. Os *kits* de testes eram restritos, e estes só podiam ser feitos por pessoas que apresentassem sintomas claros da doença. A maior parte da população tinha que recorrer a testes pagos em clínicas e farmácias privadas. Não foi desenvolvida nenhuma forma de rastreamento dos infectados e de seus contatos para isolamento.

As medidas de controle da pandemia foram marcadas por demora de ação e decisões erradas (CASTRO *et al.*, 2021), principalmente no nível federal. A Constituição brasileira estabelece que a saúde pública é de competência comum tanto do governo federal, como dos estados e municípios. Do ponto de vista jurídico, há uma hierarquia entre diferentes níveis de gestão, fazendo com que prevaleçam as decisões e políticas federais. Como a pandemia exigiu ação coordenada dos diferentes níveis de gestão, a articulação central caberia naturalmente ao Executivo federal. Dele deveriam partir as medidas balizares para a contenção da pandemia, tanto as medidas não farmacêuticas, envolvendo controle e monitoramento das fronteiras e rodovias federais, distanciamento social, suspensão das atividades públicas, exigência de uso de máscaras e equipamentos de proteção; quanto as medidas farmacêuticas, como aquisição de vacinas e importação de produtos para o abastecimento do mercado interno.

Tampouco houve orientações claras, coerentes e sistemáticas do governo federal sobre as medidas de isolamento de infectados, quarentena, restrição de comércio ou *lock-down* e restrições de trânsito dentro do país. As ações de contenção da pandemia acabaram se dando a partir de decisões de governadores e prefeitos, em aberto conflito com o governo federal. Iniciou-se uma batalha jurídica, levada ao Supremo Federal, que reconheceu, em 15 de abril de 2020, o direito constitucional de autonomia dos entes federativos. Tal decisão deu suporte a prefeitos para escolherem entre seguir a coordenação dos Estados ou agirem de forma autônoma. Tal falta de coordenação dificultou os esforços do isolamento social e a contenção da transmissão comunitária do vírus.

2.2. “Kit Covid”, negacionismo científico e desinformação

O discurso governamental assumido pela presidência era de negacionismo científico. Por diversas vezes, o presidente da República referiu-se à Covid-19 como “gripezinha” (BBC, 2020), negando a gravidade da pandemia. Também criticava as medidas de isolamento e não usava máscara em aparições públicas, muitas delas com aglomerações. Por reiteradas vezes também defendeu o chamado “tratamento precoce”, e o “*kit*

Covid”. Este *kit*, supostamente para tratamento da Covid-19, contém sulfato de hidroxiclороquina, azitromicina e o vermífugo ivermectina. Para reforçar a oferta do mercado, o governo federal chegou a distribuir 1 milhão de comprimidos de hidroxiclороquina, produzidos em laboratórios do Exército brasileiro (CNN, 2021). O uso de tais substâncias para o combate ao coronavírus não possui nenhum respaldo científico. Em 29 de abril de 2021, a Justiça Federal proibiu o presidente de continuar incentivando o uso desses medicamentos (DW, 2021). No entanto, até hoje essas informações são divulgadas pelo *site* do governo do Brasil (Governo do Brasil, 2021).

A desinformação e o negacionismo promovido pelo governo federal ajudaram a criar um cenário de desinformação e profusão de teorias conspiratórias. Um levantamento realizado com base em 3,3 milhões de *tweets* identificou a formação de quatro grandes *clusters*, dos quais o de maior engajamento foi aquele que defendeu o “tratamento precoce”, alinhado ao discurso presidencial. Embora os demais *clusters*, reunindo profissionais da saúde, jornalistas e ativistas, tenham reagido à desinformação, o estudo mostrou também que foi o grupo alinhado ao governo que obteve a maior longevidade dos *tweets*, sendo 150% maior que o dos demais (DAPP, 2021).

Face ao crescimento descontrolado da pandemia, em junho de 2020, o Ministério da Saúde tentou manipular os dados de internações e óbitos. Isso motivou que empresas jornalísticas criassem um consórcio para fazer uma apuração independente (ABRAJI, 2020).

2.3. Medidas insuficientes para a contenção da pandemia e ação local

A incapacidade do governo federal de agir para enfrentar a pandemia fez com que os governos estaduais tomassem a frente em medidas como o fechamento de escolas e espaços públicos e restrições ao funcionamento do comércio. O governo federal reprovou tais medidas e questionou no Supremo Tribunal Federal (STF) o poder dos governos estaduais e locais de decretar medidas restritivas à população, gerando uma crise política com os governadores. O Supremo se posicionou a favor da imposição de medidas de restrição local, à revelia do governo federal, aprofundando a crise política do STF com a presidência.

Por outro lado, a relutância na liberação e na aquisição das vacinas obrigou cada estado da federação a buscar uma solução própria para a aquisição das vacinas e a adotar suas próprias medidas para aumentar o distanciamento social. O Estado de São Paulo passou a produzir vacinas para todo o país, a partir de insumos recebidos da China.

O Ministério da Saúde recebeu intensas críticas por não assumir uma postura de coordenação no combate à pandemia. A incapacidade do Ministério da Saúde em atender aos governadores e à sociedade e ao mesmo tempo ser fiel a um presidente negacionista levou a três trocas de ministros e consequentes trocas de equipe do ministério. Em meio a esse caos, as variantes do Covid-19 se alastraram rapidamente, tornando o país um dos epicentros mundiais da epidemia.

2.4. População pobre sendo a mais afetada

Vários estudos apontam também que a pandemia afetou mais a população mais vulnerável, em sua maioria constituída por pobres, pretos e pardos. As condições de vida das regiões pobres dificultaram o distanciamento social e a aplicação de medidas corretas de higiene para a prevenção do contágio pelo coronavírus (IPEA, 2020; FIOCRUZ, 2020). Segundo Araújo *et al.* (2020), as emergências de saúde pública são mais comuns entre minorias étnicas e raciais do que na população branca, o que está associado ao racismo estrutural no país (MELO DA SILVA; MACHADO, 2021).

Com base no registro das ocorrências de óbito no município de São Paulo, a Secretaria da Saúde no município apontou que o risco relativo de morte é de 1,62% entre pretos, 1,23% e pardos e apenas de 0,62% para os brancos. Isso significa um risco maior de morrer de 62% e 23%, para pretos e pardos, respectivamente, em comparação com os brancos (Prefeitura de São Paulo, 2020).

Em função das ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia e do colapso da saúde, em abril de 2021, o Senado do Brasil instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a responsabilidade de membros do governo na crise causada pela Covid-19.

3. Políticas de combate à Covid-19 do governo de Taiwan

Taiwan é um país de 23 milhões de habitantes, localizado a 180 km da costa da China, possuindo uma das maiores densidades populacionais do mundo, com 650 habitantes/km². Esperava-se que Taiwan tivesse um grande número de casos Covid-19 devido à sua proximidade geográfica e grande fluxo de pessoas da China (Wang *et al.*, 2020). No entanto, teve apenas 15.249 casos confirmados e 740 mortes. Durante todo o ano de 2020, Taiwan teve apenas um total de 7 mortes de Covid-19. O país conseguiu um sucesso notável na contenção do coronavírus, não registrando nenhum caso de disseminação local de abril a dezembro de 2020.

Com base na experiência do surto de síndrome respiratória aguda grave (Sars) em 2003, Taiwan efetivamente retardou e conteve a transmissão comunitária. Para obter a colaboração da sociedade, o país preparou uma força-tarefa, com comando centralizado para integrar informações sobre Covid-19, mobilizar o público e mobilizar recursos públicos e privados (Huang, 2020; LIN *et al.*, 2020; SUMMERS *et al.*, 2020). Sem *lockdown*, as pessoas em Taiwan conseguiram ter uma vida normal, como se se tratasse de um universo alternativo do resto do mundo. Por mais de um ano, Taiwan permaneceu segura e livre em comparação com os danos que a pandemia causava em outros países.

Contudo, em maio de 2021, Taiwan começou a lutar contra seu maior surto, e a normalidade livre de Covid desfrutada por seu povo por quase um ano foi lamentavelmente encerrada. Após dois meses de um *lockdown* suave, os casos diários confirmados de Taiwan caíram para dezenas em meados de julho de 2021. Desde então, o governo pondera a necessidade de reanimar sua economia doméstica. Espaços públicos como peças nacionais, museus, áreas cênicas e cinemas foram autorizados a reabrir sob uma diretriz

de distância social estrita. O uso de máscaras em público deve continuar. Taiwan estava encontrando um caminho para voltar ao normal, enquanto ainda se concentrava na contenção da pandemia.

Como Taiwan se manteve protegida da Covid-19 por tanto tempo? Na primeira metade da pandemia, o país teve muitas estratégias bem-sucedidas, antes que a situação saísse do controle. Nesse contexto, é importante identificar quais foram os erros e acertos das políticas e medidas adotadas.

3.1. O papel da agência Centro de Comando Epidêmico (CECC)

Em 1990, o governo criou o Centro de Controle de Doenças (CDC), dedicado ao combate de doenças infecciosas. A resposta à pandemia de Taiwan foi amplamente mapeada por meio de extenso planejamento como resultado da pandemia de Sars em 2003, sendo desenvolvida de forma que pudesse ser adaptada ao vírus (HSU *et al.*, 2017). Os esforços do governo são coordenados por meio do Centro de Comando Nacional de Saúde (NHCC) e pela ação dos CDCs distribuídos por Taiwan. Isso permite uma resposta mais eficiente às ameaças emergentes, tais como pandemias, e possibilita coordenar o trabalho entre agências governamentais, agregando pessoal adicional no caso de emergência. O Centro de Comando Central de Epidemias (CECC), por sua vez, é uma agência do NHCC. Ele foi ativado pelo governo de Taiwan para enfrentar vários surtos de doenças, incluindo gripe suína, gripe aviária e a pandemia de Covid-19.

O governo taiwanês integrou dados de diferentes departamentos governamentais, incluindo o sistema nacional de saúde, imigração e autoridades alfandegárias para ajudar na identificação e resposta a novos patógenos. Como o CECC podia compartilhar informações entre agências governamentais, foi capaz de integrar os dados de viagens dos cidadãos aos seus dados de saúde. Essa combinação permitiu ao CECC avaliar o risco a nível individual e, assim, ter uma melhor compreensão da situação geral. Uma vez que a agência tinha autoridade para supervisionar, comandar e coordenar os diferentes níveis de agências governamentais, ela poderia garantir e racionar o fornecimento de equipamentos de proteção individual, como máscaras, assim como sua disponibilidade em cada local de compra poderia ser facilmente verificada *on-line*.

3.2. Controle de fronteira e quarentena

Embora as políticas gerais de entrada fossem controladas pelo CECC, os procedimentos de quarentena de fronteira ficavam a cargo dos escritórios regionais do CDC estacionados em aeroportos e portos marítimos. Sempre que casos suspeitos fossem encontrados, os policiais reportavam ao banco de dados centralizado do CECC e aos departamentos de saúde locais, responsáveis pelo monitoramento ou cuidado, encaminhando os casos sintomáticos para hospitais.

Essas medidas de controle de fronteira foram ajustadas pelo CECC continuamente, com base na situação da pandemia no país e no exterior e na eficácia das medidas de

controle implementadas na comunidade. Desde 31 de dezembro de 2019, o CDC de Taiwan implementou medidas reforçadas de quarentena na fronteira, que incluíam exames de saúde temporários a bordo em pessoas que chegavam em voos de Wuhan.

Os governos locais cooperaram com o CECC para garantir a quarentena. Para apoiar a vigilância do CDC de Taiwan, os escritórios civis locais receberam as informações de contato de todas as pessoas em quarentena domiciliar em sua jurisdição (FU; LEE, 2020).

As pessoas em quarentena também foram obrigadas a reportar diariamente sua temperatura e estado de saúde às autoridades de saúde. As autoridades locais verificavam o paradeiro da pessoa regularmente, além da vigilância obrigatória por telefone celular. Aqueles que violassem as ordens de quarentena eram entregues às autoridades policiais e rastreadas. Os governos distritais eram responsáveis por monitorar os quarentenados através dos telefones celulares. Os governos locais também usaram a funcionalidade GPS e câmeras em *smartphones* disponibilizados pelo governo para monitoramento e identificação de casos. Em 2020, conforme o número de pessoas em isolamento domiciliar em Taiwan crescia para dezenas de milhares, mais hotéis e outras instalações de quarentena foram disponibilizados. Antes do final do período de quarentena de catorze dias, todos tinham que ser submetidos a um teste PCR.

3.3. Rastreamento de contatos e distanciamento social

O CECC aprimorou a notificação de doenças notificáveis e a vigilância laboratorial desde janeiro de 2020, assim o rastreamento abrangente de contatos ajudou a estruturar abordagens potenciais para prevenir e controlar surtos de Covid-19. O país desenvolveu extenso rastreamento de contato por meio de abordagens diretas ou remotamente por meios digitais, incluindo históricos de viagens, de modo que casos potenciais poderiam ser identificados e isolados de forma relativamente rápida (STEINBROOK, 2020). Essa capacidade de rastrear indivíduos ou identificar contatos de alto risco resultou em menor transmissão local. Devido à preocupação com a transmissão pré-sintomática ou assintomática, indivíduos considerados de risco foram testados para Covid-19.

Os departamentos de saúde locais nas jurisdições dos lugares que o indivíduo visitou se esforçaram para listar os contatos diretos e enviaram a lista para o Trace, plataforma nacional de rastreamento de contatos criada pelo CDC. O Trace foi usado para conectar sistemas de dados, monitorar o estado de saúde dos contatos e apoiar a gestão por meio da compilação de análises descritivas diárias e indicadores de desempenho. O Trace forneceu uma plataforma que permitia fazer *upload* de informações de contato dos indivíduos, facilitando o fluxo de trabalho dos agentes locais (JIAN *et al.*, 2020).

As regras obrigatórias especificaram padrões de distanciamento social específicos para restaurantes, escritórios, escolas, transporte de massa, supermercados, locais com grande fluxo de pessoas e instituições especiais, como as unidades de saúde.

Como muitos países asiáticos que passaram pela Sars, Taiwan tinha uma cultura estabelecida de máscaras faciais usadas pelo público (FLASKERUD, 2020). Também possui uma política muito agressiva de apoio à produção e à distribuição de máscaras a todos os residentes. Isso garantiu o fornecimento e a oferta universal de máscaras cirúrgicas durante a pandemia de Covid-19 de fevereiro de 2020 em diante. As pessoas eram constantemente instadas a usar máscaras faciais, lavar as mãos e tomar outras medidas de precaução, assim como evitar lugares lotados e reuniões.

3.4. Surto de meados de 2021 e o caminho de volta à normalidade

A história de sucesso de Taiwan no combate ao coronavírus começou a se dissolver quando surgiu um surto num hotel no Aeroporto Internacional de Taoyuan, que havia sido usado para hospedar pilotos em quarentena, em abril de 2021. Nesse mês o CECC reduziu a apenas três dias o tempo de quarentena para pilotos não vacinados, número inferior ao período de incubação do vírus. Além disso, o hotel violou as regras de segurança ao hospedar no mesmo edifício tripulantes de voos em quarentena com outros hóspedes. Algumas semanas depois, em maio, muitos casos foram rastreados até um distrito de Taipei conhecido por suas “casas de chá”, ou zona de meretrício, frequentadas por membros da tripulação. Ficou provado que os casos no *cluster* do hotel e os do distrito do prazer estavam conectados, pois se tratava da mesma cepa do coronavírus.

Uma das principais razões para a Covid-19 ter disparado tão rapidamente em Taiwan foi que o vírus encontrou um território imune virgem. A vacinação em Taiwan àquela altura estava apenas iniciando. A ausência de vírus na ilha fez que a maioria dos taiwaneses não visse necessidade de se vacinar. Ademais, a incidência de efeitos colaterais, como a ocorrência muito rara de coágulos sanguíneos para a vacina AstraZeneca, foi amplamente relatada pela mídia local. Quando o surto começou, menos de 1% da população estava vacinada e imunizada. Os meses de maio e junho de 2021 foram marcados por brigas políticas, desinformação sobre vacinas e uma torrente de críticas do governo em seu mais alto grau desde o início da pandemia.

Para conter a disseminação do coronavírus, em maio de 2021, o governo encorajou os moradores a ficarem em casa, fechou escolas e manteve abertos restaurantes que oferecem apenas comida para viagem. Para reduzir o risco de aglomeração, o CECC proibiu reuniões internas com mais de cinco pessoas e reuniões ao ar livre de mais de dez pessoas. O CECC também fortaleceu os controles de fronteira em meio ao aumento nos casos de coronavírus. Não cidadãos sem um Certificado de Residente Estrangeiro válido e viajantes em trânsito ficaram temporariamente impedidos de entrar.

Ao mesmo tempo, várias cidades e condados estavam desenvolvendo programas de triagem de PCR rápidos e gratuitos. Através do aplicativo de rastreamento de contatos do governo, eram enviadas mensagens de texto para qualquer pessoa que visitou lugares de risco nos últimos dias pedindo que fizesse o teste de Covid-19. De forma integrada, procurou-se fortalecer as medidas que funcionaram antes do surto, como quarentena, rastreamento de contatos e distanciamento social. No pico do surto, no fim de

maio, foram registrados setecentos novos casos por dia. Após dois meses de contenção e medidas mais rígidas, os novos casos registrados caíram para vinte em meados de julho, apontando para tendência geral de declínio.

A forma fundamental de conter a pandemia Covid-19 é através da imunização coletiva, e ela precisa ser implementada em grande escala e em tempo hábil (JEYANATHAN *et al.*, 2020). Durante o surto de Covid-19 em maio de 2021, o governo de Taiwan tentou acalmar o medo sobre o vírus, lidando com as frustrações da sociedade com a dificuldade do governo na obtenção de vacinas. O CECC estabeleceu uma política para desenvolver a própria vacina de Taiwan, considerando que a doença provavelmente se tornará como uma gripe no futuro. No entanto, essa estratégia de focar no desenvolvimento e fabricação de suas próprias vacinas tornou o país menos preparado para comprar vacinas no exterior rapidamente, tão logo estivessem disponíveis.

Em meados de junho, foram concluídos os testes clínicos de fase 2 da vacina MVC de Taiwan, mas ainda não se sabe o momento em que chegará ao mercado nem sua eficácia. Além disso, embora Taiwan tenha comprado vacinas como Covax, sua entrega está atrasada e é insuficiente. Durante o surto, o Japão e os Estados Unidos doaram a Taiwan milhões de doses de AstraZeneca e Moderna. Por enquanto, a pandemia está contida e Taiwan se prepara para retornar a uma nova vida normal.

3.5. Ação contra desinformação e *fake news*

Os dirigentes do CECC realizaram conferências diárias de imprensa relatando o desenvolvimento da pandemia, mudanças nas medidas de controle e esclarecendo notícias falsas, a fim de criar comunicação esclarecedora com o público (HAN *et al.* 2020). Além disso, o CECC usou canais de mídia social para informar o público sobre a situação e as políticas mais recentes da pandemia. Percepções positivas, como transparência e capacidade de resposta, foram a chave para a CECC ganhar a confiança de seus cidadãos. Por meio dessas ações, os cidadãos e cidadãs receberam informações oportunas e mensagens de apoio, reduzindo substancialmente o medo e a ansiedade gerada pela pandemia (LIN; CHENG, 2020).

4. Análise comparativa das medidas nacionais de contenção da pandemia

As formas como Brasil e Taiwan reagiram à pandemia foram bastante diferentes. O governo brasileiro permaneceu predominantemente omissivo e agindo de forma reativa às pressões da sociedade, da imprensa, dos governadores e do judiciário, com o chefe de Estado assumindo posições negacionistas. O sistema de saúde do Brasil não estava preparado para o enfrentamento da pandemia, chegando a experimentar situações de colapso durante os picos epidêmicos. Por sua vez, o de Taiwan agiu rapidamente para tomar as medidas preventivas e adotar protocolos de segurança para conter o avanço da epidemia.

A integração entre os diferentes órgãos e níveis de gestão é fundamental para uma atuação mais eficiente e consonante na contenção da epidemia. Esse foi o caso de Taiwan, através da agência governamental CECC. No Brasil, com a incapacidade de coordenação do governo central, esse papel acabou sendo preenchido pelos governos estaduais, o que impediu uma integração mais eficiente em nível nacional. Taiwan também se diferencia por ter usado um sistema integrado de dados de deslocamentos, empregado *app* para monitoramento via GPS, rastreado pessoas que tiveram contato com infectados, ter disponibilizado locais para quarentena e realizado ampla testagem em quarentenados.

O governo taiwanês, através da CECC, procurou ser transparente e conquistar a confiança de seus cidadãos e, ao contrário do governo brasileiro, combateu a desinformação e as *fake news*, através de mídia social.

Apresentamos abaixo um quadro comparativo dos dois países, onde estão listadas as principais ações de ambos os governos centrais em aspectos-chave para o combate à pandemia.



Quadro 1 – Comparativo das medidas de combate à pandemia, Brasil e Taiwan

Ações de contenção da pandemia	Brasil	Taiwan
Preparo do sistema de saúde para reagir à pandemia	Não.	Sim.
Apoio a medidas de quarentena por parte governo central	Governo federal agiu de forma contrária, tentando impedir as restrições dos governos estaduais e locais.	Sim.
Informação aos cidadãos sobre a pandemia e as formas de contenção	Desinformação e negacionismo do governo central.	Sim. Uso de tecnologias de informação.
Integração entre diferentes setores e níveis de governo	Não, na maior parte do tempo.	Integração coordenada através de agência governamental.
Sistema integrado de dados e deslocamentos	Não.	Sim.
Monitoramento via GPS das pessoas quarentenadas	Não.	Sim.
Rastreamento dos contatos para isolamento	Não.	Sim.
Distribuição de máscaras para a população	Não.	Sim.
Disponibilização de locais para quarentena (hotel)	Não.	Sim.
Teste ao final do período de quarentena	Não obrigatório.	Sim.
Controle sobre as fronteiras	Parcial. Nas fronteiras aéreas.	Sim.
Compra e produção de vacinas	Demora na compra e liberação das vacinas. A produção no país só ocorreu por iniciativa do Governo do Estado de São Paulo.	Erro de avaliação ao esperar que os protocolos adotados seriam suficientes até que desenvolvesse a própria vacina.
Transparência e Responsividade	Governo tentou ocultar dados.	Sim.
Casos registrados por milhão de habitante*	95784.	670.
Taxa de óbitos por milhão de habitante*	2673.	35.

*em 29/08/2021 (Worldometers, 2021)

O resultado das políticas de contenção pode ser expresso pelo número de vítimas da pandemia. Embora Taiwan estivesse próxima ao epicentro da pandemia, em 29 de agosto de 2021, o país apresentava uma taxa de 35 mortes por milhão de habitantes. O

Brasil, por sua vez, tinha 2.703 mortes por milhão de habitantes, um índice 7722,8% pior.

5. Conclusões

O governo central de Taiwan, atuando com responsabilidade e adotando os protocolos de segurança necessários, conseguiu bons resultados na contenção da pandemia. Em grande parte, isso se deve ao êxito da adesão da população às medidas de contenção. Vimos um resultado completamente diferente no Brasil. Apesar dos esforços de profissionais e da ampla mobilização do sistema de saúde, o país foi um dos que apresentaram os piores indicadores do mundo de infecção e de mortes, sendo responsável por cerca de 13% de todos os óbitos da pandemia em todo o mundo (WHO, 2021). Isso fez de suas grandes cidades epicentros globais de pandemia e *locus* do surgimento de novas variantes do vírus.

A presidência da República do Brasil se notabilizou por minimizar os riscos da pandemia, exatamente no momento em que precisava ser controlada. Ao invés de seguir as medidas de controle indicadas pela OMS, adotou posturas negacionistas e anticientíficas, ao defender sistematicamente o uso de substâncias inócuas, além de negligenciar medidas básicas de higiene e distanciamento, dando um péssimo exemplo à população. Se não fosse a ação de governadores de Estados e prefeitos, a catástrofe teria sido ainda pior.

A resposta bem-sucedida de Taiwan à Covid-19 resultou em número de casos e mortalidades relativamente baixos. A experiência de controle de fronteira, a quarentena obrigatória, o rastreamento abrangente de contato, testes e práticas de higiene em Taiwan podem ajudar a conceber abordagens eficazes para prevenir e controlar o surto de Covid-19. As políticas adotadas por Taiwan podem servir de exemplo como resposta a um contexto de pandemia. À medida que se busca o delicado equilíbrio entre o retorno seguro das atividades econômicas e da vida social e o risco de possíveis surtos de Covid-19, as autoridades precisarão manter essas medidas pandêmicas. Em consonância com as campanhas de vacinação no país, tais políticas e medidas ainda são vitais na próxima fase da pandemia do coronavírus.



Referências bibliográficas

- ABRAJI, Ação colaborativa une veículos para evitar apagão de dados sobre pandemia, **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/noticias/acao-colaborativa-une-veiculos-para-evitar-apagao-de-dados-sobre-pandemia>.
- ARAÚJO, E. M.; BATISTA, L. E.; CALDWEL, K. L.; SANTOS, A. B. S.; SANTOS, M. P. A.; SOUZA, I. M.; ROSA, P.; LIMA, F. S. Morbimortalidade pela Covid-19 segundo raça/cor/etnia: a experiência do Brasil e dos Estados Unidos. **Saúde em Debate** v. 44, p. 191-205, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1318>.
- BBC. 2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de “gripezinha”, o que agora nega, **BBC News – Brasil**, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>.
- DAPP. (Pseudo) Ciência e Esfera Pública. Reivindicações científicas sobre Covid-19 no Twitter. **Research Paper**, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/estudos/pseudociencia-e-esfera-publica/>.
- CASTRO, M. C.; KIM, S.; BARBERIA, L.; RIBEIRO, A. F.; GURZENDA, S; RIBEIRO, K. B.; ABBOTT, E.; BLOSSOM, J.; RACHE, B.; SINGER, B. H. Spatiotemporal pattern of Covid-19 spread in Brazil. **Science**, v. 372, issue 6544, pp. 821-826, 21 May 2021. DOI: 10.1126/science.abh1558.
- CNN. Exército multiplicou produção de cloroquina por 12 vezes em 2020. **CNN**, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/05/25/exercito-multiplica-producao-de-cloroquina-por-12-vezes-em-2020>.
- DW. Justiça Federal proíbe governo Bolsonaro de promover “kit Covid”. **Deutsche Welle**, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/justi%C3%A7a-federal-pro%C3%ADbe-governo-bolsonaro-de-promover-kit-covid/a-57394522>
- FIOCRUZ. Em vez da idade, classe social passa a definir quem morre de Covid no país. **Fiocruz** [Brasil], 2020. Disponível em: <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/48894>.
- FLASKERUD, J. H. (2020). Masks, politics, culture and health. **Issues in Mental Health Nursing**, v. 41 , n. 9, p. 846-849.
- FU, Y. C.; LEE, H. W. Daily contacts under quarantine amid limited spread of Covid-19 in Taiwan. **International Journal of Sociology**, v. 50, n. 5, p. 434-444, 2020.
- Governo do Brasil. Tratamento precoce contra Covid-19 é defendido por médicos para aumentar chance de cura. **Governo do Brasil (website), Saúde**, ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/08/tratamento-precoce-contracovid-19-e-defendido-por-medicos-para-aumentar-chance-de-cura>.
- HAN, E.; CHIOU, S. T.; McKEE, M.; LEGIDO-QUIGLEY, H. The resilience of Taiwan’s health system to address the Covid-19 pandemic. **EClinicalMedicine**, v. 24, 2020.

- HSU, Y. C.; CHEN, Y. L.; WEI, H. N.; YANG, Y. W.; CHEN, Y. H. (2017). Risk and outbreak communication: lessons from Taiwan's experiences in the post-Sars era. **Health Security**, v. 15, n. 2, p. 165-169.
- HUANG, I. Y. F. Fighting Covid-19 through government initiatives and collaborative governance: the Taiwan experience. **Public Administration Review**, v. 80, n. 4, p. 665-670, 2020.
- IHME. **Brazil: Cumulative deaths**, 2021. Disponível em: <https://covid19.healthdata.org/brazil?view=cumulative-deaths&tab=trend>.
- IPEA. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: Propostas para o Aperfeiçoamento da Ação Pública**, Nota Técnica de 33 de Abril de 2020, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9839>.
- JEYANATHAN, M.; AFKHAMI, S.; SMAILL, F.; MILLER, M. S.; LICHTY, B. D.; XING, Z. Immunological considerations for Covid-19 vaccine strategies. **Nature Reviews Immunology**, v. 20, n. 10, p. 615-632, 2020.
- JIAN, S. W.; CHENG, H. Y.; HUANG, X. T.; LIU, D. P. Contact tracing with digital assistance in Taiwan's Covid-19 outbreak response. **International Journal of Infectious Diseases**, v. 101, p. 348-352, 2020.
- LIN, C.; BRAUND, W. E.; AUERBACH, J.; CHOU, J. H.; TENG, J. H.; TU, P.; MULLEN, J. Policy decisions and use of information technology to fight coronavirus disease, Taiwan. **Emerging Infectious Diseases**, v. 26, n. 7, p. 1506, 2020.
- LIN, C.; MULLEN, J.; BRAUND, W. E.; TU, P.; AUERBACH, J. Reopening safely: Lessons from Taiwan's Covid-19 response. **Journal of Global Health**, v. 10, n. 2, 2020.
- LIN, M. W.; CHENG, Y. Policy actions to alleviate psychosocial impacts of Covid-19 pandemic: Experiences from Taiwan. **Social Health and Behavior**, v. 3, n. 2, p. 72, 2020.
- MARTINEZ, Miguel A. B. Podem ser mais de 430 mil: Uma estimativa para mortes por covid-19 no Brasil além das oficialmente notificadas, **Jornal da USP**, 30/03/2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/podem-ser-mais-de-430-mil-uma-estimativa-para-mortes-por-covid-19-no-brasil-alem-das-oficialmente-notificadas/>.
- MELO DA SILVA, M. S.; MACHADO, J. O racismo estrutural no século XXI e suas raízes históricas. **Boletim de Políticas Públicas**, OIPP, n. 11, mar 2021. Disponível em: https://sites.usp.br/boletimoipp/wp-content/uploads/sites/823/2021/04/Boletim_OIPP_marco_2021.pdf#page=36
- OpenDataSUS. **SRAG 2021 – Banco de Dados de Síndrome Respiratória Aguda Grave – incluindo dados da Covid-19, Vigilância de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG)**, 2021. Disponível em: <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/bd-srag-2021>.

- PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Covid-19: Relatório Situacional de 29/05/2020**. 4^a ed. Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/PMSP_SMS_COVID19_Boletim%20Quinzenal_20200430.pdf.
- STEINBROOK, R. Contact tracing, testing, and control of Covid-19: learning from Taiwan. **Jama Internal Medicine**, v. 180, n. 9, p. 1163-1164, 2020.
- SUMMERS, J.; CHENG, H. Y.; LIN, H. H.; BARNARD, L. T.; KVALSVIG, A.; WILSON, N.; BAKER, M. G. Potential lessons from the Taiwan and New Zealand health responses to the Covid-19 pandemic. **The Lancet Regional Health-Western Pacific**, 100044, 2020.
- WHO, World Health Organization's Coronavirus (Covid-19). **Dashboard**, 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>.
- WORLDOMETERS. **Covid-19 Coronavirus pandemic**, 2021. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.



Capítulo 3

Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a pandemia de Covid-19³⁰

Incoordination and federative inequalities in Brazil with the Covid-19 pandemic

Descoordinación y desigualdades federativas en Brasil con la pandemia del Covid-19

Ursula Dias Peres, Fábio Pereira dos Santos, Cristiane Kerches da Silva Leite

Resumo

O Brasil é um país marcado por desigualdades regionais, econômicas e sociais históricas que, apesar da estrutura de coordenação federativa protagonizada pelo governo federal, nunca foram de fato enfrentadas. Essas desigualdades estruturais têm momentos de maior acirramento, em função de conjunturas críticas econômicas e fiscais. A pandemia da Covid-19 trouxe, desde o início de 2020, enormes desafios sanitários, sociais, econômicos e políticos para governos estaduais e municipais, debilitados pela aguda recessão de 2015 e 2016, pelo baixo crescimento dos anos seguintes e pela política federal de austeridade fiscal adotada desde então e recrudescida com a aprovação da emenda constitucional do teto de gastos em 2016. Este artigo busca mostrar que o enfrentamento da pandemia de Covid-19 durante o exercício de 2020 foi marcado pela descoordenação federativa vertical e horizontal, levando a resultados desiguais, insuficientes e ineficientes nas políticas de socorro fiscal aos governos estaduais. Para além da dimensão fiscal, também a gestão administrativa das políticas de saúde em resposta à pandemia foi afetada por descoordenação, em nível estadual e federal.

Palavras-chave: Pandemia de Covid-19; federalismo; desigualdade; governos estaduais.

Abstract

Brazil is a country marked by historical regional, economic and social inequalities that, despite the federative coordination structure led by federal government, have never actually been addressed. These structural inequalities have moments of greater intensification, due to critical economic and fiscal conjunctures. Since the beginning of 2020, the Covid-19 pandemic has brought enormous health, social, economic and political challenges to the state and municipal government, weakened by the acute recession of 2015 and 2016, the low growth of the following years and the federal fiscal austerity policy adopted since then erudite with the approval of the constitutional amendment of the spending ceiling in 2016. This article seeks to show that the confrontation of the Covid-19 pandemic during the 2020 fiscal year was marked by vertical and horizontal federative incoordination, leading to unequal, insufficient and inefficient results in fiscal relief policies to state governments. In addition to the fiscal dimension, the administrative management of health policies in response to the pandemic was also affected by incoordination at the state and federal level.

Keywords: Covid-19 pandemic; federalism; inequality; state governments.

³⁰ Trechos deste texto aparecem em: PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a Covid-19: análise da situação fiscal dos estados em 2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2021, no prelo.

Resumen

Brasil es un país marcado por desigualdades regionales, económicas y sociales históricas que, a pesar de la estructura de coordinación federativa liderada por el gobierno federal, nunca han sido abordadas. Estas desigualdades estructurales tienen momentos de mayor intensificación, debido a coyunturas económicas y fiscales críticas. Desde principios de 2020, una pandemia de covid-19 ha traído enormes desafíos sanitarios, sociales, económicos y políticos para los gobiernos estatales y municipales, debilitados por la aguda recesión de 2015 y 2016, el bajo crecimiento de los años siguientes, y la política federal de austeridad fiscal adoptada desde entonces con la aprobación de la enmienda constitucional al techo de gasto en 2016. Este artículo busca mostrar que la confrontación de la pandemia de Covid-19 durante el año fiscal 2020 estuvo marcada por la descoordinación federativa vertical y horizontal, lo que llevó a resultados desiguales, insuficientes e ineficientes en las políticas de alivio fiscal para los gobiernos estatales. Además de la dimensión fiscal, la gestión administrativa de las políticas de salud en respuesta a la pandemia también se vio afectada por la descoordinación a nivel estatal y federal.

Palabras clave: Pandemia de Covid-19; federalismo; desigualdad; gobiernos estatales.



1. Introdução

O federalismo brasileiro é marcado por intensas desigualdades econômicas e sociais, tanto entre estados como entre municípios. A partir da Constituição de 1988 começaram a ser enfrentados grandes desafios de coordenação das políticas sociais, buscando garantir diretrizes homogêneas e capilarização das políticas públicas no território, em contextos estaduais e locais díspares em termos de capacidades estatais. As diferentes experiências de coordenação de políticas em áreas como educação, saúde e assistência social avançaram na institucionalidade das políticas, mas não redundaram em superação das desigualdades. Ações para reduzir as disparidades regionais não tiveram efetividade que garantisse a equidade de oferta de políticas públicas nos diversos territórios (REZENDE, 2010; LOPREATO, 2018 e 2020).

Historicamente as marcas da institucionalização descoordenada e desigual das políticas sociais são claras, sobretudo quando se observa a lógica da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) que prevaleceu até a promulgação da Constituição de 1988: acesso aos serviços sociais fragmentados e emergenciais (MEDEIROS, 2001) condicionado à regulação trabalhista, com forte presença de empresas privadas. Segundo Draibe (1989), as bases institucionais e administrativas da seguridade social brasileira pré-1988 foram forjadas na centralização de competências no Executivo Federal no período de 1930 a 1943. Até fins dos anos 1980, constituiu-se no Brasil um Estado do Bem-estar Social “meritocrático-particularista-clientelista”, que institucionalizou e reforçou as desigualdades preexistentes (DRAIBE, 1989, *apud* MEDEIROS, 2001, p. 15).

A Constituição de 1988 instituiu a chave dos “direitos sociais universais e gratuitos”, tensionando as dinâmicas meritocráticas e particularistas anteriores. No entanto, em um primeiro momento, promoveu processo de descentralização administrativa denominado por Fagnani (1997) como “acelerado e caótico, eivado de vazios institucionais e superposições de funções”. Souza (2000) destaca a histórica falta de avaliação das capacidades de financiamento dos entes subnacionais, o que produziu uma oferta descentralizada sem condições de reduzir as desigualdades regionais.

A criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios é uma das iniciativas históricas mais relevantes na perspectiva de buscar, via federalismo fiscal, o equilíbrio e a equidade dessa oferta. No entanto, os critérios de distribuição desses fundos sempre deixaram a desejar em termos de priorizar os entes de menor potencial econômico (REZENDE, 2010). Por outro lado, o sistema tributário brasileiro, cujo principal tributo é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é fortemente estruturado pela tributação indireta e regressiva e convive ao longo de décadas com concentração de renda e riqueza nos estados das regiões Sul (S) e Sudeste (SE) (AFONSO *et al.*, 2018). E, ainda que tenha havido desconcentração dos fatos geradores desse imposto, fazendo com que a receita *per capita* das demais regiões, principalmente Centro-Oeste (CO) e Norte (N), aumentasse proporcionalmente nos últimos vinte anos, não se produziu equilíbrio arrecadatório entre os estados.

As dinâmicas de agendas nacionais tornaram mais conflituoso esse processo desde os anos 1990, na medida em que a expansão da descentralização das políticas sociais demandava aumento dos gastos sociais, de encontro à agenda macroeconômica de ajuste fiscal (FAGNANI, 1999). O histórico conflito entre essas duas lógicas perpassou os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff, mas entrou em nova fase a partir do golpe parlamentar de 2016, sobretudo com a aprovação da Emenda Constitucional do teto de gastos (EC/95), que busca reduzir o tamanho do Estado brasileiro (PERES; SANTOS, 2016), na esteira da agenda da “Ponte para o Futuro” sob Temer (MARIANO, 2017; LEITE; FONSECA, 2018; PINHO, 2021). Em Bolsonaro, sob o comando de Paulo Guedes, aprofundou-se a perspectiva de política econômica baseada na austeridade fiscal (GARCIA, 2019). Segundo Rossi *et al.* (2019), trata-se de um projeto de austeridade fiscal de longo prazo, coroado pela EC 95.

Durante a pandemia da Covid-19, as desigualdades entre estados tornaram-se ainda mais evidentes no enfrentamento das necessidades de atendimento da população por meio das políticas de saúde e assistência social. Escolhas políticas deliberadas do governo federal desarticularam estruturas de coordenação anteriores, não promoveram a coordenação federativa extraordinária necessária e tentaram restringir o aumento de gastos sociais como reação à crise sanitária (LIMA *et al.*, 2020). Em função da pressão da sociedade e dos governos locais, o Congresso Nacional aprovou e o governo federal foi obrigado a executar um socorro fiscal a estados e municípios em 2020. Esse socorro, no entanto, incorporou critérios de transferência de recursos que reproduzem as desigualdades horizontais e verticais do nosso federalismo. No início de 2021 foi promulgada a Emenda Constitucional 109, que constitucionaliza dispositivos de ajuste fiscal e restringe o gasto federal com o auxílio emergencial.

O objetivo deste texto é mapear fatores que caracterizam o processo de descoordenação federativa a partir da pandemia de Covid-19. Do ponto de vista fiscal, o objetivo é analisar o socorro da União aos Estados e Distrito Federal (DF) em 2020 e as consequências deste em termos de desigualdade distributiva no federalismo fiscal brasileiro, das próprias relações federativas, e as perspectivas e possibilidades de redução dessa desigualdade a partir do segundo ano da pandemia. Do ponto de vista das estruturas administrativas e das políticas, o propósito é sistematizar, com base em trabalhos recentes, a variabilidade de respostas de políticas estaduais e municipais à pandemia de Covid-19.

Na ocasião da pandemia, momento em que o papel coordenador do governo federal seria estratégico, este se mostrou omissivo e teve ações deliberadas de desarticulação da força-tarefa federativa contra a pandemia (ASANO *et al.*, 2021; LIMA *et al.*, 2020).

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões e considerações finais. A primeira seção apresenta alguns elementos constitutivos do federalismo fiscal brasileiro e seus níveis de desigualdade entre estados. A segunda seção trata do contexto da pandemia da Covid-19 e da necessidade do socorro fiscal da União, tendo em vista os impactos da pandemia na arrecadação e nas despesas estaduais. Já na

terceira seção são analisados dados de receita e despesa dos estados e do DF no exercício de 2020, apontando a ausência de coordenação federativa na transferência de recursos da União. A última seção discorre sobre a hipótese da descoordenação federativa na pandemia de Covid-19, destacando os problemas de ação coletiva que surgiram com a grande heterogeneidade, assimetria e competição entre os entes federados, sobretudo os governos estaduais, que preponderaram no quadro de respostas governamentais nesse contexto de crise sanitária. A análise é baseada em trabalhos acadêmicos recém-publicados (ABRUCIO *et al.*, 2020; LIMA *et al.*, 2020; SCHAEFER *et al.*, 2020; PEREIRA *et al.*, 2020). As conclusões deste artigo ressaltam que as medidas adotadas para enfrentamento da pandemia em 2020 mostram a persistência e reforço do padrão de desigualdade que marcam nosso federalismo.

2. Federalismo fiscal e desigualdades estaduais no Brasil

Segundo Lopreato (2020, p. 4), o federalismo brasileiro tal como pactuado na Constituição de 1891 tem raízes históricas na concepção do pacto imperial. Implicava uma troca entre governo central e elites provinciais preocupadas em manter seu poder de influência local. Os governadores eleitos reforçavam o poder das oligarquias locais referendando as diferenças regionais. Esse arranjo era favorável tanto às unidades ricas — São Paulo e Minas Gerais — como às elites ricas nas unidades mais pobres, mantendo uma dupla desigualdade: regional e de classe.

Na ditadura Vargasista, há uma centralização de poderes que submete os governadores a regras definidas centralmente, mas não há uma coordenação clara para a definição de padrões de políticas sociais. Com a queda de Vargas, o regime democrático recoloca os governadores como representantes dos interesses locais, alterando os canais de negociação, mas deixando intacto o modelo federal de negociar acordos e verbas em troca de apoios.

Esse arranjo preservou o poder de barganha federal nas diferentes arenas decisórias, uma vez que se tornou o caminho pelo qual a União ordenava o convívio de unidades desiguais, com interesses distintos, de modo a sustentar o balanço político entre a região industrializada e as demandas de unidades periféricas e de setores rurais.

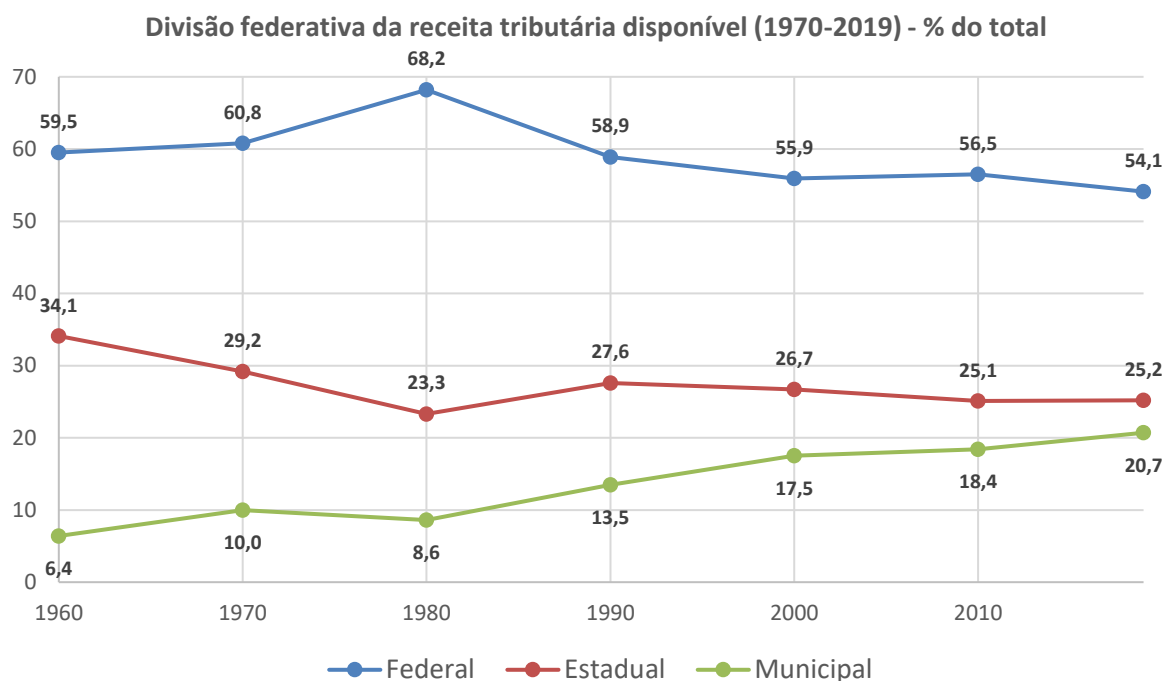
Alteração maior na estrutura do modelo federativo e na partilha tributária viria com os governos militares, que centralizaram o poder político e os tributos na União, mas ao mesmo tempo criaram fontes específicas para apoiar estados do Norte e Nordeste, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente) como forma de equalização fiscal. A forma de cálculo do FPE e do FPM nunca permitiu, entretanto, uma equalização fiscal de fato. O desenvolvimento econômico concentrado em algumas regiões do país, associado à fragilidade de nosso federalismo fiscal, manteve nossa estrutura permanentemente desigual em termos econômicos e fiscais (Rezende, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 é um novo momento de ajuste federativo. No período de redemocratização os governadores eleitos estão empoderados e buscam a descentralização política, tributária e fiscal. A CF de 1988 propicia essa mudança. Porém, ao longo dos anos 1990, em paralelo às medidas de estabilização monetária, o governo federal iniciou o movimento *ad hoc* de redesenho das relações fiscais intergovernamentais, em um momento em que os estados se enfraqueceram politicamente em parte devido ao quadro de crise financeira em que se encontravam (PERES; SANTOS, 2020, p. 2; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2005). Esse movimento permite, por meio da elevação da carga tributária federal com a criação e o aumento de alíquotas das contribuições sociais, não partilhadas com estados e municípios, uma diminuição do ritmo da descentralização financeira que seria possível prever com a nova Constituição, penalizando principalmente os entes estaduais.

É importante notar que, diferentemente da receita arrecadada, que se manteve mais elevada para a participação da União, na receita disponível (que exclui as transferências constitucionais aos demais entes), apresentada no gráfico 1 a seguir, a participação da União diminuiu entre a década de 1980 e 1990 e depois seguiu com pequena queda até 2019. Houve importante aumento da receita disponível dos municípios no mesmo período e, no caso dos estados, após aumento na década de 1980, voltaram a ter redução de receitas disponíveis dos anos 1990 até 2019.



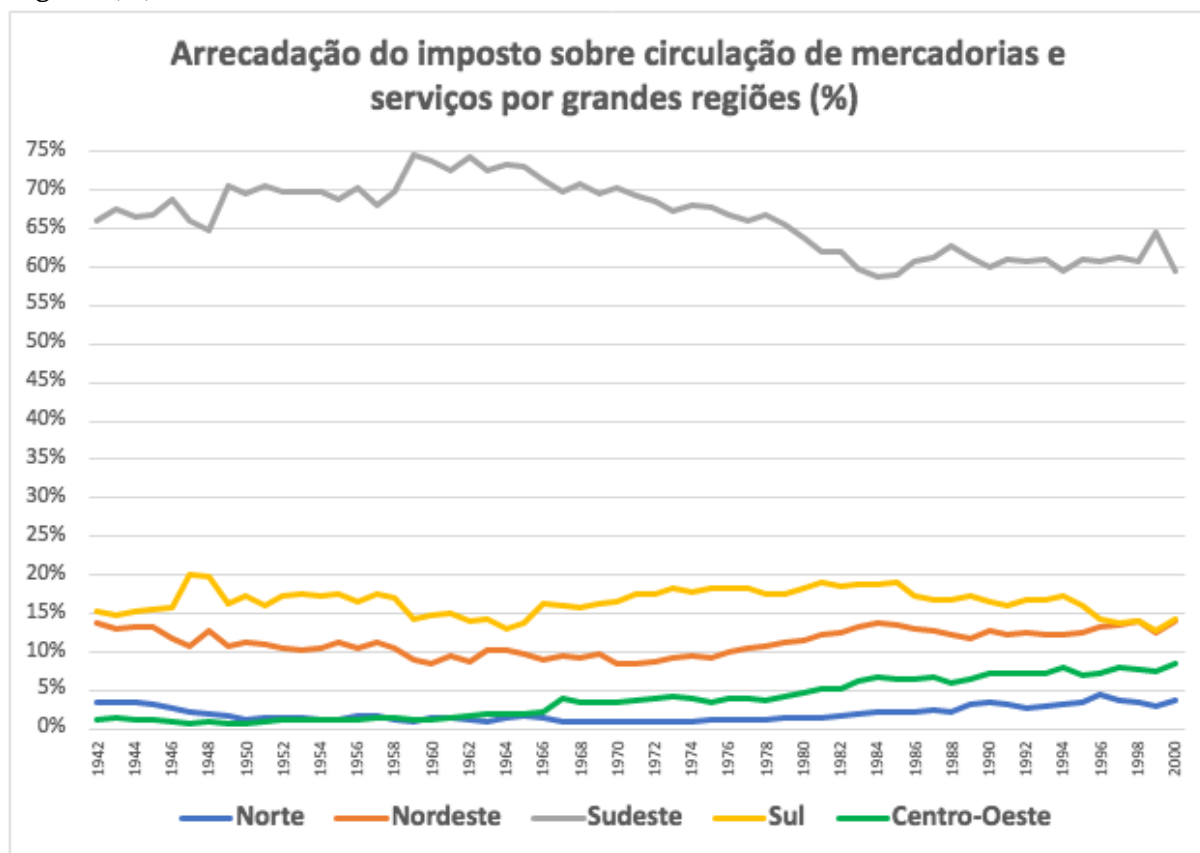
Gráfico 1 – Divisão federativa da receita tributária disponível



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de Afonso (2017 e 2019).
<https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>

Ao lado de um quadro de expressiva desigualdade tributária vertical entre União, estados e municípios, é certo também que o Brasil apresenta elevada concentração de desenvolvimento econômico em alguns estados do Sul e Sudeste e maior dependência de transferências federais nos estados do Norte e Nordeste. O gráfico a seguir mostra a desigualdade na arrecadação do ICMS por região do país entre os anos 1940 e 2000.

Gráfico 2 — Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços por regiões (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas_publicas/fp06_icmsregioes.xls

É possível destacar no gráfico duas questões importantes: 1) ao longo de décadas a região Sudeste segue concentrando a arrecadação desse imposto; 2) há uma mudança nessa curva entre meados dos anos 1960 e meados dos anos 1980, com redução da participação do Sudeste e aumento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Apesar dessas mudanças, a ausência de coordenação federativa não permitiu uma maior equalização fiscal entre estados (REZENDE, 2010). E menos ainda a construção de reforma modernizadora do ICMS, que desde o final dos anos 1980 experimenta perda de potencial de arrecadação com as mudanças da indústria no Brasil e no mundo (AFONSO *et al.*, 2018).

A situação atual é ainda marcada por uma grande diferença no valor da arrecadação *per capita* do Sudeste em relação às demais regiões, fato que não é compensado pelas transferências do FPE (REZENDE, 2010; AFONSO, 2009 e 2016; LOPREATO, 2020).

Essa heterogeneidade econômica e tributária implica uma desigualdade na oferta de serviços públicos pelos diferentes estados brasileiros. No período de 2000 a 2012 houve alguma convergência entre estados com maior e menor produto *per capita*. Esse pro-

cesso foi impulsionado tanto pelo crescimento econômico nacional quanto pelas modificações na estrutura de cobrança do ICMS. A recessão iniciada em 2015 reduziu parcialmente esse processo.

A tabela 1 deixa mais evidente a variação recente entre as diferentes regiões brasileiras quando se considera a receita tributária. Percebe-se que houve um crescimento relativo das diferentes regiões *vis-à-vis* à região Sudeste.

Tabela 1 — Receitas tributárias das regiões do Brasil (2005 e 2019)

Regiões	Ano		Variação 2019/2005
	2005	2019	
CENTRO-OESTE	R\$2.559,37	R\$4.867,52	90,2%
NORDESTE	R\$1.018,30	R\$1.919,64	88,5%
NORTE	R\$1.345,31	R\$2.345,08	74,3%
SUDESTE	R\$2.604,83	R\$3.684,73	41,5%
SUL	R\$2.271,93	R\$3.870,92	70,4%
MÉDIA NACIONAL	R\$2.012,89	R\$3.205,20	59,2%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi. Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência: dezembro de 2020

Essa relativa desconcentração de receitas no território nacional, segundo Afonso *et al.* (2018), foi em boa parte causada pelas mudanças regulatórias pelas quais passou o ICMS. A oscilação e a queda de receitas dos estados desde 2015 fizeram com que, em 2020, quando teve início a pandemia da Covid-19, os estados estivessem ainda fragilizados pela recessão, sem ter recobrado a potencialidade de sua arrecadação. Por outro lado, são justamente os estados que, em conjunto com os municípios, operam as políticas de saúde fundamentais para garantia de acolhimento da população nessa situação de calamidade sanitária.

3. A fragilidade fiscal dos entes subnacionais e o enfrentamento da pandemia: o socorro fiscal da União

A fragilidade e a desigualdade fiscal dos estados, apresentadas na seção anterior, colocaram um enorme desafio no enfrentamento da pandemia: garantir o atendimento a toda a população brasileira de forma efetiva e equânime, independente do território e de suas condições prévias. E a única possibilidade de financiar essas ações seria com o socorro fiscal da União, visto que só o governo federal tem instrumentos e legitimidade para suportar o ônus fiscal de uma catástrofe dessa magnitude e precisava fazê-lo para evitar um agravamento ainda maior da crise.

Diante dessa circunstância, cresceu o espaço para o exercício do papel do governo federal na coordenação fiscal da crise. Para executar esse papel, a União foi amparada pelo reconhecimento do estado de calamidade pública (previsto na Lei Complementar

101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 65), que lhe possibilita flexibilidade na geração de despesas não previstas na lei orçamentária. Além disso, o governo federal foi autorizado pelo Supremo Tribunal Federal a emitir títulos da dívida pública para pagamento de despesas correntes, isto é, o cumprimento da regra de ouro do orçamento (regra constitucional que obriga que as receitas obtidas com emissão de títulos públicos só possam ser usadas para despesas de capital) foi suspenso. Havia, portanto, desde o início do exercício fiscal de 2020, sustentação legal para o governo federal aumentar o endividamento público, como realizado por diferentes países (FMI, 2020). Apesar dessas possibilidades, o governo federal se recusou a agir e apenas o fez quando, após muita pressão da sociedade civil e dos entes subnacionais, o Congresso aprovou, em fins de maio de 2020, o socorro fiscal aos estados e municípios.

O governo federal tentou se contrapor à adoção de várias medidas de mitigação dos danos causados pela Covid-19, como o auxílio emergencial e o auxílio financeiro aos estados e municípios. O Congresso Nacional terminou por aprovar leis que asseguraram recursos financeiros tanto para o auxílio emergencial às pessoas que perderam renda quanto para o auxílio aos estados e municípios, que corriam o risco de não conseguirem financiar as medidas contra a Covid-19 e mesmo a manutenção de serviços públicos essenciais. Foram destinados cerca de R\$ 600 bilhões em gastos federais para enfrentamento à pandemia, executados, porém, sem qualquer coordenação nacional efetiva.

A seguir, analisamos o comportamento das receitas e despesas dos estados e do DF na alocação do gasto público nas principais políticas públicas e comparamos o comportamento fiscal desses entes em 2020 com o exercício de 2019. Em relação às despesas, analisamos de forma mais detida as áreas de saúde e educação.

Em março de 2020, com a pandemia e a redução da atividade econômica em curso, os estados e municípios, que já experimentavam um desempenho fiscal fraco desde 2014, passaram a ser ameaçados por uma abrupta queda de receita. Diferentes organizações e centros de pesquisa previram quedas de 15 a 20% na arrecadação dos impostos sobre consumo e serviços. Diante dessa situação, o Congresso Nacional aprovou em maio do ano passado um socorro fiscal da União para cobrir perdas arrecadatórias dos estados e municípios e, assim, fazer frente ao crescimento emergencial das despesas de saúde e à manutenção do nível de atendimento das outras políticas públicas.

A regra aprovada para o socorro fiscal foi consolidada na Lei Complementar 173/2000 e previu transferência de R\$ 60,15 bilhões aos entes subnacionais. Também foram aprovadas medidas de manutenção dos níveis de transferência dos fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente) no valor de até R\$ 16 bilhões, e liberados recursos federais para transferências à cultura, além de recursos para o Ministério da Saúde e outros ministérios. A legislação permitiu ainda a suspensão do pagamento de dívidas dos estados e municípios com a União e os bancos públicos e multilaterais.

O socorro fiscal aprovado não vinculou os repasses à perda de arrecadação de cada ente. A regra aprovada definiu transferir 4 (quatro) parcelas fixas a estados e municípios

entre junho e setembro de 2020, o que produziu um descasamento entre perdas de arrecadação e transferências recebidas. Alguns estados receberam repasses mesmo tendo ganhos arrecadatórios em 2020.

4. A execução orçamentária dos estados na pandemia: frustrando expectativas

Para a análise presente nesta seção, foram tratados dados dos Relatórios de Execução Orçamentária dos Estados dos anos de 2019 e 2020, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro — Siconfi (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), bem como dados do Portal Tesouro Nacional Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>), no qual estão identificados os valores de transferências realizadas aos estados em função da Lei 173/2020, citada na seção anterior, bem como outras transferências realizadas para o enfrentamento da Covid-19. Os dados comparados referem-se ao valor consolidado da execução orçamentária das receitas correntes e das despesas por função e subfunção orçamentária de cada estado e do DF, com valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

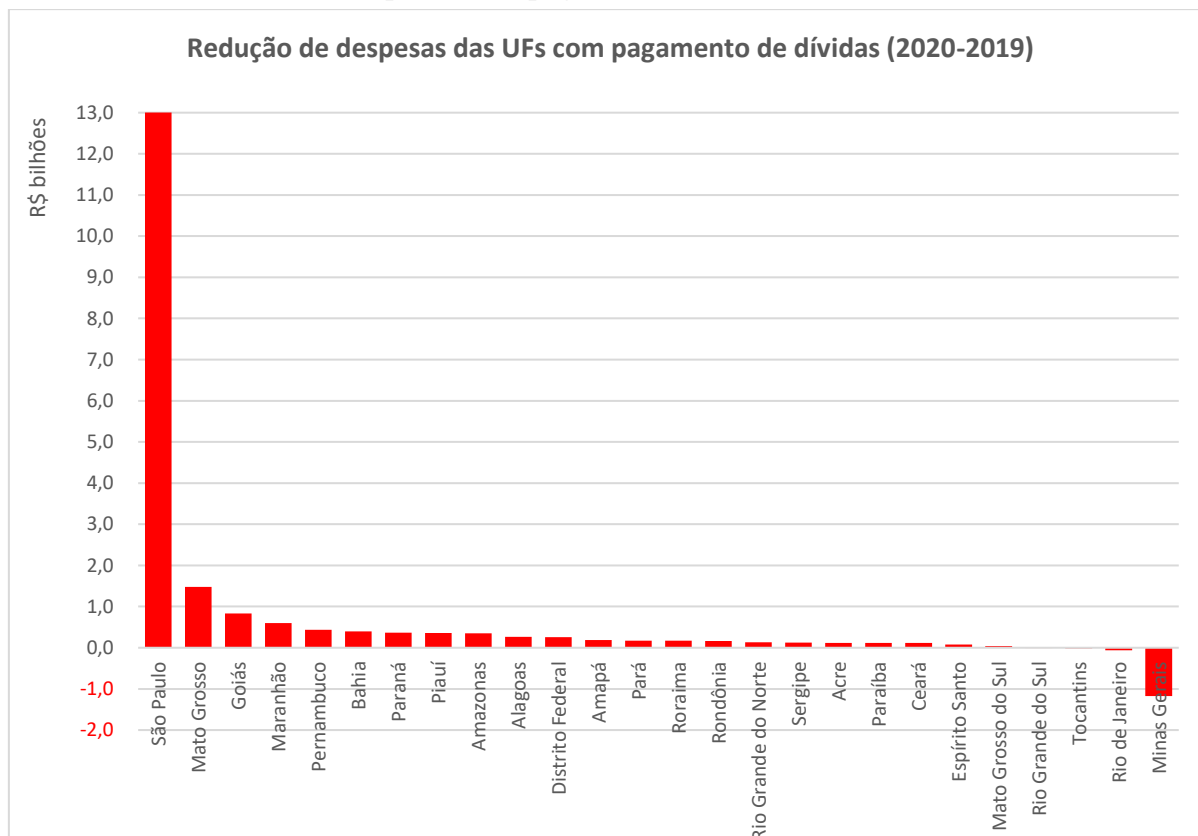
Ao contrário do que se esperava, não houve a perda arrecadatória dos estados anunciada no início de 2020. As perdas, quando ocorreram, foram pequenas, a maioria dos estados teve ganhos reais de arrecadação. Apenas cinco estados tiveram perdas de receita, descontada a inflação. Os recursos repassados pela União superaram as perdas de ICMS dos estados e do DF. O volume total da receita corrente líquida dos estados teve crescimento real de 2,4% em 2020 quando comparado a 2019. É importante destacar o papel do socorro fiscal da União nesse balanço. As transferências federais cresceram 97,5% em relação a 2019. Desse montante, R\$ 45,4 bilhões tiveram origem na LC 173/2020 e em outras medidas de socorro relacionadas com a queda de receita provocada pela Covid-19. Em média houve uma perda real de 2,1% na receita dos estados com ICMS, ainda que doze estados tenham registrado ganhos reais.

Três situações podem ser realçadas: i) equilíbrio de arrecadação para os estados que tiveram perda de impostos, em especial do ICMS; ii) estados que apresentaram ganhos reais com ICMS tiveram um crescimento elevado de arrecadação em relação a 2019; iii) estados beneficiados pela suspensão do pagamento da dívida contratual com a União. Em relação ao ICMS, esse comportamento melhor que o esperado se deu muito provavelmente graças ao auxílio emergencial (SANCHES *et al.*, 2021), que permitiu a manutenção do consumo das famílias.

Apesar do crescimento das receitas, houve redução real de 3,5% na despesa de estados e do DF em 2020 em relação a 2019. A variação entre os estados foi muito ampla em torno desse número. Enquanto a maioria teve pequenos aumentos ou redução nas despesas, chama a atenção o desempenho de São Paulo, Piauí, Paraná e Mato Grosso, que reduziram suas despesas em mais de 5%. Por outro lado, Pará, Alagoas e Rondônia tiveram aumento superior a 5% em suas despesas. Os desempenhos extremos foram o Paraná, com queda de mais de 16%, e o Pará, com aumento de quase 11%.

Em relação ao terceiro aspecto, isto é, a suspensão dos pagamentos de dívida dos estados com a União, observa-se a enorme desigualdade da medida, resultando em ganhos de disponibilidade de recursos muito expressivos para alguns estados e efeitos desprezíveis para a maior parte.

Gráfico 3 – Redução das despesas com pagamento de dívidas



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência: dezembro de 2020

Já o quadro de despesas por função orçamentária mostra grande variação entre as finalidades de gasto, com aumento importante em saúde, transportes, urbanismo, assistência social e cultura. Previdência social, função que responde por quase 25% dos gastos dos estados, cresceu 3,6% em termos reais. Ao mesmo tempo, caíram de forma destacada os gastos com educação, ciência e tecnologia e direitos da cidadania e encargos especiais, além de outras funções de menor peso na despesa total.

Tabela 2 – Despesas empenhadas por função e por UF (2019-2020) – R\$ milhões

Função	2019	2020	VAR. %	UF	2019	2020	VAR. %
Previdência Social	179.358	185.902	3,6%	SP	188.248	175.352	-6,9%
				M			
Saúde	110.233	122.437	11,1%	G	94.996	94.430	-0,6%
Educação	124.582	113.199	-9,1%	RJ	62.129	59.897	-3,6%
Segurança Pública	86.706	84.232	-2,9%	RS	49.864	47.846	-4,0%
Encargos Especiais	112.722	81.528	-27,7%	PR	52.523	44.044	-16,1%
Judiciária	46.549	43.931	-5,6%	BA	40.714	39.696	-2,5%
Administração	34.055	33.302	-2,2%	PE	28.075	27.889	-0,7%
Transporte	23.678	25.251	6,6%	GO	28.650	27.441	-4,2%
Essencial à Justiça	22.543	21.972	-2,5%	CE	27.348	26.915	-1,6%
Legislativa	17.801	17.564	-1,3%	SC	27.287	26.426	-3,2%
Direitos da Cidadania	14.243	12.989	-8,8%	PA	22.046	24.439	10,9%
Agricultura	7.112	6.884	-3,2%	DF	23.975	23.422	-2,3%
Assistência Social	5.615	6.597	17,5%	MT	19.167	18.138	-5,4%
Urbanismo	4.945	5.891	19,1%	MA	16.747	16.774	0,2%
Gestão Ambiental	4.564	4.464	-2,2%	AM	16.379	16.769	2,4%
Cultura	2.482	3.592	44,7%	ES	14.495	15.175	4,7%
Ciência e Tecnologia	3.818	3.470	-9,1%	MS	13.281	13.267	-0,1%
Saneamento	2.256	2.265	0,4%	RN	12.366	11.840	-4,3%
Comércio e Serviços	2.116	1.992	-5,8%	PI	12.228	11.123	-9,0%
Habitação	1.646	1.669	1,4%	PB	10.677	10.386	-2,7%
Comunicações	769	1.013	31,8%	AL	9.151	9.770	6,8%
Trabalho	978	821	-16,0%	TO	8.892	9.209	3,6%
Desporto e Lazer	978	704	-27,9%	SE	9.202	9.074	-1,4%
Indústria	924	657	-28,9%	RO	7.607	8.049	5,8%
Organização Agrária	219	196	-10,7%	AC	6.343	6.420	1,2%
Energia	122	144	17,5%	AP	4.916	5.111	4,0%
Relações Exteriores	0	0		RR	3.713	3.768	1,5%
TOTAL	811.015	782.669	-3,5%		811.015	782.669	-3,5%

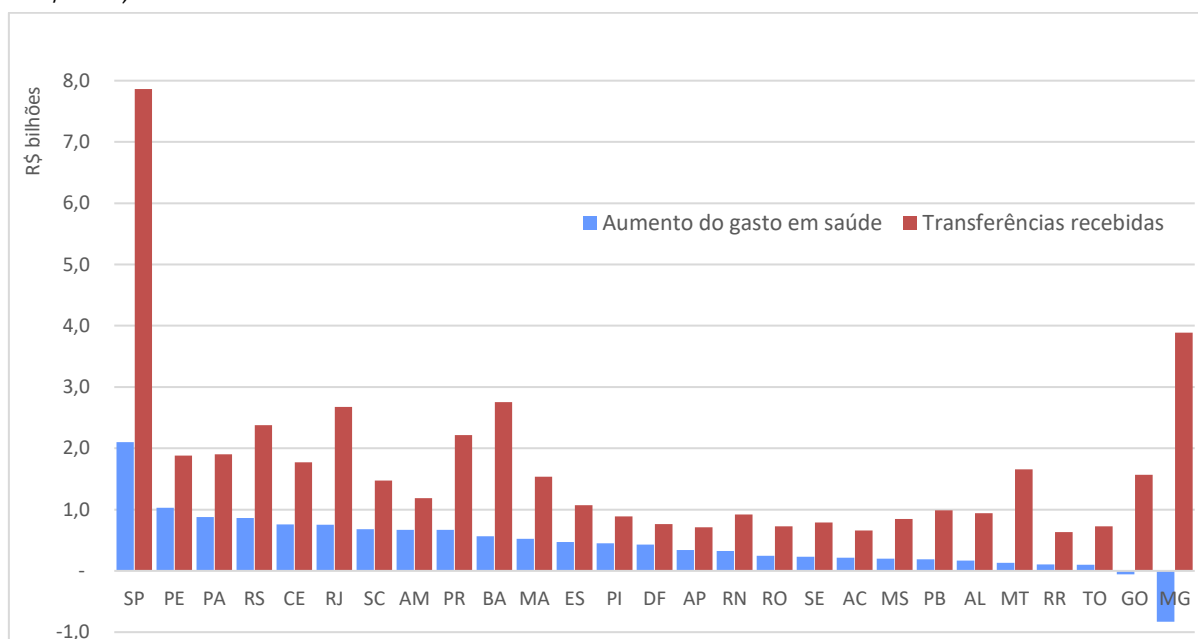
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência: dezembro de 2020

Dada sua relevância neste momento pandêmico, é importante salientar os gastos nas funções Saúde e Educação:

4.1. Despesas com Saúde

A média de gastos empenhados com a função Saúde em 2020 foi 11,1% maior do que o executado em 2019. Esse aumento é mais do que esperado em razão da pandemia, e é importante destacar que em quase todos os estados o maior crescimento se deu na subfunção Administração Hospitalar. Apesar disso, chama a atenção o descasamento desse aumento com o recebimento das transferências da União em função da Covid-19.

Gráfico 4 — Aumento do gasto em Saúde e transferências recebidas pelas UFs (LC 173/2020).



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência: dezembro de 2020

O gráfico 4 não permite identificar uma relação clara e coordenada entre o recebimento das transferências e o gasto incremental em saúde. Obviamente, as transferências foram utilizadas em parte para gastos em saúde, mas também para a manutenção de outras políticas públicas dos estados, visto que era preciso financiá-las. Ainda assim, como o foco principal era o controle da pandemia, esperava-se uma relação mais diretamente proporcional entre as transferências recebidas e o aumento do gasto em saúde. Há estados em que o aumento do gasto em saúde representou cerca de 50% das transferências recebidas. Em outros, esse percentual foi ínfimo ou até negativo, mesmo tendo recebido transferências expressivas.

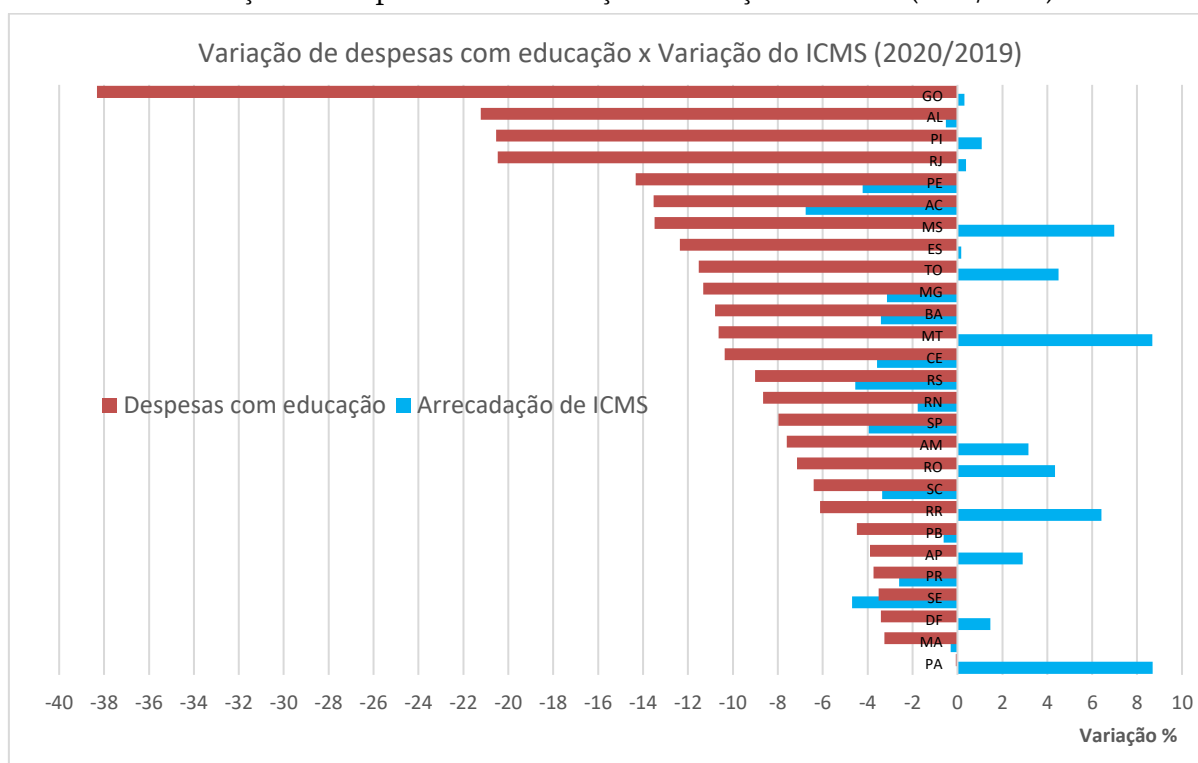
4.2. Despesas com Educação

Já em relação à função Educação, a tabela 3, apresentada anteriormente, mostrou uma redução real média de 9% nos gastos em educação dos estados em 2020, ante 2019. A queda parece estar associada a três fatores: i) o fechamento das escolas, o que levou à economia com alguns serviços; ii) a vedação a reajustes de salários e benefícios; e iii) a redução de receitas de impostos que, ao serem compensadas por transferências da

União, perdem a vinculação que obriga à aplicação de 25% dessas receitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Como visto anteriormente, a redução de receitas foi menor que o esperado. Utilizando o ICMS como indicador da arrecadação de impostos dos estados, vê-se que as despesas com educação caíram mais que a receita com impostos, conforme aponta o gráfico a seguir. A redução superou 20% em Goiás, Alagoas, Rio de Janeiro e Piauí. Mesmo estados como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Roraima, que tiveram ganho expressivo de ICMS, reduziram bastante os gastos em educação.³¹

Gráfico 5 – Variação de despesas com Educação x variação do ICMS (2020/2019)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME

O gráfico 5 mostra que muitos estados seguraram despesas com educação e não se prepararam para o ensino remoto. Quando ficou claro, no segundo semestre de 2020, que os impostos estaduais não cairiam como projetado, não tiveram capacidade de executar as despesas desse exercício fiscal. Falhas de planejamento que continuam a comprometer a retomada do ensino com segurança em 2021.

5. Descoordenação federativa e variabilidade de políticas na pandemia

A crise do pacto federativo brasileiro não se dá em um momento histórico simples, rotineiro. Dada a complexidade do processo, relações federativas cooperativas e coordenadas, cujos princípios estão previstos no artigo 23 da Constituição Federal de 1988,

³¹ Parte da queda de gastos pode ser devida a mudanças de classificação orçamentária nas despesas com Previdência Social do pessoal da educação.

seriam essenciais para organizar o enfrentamento da pandemia, articulando uma “força-tarefa” que envolvesse todos os governos subnacionais, liderados pelo governo federal. No entanto, a análise dos dados fiscais corrobora a hipótese da descoordenação federativa na pandemia de Covid-19, na qual o governo federal não exerceu seu papel político, amparado juridicamente, de financiador de última instância das contas públicas federativas e de articulador de medidas de enfrentamento à pandemia. Essa omissão se deu justamente quando, no contexto internacional, as respostas governamentais eram proativas, coordenadas e de ampliação do gasto público para financiar as medidas emergenciais. Saímos de um quadro de “federalismo cooperativo” (com todas as dissonâncias e incompletudes desse processo) para uma situação de relações federativas altamente conflituosas e beligerantes, mediadas pelo Supremo Tribunal Federal, que foi obrigado a agir para mitigar os problemas de ação coletiva que surgiram com as omissões do governo federal (ASANO; VENTURA *et al.*, 2021; LEITE e CONCI, 2020).

O resultado desse processo de convergência da agenda de austeridade fiscal e da gestão da pandemia sob Bolsonaro é a grande heterogeneidade, assimetria e disparidades entre os entes federados, verificáveis no quadro de respostas governamentais desde o início da crise sanitária (ABRUCIO *et al.*, 2020; LIMA *et al.*, 2020; SCHAEFER *et al.*, 2020; PEREIRA *et al.*, 2020, LUI *et al.*, 2021).

O estudo de Pereira *et al.* (2020) mostra o ativismo dos governadores no processo de regulamentação das medidas não farmacológicas (LUI *et al.*, 2021), as chamadas “medidas de distanciamento social”, no início da pandemia.

A análise de 134 normativas entre março e abril de 2020 mostra as diferenças nas políticas de distanciamento social por unidade da federação, identificando três categorias:



Quadro 1 – Categorias de políticas estaduais de distanciamento social

Categorias	Estado
“Política branda”: - políticas pouco detalhadas; - baixo nível de restrição; - mantiveram a mesma orientação durante março e abril de 2020; - suspensão das atividades educacionais e proibição de atividades com aglomerações de pessoas.	MS, TO e BA
“Política rigorosa”: - políticas brandas iniciais; - suspensão ou restrição ao comércio local, predominando o fechamento de centros comerciais e limitações do funcionamento de restaurante e bares; - fechamento de academias e centros estéticos; - detalhamento das atividades, locais e serviços com potencial de provocar aglomeração de pessoas; deveriam ser limitados ou proibidos (atividades religiosas presenciais, eventos culturais, entre outros).	SP, AM, RR, AC, AL, MG, PA, CE, RN, PE, PR, ES, SE, PB, PI e MA.
“Política rigorosa com tendência à flexibilização”: estados cujos primeiros decretos apresentaram natureza bastante restritiva, mas que passaram a permitir, a partir do final do mês de março, o funcionamento de estabelecimentos ou de serviços antes proibidos.	AP, MT, RO, GO, DF, RJ, RS e SC

Elaboração dos autores, com base em Pereira *et al.* (2020)

Estudos com foco no Plano Nacional de Imunização Covid-19 também mostram grande variabilidade subnacional, sobretudo em contraste com o bom desempenho dos Planos Nacionais de Imunização (PNI) implementados anteriormente no mesmo sistema de saúde (TEMPORÃO, 2003; DOMINGUES *et al.*, 2020). Segundo Schaefer *et al.* (2020), a variabilidade do processo de vacinação nas instâncias subnacionais é diretamente relacionada à atuação do governo federal na gestão do PNI Covid-19. Dois aspectos se destacam: a omissão do governo federal nas tratativas internacionais da compra das vacinas em 2020 e a falta de critérios nacionais sobre a distribuição da vacina em um cenário de escassez do produto. Esses dois elementos produziram um forte descompasso entre as diferentes realidades municipais, que passaram a ter ritmos e regras distintos de vacinação, inclusive critérios diversos de prioridade (SCHAEFER *et al.*, 2020), causando uma primeira ruptura na estrutura nacional do PNI, na qual a compra da vacina e a definição da política de vacinação cabem ao Ministério da Saúde (DOMINGUEZ, 2021).

O descompasso e o desalinhamento da gestão da vacina no território evidenciam e provocam piora nas desigualdades federativas. Estudo de Leite e Meirelles (2021) indica que os piores desempenhos na implementação do PNI Covid-19 na RMSP (medidos pelo número de imunizantes recebidos nos municípios, percentual de doses aplicadas dos

imunizantes e percentuais da população vacinada)³² referem-se a municípios mais vulneráveis ou que se enquadram em piores condições no *ranking* do IPRS/2018 (Índice Paulista de Responsabilidade Social), sobretudo se analisada a dimensão riqueza.

6. Considerações finais

O federalismo brasileiro é marcado por diferenças econômicas, sociais e institucionais (SEGATTO; ABRUCIO, 2018). Apesar de várias ações de indução e coordenação federal para buscar padrões mínimos de oferta em diferentes políticas públicas e maior equalização fiscal entre estados, não se conseguiu até hoje resolver satisfatoriamente as diferenças de capacidade econômica e financeira entre esses entes da federação.

A organização do SUS ao longo dos anos 1980 permitiu ampliar o acesso a serviços de saúde para toda a população brasileira, independente de seu território de origem (ARRETCHE, 2018). Na educação básica, de responsabilidade dos estados, as políticas de redistribuição de recursos via fundos, como o Fundef e Fundeb, permitiram a universalização do acesso ao ensino fundamental e reduziram a desigualdade de valores aluno/ano entre os diferentes estados (PERES; CAPUCHINHO, 2020). Apesar dessa construção coordenada pela União para o aprimoramento da educação e da saúde públicas, dos anos 1990 até meados da década passada, vivemos nos anos recentes uma crise de coordenação federativa cujo ápice se deu em 2020, com a chegada da pandemia da Covid-19. A literatura tem denominado esse processo de “descoordenação federativa” (ABRUCIO *et al.*, 2020; LIMA *et al.*, 2020).

Os dados apresentados neste artigo mostram que as medidas de socorro federal aos estados não resultaram em equidade entre as unidades estaduais da federação. A aprovação da Lei Complementar 173/2020 pelo Congresso Nacional e a ação do executivo federal não seguiram um critério claro e objetivo de atendimento prioritário e equalização fiscal dos estados que tivessem maior perda de recursos ou menor receita disponível para enfrentar a crise. Medidas necessárias, como as transferências federais extraordinárias realizadas em 2020, em conjunto com as medidas de suspensão de pagamento de dívidas, não resultaram em equilíbrio na possibilidade de enfrentamento à pandemia.

Os dados de receitas e despesas analisados (exercícios de 2019 e 2020) indicam que não basta haver transferência de recursos da União para estados (e DF) se não existir uma coordenação de quanto transferir e sobre a utilização desses recursos. Alguns estados receberam recursos federais mesmo com ganhos significativos de ICMS. Outros foram desproporcionalmente beneficiados com as medidas de suspensão de pagamento das dívidas. Além disso, não houve um mecanismo de controle/indução para ação mais específica nas áreas de saúde e educação. A transferência de recursos federais ocorreu de forma descoordenada e não garantiu uma ação equilibrada dos estados nas áreas de saúde e educação.

³² Ver: Vacinômetro, no site *Vacinajá*.

O comportamento distinto do esperado para a arrecadação dos estados e do DF se deu em grande medida em função do auxílio emergencial pago em 2020, que impulsionou o ICMS e impediu que houvesse maiores perdas para os estados. Essa condição, aliada ao recebimento dos recursos da União, deveria ter permitido o planejamento dos estados para o enfrentamento sistemático da pandemia, seja na assistência hospitalar e epidemiológica, seja na estruturação das políticas de educação básica, para o ensino remoto e para o atendimento com segurança nas escolas públicas quando possível, dentre outras políticas fundamentais.

Como não houve a criação de mecanismos indutores específicos para essas políticas, não foi possível garantir que todos os estados mantivessem o investimento mínimo de recursos, nem que tivessem uma ação coordenada garantindo equidade de tratamento à população nos diferentes territórios nacionais. O quadro de descoordenação federativa provocado pelas omissões da União em vários níveis gerou uma situação esdrúxula: condições de exercício de autonomia política e administrativa dos entes subnacionais (que organizaram ações coletivas sem a participação do governo federal na organização das respostas à pandemia, por exemplo), mas fragilizados do ponto de vista financeiro, conforme apresentado neste texto.

Somam-se a isso consequências perversas em termos da lógica de ação coletiva: cenário de variabilidade, heterogeneidade e discrepâncias, tanto na implementação do PNI Covid-19 em estados e municípios, como na implementação de medidas de distanciamento social e bloqueio de atividades. Sem a produção de respostas governamentais capazes de dar conta do imenso desafio que a pandemia impõe, o cenário é de acentuação das desigualdades multidimensionais preexistentes historicamente.



Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400663&lng=en&nrm=iso.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf.
- AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>.
- AFONSO, J. R. R. FPE: Rateio sem custeio. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, v. 1, n. 3, 2009.
- AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; DE CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, p. 986-1018, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201837>.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>.
- ALMEIDA FILHO, N. Modelagem da pandemia Covid-19 como objeto complexo (notas samajianas). **Estudos Avançados** [online], v. 34, n. 99, p. 97-118, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.007>.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/339613/2018>.
- **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz. (Introdução), 2012, Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/democracia-federalismo-e-centralizacao-no-brasil>.
- Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>.
- ASANO, C. L.; VENTURA, D. F. L. *et al.* **Boletim Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Conectas, n. 10, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>.

- DOMINGUEZ, C. Sempre acreditamos no PNI. **Radis**, n. 224, p. 10-17, maio 2021. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis224_web.pdf.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas: Políticas sociais e organização do trabalho**. Brasília: Ipea, v. 4, 1989.
- FAGNANI, E. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para discussão n. 308, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, jun. 2017.
- _____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia & Sociedade**, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.
- _____. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia & Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Fiscal Monitor**, abr. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: Uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, pp. 659-690, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>.
- GARCIA, A. “Brazil under Bolsonaro: Social Base, Agenda and Perspectives”. **Journal of Global Faultlines**, v. 6, n. 1, p. 62-69, 2019. JSTOR, www.jstor.org/stable/10.13169/jglobfaul.6.1.0062.
- LEITE, C. K. S.; MEIRELLES, R. Relações federativas, desigualdades e vacinação de Covid-19: análise exploratória da descoordenação das políticas de saúde em territórios municipais. In: COLOMBO, Lucileia (org.). **Federalismo, políticas públicas e poder local**. João Pessoa: Editora da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Scielo Books, 2021 (no prelo).
- LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. **Agenda Política**, v. 6, p. 116-133, 2018.
- LEITE, G. S. e CONCI, L. G. A. De árbitro a arquiteto: como o ativismo judicial pode redefinir o federalismo brasileiro? **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Bogotá, Colômbia: Konrad Adenauer Stiftung, p. 67 a 82, 2020.
- LIMA, L. D.; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da Covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, e00185220, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000700504&lng=pt&nrm=iso.

- LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Instituto de Economia, Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>.
- _____. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Campinas: IE, Unicamp, maio 2018 (Texto para Discussão, n. 338).
- LUI, L. *et al.* Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 19, jan. 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462021000100504&lng=en&nrm=iso.
- MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 30, n. 88, p. 61-82. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015>.
- MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais** [online], v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.
- MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: Ipea, 27p., dez. 2001.
- MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3108/1/TD_1961.pdf.
- PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da Covid-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 678-696, ago. 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400678&lng=pt&nrm=iso.
- PERES, U. D.; CAPUCHINHO; C. Fundeb: a importância da complementação da União para redução das desigualdades educacionais. **Nexo Políticas Públicas**, 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/Fundeb-a-import%C3%A2ncia-da-complementa%C3%A7%C3%A3o-da-Uni%C3%A3o-para-redu%C3%A7%C3%A3o-das-desigualdades-educacionais>.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. PEC 241/55: Redução do Estado, aumento da desigualdade. **Economistas (Revista do Conselho Federal de Economia)**, ano VII, n. 22, p. 17-26, 2016.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020. <https://dx.doi.org/10.1590/3510307/2020>.
- PINHO, C. E. S. Welfare State and Epistemic Communities of Fiscal Austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). **Sociedade e Estado** [online], v. 36,

- n. 1, p. 195-216, 2021. Available from: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136010010>.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 71-88. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>.
- ROSSI, P. *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade** [online], v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>.
- SANCHES, M; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 **Made/USP (Nota de Política Econômica n. 007)**, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>.
- SANTOS, W. G. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.
- SCHAEFER, B. M. *et al.* Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, out. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501429&lng=pt&nrm=iso.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>.
- SOUZA, C. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. **XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. GT03: Estrutura Social e Desigualdade, Petrópolis, 2000. SZWAKO, J.; SANTOS, F. Dos impasses aos desafios de reconstrução da democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 173-178, novembro de 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000300173&lng=en&nrm=iso.

TEMPORÃO, J. G. O Programa Nacional de Imunizações (PNI): origens e desenvolvimento. **Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 10, supl. 2, p. 601-617, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702003000500008&lng=en&nrm=iso.

VACINÔMETRO. In: **Vacinajá**, <https://vacinaja.sp.gov.br/vacinometro/>.

OUTPP

Capítulo 4

Universidades públicas e capacidades estatais sistêmicas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil

Public universities and systemic state capacities to face the Covid-19 pandemic in Brazil

Universidades públicas y capacidades estatales sistémicas para enfrentar la pandemia de Covid-19 en Brasil

Ergon Cugler de Moraes Silva, Pamela Quevedo Joia Duarte da Costa, José Carlos Vaz

Resumo

Qual o papel das Universidades Públicas brasileiras no enfrentamento à Pandemia da COVID-19? Para responder a esta pergunta, o presente ensaio visa dimensionar a atuação das universidades públicas brasileiras através do mapeamento feito pelo Projeto Ciência Popular, das iniciativas das Universidades contra a COVID-19, em frente ao processo de enfraquecimento e subfinanciamento público das políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Foram então organizadas e categorizadas 2.852 iniciativas realizadas pelas Universidades e Instituições Públicas em todo território brasileiro para o enfrentamento à Pandemia, relacionando estas com o quadro de capacidades estatais sistêmicas no enfrentamento de crises, desenvolvendo um panorama dessa atuação e contrapondo a este contexto a política de enfraquecimento das universidades e políticas de CT&I observada enquanto conduta do Governo Federal brasileiro desde 2016. Como resultado da relação dos dados quantitativos com os referenciais teóricos e documentais qualitativos, observa-se o impacto das iniciativas universitárias diante do contexto adverso e o lugar de “guerra cultural” enfrentado diante do projeto de destruição de capacidades estatais no país, tendo as Universidades Públicas brasileiras como uma extensão das capacidades estatais.

Palavras-chave: Universidade Pública; Ciência, Tecnologia e Inovação; Capacidades Estatais; Pandemia; Covid-19.

Abstract

What is the role of Brazilian Public Universities in facing the COVID-19 Pandemic? To answer this question, the present essay aims to scale the performance of Brazilian public universities through the mapping made by the Popular Science Project, of the universities' initiatives against COVID-19, in front of the process of weakening and public underfunding of Science, Technology and Innovation (ST&I). Then, 2,852 initiatives carried out by Universities and Public Institutions throughout Brazil to face the Pandemic were organized and categorized, relating these to the framework of systemic state capabilities in dealing with crises, developing an overview of this action and opposing this context to the policy of weakening of universities and ST&I policies observed as a conduct of the Brazilian Federal Government since 2016. As a result of the relationship between quantitative data and qualitative theoretical and documentary references, the impact of university initiatives is observed in the adverse context and the place of “war cultural” faced in the face of the project of destruction of state capabilities in the country, with Brazilian Public Universities as an extension of state capabilities.

Keywords: Public University; Science, Technology and Innovation; State Capabilities; Pandemic; COVID-19.

Resumen

¿Cuál es el papel de las universidades públicas brasileñas frente a la pandemia de COVID-19? Para responder a esta pregunta, el presente ensayo tiene como objetivo escalar el desempeño de las universidades públicas brasileñas a través del mapeo realizado por el Proyecto Ciencia Popular, de las iniciativas de las universidades contra el COVID-19, frente al proceso de debilitamiento y desfinanciamiento público de la Ciencia, Tecnología y Innovación (CT&I). Luego, se organizaron y categorizaron 2.852 iniciativas realizadas por Universidades e Instituciones Públicas de todo Brasil para enfrentar la Pandemia, relacionándolas con el marco de capacidades sistémicas del Estado en el enfrentamiento de crisis, desarrollando un panorama de esa acción y contraponiendo este contexto a la política de debilitamiento de las universidades y de las políticas de CT&I, observado como una conducta del Gobierno Federal brasileño desde 2016. Como resultado de la relación entre los datos cuantitativos y los referentes teóricos y documentales cualitativos, se observa el impacto de las iniciativas universitarias en el contexto adverso y el lugar de “guerra cultural” enfrentada frente al proyecto de destrucción de las capacidades estatales en el país, con las Universidades Públicas Brasileñas como extensión de las capacidades estatales.

Palabras clave: Universidad Pública; Ciencia, Tecnología y Innovación; Capacidades del Estado; Pandemia; Covid-19.



1. Introdução

Com a mobilização global para enfrentar os efeitos da pandemia da Covid-19, vimos no Brasil a prontidão das universidades e de toda a comunidade científica para colaborar na linha de frente junto aos profissionais da saúde. Em março de 2021, mais de 3 mil iniciativas das universidades brasileiras para o enfrentamento da pandemia foram contabilizadas pelo Projeto Ciência Popular³³ em um intervalo de dez meses de mapeamento (2020-2021). Ações de natureza diversa, como produção de equipamentos de proteção individual, cessão de leitos, participação em gabinetes de crise junto a governos ou montagem de redes para doação de alimentos e insumos de higiene por solidariedade estão entre aquelas realizadas pelas instituições de ensino em suporte à demanda do Estado para enfrentar tal crise multidimensional.

Sabe-se, porém, que Ciência não se faz sem recursos. Além disso, Ciência não se constrói exclusivamente para atender a imediatismos de ocasião ou a partir de interrupções que impedem uma pesquisa em andamento por falta de recursos. Assim, a solidez e a continuidade dos investimentos de forma qualitativa e quantitativa se demonstram centrais para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Informações (CT&I).

Entretanto, apesar dos esforços da comunidade científica e das universidades públicas brasileiras no enfrentamento dos efeitos da pandemia da Covid-19, o contingenciamento esteve presente em diversos momentos desde o início da crise. Além disso, cortes foram implementados a nível institucional na Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e no CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), interrompendo projetos de pesquisa e colocando cientistas em estado de vulnerabilidade, porque tinham a possibilidade de cumprir contrato de dedicação exclusiva aos projetos e, por conseguinte, as bolsas eram obrigatoriamente a sua única fonte de renda.

Além da disputa orçamentária, no entanto, e muito mais do que um impasse alocativo entre pastas do governo federal, observa-se uma evidente disputa retórica e discursiva da atual gestão em relação à comunidade científica e às universidades públicas desde antes da pandemia. Não à toa, um dos maiores exemplos, logo em 2019, foi a demissão de Ricardo Galvão³⁴ da presidência do Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), na qual a penalidade não caiu sobre quem praticou o desmatamento denunciado com evidências, mas sobre o cientista que denunciou tais crimes.

³³ O Projeto Ciência Popular é uma iniciativa do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas “Prof. José Renato de Campos Araújo”, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. O projeto foi coordenado pelos autores e os dados produzidos estão disponíveis em: OIPP, 2021. Importante ressaltar a dedicação voluntária dos pesquisadores da EACH-USP no mapeamento das iniciativas e na construção de todo Projeto: Guilherme Silva Lamana Camargo, Leticia Figueiredo Collado e Yasmin de Sousa Pinheiro.

³⁴ DIRETOR DO INPE é demitido após desafiar Bolsonaro. **Congresso em Foco**, ago. 2019.

Também no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro (2019), por exemplo, muito além de cortes orçamentários na CT&I e contingenciamentos de bolsas,³⁵ o então ministro da Educação, Abraham Weintraub, afirmou que existem “plantações extensivas de maconha nas universidades”,³⁶ alimentando a narrativa que tem por finalidade desmoralizar universidades públicas brasileiras.

Neste contexto, o presente ensaio busca observar a atuação das universidades públicas brasileiras entre o período de 2020 e 2021 no enfrentamento dos efeitos da pandemia da Covid-19, a fim de defender o argumento de que a ação das instituições é uma parte fundamental das capacidades estatais sistêmicas na luta contra tal crise sanitária, a despeito do processo sistemático de enfraquecimento e subfinanciamento das políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação, levados a cabo pelo governo federal atualmente.

Neste trabalho, utilizam-se como fundamentação teórica do argumento teorias e resultados de pesquisas empíricas sobre capacidades estatais, especialmente no contexto de desastres naturais, pandemias e crises sanitárias. O fundamento empírico do argumento recorreu ao mapeamento de ações de universidades contra a Covid-19 organizado pelo Projeto Ciência Popular, ao levantamento de dados orçamentários fornecidos pelo Portal da Transparência, e a depoimentos públicos de autoridades e referências na área, para traçar um panorama das universidades como parte das capacidades estatais sistêmicas mobilizadas para o enfrentamento da crise.

Gimenez e Bonacelli (2021) assinalam o grande envolvimento das universidades brasileiras em ações de resposta à pandemia. Ao situarem esse envolvimento como fruto de uma capacidade dinâmica de redirecionamento de agendas de pesquisa e a intensificação e inovação de formas em sua comunicação com a sociedade, permitem vislumbrar a importância das capacidades estatais no âmbito dessas organizações e sua contribuição às capacidades sistêmicas para enfrentamento da situação de crise.

Após esta introdução, o texto apresenta uma breve fundamentação teórica do argumento do ensaio, permitindo caracterizar as universidades no quadro das capacidades estatais sistêmicas no enfrentamento de crises. Em seguida, exhibe um panorama sobre a atuação das universidades, por meio de uma síntese dos dados produzidos pelo Projeto Ciência Popular. A próxima seção descreve brevemente algumas experiências, ilustrando a diversidade e o alcance das iniciativas. Em seguida, contrapõe-se a este contexto a política de enfraquecimento das universidades e das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação, levada adiante no Brasil desde o golpe de 2016 e aprofundada pelo atual governo. A seção de considerações finais reafirma o argumento a partir das evidências e reflete sobre possibilidades de aprofundamento de estudos no campo.

³⁵ Não há corte, há contingenciamento, diz ministro da Educação sobre orçamento das universidades federais. G1, 2019.

³⁶ MINISTRO DA EDUCAÇÃO REAFIRMA que há plantações de maconha nas universidades. **Câmara dos Deputados**, 2019.

2. Universidades e capacidades estatais sistêmicas em contexto pandêmico

Os contextos pandêmicos, por sua complexidade, exigem respostas árduas dos governos, inclusive por demandarem a articulação de distintos atores, setores e recursos, como apontam Baekkeskov e Rubin (2014). A literatura aponta, sob diversos ângulos, a importância da capacidade estatal para implementar ações e políticas em resposta a pandemias e desastres naturais, como nos trabalhos de Kahn (2005), Raschky (2008) e Lin (2015).

O caso da pandemia da Covid-19 demonstra essa importância da existência e mobilização de capacidades estatais para o enfrentamento de situações de crise (Mazzucato e Kattel, 2020).

Da mesma forma, Serikbayeva, Abdulla e Oskembayev (2021) observam que a capacidade estatal é um fator criticamente relevante no enfrentamento de pandemias e crises, associando os resultados em termos de enfrentamento da pandemia da Covid-19 à capacidade das organizações estatais de oferecerem respostas efetivas à crise.

Mazzucato e Kattel (2020) assinalam que uma das mais importantes lições da crise sanitária em questão é o entendimento de que enfrentar uma crise desta proporção depende de investimentos cumulativos. Ou seja, a capacidade de resposta está vinculada a organizações sólidas, capazes de rapidamente mobilizar recursos de várias naturezas para fazer face às múltiplas dimensões do problema.

A noção de capacidades estatais está associada à presença de condições que permitam ao Estado ser capaz de implantar políticas públicas e enfrentar problemas públicos.

Wu e Howlett (2015) vinculam a capacidade estatal à combinação de competências analíticas, operacionais e políticas. Essas competências encontram-se presentes e são mobilizadas não apenas no nível de burocracias ou de organizações públicas específicas, mas também em termos sistêmicos.

Pires e Gomide (2016) assinalam que as capacidades estatais podem ser compreendidas não somente no nível específico, em termos de políticas e ações concretas, mas também em um nível mais amplo, referente aos meios e possibilidades que o Estado tem para promover transformações na sociedade, gerir conflitos e responder a situações de crise.

A partir dessas ideias, pode-se argumentar que as capacidades estatais para problemas complexos que exigem intervenções de caráter multi e intersetorial não estarão concentradas em uma única organização pública, ou mesmo em arranjos institucionais específicos, mas devem estar presentes em múltiplas organizações estatais que atuam em complementaridade, com um grau de autonomia relativamente elevado. São requeridas, portanto, capacidades estatais sistêmicas.

Rodrigues, Carpes e Raffagnato (2020) indicaram a importância da burocracia profissional na construção de respostas à crise sanitária gerada pela pandemia. Além da burocracia profissional atuando nas organizações públicas diretamente relacionadas com o Sistema Único de Saúde, pode-se pensar também na contribuição sistêmica da burocracia profissional do sistema de CT&I, notadamente das universidades públicas.

Arrais, Corcioli e Medina (2021), apontam que as universidades públicas federais brasileiras desempenharam um papel fundamental no apoio à sociedade civil e aos governos locais na mitigação dos impactos da pandemia da Covid-19. Gimenez e Bonacelli (2021) assinalam o grande envolvimento das universidades brasileiras em ações de resposta à pandemia. Ao apontarem esse envolvimento como resultado de uma capacidade dinâmica de redirecionamento de agendas de pesquisa e de intensificação e inovação nas suas formas de comunicação com a sociedade, as autoras permitem vislumbrar a importância das capacidades estatais no âmbito dessas organizações e sua contribuição às capacidades sistêmicas para enfrentamento da situação de crise.

As universidades públicas, em contextos de grandes desastres e pandemias, podem, portanto, contribuir para a resposta estatal. São frutos de investimentos cumulativos, intensificados na primeira década e meia do século XXI e que promoveram resultados de construção institucional expressos na multiplicação de universidades, *campi*, cursos, docentes, pesquisadores e estudantes. Podem ser vistas, pois, como uma “reserva de capacidades estatais” para o enfrentamento de situações de crise e emergência geradas por pandemias e desastres.

Os dados apresentados a seguir, extraídos da pesquisa realizada pelo Projeto Ciência Popular, reforçam este argumento e demonstram como o investimento realizado ao longo do tempo nas universidades públicas brasileiras contribuiu quantitativa e qualitativamente para a resposta estatal sistêmica à pandemia e para minorar os danos causados pela descoordenação proposital e omissão do governo federal.

3. Panorama das universidades no enfrentamento da Covid-19

O Projeto Ciência Popular coletou, entre 2020 e 2021, informações sobre 3.075 iniciativas de universidades em resposta à pandemia. Como fontes, foram utilizadas notícias, materiais de divulgação institucional e comunicação voluntária de iniciativas (mapeamento aberto). Tendo em vista que nem todas as ações e iniciativas realizadas por universidades possuem um grau de visibilidade que permita seu mapeamento, certamente existem mais iniciativas das universidades contra a Covid-19 do que as identificadas. Ainda que não se tenha conhecimento do universo de iniciativas, o que limita a discussão de sua representatividade do ponto de vista estatístico, a dimensão da amostra coletada pelo Projeto Ciência Popular traz aspectos relevantes para compreender o perfil de atuação das universidades públicas brasileiras.

Das 3.075 iniciativas mapeadas em todo o território nacional, aproximadamente 93% (2.852) foram realizadas por universidades públicas e institutos federais, como observado na Tabela (1) a seguir:



Tabela 1 – Iniciativas contra Covid-19 por Categoria da Universidade

Categoria da Universidade	Quantidade	%
Universidade Pública Federal	1.695 iniciativas	55,12%
Universidade Pública Estadual	714 iniciativas	23,22%
Instituto Federal	442 iniciativas	14,37%
Universidade Privada	184 iniciativas	5,98%
Demais Categorias (Outros)	40 iniciativas	1,30%
Total	3.075 iniciativas	100%

Fonte: Elaboração própria. Adaptação dos dados do Projeto Ciência Popular (2021).³⁷

Considerando o universo das Instituições Públicas (2.852), a expressiva maioria das iniciativas (68,51%) foi de extensão, seguida de 26,75% das iniciativas de pesquisa e 4,73% das iniciativas de ensino, ressaltando a importância do tripé universitário para muito além de apenas o ensino de forma isolada. A Tabela 2 apresenta tal panorama com valores nominais:

Tabela 2 – Iniciativas contra Covid-19 por Categoria do Projeto (considerando recorte das universidades públicas e institutos federais no Brasil)

Categoria do Projeto	Quantidade	%
Extensão Universitária	1.954 iniciativas	68,51%
Pesquisa Universitária	763 iniciativas	26,75%
Ensino (Projeto)	135 iniciativas	4,73%
Total	2.852 iniciativas	100%

Fonte: Elaboração própria. Adaptação dos dados do Projeto Ciência Popular (2021).³⁸

Cabe destaque também ao público-alvo prioritário das iniciativas, tendo a população e a sociedade civil como principal público beneficiado diretamente (64,76% das iniciativas); seguido de profissionais da saúde (13,46% das iniciativas); cientistas e pesquisadores (7,47% das iniciativas); gestores e poder público (6,8% das iniciativas); e comunidade escolar (5,33% das iniciativas), tal como apresentado na Tabela (3) a seguir:

³⁷ OIPP, Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas. Universidades contra Covid-19. **Projeto Ciência Popular**, Boletim de 1º mar. 2021.

³⁸ *Idem.*

Tabela 3 — Iniciativas contra Covid-19 por Público-Alvo (considerando recorte das universidades públicas e institutos federais no Brasil)

Público-Alvo	Quantidade	%
Cientistas e Pesquisadores	213 iniciativas	7,47%
Comunidade Escolar	152 iniciativas	5,33%
Gestores e Poder Público	194 iniciativas	6,80%
ONGs, OSCIPs, OSs e OSCs	6 iniciativas	0,21%
População e Sociedade Civil	1.847 iniciativas	64,76%
Profissionais da Saúde	384 iniciativas	13,46%
Setor Privado e Comércio	33 iniciativas	1,16%
Demais Setores (Outros)	23 iniciativas	0,81%
Total	2.852 iniciativas	100%

Fonte: Elaboração própria. Adaptação dos dados do Projeto Ciência Popular (2021).³⁹

Observa-se que 194 das iniciativas mapeadas são voltadas para colaborar diretamente com gestores públicos e o poder público como um todo. Dentre as iniciativas, destacam-se gabinetes de crise ou mesmo estudos socioeconômicos (197 iniciativas), muitos relacionados com as iniciativas voltadas ao poder público, como vemos na Tabela (4) a seguir:

³⁹ *Idem.*

Tabela 4 – Iniciativas contra Covid-19 por Contribuição (considerando recorte das universidades públicas e institutos federais no Brasil).

Contribuição	Quantidade	%
Apoio ao atendimento (ex: leitos, estrutura ou profissionais)	218 iniciativas	7,64%
Capacitação de profissionais da saúde	74 iniciativas	2,59%
Disseminação de informações e divulgação científica (ex.: portal de notícias ou outras informações)	526 iniciativas	18,44%
Estudos biológicos ou no campo da saúde	354 iniciativas	12,41%
Estudos ou projeções socioeconômicas	197 iniciativas	6,91%
Orientações ou apoio ao isolamento social (ex.: psicossocial, nutricional, atividade física ou entretenimento)	420 iniciativas	14,73%
Demais Categorias (Outros)	137 iniciativas	4,80%
Produção de desinfetantes (ex.: álcool ou água sanitária)	177 iniciativas	6,21%
Produção de EPIs (ex.: <i>face shield</i> , máscara ou luvas)	348 iniciativas	12,20%
Produção de respiradores e/ou equipamentos de apoio às UTIs	70 iniciativas	2,45%
Produção de testes para Covid-19	189 iniciativas	6,63%
Rede de solidariedade ou doações de alimentos	142 iniciativas	4,98%
Total	2.852 iniciativas	100%

Fonte: Elaboração própria. Adaptação dos dados do Projeto Ciência Popular (2021).⁴⁰

Apesar de plural, o conjunto das mais de 3 mil iniciativas das universidades contra a Covid-19 explicitamente busca articular conhecimentos interdisciplinares, realçando-se atuações que transitam nas diversas áreas de conhecimento. O Boletim das Universidades contra Covid-19 de março de 2021, aponta que:

[...] as ações mapeadas nos apresentam muito da capilarização e agilidade de atuação das Universidades e Institutos brasileiros no combate à pandemia, mas também a mobilização fundamental e estratégica dessas instituições na linha de frente de ações nesse um ano de enfrentamento à pandemia. [...] (Projeto Ciência Popular, 2021, p. 5).⁴¹

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

Tal esforço demonstra o potencial de ações articuladas intersetorial e interdisciplinarmente na construção de respostas práticas à sociedade para as mais diversas questões.

4. Experiências das universidades no enfrentamento da Covid-19

A partir dos dados levantados, são apresentados a seguir alguns exemplos de iniciativas que sobressaem pela inovação ou proporção da ação.

O primeiro exemplo é a mobilização de grande repercussão da UFC, Unifor e Fiec, através do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai Ceará), pelo desenvolvimento de um capacete de respiração assistida, nomeado “Elmo”, com o intuito de prover apoio respiratório não invasivo a pacientes vítimas da Covid-19, tendo capacidade de produção em escala pelas indústrias locais. O projeto viabiliza o suprimento de respiradores no cenário de pouca disposição desses recursos no estado. Outros exemplos de suprimento de aparelhos respiratórios não invasivos podem ser encontrados dentre os dados, como o protótipo desenvolvido pela UTFPR, que reduz a dispersão de gotículas ou partículas no ar, bem como tem controle rígido de parâmetros ventilatórios para pacientes em estado de ventilação mecânica — o que possibilita a redução de lesões pulmonares e, assim, a diminuição da mortalidade.

Em relação aos dados epidemiológicos, a Universidade de São Paulo, através de um projeto articulado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e pelo Instituto de Estudos Avançados, geocodificou todos os endereços de São Paulo para análises espaciais, a fim de auxiliar na identificação de aglomerados espaço-temporais de casos notificados, casos suspeitos e óbitos. Outra importante iniciativa da USP no sentido de testar/rastrear/monitorar casos de Covid-19 foi o SiPoS COVID19. Na ferramenta, utiliza-se o histórico de localização de pacientes com a doença para descobrir quais lugares frequentaram desde contrair o vírus e quem eventualmente possa ter sido exposto.

Ainda na USP, desenvolveu-se o BioProfile, ferramenta computacional que viabiliza a rápida visualização de sintomas, comorbidades e dados clínicos e demográficos de pacientes com Covid-19. Através do prontuário digital, é possível calcular o risco de Covid-19 severa, utilizando, para isso, o algoritmo treinado com dados oferecidos pelo Hospital Israelita Albert Einstein. Ao encontro dessa iniciativa, outro grupo da Instituição, na linha de projetos de soluções logísticas, desenvolveu o “Estoque Seguro”, estudo da gestão de insumos considerando a taxa de ocupação e níveis de estoques mínimos em hospitais com previsão de demanda, a fim de, a partir de dados históricos de utilização de insumos em hospitais, prever a demanda no próximo período, considerando a pandemia e as demandas de curto prazo que frequentemente se adaptam.

Dando continuidade à linha de projetos relacionados com o universo interno dos hospitais, a Universidade de São Paulo se mobilizou para desenvolver um robô autônomo de pequeno porte que auxilia profissionais de saúde, evitando o contato entre estes e os pacientes infectados em atividades como a entrega de refeições.

Em relação à sociedade civil, uma importante mobilização pelo atendimento adequado se deu através da iniciativa do ICMC-USP, com uma ferramenta de apoio a anal-fabetos funcionais, aplicativo capaz de reconhecer e gerar informações por mensagens de voz com *chatbot* indicando hospitais mais próximos nos quais conseguir atendimento rápido — com dados atualizados em tempo real —, oferecendo, ainda, rota para o hospital (*Google Maps*).

Outra iniciativa relevante, envolvendo mais de 150 instituições de ensino superior, atuando especialmente no bojo de projetos que apoiam a gestão pública, é a ação de apoio ao SUS no Programa Nacional de Imunização, do Fórum de Presidentes do CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), disponibilizando *freezers* e geladeiras de alta potência, salas, computadores e veículos pela imunização da população de todos os Estados e Distrito Federal.

Apesar das iniciativas acima mencionadas terem recebido destaque neste texto, vale reforçar que o Projeto Ciência Popular não se propôs a pesquisar e sistematizar as informações de forma a esgotar todas as ações de universidades brasileiras na própria base de dados, e, no mesmo sentido, não foi possível ter dimensão exata do tamanho de cada projeto — no que diz respeito aos recursos humanos, financeiros, materiais e subprodutos gerados, bem como ao impacto e alcance de público-alvo.

Destarte, ainda com as limitações do mapeamento mencionadas no parágrafo anterior, e com a intenção de exemplificar — e não classificar como necessariamente mais relevantes os projetos mencionados neste capítulo —, ressalta-se o potencial de articulação das universidades, devolvendo à sociedade civil, aos gestores públicos e profissionais de saúde produtos e serviços de alta tecnologia, além do suporte para a execução de serviços básicos.

5. O risco de destruição de capacidades estatais: Dificuldades e ameaças às universidades públicas e à CT&I

Um ano antes da pandemia — em 2019 —, o orçamento executado pelo MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações) já havia sido consideravelmente pequeno, apenas cerca de 0,36% do orçamento total do país.⁴² Além disso, logo no primeiro quadrimestre de 2020 — com a pandemia em ascensão e a consequente necessidade de acréscimo nos investimentos —, tal orçamento caiu para 0,15%.⁴³ Dentre os recursos do MCTIC, porém, apenas dois terços foram para bolsas de cientistas e pesquisadores, incluindo pesquisas relacionadas diretamente à pandemia, resultando em 0,1% dos recursos nacionais dedicados por meio de bolsas da Capes⁴⁴ e CNPq⁴⁵ aos cientistas brasileiros na linha de frente da pandemia.

⁴² Cf. Portal da Transparência.

⁴³ Cf. Portal da Transparência.

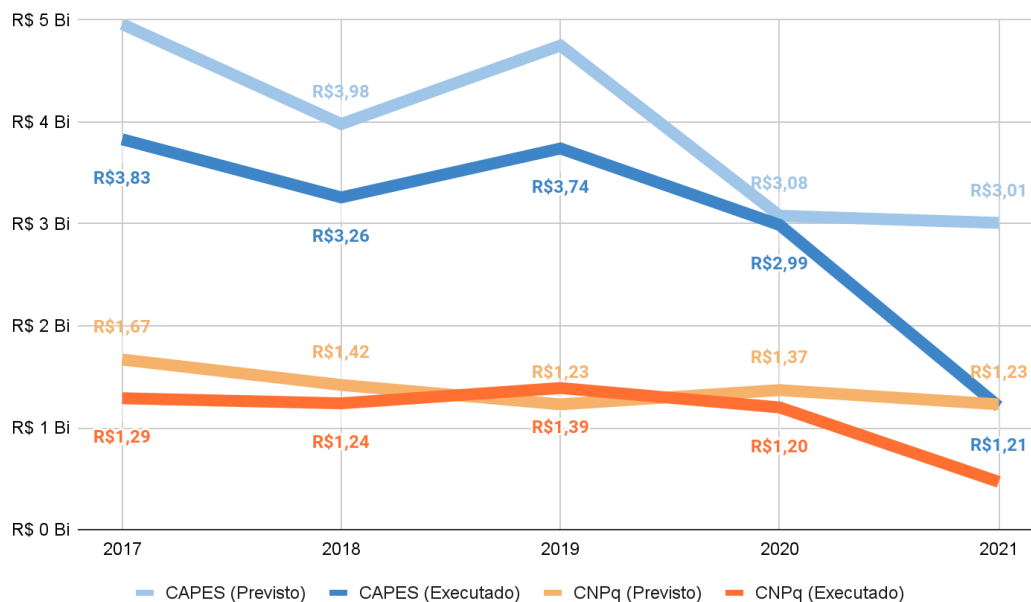
⁴⁴ Cf. Portal da Transparência.

⁴⁵ Cf. Portal da Transparência.

Passado o ano de 2020, a proposta orçamentária federal para 2021 segue em declínio — com uma redução que chega a 32% (BARBOSA, 2020). Na prática, perdem-se R\$ 4,8 bilhões da ciência brasileira diretamente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Como se vê no Gráfico 1, tal valor orçado, porém, sequer foi alcançado pelo real executado no exercício de 2020, e 2021 segue com a mesma tendência de sequer alcançar o orçado — já deficitário.

OTPP

Gráfico 1 – Histórico dos últimos cinco anos* da relação entre o orçamento previsto e executado da Capes e do CNPq por valores de bilhões de reais.



Fonte: Elaboração Própria com dados do Portal da Transparência dos anos de 2017 a 2021^{46 47}

* Os dados de 2021 contam com seis meses de orçamento executado para Capes e CNPq.

Além da fatia do FNDCT, as bolsas da Capes e do CNPq apresentaram logo no início do ano previsão de cortes e atrasos para bolsas em 2021, deixando pesquisadores ainda mais vulneráveis. Na Capes, por exemplo, a redução é de 64% dos recursos específicos de bolsas, com previsão de manter apenas quatro meses de bolsas no ano inteiro e atrelando as da Capes e do CNPq a um eventual crédito suplementar.⁴⁸ Na prática, considerando o valor executado nos seis primeiros meses de 2021 do orçamento global da Capes e do CNPq, mesmo que estes fossem multiplicados por dois para simular uma execução anual em formato linear, não se atingiria nem mesmo o valor orçado, já considerando os cortes.

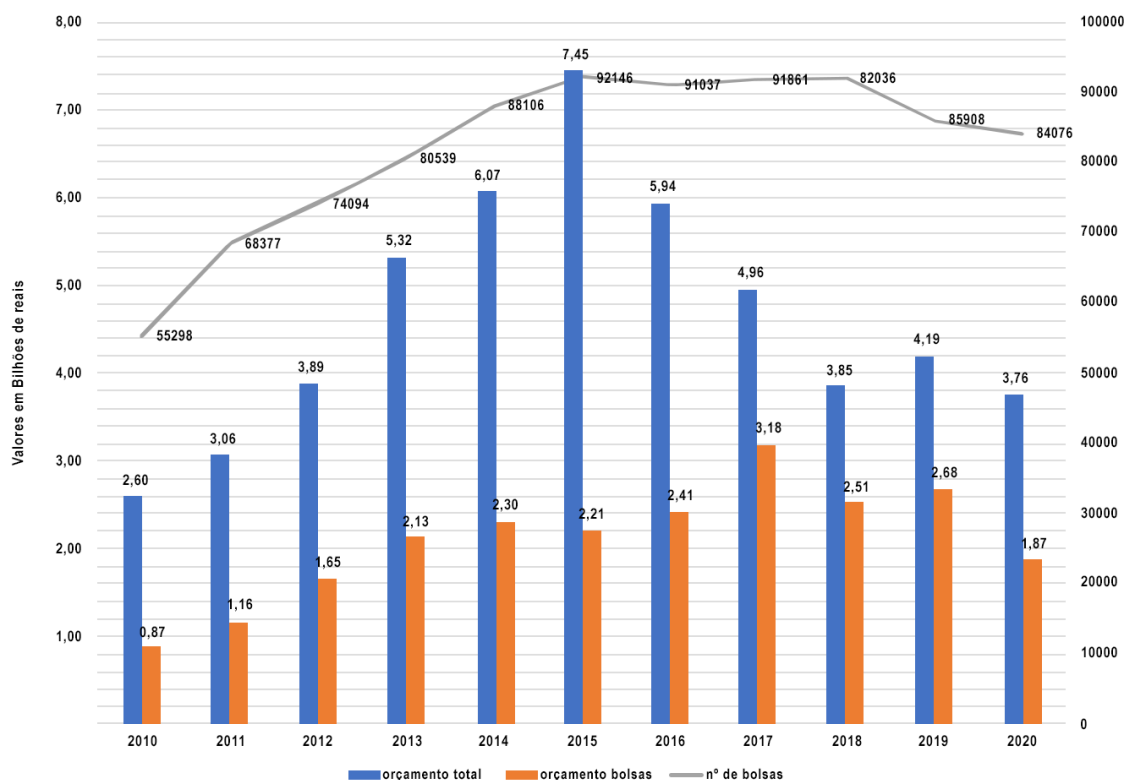
Podemos observar, com o Gráfico 2, um detalhamento maior no caso da Capes, esta com um declínio considerável não apenas no valor nominal de bolsas ofertadas, mas também no que diz respeito ao valor investido, uma vez que sequer reajustes inflacionários são incorporados às bolsas, resultando em perda real anual das bolsas de CT&I no Brasil.

Gráfico 2 – Histórico dos últimos dez anos do orçamento global da CAPES, fomento a bolsas de estudos e quantitativo de bolsas por valores de bilhões de reais.

⁴⁶ Cf. Portal da Transparência.

⁴⁷ Cf. Portal da Transparência.

⁴⁸ “Corte de verbas da ciência prejudica reação à pandemia e desenvolvimento do país”. Senado Notícias. 2020.



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos anos e Capes. Adaptado pela ANPG — Associação Nacional de Pós-Graduandos para o Mapeamento Nacional de Bolsas da Capes⁴⁹

Além do contexto federal, as universidades públicas estaduais também estiveram fortemente presentes na mobilização das iniciativas de enfrentamento da pandemia. O levantamento realizado pela *Folha de S. Paulo* (GAMBA, RIGHETTI, 2020), por exemplo, aponta que mais de um terço dos estudos e pesquisas publicados em todo o país sobre a Covid-19 (38,7%) tiveram a participação das universidades públicas estaduais paulistas. No entanto, as universidades estaduais paulistas também foram alvos de tentativas de confiscos e cortes de recursos. Na narrativa de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas apresentada pelo governo do Estado de São Paulo, havia a proposta (PL 529/2020) de confiscar mais de um bilhão de reais das autarquias da USP, Unesp, Unicamp e Centro Paula Souza (Fatec e Etec).

Outro Projeto de Lei, PL 627/2020,⁵⁰ efetuou a consagração da retirada de recursos da CT&I no Estado de São Paulo, reduzindo em 30% o financiamento da Fapesp e diminuindo R\$ 454,7 milhões dos repasses para projetos em andamento — valor que significa um ano inteiro de 54.465 pesquisas de iniciação científica (R\$ 695,70 por mês) ou 18.547 bolsas anuais de mestrados e doutorados (R\$ 2.043 por mês).

49 SÉRIE EXCLUSIVA ANPG — Mapeamento nacional de bolsas da Capes, ANPG — Associação Nacional de Pós-Graduandos, jul. 2020.

50 PROJETO DE LEI Nº 627/2020. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Cabe destaque à publicação da portaria de “Áreas de Tecnologias Prioritárias” pelo MCTIC como exclusivas para receber recursos de bolsas ao contexto da pandemia, que abriu brecha para a inviabilização das bolsas em áreas de investigação de humanas até 2023 (MARTINS, 2020). A medida é o sentido oposto do observado pelo levantamento inter e multidisciplinar das iniciativas das Universidades contra a Covid-19, pois sem operações logísticas, planejamento estratégico, projeção demográfica e conhecimentos sociais de cursos de humanidades diversos não existe técnica ou medicamento que possa ser implementado em larga escala (CUGLER, 2020). Assim, como fortalecer as políticas públicas, se é sabotada a própria produção de conhecimento em análise e gestão de políticas públicas?

6. Considerações finais

O presente ensaio buscou evidenciar parte da abrangência e impacto das iniciativas das universidades públicas brasileiras no enfrentamento da pandemia, apesar do contexto adverso atual. Além do histórico de (sub)financiamento da CT&I e da fragilidade em que se encontram essas instituições de ensino, as universidades públicas brasileiras foram postas no centro de uma “guerra cultural” (BARROS, 2021), instrumental a um projeto de destruição de capacidades estatais no Brasil. Por um lado, os ataques retóricos; por outro, o desmonte orçamentário — tudo isso em meio à maior crise sanitária do último século e apesar de todo o empenho das universidades públicas brasileiras para chegar aonde outras organizações do Estado não conseguem chegar.

Muito além do fruto circunstancial da disputa alocativa de recursos, tradicional na composição de orçamentos, em que pastas e ministérios buscam mais recursos para si em detrimento de outros, o subfinanciamento da CT&I no Brasil se demonstra um projeto consciente, uma vez que não caminha sozinho, mas vai ao encontro de uma narrativa de desmoralização constante das universidades públicas brasileiras partindo do próprio governo federal e aliados.

Essa política deliberada não só desconsidera, mas sabota a dimensão de potenciais retornos que o investimento em CT&I traz. Ainda que se ignore todo o potencial do acesso aos conhecimentos científicos, é relevante que se enxergue a Ciência para além de uma categoria isolada de “gastos” e compreenda a gama de benefícios gerada a partir dos investimentos em CT&I no que diz respeito a ganhos diversos para a economia nacional e para a capacidade sistêmica de resposta do Estado brasileiro aos desafios do desenvolvimento e do enfrentamento de situações de crise.

Os dados de mapeamento do Projeto Ciência Popular indicam que as universidades públicas têm oferecido uma evidente contribuição às capacidades estatais sistêmicas para o enfrentamento da crise sanitária. Sem sua contribuição em termos de leitos, profissionais da saúde, equipamentos de proteção individual, insumos de higiene, pesquisa e treinamento para fortalecimento do SUS e *expertise* interdisciplinar e intersetorial, quão mais grave não poderia ser a pandemia da Covid-19 no Brasil?

Apesar de o grau de publicização das iniciativas pelas próprias universidades limitar o mapeamento e a classificação de uma série de iniciativas desconhecidas até então, o panorama das mais de três mil iniciativas mapeadas demonstra o potencial das universidades públicas brasileiras nas respostas às crises e urgências — o que reforça a necessidade de dotá-las de estrutura e orçamento compatível. Vale destaque para o fato de que tanto o mapeamento das iniciativas quanto sua análise ocorreram no contexto da pandemia da Covid-19 e que desenvolvimentos futuros de pesquisa poderão se beneficiar de novas percepções, novos dados e um maior distanciamento histórico.

Uma série de possibilidades de futuras pesquisas se tornam viáveis a partir dos dados organizados, como a realização de estudos de caso em profundidade de determinadas iniciativas para entender, por exemplo, como as capacidades foram mobilizadas e suas eventuais dificuldades. Também será oportuno observar a relação entre investimento público e os resultados produzidos pelas universidades em distintos campos. Para isso, é relevante que se faça a segmentação dos dados para análise baseada em recortes regionais, setoriais ou relacionados a temáticas específicas.

Por fim, um desafio fundamental para pesquisas futuras é explorar em profundidade as motivações, mecanismos e impactos dos processos de ataque e enfraquecimento das universidades públicas, apesar da importante contribuição às capacidades estatais sistêmicas ao desenvolvimento e ao enfrentamento de crises, conforme retratado neste texto. Afinal, a quem interessa destruir as capacidades estatais e, conseqüentemente, impedir que o Estado brasileiro possa promover a apropriação da ciência e da tecnologia pela nossa sociedade, mesmo que isso custe centenas de milhares de vidas?



Referências bibliográficas

- ARRAIS, Cristiano A.; CORCIOLI, Graciella, Medina, Gabriel S. The role played by public universities in mitigating the Coronavirus catastrophe in Brazil: Solidarity, research and support to local governments facing the health crisis. **Frontiers in Sociology**, v. 6, February 2021. DOI: 10.3389/fsoc.2021.610297.
- BAEKESKOV, E.; RUBIN, O. Why pandemic response is unique: Powerful experts and hands-off political leaders. **Disaster Prevention and Management**, v. 23, n. 1, p. 81-93, 2014. <https://doi.org/10.1108/DPM-05-2012-0060>.
- BARBOSA, Rubens. Orçamento federal para 2021 corta recursos da ciência. **Jornal da USP**, 08/09/2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/orcamento-federal-para-2021-corta/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BARROS, Ciro. Quanto maior o colapso do governo, maior a virulência da guerra cultural, diz pesquisador da Uerj. **Agência Pública**, 19/06/2021. Disponível em: <https://apublica.org/2020/05/quanto-maior-o-colapso-do-governo-maior-a-virulencia-da-guerra-cultural-diz-pesquisador-da-uerj/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- “CORTE DE VERBAS DA CIÊNCIA prejudica reação à pandemia e desenvolvimento do país”. **Senado Notícias**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/09/corte-de-verbas-da-ciencia-prejudica-reacao-a-pandemia-e-desenvolvimento-do-pais>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- CUGLER, Ergon. Enquanto o presidente ignora cientistas, enfrentamos a pandemia. **Nexo Jornal**, 25/05/2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Enquanto-o-presidente-ignora-cientistas-enfrentamos-a-pandemia>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- DIRETOR DO INPE é demitido após desafiar Bolsonaro. **Congresso em Foco**, ago. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/diretor-do-inpe-e-demitido-apos-desafiar-bolsonaro/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- G1. Não há corte, há contingenciamento, diz ministro da Educação sobre orçamento das universidades federais. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/07/nao-ha-corte-ha-contingenciamento-diz-ministro-da-educacao-sobre-orcamento-das-universidades-federais.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- GAMBA, Estêvão; RIGHETTI, Sabine. Redução de verba proposta por Doria atinge quem lidera pesquisas em Covid-19, **Folha de S.Paulo**, 18/08/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/08/reducao-de-verba-proposta-por-doria-atinge-quem-lidera-pesquisas-em-covid-19.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- GIMENEZ, Ana Maria N.; BONACELLI, Maria Beatriz M. Universidades públicas brasileiras no enfrentamento da covid-19: aprendizado e novas capacidades num contexto de mudanças. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 3, p.141-163, 2021. <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.9.3.011>

- KAHN, M. E. The death toll from natural disasters: The role of income, geography, and institutions. **Review of Economics and Statistics**, v. 87, n. 2, p. 271-284, 2005. <https://doi.org/10.1162/0034653053970339>.
- LIN, T. Governing natural disasters: State capacity, democracy, and human vulnerability. **Social Forces**, v. 93, n. 3, p. 1267-1300, 2015). <https://doi.org/10.1093/sf/sou104>.
- MARTINS, Pedro. Após manifestação de entidades científicas MCTIC flexibiliza prioridades em Portaria. **Abrasco, Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/apos-manifestacao-de-entidades-cientificas-mctic-flexibiliza-prioridades-em-portaria/46350/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- MAZZUCATO, M.; KATTEL, R. Covid-19 and public-sector capacity. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 36, n. 1, p. 256-269, 2020. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>.
- MINISTRO DA EDUCAÇÃO REAFIRMA que há plantações de maconha nas universidades. **Câmara dos Deputados**, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/625418-ministro-da-educacao-reafirma-que-ha-plantacoes-de-maconha-nas-universidades/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- OIPP, Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas. Universidades contra Covid-19. **Projeto Ciência Popular**, Boletim de 1º mar. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1iGMMaLCMxBdcUK1H8vFYIF7HbFKBuqcD/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/24000>; <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26291?ano=2020>; <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/20501?ano=2020>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- PROJETO DE LEI Nº 627 /2020. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000337240>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- RASCHKY, P. A. Institutions and the losses from natural disasters. **Natural Hazards and Earth System Sciences**, v. 8, n. 4, p. 627-634, 2008. <https://doi.org/10.5194/nhess-8-627-2008>.
- RODRIGUES, K. F.; CARPES, M. M.; RAFFAGNATO, C. G. Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da Covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 614-634, 2020.
- SÉRIE EXCLUSIVA ANPG — Mapeamento nacional de bolsas da Capes, **ANPG — Associação Nacional de Pós-Graduandos**, jul. 2020. Disponível em: <http://www.anpg.org.br/16/07/2020/mapeamento-nacional-de-bolsas/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SERIKBAYEVA, Balzhan; ABDULLA, Kanat; OSKENBAYEV, Yessengali. State capacity in responding to Covid-19. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 11-12, p. 920-930, 2021. DOI: [10.1080/01900692.2020.1850778](https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850778).

WU, X. M. R.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 3434, n. 3, p. 165-171, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

OUTPP

Capítulo 5

Auxílio emergencial e burocracia de nível de sistemas: uma janela para a análise da implementação por meio dos comentários de usuários do aplicativo da Caixa Econômica Federal

Emergency aid and system-level bureaucracy: a window into the analysis of implementation through the comments of users of the Caixa Econômica Federal application

Ayuda de emergencia y burocracia a nivel de sistema: una ventana para el análisis de la implementación a través de comentarios de los usuarios de la aplicación Caixa Econômica Federal

Aginaldo Valentin, André Gal Mountian, João Guilherme Rocha Machado, Caio Scaravajar Oliveira, Marcos Vinicius Rossi, Thalita Paula Goncalves Portela, Lucas Cesar Garcia, Raquel Paiva Gomes

Resumo

Este capítulo analisa a implementação do Auxílio Emergencial, programa federal formulado para prover renda imediata à parte da população atingida pelos impactos da crise pandêmica da Covid-19. Pretende-se investigar as principais dificuldades encontradas pelos cidadãos em acessar o benefício via aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial*. Nosso referencial teórico é a literatura sobre burocracias de nível de rua, nível de tela e nível de sistemas. Do ponto de vista metodológico, realizamos uma análise quantitativa e qualitativa dos comentários inseridos por usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* na *Google Play Store*. Essa estratégia nos permitiu identificar aspectos da implementação do Auxílio que dificultaram o acesso ao benefício pelos cidadãos, bem como dimensões subjetivas desse processo, em um contexto social e econômico bastante desfavorável.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial; implementação de políticas públicas; burocracia de nível de tela; burocracia de nível de sistema; aplicativo para telefones móveis.

Abstract

This chapter analyzes the implementation of the Emergency Aid (“Auxílio Emergencial”), a federal program formulated to provide immediate income to the part of the population affected by the impacts of the Covid-19 pandemic crisis. We intend to investigate the main difficulties encountered by citizens in accessing the benefit through the *Caixa Auxílio Emergencial* application. Our theoretical framework is the literature on street-level, screen-level, and system-level bureaucracies. From a methodological point of view, we conducted a quantitative and qualitative analysis of the comments entered by users of the *Caixa Auxílio Emergencial* app in the *Google Play Store*. This strategy allowed us to identify aspects of the implementation of the Emergency Aid that made it difficult for citizens to access the benefit, as well as subjective dimensions of this process, in a very unfavorable social and economic context.

Key words: Emergencial aid; public policy implementation; street-level bureaucracie; screen-level bureaucracie; telephone mobile application.

Resumen

Este capítulo analiza la implementación de la Ayuda de Emergencia (“Auxílio Emergencial”), un programa federal diseñado para que parte de la población afectada por los impactos de la crisis de la pandemia de Covid-19 tenga acceso a ingresos inmediatos. Durante su desarrollo, pretendemos investigar las principales dificultades que los ciudadanos encuentran para acceder al beneficio a través de la aplicación *Caixa Auxílio Emergencial*. Nuestro marco teórico es la literatura sobre las burocracias en el nivel callejero, de pantalla (“screen-level”) y de sistema (“system-level”). Desde el punto de vista metodológico, realizamos un análisis cuantitativo y cualitativo de los comentarios introducidos por los usuarios en la *Google Play Store* referidos a la aplicación *Caixa Auxílio Emergencial*. Esta estrategia nos permitió identificar tanto aspectos de la implementación de la Ayuda de Emergencia que dificultaban el acceso de los ciudadanos a la prestación, como las dimensiones subjetivas relacionadas a este proceso, en un contexto social y económico muy desfavorable.

Palabras clave: Ayuda de Emergencia; implementación de políticas públicas; burocracias en el nivel de pantalla; burocracias en el nivel de sistema; aplicación móvil.



1. Introdução

No presente capítulo, estudamos a implementação do Auxílio Emergencial, programa federal formulado para prover renda imediata à parte da população atingida pelos impactos da crise pandêmica da Covid-19. Dada a escolha do governo por realizar a implementação por meio de um aplicativo para telefones móveis, nosso objetivo é analisar as consequências dessa escolha para a implementação do Auxílio Emergencial a partir da percepção dos cidadãos que precisaram interagir com o Estado a partir dessa plataforma. Mais especificamente, pretende-se investigar as principais dificuldades que os usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* encontraram em solicitar o benefício de forma remota, na medida em que não houve intermediação da burocracia de nível de rua ou de nível de tela que seria observada caso o cadastro fosse realizado em uma agência bancária.

O estudo da implementação de políticas públicas faz sentido sob diversos aspectos. Talvez o principal deles passe por reconhecer que, muitas vezes, as políticas não são implementadas tais como foram formuladas. A gravidade da conjuntura da implementação do Auxílio Emergencial pode levar a uma ainda maior discrepância entre a formulação e o que de fato foi implementado. Um bom resultado das políticas não depende simplesmente da disposição de seus formuladores e das autoridades, tratando-se de um processo que pode estar imerso em frustrações, tanto do lado dos decisores como dos cidadãos. Outros motivos podem estar ligados à necessidade de dar maior eficiência ao gasto público, monitorar os implementadores, gerar aprendizados para políticas futuras e para maior compreensão da “máquina” estatal. (FARIA, 2012, p. 11).

Nosso referencial teórico é a literatura sobre burocracias de nível de rua, nível de tela e nível de sistemas. Do ponto de vista metodológico, realizamos uma análise quantitativa e qualitativa dos comentários inseridos por usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* na *Google Play Store*. Essa estratégia nos possibilitou identificar aspectos da implementação do Auxílio que dificultaram o acesso ao benefício pelos cidadãos, bem como dimensões subjetivas desse processo, em um contexto social e econômico bastante desfavorável.

O presente artigo está dividido em mais cinco seções, além da presente introdução. Na segunda seção trataremos brevemente da pandemia de Covid-19 e das características gerais do Auxílio Emergencial implementado pelo Governo Federal. Na seção seguinte, discutimos os conceitos de burocracias de nível de rua, nível de tela e de sistemas. Na quarta seção realizamos uma análise da implementação do Auxílio Emergencial, partindo das avaliações realizadas sobre o aplicativo na *Google Play Store*. Na seção seguinte levantamos e analisamos as percepções, afetos e sentimentos que emergiram nos comentários feitos na avaliação do aplicativo do Auxílio Emergencial. Finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2. A pandemia de Covid-19 e o Auxílio Emergencial

Com a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional devido à pandemia de Covid-19 em 3 de fevereiro de 2020, foi necessária a implementação de medidas sanitárias para conter a disseminação do vírus.

É nesse contexto que começa a ser discutida a necessidade de implementação de uma política de assistência social, de caráter emergencial, que propiciasse renda imediata para a população mais vulnerável e os para trabalhadores que perderam seus rendimentos por conta do aludido fechamento. A formulação e a implementação de políticas de transferência de renda não foram exclusivas para o caso brasileiro, sendo realizadas concomitantemente em diversos outros países (VALENTIN *et al.*, 2020; MARINS *et al.*, 2021), embora a experiência do Brasil seja especialmente relevante do ponto de vista da cobertura e dos valores despendidos (TCU, 2021).

O Auxílio visava a socorrer trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social com valor de 600 reais mensais.⁵¹ Ademais, a lei estabelecia critérios adicionais sobre a renda pretérita dos elegíveis, como não ter rendimento tributável superior a R\$ 28.559,70 no ano de 2018; a família não ter uma renda mensal superior a meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal até três salários mínimos. A lei indicou que mães solas possuem cota dupla e também informou critérios para quem não poderia ser beneficiado: possuir emprego formal; ser menor de dezoito anos (exceto mães menores de dezoito anos⁵²); receber seguro-desemprego ou qualquer benefício do governo que não o Bolsa Família (BRASIL, 2020).

Sua implementação foi feita pelo Ministério da Cidadania (MC), Dataprev e Caixa Econômica Federal (CEF). A Dataprev tinha como função ser o agente operador que tratava das informações para geração da folha de pagamento do Auxílio. A CEF foi o agente pagador, e por fim o MC foi responsável pelo cadastro, parâmetros e folha de pagamento (CARDOSO, 2020). Referente à implementação do Auxílio Emergencial, seu pagamento ocorreu da seguinte forma: beneficiários do PBF receberam automaticamente sem necessidade de cadastro no aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*; aqueles que faziam parte do Cadastro Único para programas sociais governamentais (CadÚnico) também não necessitavam de cadastro, e os demais deveriam se inscrever através do *site* da Caixa ou pelo aplicativo para telefones móveis (TCU, 2020a, p. 3). A forma híbrida de acesso não foi uma opção exclusiva do Brasil. Segundo estudo do Banco Mundial, vários países combinaram mais de um método para expandir a cobertura do auxílio governamental, incluindo os aplicativos para telefones móveis (GENTILINI *et al.*, 2020, p. 16 a 23). No Brasil, conforme destacam Vargas e Santos (2020, p 58), cerca de 60% do

51 Inicialmente o valor proposto pelo governo federal foi de 200 reais (referência). Porém, após pressão da Câmara dos Deputados que aprovou o Auxílio Emergencial de forma unânime, o governo aumentou o valor para 600 reais, e em 2 de abril de 2020 foi instituído o Auxílio Emergencial, a partir da lei nº 13.982.

52 Essa exceção foi adicionada em outra lei, de número 13.998, de 2020.

total de desbancarizados em 2017 não possuíam acesso a telefones móveis nem a internet, representando uma média significativamente acima da global (25%).

Conforme aponta Cardoso (2020, p. 1059), a experiência do Ministério da Cidadania, bem como os instrumentos já existentes como o CadÚnico foram bastante importantes para a implementação do Auxílio Emergencial com a rapidez necessária. De acordo com o relatório do TCU, no mês de abril de 2020 foram analisadas 89.228.170 solicitações, incluindo beneficiários do BPF e registrados no CadÚnico, sendo 56,3% elegíveis. Ainda desse total, 38,6% foram feitas por meio do aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*, e 59,6% foram consideradas elegíveis (TCU, 2020, p. 6).

Não obstante as dificuldades relatadas pelos demandantes do Auxílio Emergencial — objeto do presente estudo —, o sistema se mostrou vulnerável a ponto de identificar uma parcela expressiva de pagamentos irregulares. Nesse sentido, 3.715.184 benefícios haviam sido cancelados até o final de agosto (TCU, 2020a, p. 9-10).⁵³ No entanto, se por um lado vazamentos podem representar um risco ao orçamento, além de atos ilícitos, por outro esse suposto erro pode ser justificável devido à extrema urgência da implementação, bem como à vulnerabilidade do público-alvo.

3. Burocracias: nível de rua, nível de tela e nível de sistemas

A literatura sobre implementação de políticas públicas pode ser dividida basicamente em duas abordagens: *top-down* e *bottom-up*. De forma geral e simplificada, a primeira abordagem parte da política pública definida pelos formuladores e em seguida discute em que medida as ações dos implementadores foram consistentes com a política tal como formulada, em que medida os objetivos foram atingidos, quais os principais fatores que influenciaram nesse processo e como a política foi reformulada com o passar do tempo, a partir da experiência de implementação (SABATIER, 1986, p. 22-23). Contudo, as abordagens *top-down* foram criticadas sob diferentes aspectos, pelas abordagens *bottom-up*. Talvez a principal crítica seja o fato de que consideravam os formuladores das políticas como os principais atores, tratando todos os outros como meros entraves à implementação das políticas públicas tal como definidas por seus formuladores. Dessa forma, a abordagem *top-down* ignoraria as contribuições e iniciativas de atores do setor privado e dos implementadores, dentre eles os burocratas de nível de rua. (SABATIER, 1986, p. 30-31).

Não entraremos aqui na discussão das possibilidades de “síntese” entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*. No entanto, destacamos, de forma condizente à perspectiva

53 Foram identificados 439.758 beneficiários do Auxílio Emergencial com indícios de erros de inclusão, alcançando um volume de recursos de R\$ 813.148.200,00, considerando a soma das parcelas pagas de abril a julho de 2020. Entre as solicitações realizadas pelo Aplicativo Auxílio Emergencial, o principal rompimento de elegibilidade foi a identificação como empresários de alta renda (39,1%), CPF irregular (34,3%), falecimento (11,8%) e vínculo formal com ente público (8,6%) (TCU, 2020b, p. 9).

bottom-up, a reflexão de como os atores, ao implementarem a política, acabam por influenciar as mesmas e, de certa forma, contribuem também para sua (re)formulação. Um exemplo são precisamente os já citados burocratas de nível de rua — BNR.

Lipsky (2005, p. 52) defende que a maior parte dos cidadãos têm contato com o governo por meio de funcionários públicos. Por sua vez, as ações discricionárias de tais funcionários determinam o acesso (ou não) dos cidadãos a benefícios e direitos fornecidos pelo governo. Os burocratas de nível de rua são definidos por Lipsky como aqueles funcionários públicos que interagem diretamente com os cidadãos para realizarem seu trabalho e que possuem relativa discricionariedade na sua execução, tais como professores, policiais e trabalhadores sociais (LIPSKY, 2005, p. 52). Dessa forma, ao contarem com relativo grau de discricionariedade, os burocratas de nível de rua se tornam também, em algum nível, formuladores de políticas públicas.

A discricionariedade dos burocratas de nível de rua poderia ser celebrada sob uma perspectiva de esperança de que a defesa do interesse público iria fazer com que os BNR tomassem decisões “favoráveis” aos cidadãos (LIPSKY, 2005, p. 57). Entretanto, um outro aspecto que poderia ser levantado diz respeito à possibilidade de os BNR discriminarem contra perfis específicos dos cidadãos, negando-lhes direitos e benefícios. Também de forma crítica à discricionariedade, Bovens e Zouridis (2002, p. 175) colocam outra perspectiva: se os BNR se tornam formuladores de políticas, como se dariam o controle democrático e o *accountability* de tais funcionários?

Nesse sentido, Bovens e Zouridis (2002, p. 176-177) destacam as diferentes formas como a discricionariedade dos BNR foi restringida no último século. Dentre elas, apontam que a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) nos últimos anos levou a grandes mudanças nas burocracias de nível de rua e acabou por reduzir sua discricionariedade.

Para eles (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 177), a burocracia de nível de rua fez uma primeira transformação em “burocracia de nível de tela”. Os burocratas continuam presentes e em contato com os cidadãos, mas tais contatos são mediados pelas telas de computadores. Dessa forma, sistemas de informação reduziram a discricionariedade, e muitas decisões deixariam de ser tomadas por burocratas e seriam feitas por tais sistemas. Além disso, alguns órgãos sofreram uma metamorfose mais clara em “burocracias de nível de sistema”. Nesse tipo de organização, os funcionários deixam de lidar diretamente com os casos dos cidadãos. Assim, os burocratas de nível de rua “clássicos” (isto é, aqueles que lidavam com casos específicos dos cidadãos) deixam de existir, porque os processos foram automatizados e os casos rotineiros são resolvidos sem a sua participação. Ademais, passam a ser classificados em três tipos: aqueles que focam no desenvolvimento e na manutenção de sistemas e em criar conexões entre os sistemas das diferentes burocracias do nível de sistema; aqueles responsáveis pela gestão; e os responsáveis pelos serviços de atendimento e suporte (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 178-180).

Finalmente, os autores destacam algumas circunstâncias que fazem determinadas burocracias mais propensas a se transformarem em burocracias de nível de tela e, eventualmente, de sistema. A primeira delas é a natureza legal dos programas. Programas baseados em condicionalidades claras são mais propensos a serem informatizados por TICs e a sofrerem metamorfoses do que aqueles orientados por objetivos, o que demandaria uma intervenção humana. Igualmente, o contexto organizacional também importa. Assim, órgãos com muitos funcionários que realizam tarefas similares e maior centralização são fatores que aumentam as chances de informatização de processos e a consequente mudança na natureza das burocracias (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 181).

Nesses casos específicos, a implementação das políticas deixa de estar centrada na interpretação e na aplicação das regras definidas pelos formuladores nos casos individuais trazidos pelos cidadãos que visitavam os órgãos com os burocratas de nível de rua. Ela passa a se debruçar, cada vez mais, no desenho dos sistemas de informação e na conexão entre os diferentes sistemas. Assim, são os programadores e especialistas em tecnologia de informação que passam a ser aqueles funcionários que, com suas escolhas discricionárias (ao converterem leis, decretos e portarias em sistemas), influenciam a política e, neste sentido, se tornam também formuladores. Estes são os “burocratas de nível de sistema”, equivalentes atuais aos “burocratas de nível de rua” de outrora (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 181).

Se a discricionariedade dos BNRs “tradicionais” foi colocada em discussão, faz sentido também refletir sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de sistema que, também com escolhas com algum nível de discricionariedade, transformam as políticas públicas em sistemas de informação. Em outras palavras, trata-se de refletir em como disciplinar os burocratas de nível de sistema. Nesse sentido, Bovens e Zouridis (2002, p. 182-183) indicam a necessidade de sujeitar o processo de transformação de leis, decretos e portarias em sistemas a algum tipo de *accountability* público. Isso poderia se dar de diferentes maneiras. Por exemplo, deixando claras, com antecedência, as decisões que precisarão ser tomadas no processo de transformação das políticas em sistemas de informação, maior transparência em como os diferentes sistemas estão interconectados e supervisões independentes realizadas por outras áreas do governo ou por outros poderes (como o Legislativo ou o Judiciário). Outra linha de ação seria criar formas de *feedback* por parte dos cidadãos e permitir o seu acesso a algoritmos e árvores de decisão, de maneira a ampliar a transparência (BOVENS; ZOURIDIS, 2002, p. 182-183).

Finalmente, um ponto não menor é: a eliminação de qualquer forma de discricionariedade por parte de burocratas na implementação de políticas públicas é um objetivo desejável em si? Ou, como Bovens e Zouridis (2002, p. 182) se perguntam: a aplicação da lei de modo “cego”, sem levar em conta as circunstâncias, pode, na verdade, acarretar injustiças e arbitrariedades?

É interessante refletir sobre as questões apresentadas nesta seção à luz da implementação do Auxílio Emergencial no contexto da Covid-19 no Brasil. Consideramos, assim como Cardoso (2020), que a implementação do auxílio pode ser entendida a partir da

perspectiva de burocracia de nível de sistema. É na análise da implementação dessa política pública, sob a perspectiva dos cidadãos que precisaram interagir com o Estado a partir do aplicativo, que nos debruçamos nas próximas seções.

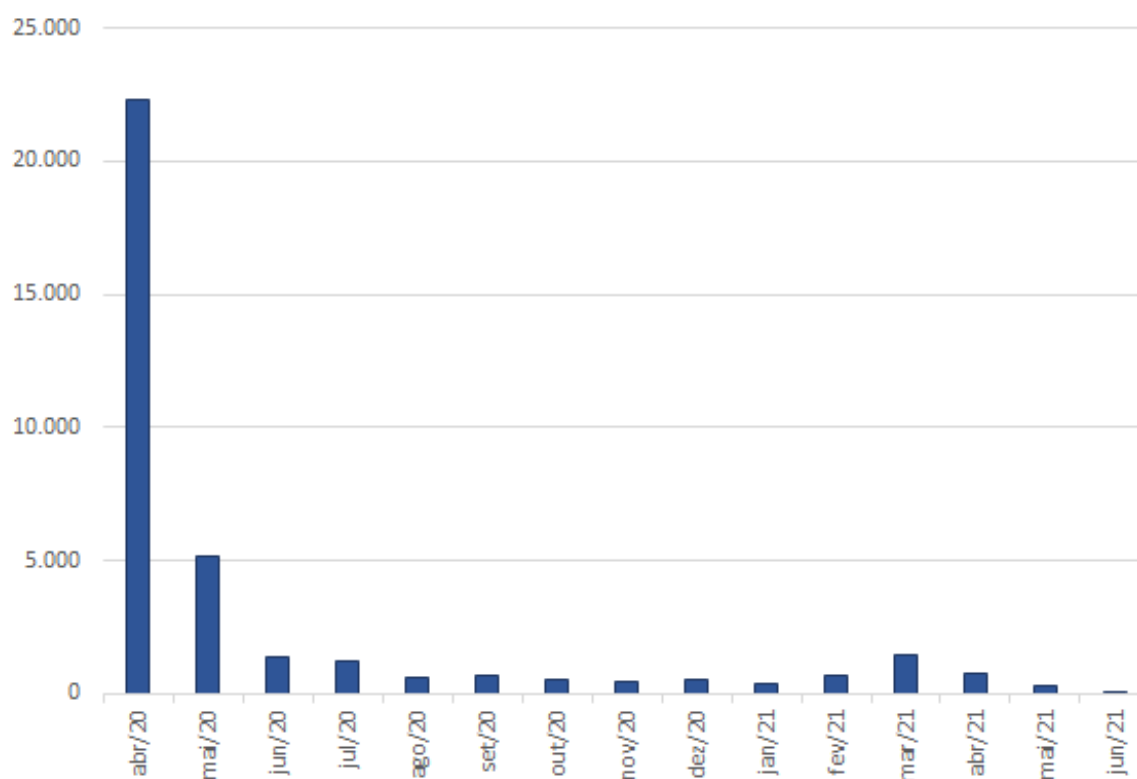
4. Análise da implementação do Auxílio Emergencial

A estratégia utilizada para investigar a implementação do Auxílio Emergencial partiu das interações realizadas por cidadãos com o aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial*. As pessoas podem interagir com o Aplicativo avaliando o serviço oferecido em uma escala de 1 a 5 estrelas, inserindo comentários, bem como curtindo comentários realizados por demais usuários. Acreditamos que, em um contexto de automação da implementação, esta é uma forma profícua de captar as impressões dos beneficiários sobre o acesso ao Auxílio, emulando uma tentativa de interação entre beneficiários e funcionários da Caixa, além do próprio compartilhamento de informações entre usuários, que seria observado em uma fila de uma agência física do banco implementador (ARAÚJO; CARNEIRO, 2008). É possível que essa escolha metodológica incorra em um viés de seleção, na medida em que beneficiários de baixa renda podem encontrar dificuldades adicionais para acessarem telefones móveis e incluírem seus comentários, conforme já indicamos anteriormente. De outro lado, como as pessoas inseridas no Cadastro Único, incluindo os beneficiários do Bolsa-Família, receberam o Auxílio Emergencial de forma automática sem necessidade de cadastro no aplicativo, acreditamos que esse possível viés de seleção se reduz. Além disso, outros perfis de usuários também podem encontrar dificuldades no uso do aplicativo, tais como idosos e moradores de áreas com baixa cobertura de serviços de celular e internet.

Com o objetivo de compreender as principais dificuldades e problemas relatados por usuários do Aplicativo — potenciais beneficiários dessa política social —, foi realizado o *download* de todas as avaliações do Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* na *Google Play Store* entre os meses de abril de 2020 e junho de 2021, totalizando 36.218 avaliações⁵⁴. Cada avaliação contém uma nota de 1 a 5 estrelas, um comentário textual e o número de curtidas recebidas. O Gráfico 1 apresenta a distribuição do número de avaliações no período de coleta. É possível observar que o maior número de interações ocorreu no início da implementação do Auxílio, nos meses de abril e maio de 2020, totalizando cerca de 75% do total de avaliações inseridas no sistema. Percebe-se que o número de avaliações cai a partir de agosto de 2020, com um salto em março de 2021, relativo à segunda edição do Auxílio Emergencial.

⁵⁴ Utilizou-se a linguagem de programação *Python 3.9* e a sua biblioteca *google-play-scraper* (disponível para *Python 3.6+*) para importar todas as avaliações comentadas do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial*, via API (*Application Programming Interface*) da *Google Play Store*.

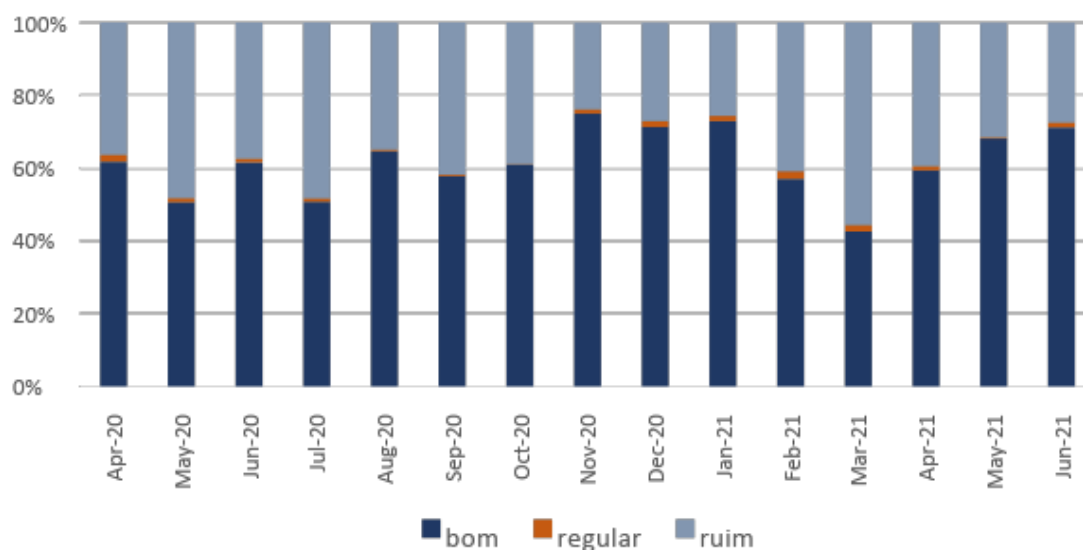
Gráfico 1 – Distribuição do número de avaliações com comentários no Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* entre abril de 2020 e junho de 2021



Fonte: Elaboração própria com base no Aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*

O primeiro passo para investigar a implementação do Auxílio Emergencial com a estratégia metodológica proposta consiste em analisar a distribuição das avaliações realizadas pelos usuários a cada mês do período de coleta. Para simplificar a análise, agregamos as avaliações da seguinte forma: (i) bom/ótimo: 5 e 4 estrelas; (ii) regular: 3 estrelas; (iii) ruim/péssimo: 1 e 2 estrelas.

Gráfico 2 – Distribuição das avaliações com comentários realizadas pelos usuários do Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* entre abril de 2020 e junho de 2021



Fonte: Elaboração própria com base no Aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*

Do ponto de vista relativo, o Gráfico 2 mostra que as avaliações positivas superaram 50% do total em todo o período considerado, com exceção de março de 2021. Do ponto de vista absoluto, chama a atenção a quantidade de avaliações negativas em abril e maio de 2020, totalizando 10.586 avaliações com 1 ou 2 estrelas (37% do total). Isso significa que parcela considerável do público-alvo da política pode ter enfrentado dificuldades em acessar o benefício, retardando ou mesmo impedindo o usufruto de uma fonte de renda relevante em um contexto social e econômico bastante desfavorável.

Considerando esse fato, o próximo passo da análise identificou quais dificuldades os usuários do Aplicativo da Caixa relataram com maior frequência. Foi realizada uma análise frequencial nos comentários inseridos em abril e maio de 2020, em busca das palavras mais citadas. Utilizamos esses meses por concentrarem 75% das avaliações feitas.

Tabela 1 — Análise frequencial dos comentários realizados em abril e maio de 2020 no Aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*⁵⁵

Palavra	Frequência	Frequência por comentário	Palavra	Frequência	Frequência por comentário
aplicativo	19.060	53%	código	3.794	10%
cadastro	13.731	38%	aprovada	3.444	9%
análise	7.315	20%	conta	3.260	9%
auxílio	7.227	20%	família	2.793	8%
caixa	4.224	12%	fácil	2.484	7%
CPF	4.104	11%	governo	2.349	6%

Fonte: Elaboração própria com base no Aplicativo da Caixa *Auxílio Emergencial*

Alertamos para a multidimensionalidade dos comentários registrados pelos usuários, como a própria Tabela 1 evidencia, na medida em que boa parte dos mesmos trata de mais de um assunto, conforme será mostrado na seção seguinte.

A Tabela 1 indica que a palavra mais comum nos comentários foi *aplicativo*, citada 19.060 vezes, presente em 53% dos comentários. A expressão *cadastro* também foi muito citada (13.731 vezes) e apareceu em 38% dos comentários realizados. Como o foco da análise é investigar as principais dificuldades encontradas pelos usuários, nós nos concentraremos naquelas relacionadas com o cadastro. O procedimento metodológico utilizado consistiu na construção de quatro amostras, cada uma com cinquenta comentários, entre os que citaram *cadastro* nos comentários das avaliações do aplicativo nos meses de abril e maio de 2020:

Amostra 1. Avaliações negativas (1 e 2 estrelas) extraídas dos comentários mais curtidos que citaram *cadastro*;

Amostra 2. Avaliações negativas (1 e 2 estrelas) extraídas aleatoriamente dos comentários que citaram *cadastro*;

Amostra 3. Avaliações positivas (4 e 5 estrelas) extraídas dos comentários mais curtidos que citaram *cadastro*;

Amostra 4. Avaliações positivas (4 e 5 estrelas) extraídas aleatoriamente dos comentários que citaram *cadastro*.

O Quadro 1 apresenta os principais componentes relacionados com o termo *cadastro*, reunindo as duas amostras de avaliações negativas, os contextos em que foi citado por usuários do Aplicativo, bem como sua frequência absoluta e percentual. É possível ob-

⁵⁵ A contabilização das palavras foi realizada considerando as raízes em comum. Por exemplo, a palavra *cadastro* foi agregada com *recadastro*, *recadastramento* etc. Esse procedimento foi feito com apoio dos pacotes *ptstem*, *tm*, *stringr*, para limpeza de caracteres especiais, pontuações etc.

servar que o tempo de demora de análise foi a reclamação mais frequente entre as pessoas que citaram *cadastro* e avaliaram negativamente o aplicativo. Esse componente refere-se ao tempo entre a conclusão da solicitação do Auxílio pelos usuários e a resposta do Aplicativo, que pode aprovar ou não o pedido. O Aplicativo informava que a resposta demora até cinco dias úteis, mas usuários relataram tempo maior para a divulgação do resultado.

Outros componentes significativos foram: (i) dificuldades com recadastramento, necessário quando a solicitação é negada; (ii) dados inconclusivos, o que diz respeito às divergências com os dados de usuários inseridos no sistema; (iii) falta de informação/suporte, relativa às reclamações sobre ausência de informações e de suporte técnico; (iv) envio de código por SMS, necessário para fazer o cadastro e acompanhar a solicitação; (v) problemas gerais com o Aplicativo, tais como travamento, lentidão e pedidos de atualização do aplicativo; (vi) dificuldade em cadastrar membro da família; e (vii) falta de conexão entre bases cadastrais, uma vez que as informações dos usuários eram checadas com os dados da RAIS, Receita Federal etc. para identificação do grupo elegível.

Quadro 1 — Principais componentes do cadastro extraídos das avaliações negativas (1 e 2 estrelas) dos usuários do aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial* nos meses de abril e maio de 2020⁵⁶

Componentes do cadastro	N	%	Contexto
Demora no tempo de análise	34	21	Tempo de demora para divulgação do resultado da solicitação do Auxílio Emergencial.
Dificuldade com recadastramento	21	13	Relatos de dificuldades para refazer o cadastro quando a solicitação não é aprovada.
Dados inconclusivos	21	13	Informações fornecidas pelo usuário são inválidas (número do documento para cadastro, dados de membros da família, abertura de conta).
Falta de informação /suporte	19	12	Falta de: informações sobre erros no cadastro, justificativa na recusa da solicitação e de canais para recorrer quando o benefício é negado. Houve contestações sobre a ausência de suporte técnico para correção dos dados e suporte para dúvidas.

⁵⁶ Os componentes das dificuldades com cadastro foram comuns em ambas as amostras negativas (extração aleatória e maior número de curtidas). No entanto, as frequências foram distintas: na amostra dos comentários mais curtidos, 22% relataram demora no tempo de análise; 20%, problemas com SMS (código); 16%, falta de informação/suporte; e 12%, dados inconclusivos. Já na extração aleatória, 24% dos comentários relataram problemas com SMS (código); 21%, dificuldade com recadastramento; 20%, demora no tempo de análise; 14%, dados inconclusivos; e 13%, membro da família.

Componentes do cadastro	N	%	Contexto
SMS (código)	17	11	O envio do código via SMS ocorre em dois momentos: na primeira interação com o aplicativo para a realização do cadastro e para acompanhar a solicitação do Auxílio. As reclamações dizem respeito ao fato de SMS com o código não chegar ou chegar após o horário de validade.
Problemas gerais com o aplicativo	17	11	Travamento, lentidão, não consegue baixar o Aplicativo. Além disso, envolve pedidos de atualização dos dados já inseridos para refazer o cadastro.
Membro da família	16	10	Dificuldade em cadastrar os membros da família no Aplicativo. Houve reclamações em relação ao Aplicativo responder que os membros da família já recebem o benefício, quando isso não é verdade.
Conexão entre bases cadastrais	7	4	Problemas na conexão com outras bases de dados para liberação do benefício, em especial, a RAIS e a Receita Federal.
Falta de informação do usuário	5	3	Usuário não tem informação sobre os critérios de elegibilidade.
Pagamento	3	2	Dificuldade para sacar o benefício, após o mesmo ser aprovado (Poupança Digital e Caixa Tem).
Total	160		

Fonte: Elaboração própria com base no Aplicativo *Caixa Auxílio Emergencial*

Os componentes identificados no Quadro 1 também apareceram nos comentários que avaliaram positivamente o Aplicativo. Ou seja, uma parcela de usuários que avaliou positivamente o Aplicativo (4 ou 5 estrelas) inseriu comentários envolvendo dificuldades para realizar o cadastro similares às avaliações negativas (1 ou 2 estrelas). Esse padrão de interação ocorreu em cerca de 35%⁵⁷ dos comentários em ambas as amostras positivas (extração aleatória e maior número de curtidas). Isso sugere que o resultado apresentado no Gráfico 2, relativo à preponderância de avaliações positivas, pode estar subestimando o verdadeiro número de relatos negativos de usuários do Aplicativo Caixa

⁵⁷ Estes 35% compreendem dois padrões: comentários unicamente negativos, bem como comentários com aspectos tanto positivos como negativos.

Auxílio Emergencial. Outro padrão de interação observado nos comentários que avaliaram positivamente o Aplicativo diz respeito a situações que seriam verificadas em uma fila presencial: elogios, comentários com dúvidas, sugestões e conselhos a demais usuários com orientações e pedidos de paciência, conforme analisaremos em seguida.

5. Percepções, afetos e sentimentos emergentes nos comentários do aplicativo

Como tratamos anteriormente, a escolha do governo de implementar o Auxílio Emergencial baseado em um sistema cuja interface para os cidadãos é um aplicativo para telefones celulares implica uma “burocracia de sistemas”. Isso muda radicalmente a interação entre usuários e governos, especialmente se comparada com as “tradicionais” burocracias de nível de rua, responsáveis por atender os cidadãos em programas de assistência social e transferência de renda.

Por um lado, possibilita aos cidadãos realizarem todo o processo sem precisarem se deslocar nem estar presencialmente em órgãos públicos, o que certamente é bem-vindo em tempos de necessidade de distanciamento social. Por outro lado, cria desafios para o processo de solicitação do auxílio, bem como para contestar solicitações negadas ou mesmo para tirar dúvidas sobre elegibilidade ou inconsistência dos dados fornecidos pelos seus demandantes.

A opção por dispor o aplicativo do Auxílio Emergencial nas plataformas que oferecem esses serviços aos proprietários de telefones móveis, além de aproveitar a popularidade dessa forma de acesso, permitiu o surgimento de um fórum bastante rico de opiniões, reclamações e elogios por parte dos usuários dos aplicativos registrados na plataforma *Google*.⁵⁸ Embora não seja possível aferir a autenticidade das avaliações (isto é, se de fato se trata de cidadãos demandando o Auxílio Emergencial por meio do aplicativo), aglutina milhares de avaliações públicas e sem mediação por parte do governo, como seria o caso das ouvidorias, por exemplo.

Em nossa perspectiva, comparamos os comentários nos aplicativos com as conversas nas filas de espera por atendimento em serviços públicos, onde interações das mais diferentes formas tendem a ocorrer. Estamos trabalhando com a hipótese de que tal interação direta, impossibilitada pela escolha do aplicativo para mediar a interação com o governo, é substituída por uma interação “virtual” e assíncrona nos comentários que acompanham as avaliações dadas aos aplicativos. Dessa forma, tais comentários revelam percepções, afetos e sentimentos que emergem no processo de requisição do Auxílio Emergencial durante a pandemia, em um contexto de isolamento social e de redução importante das atividades econômicas e de expansão do desemprego (VALENTIN; MACHADO; MOUNTIAN, 2020). Utilizamos a categorização apresentada anteriormente

⁵⁸ A utilização desses fóruns, do ranqueamento e dos sentimentos expressos pelos usuários é prática institucionalizada principalmente por desenvolvedores de aplicativos para telefones móveis (ver revisão em GENÇ-NAYEBI; ABRAN, 2017), utilizando algoritmos para análise. Neste trabalho propomos uma categorização não automatizada de análise.

e buscamos desvelar alguns dos sentimentos e percepções presentes no corpo das avaliações. Relembramos a natureza multidimensional dos comentários e a dificuldade de categorização decorrente. Nossa intenção, neste exercício, é tão somente explicitar os sentimentos, emoções e julgamentos, sem qualquer pretensão de considerar a categorização proposta como definitiva.

Um primeiro tipo de comentário⁵⁹ é aquele que contém mensagens direcionadas a outros usuários, assemelhadas a uma conversa de fila transportada para o ambiente virtual de uma burocracia de sistemas. Nesse sentido, os usuários justificam as dificuldades encontradas, explicam procedimentos, fazem e respondem perguntas quanto à operação do aplicativo e ao funcionamento do Auxílio Emergencial. Nossos exemplos estão quase todos classificados em duas dimensões: elogios e defesa do aplicativo, citados brevemente na seção anterior e que estão dentro dos grupos de avaliação positiva do aplicativo.

Um subgrupo busca, além de qualificar o aplicativo, explicar as dificuldades encontradas pelos usuários e registradas no fórum. Vejamos dois exemplos dessas manifestações (todos os grifos são nossos):

O aplicativo é excelente!! Em alguns momentos ocorreram alguns erros do sistema, mas isso é normal, devido ao grande número de pessoas que tentam simultaneamente se cadastrar e tentarem ser aprovadas para receber o auxílio. Então devemos ter um pouco mais de respeito com os profissionais que criaram esse aplicativo que vai melhorar a vida de muitos Brasileiros(as), então fica aí a dica para aqueles que acham esse aplicativo uma “fraude”.☺

Sinto vergonha da falta de conhecimento e paciência por parte de alguns usuários, os caras desenvolveram o aplicativo em um tempo recorde para atender uma demanda nunca antes vista em toda a história da Play Store brasileira e alguns usuários querem que, no primeiro dia de funcionamento com o fluxo descomunal de acessos que está tendo, este aplicativo consiga atender a demanda de cadastros. Pelo amor de Deus, não é o aplicativo, é a quantidade de cadastros ao mesmo tempo. É só esperar um pouco que já já normaliza... Isso sempre acontece com aplicativos que recebem um grande fluxo de acessos simultâneos, e este sem dúvidas terá milhares. Para efeito de comparação, estima-se que somos em torno de 210 milhões de brasileiros(as) chutando por baixo, que pouco mais da metade esteja precisando desse benefício e acessando este aplicativo, serão no mínimo 105 milhões de acessos (acredito que seja muito mais). O que acham que vai acontecer nos primeiros dias? Ao invés de criticar os desenvolvedores, poderíamos agradecer e incentivar, vocês não acham? Fica pela consciência de cada um, que Deus abençoe a todos nós, e que possamos sair dessa situação pessoas melhores do que as que éramos.

A temática comum (excesso de usuários acessando o sistema e previsibilidade de normalização) indica não apenas uma convenção aplicada a todas as novidades que são

⁵⁹ Transcrevemos os comentários tais como foram escritos pelos usuários, portanto, sem nenhum tipo de revisão ortográfica e gramatical.

muito acessadas no mundo digital. Este ultrapassar se manifesta no efusivo manifesto de apoio aos desenvolvedores e no princípio de justiça embutido na lógica do Auxílio Emergencial. Outras afirmações que localizamos nesse grupo possuem manifestação explícita de apoio ao governo federal, também destacando a rapidez na disponibilidade do aplicativo e sua funcionalidade.

Outro subgrupo busca exercer um papel tutorial e/ou ordenador, ao mesmo tempo que denuncia limitação do aplicativo diante da demanda. Trata-se, seguindo a representação da “fila virtual”, daqueles que tentam intervir para ajustar a espera. Um exemplo:

Depois de muita tentativa eu consegui me cadastrar e gente pfv vcs q já são cadastrados no bolsa família não precisa baixar o aplicativo porque vc já está incluído no sistema, não congestionem o aplicativo para dar oportunidade para quem ainda não si cadastrou.

Outros perguntam ou responderam dúvidas que, supostamente, seriam recorrentes entre os usuários do aplicativo:

Fazendo meu cadastro, depois que coloco o número do celular e clico em continuar, ficou uma mensagem na tela “carregando” e está até agora assim, já tem uns 10 minutos. Alguém passou por isso? Outra coisa, o número precisa está no meu nome????

Aplicativo de fácil uso, fácil visualização, nada a reclamar, pelo contrário. Ao pessoal que está reclamando que não dá pra corrigir o cadastro, realmente, não dá e foi avisado disso antes que fosse efetuado a confirmação, não se pode alterar dados em análise, tem que estar atento no momento de preencher os dados pra não errar. Muito bom o aplicativo!

Um grande grupo reúne as reclamações sobre o aplicativo e tem temáticas variadas. Uma delas aborda ineficiência e demora na resposta, principalmente relacionada com a demora no tempo de análise. Naturalmente, esse tipo de comentário ultrapassa a avaliação do aplicativo, como se pode ver no caso abaixo.

O Aplicativo é bom, mas a demora na resposta é recorde mundial. Se tivesse uma categoria no *Guinness Book* sobre a Palavra “EMERGENCIAL” seria faturada por essa análise nesse aplicativo. Instalei e me cadastrei no mesmo dia que lançou o site e aplicativo, e até hoje (22/04/2020) esta “EM ANÁLISE”, tem gente que se cadastrou dia 17 e já recebeu dia 21. Hoje (22) até os 12:00 era pra ter analisado segundo o ministro Onyx, caso não fosse, era pra baixar nova versão. CADÊ A NOVA VERSÃO? PALHAÇADA!!!

Em vários comentários há uma associação direta entre as inúmeras dificuldades de operar ou conectar o aplicativo, os critérios de elegibilidade e o tempo de resposta, associados à condição de vulnerabilidade daqueles que necessitam do Auxílio Emergencial.

Mas eu tenho uma pergunta e quem está realmente passando dificuldade, devido a crise, a falta de familiares e de emprego, mais se enquadra nós requisitos, más a operadora bloqueou o celular por falta de crédito? Como q vai confirma o cadastro?

Será q ngm pensou nisso não, pq o pobre de verdade mesmo é assim, ou ele paga as contas ou põem crédito. Como q confirma o cadastro em? Será q ngm pensou nisso 😊

Eu fiz o cadastro desde os primeiros dias, ja 60 dias não recebi nada, segunda informações que eu tenho que eu fui negado, motivos assim que membro da família receberam o auxílio que engraçado, na minha família tem minha esposa e mais 4 filhas todas de menor, trabalho com ferro velho (tá fechado) motivo por causa da covid 19 esse 600 reais mim ajudaria muito pra mim fazer uma compra do básico de uma casa já liguei pro número informado mas não tive retorno. É um direito meu...

Em outro agrupamento possível, distinguimos, além das categorias estabelecidas na seção anterior, manifestações contundentes que traduzem juízo de valor sobre diferentes critérios de justiça: operacionalização via aplicativo, questionamento dos critérios de elegibilidade para acesso ao Auxílio Emergencial, conflito de informações pessoais com as bases de dados do governo, intencionalidade da política governamental, inconsistência na implementação da mesma. Vejamos alguns exemplos.

Tudo certo, cadastro feito sem problemas, aplicativo funcionou perfeitamente, agora no momento de acompanhar solicitação diz que está em análise! Tudo fácil e bem explicado, só achei desnecessário o envio de um código por rede móvel, existem várias zonas rurais onde não tem nenhum sinal de telefone, e nem todos tem condições de ir até a cidade somente pra receber esse código .

O Aplicativo em si é ótimo o que tá errado é a forma como estão liberando esse benefício. Minha amiga trabalha de carteira assinada há 10 meses, se cadastrou, foi aprovada e recebeu. Ela não teria direito, fato! Eu sou desempregada, fiz o cadastro desde o primeiro dia e ainda tá em análise. Preciso citar mais alguma coisa? Uma pessoa que não tem direito já recebeu, e eu que tenho aluguel pra pagar e uma família pra sustentar ainda tô nessa...VERGONHA!

Já refiz duas vezes meu cadastro e nada de sair do análise. A impressão é de que não tem dinheiro para pagar e ficam enrolando com mensagens de cadastro inconclusivo. Se depender do governo com esse auxílio para sobreviver, já estaríamos mortos. Agora estou a espera pela terceira vez reanálise. Que descaso com quem paga INSS por vários anos, e quando nessecita um apoio, não vem.

Péssima aplicação, desenvolvido as pressas. Suporte incomunicável, é mais simples dizer que não tem suporte. Fiz cadastro no dia 7 e ainda estou em análise, falta de respeito. Até agora espero a atualização para revisar o cadastro, mas pelo visto os servidores públicos da área de desenvolvimento da caixa estão rindo da sociedade que aguardam por 600 reais,

lamentável. É mais lamentável ainda dizer que vai adiantar a segunda parcela sendo que tem gente que não recebeu ainda, sem controle de dados.

Uma última categoria de análise revela, a nosso ver, um interessante conflito. Ao implementar a política através de um aplicativo, esperavam-se agilidade nas etapas prévias ao pagamento do auxílio e preservação do distanciamento social, evitando o deslocamento dos cidadãos até as agências da Caixa Econômica Federal. Conforme registrado amplamente pela mídia, esta não foi a situação: diariamente, centenas de pessoas se aglomeravam em filas na porta das agências do banco público. Vários comentários registram as motivações que provocaram esse inoportuno deslocamento:

São diversos erros, o momento o qual estamos passando, para resolver erros, precisa da presença humana, não tão somente desse sistema, que na maioria dos problemas não tem como resolver. Erro. CPF de um filho, estar em outra base familiar, sendo que não teve outro familiar que cadastrou, no mínimo deveríamos saber quem cadastrou, alguém pode ter errado, os dias passam e não conseguimos resolver, se fazemos o cadastro sem aquele membro, querem que vc o insere o novamente, porém sem alternativa.

Não estou conseguindo concluir meu cadastro por esse aplicativo. Todos os dias me manda consultar amanhã de novo e nunca soluciona o problema, só diz que não tenho conta virtual, mas senão tenho, é porque não querem fazer. Já estou chateada demais com isso, porque necessito desse auxílio pra comprar comida e não estou conseguindo ver resultado, sou do grupo de risco e vou acabar tendo que ir até a agência pra tentar resolver minha situação.

Infelizmente + um aponta contra mão dos beneficiários. Ainda me pergunto acreditar como neste aux.emergencial. Tds se encontram com necessidades e me se consegue se cadastrar..pedi pra refazer o cadastro qdo vai concluir pede pra voltar. É um descaso com a população depois ã querem q faça aglomeração na cx econômica. Quem w denunciar estes Aplicativo. É deprimentes as inúmeras tentativas feita para se ter este aux.emergencial. o nome deveria ser auxílio ao já falecido.

A leitura dos comentários selecionados reafirma o caráter multidimensional já destacado, tanto de caráter prescritivo, normativo, como reivindicatório. As diferentes dimensões em torno do termo *cadastro* são evidentes em todos os casos, ensejando manifestações de aprovação, orientação, demandando informação ou denunciando dificuldades. Componentes como: demora no tempo de análise, dificuldades de recadastramento, dados inconclusivos, falta de informação/suporte surgem enraizados em ricas manifestações de apoio ou revolta, em posturas coletivas ou individualizantes, como

não poderia deixar de ser em vista da comoção social vivenciada nos primeiros meses após a decretação de Emergência de Saúde Pública.

6. Considerações finais

À guisa de conclusão, apresentamos nossas considerações finais em dois blocos: um relativo ao marco teórico utilizado neste trabalho relacionado com a burocracia de nível de sistemas; e outro decorrente das percepções da implementação remota do Auxílio Emergencial, considerando que a pandemia expandiu a parcela da sociedade mais próxima da vulnerabilidade extrema.

Em primeiro lugar, a pandemia de Covid-19 gerou a necessidade de isolamento social como umas das formas de combate ao vírus. Em tese, o Auxílio Emergencial implementado via aplicativo possibilitaria que as pessoas não precisassem se deslocar para as agências da Caixa para realizar o cadastro e resgatar o benefício. Além disso, conforme apontado pela literatura, o fato de o Auxílio Emergencial ser baseado em condicionais relativamente claras, e com tarefas rotineiras para a realização do cadastro, influenciou a escolha da implementação da política de forma baseada em aplicativo de telefones móveis produzindo uma burocracia de nível de sistemas.

Partindo da literatura, faria sentido refletir sobre alternativas para aumentar o *accountability* público do processo de adaptação da legislação do Auxílio Emergencial na arquitetura do aplicativo. Isso poderia ser feito por meio de maior transparência das decisões políticas tomadas nesse processo de transformação e também quanto ao modo como os diferentes sistemas estão interconectados (por exemplo, a RAIS, Cadastro Único etc.). Além disso, uma supervisão “independente” desse processo, seja por meio de outras áreas, outros poderes, ou mesmo por parte dos cidadãos, seria bem-vinda. Finalmente, é preciso lembrar que, em burocracias de sistema, permanecem, além dos burocratas responsáveis pelos sistemas e pela gestão, também aqueles responsáveis pelos serviços de atendimento e de informações e reclamações. Caberia reforçar este último grupo de funcionários, uma vez que parte das críticas está ligada à falta de informações e suporte.

Em relação ao segundo bloco das considerações finais, conforme mostramos nas seções 4 e 5, a forma da implementação não foi isenta de consequências para os cidadãos que tiveram dificuldades em realizar o cadastro de forma remota, o que fez com que muitas pessoas buscassem agências da Caixa, efeito não previsto e tampouco desejável.

Além de problemas com suporte, a maior parte das reclamações apontadas foi referente ao passo inicial do processo, ou seja, o cadastro no aplicativo, incluindo a demora no tempo de análise e a possibilidade de editar o cadastro em caso de não aprovação do Auxílio.

Por outro lado, a grande diminuição no número de avaliações depois dos primeiros meses leva a crer que a maior parte dos cidadãos baixou o aplicativo e iniciou o seu uso logo no começo da política ou que as dificuldades foram sendo reduzidas com o passar do tempo.

A estratégia metodológica utilizada nos permitiu identificar, a partir da percepção dos cidadãos, o sentido de urgência do recebimento do Auxílio Emergencial, em um contexto social bastante desfavorável. Os problemas relatados em realizar o cadastro no aplicativo reforçam ainda mais esta urgência, na medida em que dificultavam o acesso ao benefício. Identificamos ainda um juízo de valor nos comentários feitos no que diz respeito a possíveis desigualdades de acesso ao Auxílio, com afirmações sobre a aprovação de solicitações supostamente não prioritárias ou fora dos critérios de elegibilidade. Muitas vezes, essas manifestações estimularam a exposição de situações pessoais que evidenciam considerável nível de vulnerabilidade.

Os sentimentos e emoções explicitados nos comentários muitas vezes ultrapassavam o contexto específico de implementação do Auxílio Emergencial e tangenciavam a defesa ou não do governo federal. Olhando retrospectivamente, a aceitação das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre o distanciamento social, uso de máscara e demais cuidados não foi consensual pelos poderes públicos constituídos. Houve uma grande empreitada do governo federal na figura do presidente Jair Bolsonaro e outros atores políticos contra esses tipos de medidas. Opondo posições de liberdade individual *versus* acordos coletivos, dicotomia entre desempenho econômico e prioridade à saúde pública e propagando alternativas de tratamento com eficácia não comprovada, o país sofreu duplamente com a pandemia e com a condução errática do governo federal.



Referências bibliográficas

- ARAÚJO, C. A. S.; CARNEIRO, T. C. J. Filas nos bancos: por que a tecnologia da informação não resolve? A percepção dos gerentes sobre as causas e prováveis soluções. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre. Online), v. 14, p. 2-8, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/39366/25163>. Acesso em: 02 set. 2021.
- BOVENS, Mark; ZOURIDIS, Stavros. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174-184, 2002.
- BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 02 set. 2021.
- CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Sqi/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 set. 2021.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 7-16, 2012.
- GENC-NAYEBI, Necmiye; ABRAN, Alain. A systematic literature review: Opinion mining studies from mobile app store user reviews. **Journal of Systems and Software**, v. 125, p. 207-219, march 2017. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0164121216302291?casa_to-ken=qKHeIRvVeVAAAAA:tJkG6KYNKuWL5RzQ9STmJJu-57jeLZ7e6S2Fgb8vFGBd8udLTWunLUtNPZSdU3wvOBYyem7R0U. Acesso em: 02 set. 2021.
- GENTILINI, Ugo *et al.* **Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures**. Washington, DC: World Bank, Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>. Acesso em 02 set. 2021.
- LIMA, Leite Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

- ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZY-VkSXgnXDSjz/abstract/?lang=pt>. Acesso em 02 set. 2021.
- LIPSKY, Michael. Street-level bureaucrats as policy makers. In: SHAFRITZ, Jay M.; LAYNE, Karen S.; BORICK, Christopher P. (eds.). **Classics of Public Policy**. Nova York: Pearson Education, p. 51-61, [1980] 2005,
- MARINS, Mani Tebet; RODRIGUES, Mariana Nogueira; SILVA, Jéssica Maldonado Lago da; SILVA, Karen Cristina Martins da Silva; CARVALHO, Paola Loureiro. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 02, p. 669-692, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/33831>. Acesso em: 16 set. 2021.
- SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.
- TCU. **Relatório de Acompanhamento**. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/A4/AF/CE/DC5D771082725D77F18818A8/01_acordao_tcu_1428_2020.pdf. Acesso em 02 set. 2021.
- TCU. **Relatório de Acompanhamento**. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2020(a). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/E6/B4/15/DE/DC5D771082725D77F18818A8/06_acordao_tcu_3086_2020.pdf. Acesso em 02 set. 2021.
- TCU. **Relatório de acompanhamento de dados: medidas de resposta à pandemia de Covid-19**. Brasília: Secretaria de Controle Externo de Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social. 2020(b). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/A4/AE/CE/DC5D771082725D77F18818A8/17_relatorio_dados_3_acomp_a_ux_emeg.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.
- VALENTIN, Agnaldo *et al.* América Latina em Tempos de Covid-19: Uma Análise Comparada das Políticas de Transferência de Renda e Garantia de Emprego. **Boletim de Políticas Públicas**, n. 1, p. 27-40, maio 2020.
- VALENTIN, Agnaldo; MACHADO, João Guilherme Rocha; MOUNTIAN, André Gal. Políticas públicas em contextos de crise: uma análise comparada da formulação das políticas econômicas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 19-34, dez. 2020. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5976>. Acesso em: 12 set. 2021.
- VARGAS, Isadora Formenton; SANTOS, Nicolas Peixoto. A inclusão financeira por meio de plataformas digitais: experiências de países emergentes e análise do estado da arte no Brasil. **Revista de Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 14, n. 2, p. 49-62, dez. 2020. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/article/view/1078/56>. Acesso em: 12 set. 2021.

Capítulo 6

As ações e omissões da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo para a garantia do direito à educação em meio à pandemia de Covid-19

Actions and omissions of the state secretariat for education of Sao Paulo to guarantee the right to education in the midst of the Covid-19 pandemic

Acciones y omisiones de la secretaría de educación del estado de Sao Paulo para garantizar el derecho a la educación en medio de la pandemia de Covid-19

Ester Gammardella Rizzi, Maria Luzia Melo

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar conclusões parciais de uma pesquisa sobre ações e omissões, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, relativas à garantia do direito à educação em meio à pandemia de Covid-19. Para obter informações sobre processos de compras e prestação de serviços, reformas e modificações nos edifícios, e editais de contratação de professores e profissionais temporários, entre outros elementos, elaboramos catorze pedidos de acesso à informação que foram encaminhados à Secretaria Estadual de Educação de São Paulo por meio do Sistema Integrado de Informações ao Cidadão (SIC.SP). Neste artigo, apresentamos e analisamos as respostas da Secretaria. Além delas, foram também fontes primárias normas editadas pela Secretaria no período, declarações públicas do governador e seus secretários e notícias de jornal sobre as ações realizadas. O período analisado vai de março de 2020 até julho de 2021. A pandemia de Covid-19 trouxe para o campo das políticas públicas educacionais o enorme desafio de buscar garantir o direito à educação sem colocar em risco o direito à saúde da comunidade escolar. Nosso objetivo é apresentar o que foi efetivamente feito, bem como pensar criticamente o que poderia ter sido feito de diferente.

Palavras-chave: Direito à educação; Covid-19; políticas públicas; Estado de São Paulo.

Abstract

This article aims to present partial conclusions of a research on actions and omissions within the State Department of Education of São Paulo to guarantee the right to education during the Covid-19 pandemic. With the purpose of obtaining information about the actions performed in the period, we prepared 14 requests for access to information, all sent to the São Paulo State Department of Education through the Integrated Citizen Information System (SIC.SP). In this article, we present and analyse the responses received. In addition to them, we also used, as primary sources, rules published by the afore mentioned Department of Education in the period; public statements by the governor and his personnel; and newspaper news about the actions taken in this context. The period analysed runs from March 2020 to July 2021. The Covid-19 pandemic brought to the field of educational public policies the enormous challenge of seeking to guarantee the right to education without jeopardizing the school community's right to health. Our aim is to present, on the one hand, what was actually done and on the other hand, to think critically about what could have been done differently.

Keywords: Right to education; Covid-19; public policy; State of São Paulo.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo presentar conclusiones parciales de una investigación sobre acciones y omisiones, en el ámbito de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo, para garantizar el derecho a la educación en medio de la pandemia de Covid-19. Para obtener información sobre las acciones realizadas en el período, preparamos 14 solicitudes de acceso a la información que fueron enviadas a la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo a través del Sistema Integrado de Información Ciudadana (SIC.SP). En este artículo presentamos y analizamos las respuestas de la Secretaría. Además de ellas, también fueron fuentes primarias las normas publicadas por la Secretaría en el período; las declaraciones públicas del gobernador y sus secretarios; y algunas noticias de prensa sobre las acciones realizadas en este contexto. El período analizado va de marzo de 2020 a julio de 2021. La pandemia Covid-19 trajo al campo de las políticas públicas educativas el enorme desafío de buscar garantizar el derecho a la educación sin comprometer el derecho a la salud de la comunidad escolar. Nuestro objetivo es presentar lo que realmente se hizo, y pensar críticamente sobre lo que podría haberse hecho de otra manera.

Palabras clave: Derecho a la educación; Covid-19; políticas publicas; Estado de Sao Paulo.



1. Introdução

Em 11 de março de 2020, a educação no Brasil e no mundo foi confrontada com um novo desafio: a pandemia de Covid-19. A Organização Mundial da Saúde (OMS)⁶⁰ orientou uma série de medidas e condutas que deveriam ser observadas pelos estados nacionais para conter o vírus. Entre elas, o distanciamento social. Em uma decisão inédita, escolas de todo o mundo fecharam as portas. No Estado de São Paulo, as atividades presenciais foram suspensas em 13 de março de 2020, afetando aproximadamente 3,5 milhões de estudantes. Somam-se agora, em agosto de 2021, três semestres de uma tentativa de continuar as atividades educacionais em formato não presencial (ou, mais recentemente, híbrido) em todo o país.

Os efeitos da não presencialidade afetam a todos, mas as desigualdades sociais e educacionais com as quais já convivíamos antes da pandemia tendem a ser acentuadas nesse novo contexto pandêmico. Em nota técnica divulgada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Rede Escola Pública e Universidade e outras instituições apontavam, já em junho de 2020, os desafios para as políticas públicas educacionais no contexto da pandemia e as insuficiências das ações implementadas até aquele momento pelas diferentes instâncias do poder público brasileiro.⁶¹ Inúmeros estudos chamaram a atenção para as enormes perdas e desigualdades que se aprofundavam com a educação não presencial (PETRUS *et al.*, 2021; TREZZI, 2021).

O objetivo deste texto é, passados três semestres desde o momento inicial em que a pandemia foi decretada, descrever e realizar um balanço das ações que foram realizadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e avaliar quais objetivos foram atingidos e quais foram deixados ao longo do caminho. Em março de 2020, muitas questões estavam colocadas: Como seria o processo de aprendizado sem a presença física das educadoras e das escolas? E quanto à alimentação desses alunos? Qual o papel dos pais no processo de aprendizagem? Estariam as crianças seguras em casa? E o principal: como garantir o direito à educação quando o direito à vida é posto em risco por um vírus?

Aprofundamento das desigualdades educacionais, sedentarismo, quadros de ansiedade e depressão em alunos e professores, perda de aprendizagem, problemas de socialização, aumento de violência doméstica e evasão escolar são algumas das consequências listadas que acompanham o fechamento das escolas. Estudos mostram que quanto mais tempo longe das salas de aula, maiores são as consequências negativas e as perdas de aprendizagem nos alunos (WILLS, 2014).

Incerto sobre quando as aulas presenciais seriam uma possibilidade segura e sabendo das consequências de seu fechamento, o Estado decretou o retorno das aulas num formato não presencial desde o dia 22 de abril de 2020, de modo a continuar com o ano letivo. Até outubro de 2020, as atividades permaneceram puramente não presenciais, havendo a implantação de um ensino híbrido a partir de então.

⁶⁰ Cf. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2020.

⁶¹ Cf. Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cedeca Ceará; Grupo de Pesquisa Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola; Rede Escola Pública e Universidade, 2020.

Com a implementação do ensino não presencial, tornou-se mais evidente o que já se sabia: a educação é um processo social e relacional, dificilmente podendo ser substituída por materiais e plataformas eletrônicas que dificultam a interação humana. Além disso, fatores sociais, econômicos, ambientais, familiares, nutricionais e emocionais interferem na forma como crianças e jovens percebem o mundo, principalmente num contexto pandêmico em que se está constantemente digerindo o luto e a perda. A importância da estrutura física das escolas, da convivência e das trocas com as educadoras e entre os estudantes nunca ficou tão clara (BATIZ *et al.*, 2009).

Passado mais de um ano de pandemia, três semestres letivos com aprofundamento das desigualdades educacionais, altos índices de evasão e com inúmeras perdas para o aprendizado e um imenso histórico de abre-fecha escolar, já é possível notar que o ensino não presencial por meio de tecnologias não foi uma ferramenta efetiva no Estado de São Paulo para garantir o direito à educação à totalidade dos alunos antes matriculados na rede. Por outro lado, seguimos até julho de 2021 com a vacinação lenta — apenas em 11 de junho toda a equipe escolar foi vacinada com a primeira dose — e altos números de casos e mortes por Covid-19 afligindo a sociedade brasileira.

A escolha de Sofia de manter as escolas fechadas para tentar não ampliar os efeitos da pandemia ou, por outro lado, fazer um esforço de abertura, mesmo com os ônus que essa escolha pode ocasionar, se colocou ao menos desde o segundo semestre de 2020. Neste artigo analisaremos também os esforços e as ausências da política de tentativa de abertura com medidas de proteção à saúde para ampliar a efetivação do direito à educação, tão prejudicado com a manutenção do não presencial.

Para obter informações sobre processos de compras, prestação de serviços, reformas e modificações nos edifícios, editais de contratação de professores e profissionais temporários, entre outros elementos elaboramos catorze pedidos de acesso à informação que foram encaminhados à Secretaria Estadual de Educação de São Paulo por meio do Sistema Integrado de Informações ao Cidadão (SIC.SP).⁶² Esse sistema foi regulamentado por meio do Decreto Estadual nº 58.052, de 16/05/2012, que implementa no Estado de São Paulo as normas previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). Foi por meio da transparência passiva, dos pedidos formulados, que obtivemos informações orçamentárias e de políticas implementadas pela Secretaria Estadual de Educação, já que no portal de transparência ativa essas informações não estão disponíveis.

Neste artigo apresentamos e analisamos as respostas da Secretaria. Além delas, foram também fontes primárias normas editadas pela Secretaria no período, declarações públicas do governador e secretários e notícias de jornal sobre as ações realizadas. Uma grande ausência deve ser notada: as vozes das educadoras e dos estudantes que viveram

⁶² Para consultar as perguntas encaminhadas e as respostas enviadas pela Seduc, acesse: <https://drive.google.com/file/d/1dBZwqD1uuzJjI5sJ74q9AvK5H9het8XR/view?usp=sharing> (SEDUC SÃO PAULO, 2021).

esse processo durante a pandemia. Apesar de o trabalho ainda estar incompleto, acreditamos que apresentar a estrutura que está orientando nossa pesquisa — e que organiza as seções a seguir —, bem como os elementos já identificados e as primeiras reflexões a partir das informações oficiais e das notícias que coletamos e organizamos, é interessante para o início da reflexão sobre o direito à educação no Estado de São Paulo durante a pandemia de Covid-19. Compartilhamos, assim, a parte do caminho que já percorremos.

O período analisado vai de março de 2020 até julho de 2021. O presente artigo tem como objetivo apresentar as ações e inações da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo entre março de 2020 e maio de 2021 para garantir o direito à educação em tempos de pandemia. Este texto traz os resultados parciais de uma pesquisa em curso. O trabalho está dividido em três seções, além desta introdutória e das considerações finais: 1) Ações e inações para o ensino não presencial; 2) Ações e inações de adaptação da rotina escolar para as atividades não presenciais; e 3) Ações e inações para o retorno às atividades presenciais. Boa leitura.

2. Ações e inações para a educação não presencial

Em janeiro de 2021, a Unesco divulgou um estudo sobre o tempo de fechamento completo das escolas em diferentes países do mundo.⁶³ Enquanto o Brasil somou 267 dias com escolas fechadas ao longo de 2020, ficando em quinto lugar entre os países que mais mantiveram escolas fechadas no mundo (atrás apenas de Panamá, El Salvador, Bangladesh e Bolívia), Chile, Israel, Itália, Canadá e Reino Unido mantiveram suas escolas fechadas por algo em torno de 90 dias (todos menos do que 100). Além deles, Alemanha (60 dias), Dinamarca (49 dias), China (66 dias) e África do Sul (76 dias) se destacam como países que enfrentaram a pandemia com um período menor de escolas fechadas.⁶⁴

Assim, em alguma medida o Brasil foi exceção quando comparado ao resto do mundo, quanto às medidas educacionais adotadas na pandemia e ao fechamento das escolas. O primeiro semestre de 2020 foi marcado por instabilidade e incerteza sobre a doença, uma vez que não se sabia o potencial de crianças e adolescentes para a proliferação do vírus. Já no segundo semestre de 2020, em que as informações sobre os menores efeitos da Covid-19 em crianças e os protocolos e cuidados necessários para a reabertura das escolas começaram a se consolidar em diversos países, no Brasil — em que o controle da pandemia nunca foi exemplar — os embates levaram à manutenção do ensino não presencial como regra, como uma das principais estratégias para a garantia do direito à saúde em meio à pandemia, ainda que outros setores da sociedade (como comércio e serviços) paulatinamente tenham retomado suas atividades.

Após alguns meses convivendo com a pandemia, pesquisas passaram a indicar que a reabertura das escolas parecia não aumentar de forma significativa a curva de número

⁶³ Cf. Students and teachers share their stories (UNESCO, 2021).

⁶⁴ Gráficos com estas informações organizadas podem ser encontrados no estudo: Campos (2021, p. 31-32).

de óbitos por Covid-19. Menor presença de uma enzima denominada ECA2 em crianças⁶⁵ parece ser a razão de uma menor probabilidade de elas serem infectadas pelo vírus. O resultado é o contágio cinco vezes menor em crianças de até doze anos do que em adultos, e uma menor porcentagem de transmissão vertical também (criança - adulto).

Apesar dessas informações epidemiológicas iniciais, o Governo do Estado de São Paulo decidiu continuar com as escolas fechadas por um total de 198 dias. Em abril de 2020, 192 países optaram pelo fechamento das escolas, mas, em setembro, apenas 46 mantinham as escolas sem nenhuma atividade presencial, incluindo o Brasil, México e Índia (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2020).

Mesmo considerando que outros caminhos e decisões sobre a reabertura seriam possíveis, a decisão do Estado de São Paulo foi pelo fechamento completo das escolas de março de 2020 até outubro de 2020 e majoritariamente não presencial até junho de 2021. O objetivo desta seção, assim, é analisar os esforços (e as omissões) do Estado de São Paulo em garantir as atividades educacionais na modalidade não presencial.

2.1. Produção centralizada de conteúdo: Transmissão em vídeo / YouTube e TV

Uma vez decretada a pandemia nacional, em 13 de março de 2020, o Estado de São Paulo suspendeu todas as atividades escolares presenciais das redes públicas e privadas entre os dias 16 e 23 daquele mês. O Decreto nº 64.862 de março de 2020 determinou também o cancelamento de eventos públicos com mais de quinhentas pessoas e a suspensão de férias aos funcionários da saúde, até o dia 15 de maio.

Tendo como referência o artigo 23 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Escolar — que determina que o calendário escolar deve se adequar às especificidades locais sem reduzir a quantidade de horas letivas e que o ensino presencial deve ser priorizado —, para responder ao imponderável da pandemia foi editada a Resolução Seduc de 18 de março de 2020 (São Paulo, 2020a), e o ensino a distância foi homologado, podendo representar até 20% do total de aulas obrigatórias.

Já em 21 de março, foi divulgada a Resolução Seduc-30 (São Paulo, 2020b), anunciando férias aos docentes e recesso adiantado aos estudantes, entre os períodos de 23 de março a 3 de abril, na tentativa de conter a proliferação do vírus. Dois dias depois da Resolução, foi divulgado que 100% das aulas escolares voltariam num formato *on-line* por tempo indeterminado.

Durante uma *live* realizada em 19 de março de 2020 em seu *Twitter*, Rossieli Soares informou que a Secretaria Estadual da Educação buscava alternativas de implementar o quanto antes uma plataforma EAD para que as atividades letivas continuassem no período pandêmico, além dos esforços para contratar pacotes de dados que possibilitassem o acompanhamento das aulas pelos alunos sem acesso à internet. Voltada a transmissões de conteúdos em formato de vídeo, a plataforma denominada *Centro de Mídia*

⁶⁵ Cf. Bunyavanich *et al.*, 2020.

de São Paulo deveria ser também um canal de comunicação entre professores, alunos e pais, além de fornecer atividades pedagógicas por vídeo de modo a compor uma nota.

No dia 22 de abril de 2020, o Centro de Mídias foi inaugurado na TV Cultura Educação (canal 2.3 da TV digital). O Estado de São Paulo implementou, assim, a produção centralizada de conteúdo expositivo para as aulas. O mesmo programa transmitido pela TV (e pelo *YouTube* e pelo *software CMSP*) foi oferecido a todos os estudantes matriculados no segundo ano do ensino fundamental, por exemplo, nas mais de mil escolas estaduais de São Paulo. Todos os estudantes do segundo ano tinham que acompanhar a mesma grade de programação oferecida em formato de vídeo. Todos os estudantes das mil diferentes escolas do Estado — da capital até Presidente Prudente — tiveram, por exemplo, a professora Genoveva⁶⁶ expondo conteúdos relacionados com as habilidades a serem desenvolvidas segundo as bases nacionais curriculares e com o currículo paulista previsto para a etapa escolar.

No total, aproximadamente cinquenta professores estiveram envolvidos com a produção desses conteúdos para diferentes anos letivos do calendário escolar. O *software CMSP*, por sua vez, ofereceu a possibilidade de assistir ao vídeo da aula ao vivo em sua plataforma, além de um ambiente de interação entre estudantes e educadores específicos da escola em que as crianças e adolescentes estão matriculados. Havia *chats* abertos para as/os estudantes matriculados em uma escola específica, em uma turma específica; tarefas enviadas diariamente para verificar se os estudantes estavam realmente acompanhando as transmissões em vídeo; verificação de horário de acesso à plataforma que permite alguma troca entre os membros da comunidade escolar.

Para os alunos sem acesso à internet e que, por diversos motivos, também não acessavam o conteúdo pela televisão (na seção 1.4, dados sobre acesso), a Secretaria orientou às escolas um esforço de “busca ativa” para identificar esses estudantes, estabelecer algum canal de comunicação eficaz e disponibilizar materiais impressos. Cadastros desatualizados de telefone e endereço, ausência de recursos para deslocamento nas escolas, falta de orientação para os alunos realizarem suas atividades foram alguns dos problemas que excluíram do radar estudantes mais vulneráveis para o Estado, aumentando ainda mais as disparidades educacionais e, hoje temos dados, a evasão escolar (RELATÓRIO, 2021).

2.2. Softwares / CMSP / SED / Google Meet / Google Classroom

As transmissões em vídeo com conteúdo expositivo tiveram início em 22 de abril. Somente em 15 de maio de 2020 foi divulgada, também pelo Diário Oficial, a implementação do Programa Centro de Mídia (<https://cmspweb.ip.tv>). A contratação do serviço custou aos cofres públicos R\$51.749.899,00 e a vigência do contrato é de **3 de setembro**

⁶⁶ Um exemplo de aula transmitida no *CMSP* para o segundo ano do ensino fundamental: <https://www.youtube.com/watch?v=z0VjzLBlGX0> (ALVES, LOPES, 2021).

de 2020 a 2 de março de 2023. Não há contrato anterior com o CMSP referente aos meses de maio a agosto, apesar de as ações terem começado a ser implementadas e o serviço entrar em funcionamento em maio.

O *software* do Centro de Mídia possibilita que professores e estudantes de uma turma específica interajam a partir do conteúdo transmitido de forma centralizada pela TV. Assim, em uma sala com trinta estudantes, a professora responsável pela turma pode fazer perguntas sobre a aula que está sendo transmitida ao vivo pelo *chat*, além de liberar tarefas diárias que verificam a presença e o acompanhamento do estudante ao longo do semestre. A transmissão das aulas de conteúdo centralizado é complementada, assim, pelo *software* do CMSP.

Além dessas duas ferramentas principais, as escolas também utilizaram o *Google Classroom*, realizaram encontros pelo *Google Meet* com suas turmas; trocaram mensagens por *WhatsApp* com os estudantes ou seus responsáveis. Esses três caminhos tiveram em comum o fato de não serem obrigatórios, de acordo com a política da Secretaria de Educação. Por outro lado, os estudantes foram convocados a realizar provas de português e matemática (avaliação da aprendizagem) na plataforma da própria Secretaria de Educação Digital (<http://sed.educacao.sp.gov.br>). Por fim, para a criação de um perfil de acesso ao CMSP, era necessário criar um *e-mail* do *Gmail* (vinculado ao *google*). Pelo menos três nomes de acesso e três senhas diferentes para acesso às plataformas obrigatórias foram criados e tinham que ser memorizados (acesso e senha do CMSP, acesso e senha do *Gmail*, acesso e senha da plataforma *SED*). Lidar com todos esses *softwares* e plataformas foi um desafio para as famílias que seguiram assíduas nas atividades não presenciais. Vários tutoriais foram feitos no *YouTube* por professores para auxiliar os responsáveis a navegarem nesses espaços.⁶⁷

Entre diversas outras informações solicitadas, solicitamos via Sistema Integrado de Informações ao Cidadão (SIC.SP) qual teria sido o valor investido no contrato com o *Google* para a disponibilização de contas *Gmail* e demais serviços, como *ClassRoom* e *Google Meet*, aos profissionais de educação e alunos da rede estadual de educação de São Paulo. O contrato foi divulgado no *Diário Oficial* em 28 de novembro de 2013, beneficiando aproximadamente 5 mil escolas na época e 4,3 milhões de estudantes e 230 mil professores a partir do ano de 2014. Em resposta, foi informado que os serviços foram obtidos através de convênio não oneroso, firmado com a “DCloudeware Consultoria em Informática LTDA” — representando a empresa *Google* no Brasil em 2013, à época da

⁶⁷ Aqui apenas alguns vídeos produzidos para ajudar os responsáveis a acessarem as plataformas (os vídeos muitas vezes eram enviados via *WhatsApp*): Como acessar: CMSP | Classroom | Email Institucional. **Prof. Vinícius Matemática**, <https://www.youtube.com/watch?v=FbSue1ER1NQ>; Alunos — Como acessar o Centro de Mídias SP — CMSP. **Marcos Barros Lima**, https://www.youtube.com/watch?v=724qV8G_9CI; Como acessar CMSP. **Por dentro da SED — Educação de SP**, <https://www.youtube.com/watch?v=5uFTh-DegAI>; Tutorial para e-mail Institucional — Secretaria Educação São Paulo — Aluno — Como acessar a SED. **Carlos Alexandre do Nascimento**, <https://www.youtube.com/watch?v=3YLv2Xwod44>; Como acessar a SED — Primeiro Acesso. **Marcos Barros Lima**, https://www.youtube.com/watch?v=GLGx_JRUs7w; Como acessar a SED pelo Celular. **Prof. Priscila Cechini**, <https://www.youtube.com/watch?v=6PDLMSBXS4I>. Acesso em: 21 set. 2021.

assinatura do contrato. Dessa forma, todos os alunos, professores e demais profissionais de educação foram contemplados com a plataforma de modo gratuito. Informaram, ainda, que não houve reajuste de contrato em decorrência da pandemia.

Os diferentes *softwares* e plataformas, cada um com suas próprias senhas, não tornaram fácil o trabalho dos estudantes e responsáveis de acompanhar todas as atividades propostas pela escola e Secretaria de Educação para o ensino não presencial. Além disso, o acesso a esses diferentes portais era mais difícil para quem não tinha um computador à disposição. (Ou, ao contrário, no início o CMSP só era acessível por celular, prejudicando muito a possibilidade de interação.) Como resultado, notícias indicam que 80% dos estudantes ficaram menos de duas horas na plataforma CMSP ao longo de 2020 (MARQUES, PINHO, 2021).

2.3. Equipamentos (*tablets*, pacote de dados internet)

Para enfrentar o problema relacionado com o grande número de estudantes sem acesso à internet e equipamentos tecnológicos, a Secretaria Estadual de Educação investiu, de modo tardio, R\$340.000.000,00 na aquisição de materiais como televisores, *tablets* e *notebooks* para alunos e professores. Somente em outubro de 2020, passados mais de cinco meses de atividades não presenciais, docentes e discentes foram contemplados com o pacote de dados e demais equipamentos, prejudicando mais uma vez os estudantes mais pobres do Estado, que não conseguiam acompanhar o desenvolvimento das atividades educacionais durante a pandemia.

O esforço para o enfrentamento das dificuldades de acesso a equipamentos foi complementado por meio de um programa existente desde 2019, chamado “Programa Dinheiro Direto na Escola”. O programa consiste em realizar transferências para as Associações de Pais e Mestres e, por meio do CNPJ de associação civil sem fins lucrativos, transferir dinheiro que será gerido diretamente pela comunidade escolar (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021). Dessa forma, a Secretaria Estadual de Educação não consegue mapear quantos estudantes e professores foram beneficiados através do repasse de verba feito pelo programa, já que a compra ocorre de modo descentralizado.

Quanto ao pacote de dados, foram divididos em três categorias, sendo elas: a) *Chips* com pacote de dados para profissionais da educação (de 5GB); b) *Chips* com pacote de dados para estudantes (de 3GB); e c) Dados reversos. O investimento foi de R\$70.000.000,00 para aquisição de cartões “SIM” (*chips*) e para a contratação de plano mensal de dados móveis vinculados. Estima-se que 454.200 alunos da rede estadual foram beneficiados com a aquisição dos *chips* e com a contratação de plano mensal de dados móveis (de 3GB por *chip*).

A terceira categoria, de dados reversos, beneficia a totalidade dos alunos matriculados na rede estadual, permitindo a navegação sem consumo de dados de internet mensais nos canais de comunicação, como o *Centro de Mídia*, *ClassRoom*, *Secretaria Escolar Digital* e outros. O valor do contrato é em torno de R\$35.000.000,00. A distribuição dos *chips* e equipamentos ocorreu nas secretarias de cada escola para alunos em situação de

vulnerabilidade cuja família estava cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais.⁶⁸

Apesar da garantia tardia dos insumos tecnológicos para acesso ao *Centro de Mídia*, havia pouco estímulo para a continuidade das aulas e, como mostraremos na seção abaixo, o número de acessos à plataforma foi bastante abaixo do esperado a partir desses esforços.

2.4. Materiais didáticos

Antes mesmo que o plano de dados de internet e equipamentos tecnológicos fossem distribuídos para os alunos, a Secretaria Estadual de Educação disponibilizou material impresso aos estudantes para que realizassem atividades e exercícios em casa. A ação foi distribuir e enviar para as residências dos estudantes os livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).⁶⁹ Importante dizer que a distribuição de livros didáticos existe, com outras denominações, desde 1937,⁷⁰ a específica estratégia da pandemia foi enviar todos os livros didáticos para as casas dos estudantes. As principais remessas de materiais foram distribuídas nos meses de abril, maio e outubro de 2020 para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, ensino médio e EJA. Além dos livros distribuídos pelo governo Federal, o Estado de São Paulo ainda produziu materiais próprios. Livros denominados *Aprender sempre* e outros foram produzidos e também distribuídos.

Após a distribuição de *chips* e equipamentos de internet, em outubro de 2020, a distribuição de material didático impresso foi praticamente interrompida, já que os livros serviriam de roteiro até o final do ano. Até outubro, somente 50,9% dos alunos matriculados na rede estadual de ensino tinham acessado pelo menos uma vez o *Centro de Mídias São Paulo (CMSP)*. Após a distribuição do pacote de dados e equipamentos de internet, 79,5% dos matriculados haviam acessado a plataforma ao menos uma vez (dados de maio de 2021).⁷¹ Reportagem recente informa que, apesar do acesso, 80% dos estudantes não passaram mais de duas horas no aplicativo de aula *on-line* (MARQUES, PINHO, 2021).

A distribuição de material didático aos alunos também não contemplou todos os estudantes vulneráveis: o principal problema enfrentado por esse grupo, como já mencionado, foi a desatualização dos cadastros residenciais ou residir em moradias precárias, em que muitas vezes não há entregas do correio, o que dificultou o recebimento desses materiais. Apesar disso, algumas escolas organizaram dias de entregas presenciais de

⁶⁸ Cadastro Único de Programas Sociais também conhecido como **CadÚnico** — instrumento de identificação e caracterização socioeconômica de famílias brasileiras de baixa renda para participação de programas de transferência de renda do Governo Federal.

⁶⁹ Cf. Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional. Programas do livro.

⁷⁰ Cf. MEC. Histórico do PNLD.

⁷¹ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Painel de Gestão de Enfrentamento da Covid-19**.

materiais na sede da própria escola. As famílias que estabeleceram formas de comunicação efetiva com as escolas eventualmente foram convidadas a ir pegar os materiais didáticos em dias específicos.

2.5. Alimentação escolar

No final de 2020, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional⁷² divulgou dados alarmantes sobre o Brasil: 19 milhões de brasileiros passaram fome naquele ano e ao menos metade da nossa população está em vulnerabilidade alimentar. Apesar dos projetos sociais de repasse de verba, como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, ambos usando como base de repasse o CadÚnico e de caráter Federal, o problema da fome ainda está no seu pico epidêmico.

Sabendo do histórico de vulnerabilidade alimentar no Brasil, em 7 de abril de 2020, aprovou-se a Lei 13.987/2020, que tem por objetivo “*autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica*”. Essa lei revela a importância da merenda escolar para a alimentação de milhões de estudantes em todo o Brasil.

Na contramão da autorização dada pelo Congresso Nacional, o Estado de São Paulo divulgou, em 25 de março de 2020, o repasse de um crédito no valor de R\$ 55,00 para os 732 mil estudantes matriculados na rede que estavam em situação de pobreza ou extrema pobreza, de acordo com os dados fornecidos pelo CadÚnico. O projeto foi denominado *Merenda em Casa*, mas atendeu apenas aos estudantes mais vulneráveis socialmente e anteriormente cadastrados em programas de assistência. Deixou de fora, assim, os estudantes que por motivos relacionados à pandemia passaram a ter uma situação de insegurança alimentar.

Inicialmente o programa previa o repasse para os meses de abril e maio, mas se estendeu por todo o período em que as escolas permaneceram fechadas. No ano de 2021, após ajustes de cadastro, o número de crianças auxiliadas pelo projeto *Merenda em Casa* foi de 920 mil, representando um aumento significativo nos beneficiários do crédito de 55 reais mensais.

O valor extremamente baixo, porém, não é viável para a aquisição de itens básicos de alimentação para um estudante e sua família. Além disso, o preço da cesta básica aumentou em quinze capitais no último ano (PUENTE, 2021). A opção do Estado de São Paulo por realizar um novo contrato que envolve o repasse de um crédito para as famílias com estudantes matriculados desconsidera o caminho apontado pela Lei 13.987/2020. Algumas questões surgem e, nos limites deste artigo, não foram resolvidas. O que aconteceu com os contratos firmados com os fornecedores de gêneros alimentícios? Os contratos foram rompidos, causando um prejuízo para produtores diretos que ficaram sem as compras governamentais? Se os contratos foram mantidos, para onde

⁷² Rede Penssan — 2021.

encaminharam os alimentos comprados? Será que a logística de entrega direta de alimentos era tão complexa que não poderia ser estruturada, com benefícios para aqueles que receberiam os alimentos — em volume maior, provavelmente do que os R\$55,00 conseguem comprar — e para os produtores, que manteriam seus contratos e suas logísticas de entrega? Enfim, a solução parece-nos, nesta análise inicial, insatisfatória para enfrentar a complexidade e a gravidade da situação de insegurança alimentar que viveram inúmeras famílias paulistas e seus filhos matriculados na rede pública estadual.

3. Ações e inações de adaptação da rotina escolar para as atividades não presenciais

A rotina escolar sofreu praticamente uma revolução com a pandemia, e inúmeros esforços tiveram que ser feitos para que o ensino não presencial pudesse existir, ainda que em condições muito distantes das ideais. Listamos, abaixo, as principais alterações.

3.1. Calendário escolar 2020

A primeira grande alteração no calendário escolar se deu logo no início da pandemia: as aulas presenciais foram interrompidas em 16 de março e só voltaram em 22 de abril na modalidade não presencial. Essa adequação de início fez com que o recesso escolar fosse deslocado, antecipado, de julho para março-abril. Além dessa alteração estrutural, que modifica a organização clássica de dois semestres separados por um período de recesso intermediário, muitos feriados tiveram suas datas modificadas para diminuir a circulação de pessoas na cidade e, com isso, diminuir a circulação do vírus em momentos delicados. Essa alteração de datas do calendário não ficou restrita ao ano de 2020. Em 2021, os dias 26, 29, 30 e 31 de março e 1º de abril tornaram-se feriados por antecipação de datas que aconteceriam ao longo do ano. Todo o período da pandemia, assim, vem exigindo das educadoras, dos estudantes e das famílias uma flexibilidade em relação às datas, aos acordos e aos planejamentos pedagógicos.

No início da pandemia, em abril, a Medida Provisória 934/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.040 de 18/08/2020, alterou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Escolar a determinação de 200 dias letivos obrigatórios, mantendo a exigência de 800 horas para educação básica, que poderia vir a ser completada no ano de 2021, independente de o aluno estar cursando a série seguinte, organizando-se em um contínuo de duas séries. Já está na medida provisória do início da pandemia, assim, a ideia de que os anos-calendário de 2020 e 2021 seriam considerados como um único ciclo educacional, dados os enormes desafios que seriam enfrentados. Apesar de o calendário já estar razoavelmente regularizado na rede pública estadual, que contou inclusive com um recesso no mês de julho, ainda que mais curto do que em anos não pandêmicos, impõem-se para 2022 os desafios de adaptar o calendário de forma a responder às enormes perdas educacionais do período.

3.2. Interação entre professores e alunos (*WhatsApp*, *Google Meet*, telefone, atendimento presencial)

A Secretaria Estadual de São Paulo orientou que suas escolas e seus profissionais realizassem prática que chamou de “*busca ativa*”, aderindo ao programa proposto pela Unicef.⁷³ A prática consiste na tentativa de estabelecer contato e vínculo por todos os meios disponíveis — telefones fixo e celular dos responsáveis, *WhatsApp*, *e-mails* — para entrar em contato com estudantes que por alguma razão ficaram fora na implementação do ensino não presencial e convidá-los a participarem das atividades propostas. A desatualização de endereços e telefones foi um empecilho para o contato entre a escola e os alunos. Fundamental para evitar a evasão escolar, esse contato ainda assim não foi capaz de impedir o crescimento do índice de evasão.⁷⁴

Embora não recomendado formalmente pela Secretaria de Estado da Educação, muitas escolas optaram pelo uso da plataforma *WhatsApp* para contato com os estudantes, quando mais velhos e com acesso a celulares, ou com seus representantes. Se por um lado isso ampliou as formas de comunicação entre educadores e educandos, por outro sobrecarregou os profissionais da educação que usaram seus recursos — seus aparelhos de celular, seus números pessoais, por exemplo — para realizar a tarefa de comunicação com responsáveis e alunos.

Entre as vantagens do *WhatsApp* — diferentemente dos outros aplicativos propostos pela Secretaria — está o fato de ser um meio que a grande maioria dos usuários de celular já têm instalado, que não precisa de senha, e gera um baixo número de dados de internet. Em função dessas vantagens comparativas, acabou se tornando uma ferramenta de trabalho para milhares de professores, que relataram a sobrecarga e, ao mesmo tempo, a importância de se manterem ativos nessa rede.

Entretanto, através de um pedido de acesso à informação feito à Secretaria Estadual de Educação, foi informado que a plataforma de comunicação oficial entre alunos, escola e professores é o *Centro de Mídias SP* e que o uso do aplicativo *WhatsApp* foi recomendado somente para busca ativa de estudantes.

Muitas educadoras e educadores se esforçaram e empenharam seus recursos privados para enfrentar a situação, como no caso do *WhatsApp*. Algumas escolas organizaram dias presenciais para poucos estudantes irem tirar dúvidas junto a educadoras sobre os espaços de aprendizagem que tinham que ser acessados. Manter o vínculo constante entre a escola e o aluno foi um método utilizado para evitar a evasão e abandono escolar, demonstrando aos alunos que sua ausência foi sentida e que a escola ainda se preocupa com seu futuro, relatam alguns educadores. Os professores da rede pública de ensino relatam sobrecarga de trabalho e desenvolvimento de transtornos de ansiedade e estresse em decorrência da alta demanda de trabalho nesse contexto.

⁷³ UNICEF. *Busca Ativa Escolar*.

⁷⁴ UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**. Abr. 2021.

3.3. Controle de frequência

A Secretaria Estadual de Educação determinou, logo no início da pandemia, que nenhum aluno poderia ser prejudicado por não conseguir assistir às aulas de modo remoto, tendo em vista a dificuldade de acesso dos estudantes aos equipamentos eletrônicos e flexibilizou as avaliações e controle de frequência. A Seduc (2020) forneceu também às diretorias de ensino o “Documento orientador de atividades escolares não presenciais”, com o objetivo de apoiar os profissionais da educação na realização de atividades não presenciais.

Nesse documento, feitas todas as ponderações sobre as dificuldades da pandemia, a Seduc orientou que o controle de frequência fosse feito por meio das entregas das atividades do *Centro de Mídias*, mesmo com o ensino não presencial. Para os alunos com dificuldade de acesso à internet, o aplicativo *Centro de Mídia* (que não consome o pacote de dados de internet dos celulares) tem feito o controle de frequência, a partir do Sistema de Tarefas. Calcula-se a quantidade de acessos que cada estudante realizou no horário das aulas e, ao final de cada bimestre, é calculada uma média de acessos e definida a frequência. Para os alunos sem acesso à internet, o cálculo de frequência foi feito a partir de entrega das atividades presencialmente nas escolas (desde outubro) ou mesmo pelo *WhatsApp*. De qualquer forma, o documento indica que “*Considerando as limitações para o controle de frequência durante o período de realização de atividades não presenciais, o principal meio de controle da participação dos estudantes será por meio das entregas de atividades pelos estudantes*” (p. 24). Assim, apesar da flexibilidade na forma de controle, orientou-se o controle de presença.

No mesmo documento, são registrados vários caminhos para o registro da presença dos docentes nas atividades não presenciais. Em resumo, os docentes foram controlados por sua assiduidade ao aplicativo, por meio das atividades elaboradas por eles para seus estudantes e por relatórios semanais que deveriam ser entregues para as escolas. Lê-se no documento: “*Todas as atividades executadas pelo professor (roteiros de estudos elaborados, detalhamento de orientações individualizadas, planejamento de orientações coletivas, etc.) devem ser minuciosamente registradas no relatório circunstanciado (respeitando a jornada e carga horária do docente), a ser encaminhado à equipe gestora do Centro, para controle da frequência durante este período*” (p. 40). Assim, houve orientações claras para que as presenças dos estudantes e dos professores fossem controladas.

3.4. Avaliações

Semelhante ao que ocorreu no caso da frequência, mesmo com o objetivo de não prejudicar nenhum estudante em decorrência das medidas de distanciamento social para conter o vírus de Covid-10, a Secretaria Estadual de Educação determinou inicialmente que as avaliações seriam mantidas,⁷⁵ tendo então os professores até o final de

⁷⁵ Notícias sobre a manutenção das avaliações: “Seduc surpreende: professor tem que avaliar aluno até final do mês”, 2020; “Rede estadual de SP manterá avaliação de alunos mesmo com ensino a distância” (PALHARES, 2020).

maio para disponibilizar em pasta as notas dos alunos. A decisão contrariou a orientação que diversos outros países e cidades do mundo decidiram, como Nova York e Itália, ao suspenderem as avaliações.

As queixas dos profissionais de educação se concentraram na ausência de alternativas que a Seduc deu para avaliar os alunos que não entregaram as atividades, e que não fazia sentido avaliar somente uma parte dos estudantes. A Secretaria afirmou que “há diferentes instrumentos de avaliação”, como participação de projetos, pesquisas e até autoavaliação, priorizando a avaliação em progresso. Mas muitas dessas alternativas não estavam disponíveis quando havia uma dificuldade básica que era estabelecer um canal de comunicação efetivo com os estudantes e seus responsáveis.

Além das atividades desenvolvidas diretamente pelos educadores de cada escola, em 2021 a Secretaria criou uma avaliação continuada a ser efetuada bimestralmente junto à Secretaria de Educação Digital (SED). “Avaliação Diagnóstica” ou “Avaliação de Aprendizagem em Processo”⁷⁶ foram realizadas no portal da Secretaria Digital por meio de acesso e senha. Pelo mesmo portal a rematrícula (e a confirmação do interesse em permanecer na rede pública) foi feita de um ano para outro.

Com base nas avaliações das atividades desenvolvidas pelo CMSP e de atividades impressas distribuídas aos alunos, gerou-se um quadro de notas, computado em pastas pela Seduc. A Secretaria de Educação não divulgou dados sobre a porcentagem de estudantes, entre os 3,5 milhões de matriculados, que efetivamente participaram e realizaram as atividades de avaliação, nem como a Secretaria vai lidar com aqueles que não aderiram a nenhuma das estratégias.

3.5. Canal de escuta

Em 2019, o Programa Melhoria da Convivência e Proteção Escolar (Conviva SP) foi implementado na rede estadual de ensino, com o objetivo declarado de promover a saúde mental de alunos e professores.

Em decorrência da pandemia, em janeiro de 2021, foi publicada no *Diário Oficial* a contratação, por meio de pregão da empresa Psicologia Viva S/A, de uma grande plataforma *on-line* especializada em atendimento psicológico virtual, com o objetivo de dar apoio ao Conviva SP, por meio do Programa Psicólogos da Educação. O objetivo declarado da contratação é a prestação de serviços de psicologia em formato *on-line* para encontros coletivos, de modo a orientar profissionais da educação sobre acolhimento emocional e melhorias de convivência, além de apoio socioemocional aos alunos e demais membros da comunidade escolar de forma descentralizada e pontual, atendendo as demandas de cada unidade escolar. Além da informação oficial, não temos muitas informações sobre como essas empresas atuaram na prática das realidades escolares. De qualquer forma, apenas em setembro de 2021, um comunicado aos responsáveis foi

⁷⁶ Informações disponíveis nos sites da Secretaria de Educação de SP e do Consed: <https://www.educacao.sp.gov.br/avaliacao-aprendizagem> e <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/secretaria-da-educacao-inicia-avaliacao-diagnostica-dos-alunos>. Acesso em: 21 set. 2021.

encaminhado (sem outras explicações) pedindo autorização para realizar atividades de atendimento psicológico pela empresa Psicologia Viva S/A para os estudantes menores de idade.

Com o fechamento das escolas, aproximadamente 30% das crianças desenvolveram estresse pós-traumático, e nos Estados Unidos 83% das crianças e jovens que já faziam tratamento de condições psiquiátricas relataram pioras (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2020). Não encontramos estudos com uma amostra brasileira, mas notícia publicada de setembro de 2021 indica alta de tentativas de suicídio e autolesões entre crianças e adolescentes no último ano (COLLUCCI, 2021).

Seja como for, educadoras fizeram um esforço para estabelecer um contato de comunicação efetiva com seus estudantes e os responsáveis. Houve, assim, um esforço para estabelecer um canal de escuta efetivo entre escola e estudantes e famílias de estudantes. Aparentemente, porém, o meio mais efetivo foi o *WhatsApp*, que contou com aparelhos e suporte técnico voluntário das próprias educadoras. O CMSP, como já indicado, não foi o meio mais efetivo de comunicação, embora tenha sido usado. Em etapas posteriores dessa pesquisa investigaremos se houve algum canal de comunicação efetivo entre educadoras, coordenadoras e direção das escolas com a Secretaria de Educação e suas instâncias, ou se a comunicação se deu sempre “top-down”, ou seja: com orientações vindas de forma centralizada, sem canais de escuta para ouvir os profissionais que buscaram implementar as estratégias no cotidiano de cada unidade escolar.

4. Ações e inações para o retorno às atividades presenciais

Entre os dias 22 de abril de 2020 e 7 de outubro de 2020, todas as atividades educacionais com estudantes da rede estadual de educação de São Paulo desenvolveram atividades puramente não presenciais; ao todo, foram 198 dias de escolas completamente fechadas no Estado de São Paulo. Menos do que os 267 dias de outros estados brasileiros, porém mais do que a maioria dos outros países no mundo (ver item 1).

Em junho de 2020, com a perspectiva de que a pandemia se prolongaria por um longo tempo e a partir da constatação de que estávamos à espera de uma vacina ou de uma medicação capazes de conter o vírus, um debate sobre possibilidade de reabertura, ainda que parcial, ainda que em um modelo misto, se instalou no campo da educação brasileira.

É verdade que nossa infraestrutura prévia e nossa capacidade (e orçamento) disponíveis para as adaptações necessárias a alguma volta com segurança eram ruins. Inúmeras reportagens foram publicadas sobre a falta de condições sanitárias anteriores à pandemia que poderiam ser agravadas caso a opção por voltar às atividades presenciais em condições ruins fosse mantida.⁷⁷ Mas nos parece verdade também que houve uma

⁷⁷ Aqui um exemplo de reportagem que falava sobre a ausência de água potável e sabão, quando os critérios de higiene e ventilação durante a pandemia deveriam ser muito aumentados: ALFANO, Bruno; LUIZ, Washington; SETUBAL, Yasmin. Escolas precisam de álcool em gel contra Covid-19 mas 10 mil das públicas não têm nem água limpa. *O Globo*, 05/07/2020.

resistência a pensar sobre as condições, sobre o que seria necessário para voltar às atividades presenciais com segurança.

Nesse contexto, a reabertura das escolas no Estado de São Paulo começou a ser posta em prática apenas a partir de 7 de outubro de 2020. Cada município, porém, tinha autonomia para estabelecer as regras para a volta em seu território. No momento inicial, cada sala de aula ou escola poderia funcionar com 20% dos estudantes.⁷⁸ O governo do Estado apostou no sistema híbrido (parcialmente presencial e parcialmente não presencial), no incentivo ao uso de máscaras, distanciamento social de 1,5 m e controle de estudantes em sala de aula.

Para que o retorno ao ensino presencial acontecesse, entretanto, seria necessário um esforço organizado do poder público para garantir as condições de segurança. Em linhas gerais, apesar das medidas tomadas, é possível afirmar que esse esforço não foi feito de forma satisfatória na rede estadual de educação de São Paulo. A seguir analisaremos alguns aspectos que deveriam ser enfrentados para uma volta às atividades presenciais com segurança.

4.1. Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)

Máscaras faciais começaram a ser obrigatórias em São Paulo desde junho de 2020. Para o retorno a algumas atividades presenciais nas escolas, assim, seria necessário garantir às educadoras tais equipamentos de proteção individual. Diversos modelos com diferentes eficácias estavam disponíveis nos mercados. Constituiu reivindicação das educadoras (dos sindicatos que as representam) a distribuição do modelo mais seguro para o uso cotidiano (N95 e PFF2).

Visando ao retorno gradual dos alunos, o governo do Estado realizou de forma centralizada a compra de EPIs (equipamento de proteção individual) aos profissionais de educação, alunos e funcionários administrativos, distribuídos em mais de 5.100 unidades escolares para 3,5 milhões de alunos e mais de 230 mil servidores.

Reportagem publicada pelo portal *G1*, no entanto, informa que até março de 2021 os profissionais de educação do Estado de São Paulo teriam recebido do governo apenas três máscaras de pano,⁷⁹ número muito insuficiente para as necessidades de quem estaria voltando para atividades presenciais.

Além das máscaras de pano, outros materiais eram necessários como: termômetros para medição de temperatura dos estudantes quando entram nos estabelecimentos educacionais; grandes quantidades (em potes de variados tamanhos) de álcool gel; sabonete líquido e papel toalha, entre outros.

Em resposta ao pedido de acesso à informação realizado, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo informou que providenciou, por meio da Rede de Suprimentos,

⁷⁸ Uma notícia bastante completa sobre as condições da volta às atividades presenciais e as relações entre Estado de São Paulo e municípios pode ser lida aqui: “Governo de SP confirma volta às aulas presenciais para 7 de outubro; rede estadual vai priorizar ensino médio”. *G1*, 18/09/2021.

⁷⁹ “Cada professor da rede estadual de São Paulo recebeu três máscaras de tecido do governo até agora” (MORENO, BORTOLOTTI, LOPES, CANTÃO, 2021).

a aquisição centralizada de materiais necessários ao retorno, como álcool em gel, sabonete líquido e papel toalha para os banheiros das escolas. De modo descentralizado, foram repassados às escolas cerca de 25 milhões de reais para demais aquisições no âmbito do Programa PDDE Paulista, que conta com a participação de pais e mestres para tomada de decisão, respeitando as particularidades e prioridades de cada diretoria escolar.

4.2. Contratação de temporários / banco de talentos

Com o retorno gradual dos alunos às salas de aula antes do início das campanhas de vacinação, foi necessário manter profissionais que tinham especial risco de contaminação — em função da idade ou existência de comorbidades — no trabalho não presencial. Para suprir a ausência desses profissionais, outros deveriam ser contratados para cumprir uma jornada presencialmente junto às crianças e aos adolescentes que voltassem.

Além disso, o modelo híbrido — com parte das atividades presenciais e parte não presencial, além de crianças parcialmente no presencial e crianças plenamente no não presencial — também demandava uma maior quantidade de profissionais para realizar as duplas jornadas envolvidas (mesmo com a produção centralizada de conteúdo).

A Secretaria Estadual de Educação criou, então, um “Banco de Talentos”,⁸⁰ um *site* em que profissionais da educação poderiam inscrever-se para assumir aulas de modo temporário. Essa forma de contratação precária e com um processo seletivo muito simplificado é, por si só, questionável. Uma vez habilitado o profissional, a escolha dos professores que assumiriam as aulas temporariamente era feita pela própria escola. Foi por meio desse mesmo *site* que professores da própria rede foram selecionados para fazerem parte da equipe de elaboração de conteúdos do centro de mídia.

A Seduc não informou quanto foi destinado para a contratação de profissionais temporários em decorrência da pandemia, já que não houve destinação orçamentária específica para isso. Anunciou, porém, a contratação de 10 mil professores temporários para suprir as ausências necessárias a partir da pandemia (G1, 06/01/2021).

4.3. Reformas na estrutura física das escolas

A Covid-19 trouxe, para todos os locais frequentados por muitas pessoas, a necessidade de melhorar as formas de ventilação. Quanto mais abertos os espaços, menor o risco de contágio pelo ar. Nesse contexto, as informações que obtivemos sobre os esforços para ampliar e melhorar a circulação de ar nos ambientes escolares, as quais coletamos por meio dos pedidos de acesso à informação, do *site* da Secretaria e de veículos de imprensa, foram incompletas. De qualquer forma, assim como o repasse de verba para aquisição de materiais para as escolas, parte das reformas prediais também foram realizadas através do Programa Dinheiro Direto na Escola, não havendo, então, uma distinção orçamentária clara das reformas feitas em decorrência da pandemia.

⁸⁰ Até o final da redação deste artigo, o *site* continuava no ar: <https://bancodetalentos.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2021.

Até o dia 31 de maio de 2021 e considerando as obras finalizadas através do Programa Escola Mais Bonita, a Secretaria de Educação informou que foram realizadas 1.403 reformas, atendendo a melhorias de elétrica e hidráulica, pequenos reparos de cobertura, investimento em sanitários e reservatórios de água e demais ajustes que se tornaram essenciais para o retorno às aulas num cenário pandêmico. Não foi possível saber, porém, o que eram reformas já programadas e necessárias anteriormente ou reformas especificamente pensadas para suprir as demandas por maior ventilação e higiene decorrentes da pandemia. Segundo a Secretaria, o investimento foi de R\$259.592.175,16.

4.4. Orientações para o retorno gradual e testagem em casos suspeitos de Covid-19 na comunidade escolar

Em diversos países do mundo, os protocolos de segurança para um retorno, ainda que parcial, às atividades educacionais presenciais envolviam um controle rígido de casos de Covid-19 que aconteceriam nos grupos limitados (“bolhas”) de pessoas e crianças que conviviam. Assim, se se identificava uma contaminação nesse pequeno grupo de crianças com contato mais próximo, realizava-se uma quarentena de quinze dias, com todas as pessoas afastadas das atividades presenciais para evitar espalhar o contágio. Muitas escolas particulares adotaram protocolos semelhantes.

Oficialmente, o governo do Estado de São Paulo divulgou critérios rígidos de controle ditados pelo “Plano de reabertura de São Paulo” para conter o contágio pelo vírus da Covid-19: incentivou a manutenção do distanciamento social, realizou escalonamento dos alunos em grupos fixos, distribuiu (poucas e de pano) máscaras aos estudantes e profissionais de educação, além de supostamente realizar controle de casos suspeitos e positivos de covid, isolando todos os indivíduos que estiveram em contato com alguém que contraiu a doença.

No cotidiano escolar da rede estadual de educação, porém, além da falta de informações sobre como proceder em casos de suspeita de Covid-19 entre as crianças ou seus familiares e responsáveis, é possível constatar outro problema: não há uma política de oferta de testagem com rapidez e fácil acesso. É possível realizar testes de Covid-19 nas Unidades Básicas de Saúde do Estado. Contudo, não foi assim durante toda a pandemia. Além disso, o resultado do teste feito na UBS demora muito a sair. A alternativa seria pedir que fossem realizados testes em farmácias ou laboratórios privados, mas os custos tornam a exigência inviável do ponto de vista da saúde pública.

Assim, talvez este tenha sido o ponto em que a maior falha se deu: as atividades educacionais voltaram em modelo presencial-híbrido desde outubro de 2020, sem que houvesse uma orientação clara de como proceder em caso de suspeita de estar com a doença (criança ou familiares) e sem que fossem oferecidas de fato condições para que crianças e familiares realizassem testes públicos em tempo hábil para apaziguar as dúvidas e proceder com o máximo de cautela. Dessa forma, o ônus de, com qualquer nariz escorrendo, deixar as crianças em casa novamente ficou para as famílias e escolas.

De acordo com informações da Secretaria, foi desenvolvido e divulgado através do Decreto 65.384/2020 um sistema de acompanhamento de casos de Covid-19 nas escolas,

o Simed (Sistema de Informações e Monitoramento da Educação para Covid-19). Nele, gestores da educação conseguem cadastrar casos suspeitos (sendo de alunos, professores ou demais funcionários) e o sistema faz o acompanhamento dos casos, de modo a isolar todos os indivíduos que estiveram em contato com um caso positivo. No entanto, relatos indicam a baixa adesão a esse sistema (e a subnotificação de casos), exatamente pelos problemas relacionados com a oferta de testagem gratuita e simplificada.

4.5. Ações para recuperação das perdas educacionais (tanto em termos de aprendizagem quanto concernentes à evasão) para depois do fim das restrições impostas pela pandemia

As inúmeras dificuldades decorrentes do longo período com aulas não presenciais ou com o modelo híbrido (parcialmente presencial e parcialmente não presencial) trazem para a educação — levando-se em conta que em 2022 a oferta educacional irá se regularizar — o enorme desafio de recuperar os prejuízos causados pelo longo período de instabilidade e perdas educacionais.

Ainda em 2020, foi cogitado enxergar os anos de 2020 e 2021 como um único grande ciclo⁸¹ e, por exemplo, oferecer a quem estava no terceiro ano do ensino médio a possibilidade de cursar um quarto ano final.

Além disso, o processo de avaliação foi bastante flexibilizado e adotada — para toda a rede, para todos os anos — a orientação de aprovação automática. Mais do que avaliar o aprendizado dos alunos, julgou-se importante manter o vínculo com a escola. Por fim, outros países vêm adotando — ou estudam adotar — estratégias de reforço para quando a frequência escolar puder se normalizar totalmente: contraturno de recuperação ou educação integral como estratégias para recuperar conteúdos e habilidades não desenvolvidos ao longo desses dois anos. Muito difícil encarar estes desafios sem enfrentar as limitações orçamentárias, porém.

O governo do Estado de São Paulo, seguindo o inciso V do artigo 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB, Lei 9.394, já previa métodos de recuperação dos estudantes com rendimento insatisfatório, desenvolvendo atividades complementares de modo a tentar suprir as perdas de aprendizagem de todos os estudantes durante o ano letivo.

Em decorrência da pandemia, do distanciamento social e das inúmeras dificuldades implementadas pelo ensino não presencial, foi desenvolvido o programa de Recuperação e Aprimoramento, que tem por objetivo mapear as desigualdades. O programa foi responsável pela avaliação diagnóstica realizada no estado no início do ano letivo de 2021 e que possibilitou pensar em estratégias para recuperação de aprendizagem e diminuição da evasão escolar. Serviu também de diretriz para o desenvolvimento do SEI 2021 (Semana de Estudos Intensivos), de modo complementar ao Calendário Escolar.

Realizá-lo, porém, sem a normalização completa das atividades presenciais — ainda hoje boa parte da rede conta com modalidade híbrida, parcialmente não presencial e

⁸¹ O ciclo único foi anunciado em janeiro de 2021: **G1**, 06/01/2021.

outra parte presencial — torna-se tarefa árdua. No momento de volta de turno e turmas completas em todos os municípios da rede pública estadual, será esperado do Estado um esforço para suprimir as consideráveis perdas educacionais de todo o período.

Ainda mais dramático do que as perdas daqueles estudantes que, de alguma forma, seguem com vínculo com suas unidades escolares são os cerca de 670 mil alunos, mais de 19% em um universo de 3,5 milhões, que simplesmente romperam o vínculo com a escola e de alguma forma interromperam suas trajetórias escolares (G1, 23/07/2021).

5. Considerações finais

As autoras deste texto são, de alguma forma, participantes de comunidades escolares da rede estadual de educação de São Paulo. Ester Rizzi tem uma filha matriculada no segundo ano do ensino fundamental; Maria Luzia Melo tem a mãe matriculada no ensino médio da Educação de Jovens e Adultos, ambas em escolas da rede estadual de São Paulo. Acompanham, assim, as aulas televisionadas, os acessos à plataforma CMSP, as avaliações da Secretaria de Educação Digital, (a falta de) informações e protocolos claros sobre controle e prevenção da Covid-19, a falta de testes disponíveis para casos de suspeita e, entre todas essas críticas, os enormes esforços empreendidos pelas educadoras — professoras, equipe de apoio, coordenadoras pedagógicas e diretoras — para que as atividades continuassem, para que os estudantes e suas famílias não perdessem o vínculo com a escola.

Como já foi explicitado na introdução deste texto, este artigo é a apresentação parcial de uma pesquisa que está em curso. Sabemos que há algumas lacunas que precisam ser mais bem apuradas em cada uma das seções e, sobretudo, faltam às análises as vozes de educadoras e educadores que trabalharam na rede estadual de educação neste período. Pretendemos realizar entrevistas e tornar mais ricas as dimensões que começaram aqui a ser analisadas, mas julgamos que estes resultados parciais já poderiam ser apresentados ao público.

Em setembro de 2021, mês em que finalizamos a elaboração deste texto, as escolas das redes públicas de São Paulo seguem com algum grau de modelo híbrido de atividades presenciais e não presenciais. Algumas escolas adotam revezamentos semanais (uma semana uma turma vai presencialmente; na seguinte, fica com atividades em casa). Outras adotam revezamento nos dias. E outras estão funcionando todos os dias, mas recebem as famílias que mais precisam da escola para organizar seus cotidianos laborais.

A maioria das escolas da rede privada de educação em São Paulo já voltou com atividades presenciais plenas, desde 17 de agosto de 2021, quando o governador João Doria suspendeu boa parte das restrições no Estado de São Paulo (G1, 11/08/2021).

Se formos pensar em quais direitos foram negativamente afetados pela pandemia de Covid-19, teríamos que necessariamente indicar o direito à vida e o direito à saúde. São tantos os mortos — neste setembro chegaremos a 600 mil, só no Brasil, tragédia de proporções nunca antes experimentadas em nossas vidas — e tantas pessoas que sofrem

até hoje as consequências dessa doença, que esses são os direitos que devem ser sempre lembrados em primeiro lugar. As autoras deste texto entendem que talvez o terceiro direito mais afetado pela pandemia de Covid-19 no Brasil seja o direito à educação. Os enormes prejuízos educacionais decorrentes do processo que descrevemos acima são, ainda, incalculáveis — embora haja quem tente, erroneamente em nossa opinião, calculá-los como perdas econômicas. São também perdas humanas, perdas de trajetórias educacionais. E enorme aprofundamento de desigualdades.

As desigualdades entre as possibilidades e os esforços das redes públicas e privadas no Brasil. As desigualdades entre dias não presenciais entre as duas redes, desigualdade que se perpetua até este setembro de 2021, quando escrevemos este artigo. As imensas desigualdades da sociedade brasileira, as diferentes famílias, as diferentes casas, as diferentes condições de acesso à internet, os diferentes equipamentos, as diferentes condições para acompanhar as atividades a distância. Quando a educação passa a ser realizada em âmbito doméstico, privado, perde-se o espaço de equalização que é a escola. Sairemos desta pandemia mais educacionalmente desiguais, não há dúvidas. E existem poucos esforços claros para enfrentar este desafio que já nos aguarda.

Outras foram as consequências do longo período de educação não presencial. A participação das mulheres no mercado de trabalho diminuiu muito significativamente (BRIGATTI, 2021). Entre as explicações, o fato de os cuidados com crianças e idosos terem retirado parte das mulheres das atividades profissionais reconhecidas e remuneradas (já que os trabalhos de cuidado são trabalho). Já falamos ao longo do texto da evasão escolar geral próxima de 19% dos estudantes matriculados no início de 2020, só na rede estadual de São Paulo (670 mil estudantes frente ao total anterior de 3,5 milhões de estudantes). Não mencionamos em nenhum momento do artigo sobre as crianças e adolescentes com deficiências e seus enormes desafios aumentados para acompanhar atividades não presenciais e para ficarem sem o espaço de socialização que é a escola. Inicialmente tínhamos uma seção apenas para este assunto, mas ele é tão vasto e tão complexo, que deixamos para um outro esforço, e apenas o indicamos aqui.

Além de todos esses desdobramentos, o Brasil foi um dos poucos países do mundo que não aumentou seu orçamento para a educação durante a pandemia (PALHARES, 2021). Situação semelhante foi vista no Estado de São Paulo que, apesar das ações tomadas e acima descritas, não aportou mais recursos para enfrentar a situação de crise.⁸²

O Brasil começa a sair da crise sanitária e humanitária da Covid-19 neste segundo semestre de 2021: 66% da população brasileira receberam a primeira dose da vacina contra Covid-19; e 38% da população estão com o esquema vacinal completo (duas doses ou dose única). Esses números dizem respeito à população geral, mas crianças abaixo de doze anos ainda não estão sendo vacinadas. No Estado de São Paulo, objeto deste nosso estudo, 78% da população já recebeu a primeira dose, e mais de 50% da população completou seu esquema vacinal. A vacinação avança, e estudos indicam que em breve

⁸² Dados orçamentários da pasta de educação do Estado de São Paulo podem ser encontrados no **Portal Transparência**.

crianças menores de doze anos poderão receber a vacina da Pfizer (**UOL**, 21/09/2021). Somos otimistas: o Brasil e o Estado de São Paulo começam a sair da crise sanitária e humanitária da Covid-19 neste segundo semestre de 2021.

Conviveremos por muito tempo, porém, com o enorme passivo deixado ao direito à educação neste período. Altos índices de evasão, crianças com deficiência excluídas, estudantes com dificuldades múltiplas de acesso à internet e aos materiais didáticos, estudantes com poucas condições e espaços de estudo em casa, entre outras tantas mazelas deverão ser enfrentadas neste pós-pandemia que vislumbramos e desejamos. Esperamos assim que, quando as atividades presenciais puderem se normalizar, um grande e potente plano de recuperação dessas perdas e de enfrentamento aprofundamento das desigualdades educacionais seja formulado. Precisamos dele para enfrentar as violações e prejuízos ao direito à educação que vivemos neste período.

O T P P

Referências bibliográficas

- ALFANO, Bruno; LUIZ, Washington; SETUBAL, Yasmin. Escolas precisam de álcool em gel contra Covid-19 mas 10 mil das públicas não têm nem água limpa. **O Globo**, 05/07/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/escolas-precisam-de-alcool-em-gel-contracovid-19-mas-10-mil-das-publicas-nao-tem-nem-agua-limpa-24515631>. Acesso em: 21 set. 2021.
- ALVES, Genoveva Ferreira dos Santos (docente); LOPES, Franciele (moderadora). Matemática - Elaborando e resolvendo situações-problema, **2º ano EF – CMSP**, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=z0VjzLBlGX0>, acesso em: 6 ago. 2021.
- BANCO DE TALENTOS**, <https://bancodetalentos.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2021.
- BATIZ, E. C.; GOEDERT, J. Avaliação do conforto térmico em postos de trabalho de motoristas de ônibus: Estudo de Caso. CONGRESSO BRASILEIRO DE ERGONOMIA, 14, 2006, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Abergó, 2006. ISBN: 85-89211-06-1.
- BATIZ, E. C.; GOEDERT, J.; MORSCH, J. J.; KASMIRSKI-Jr, P.; VENSKE, R. Avaliação do conforto térmico no aprendizado: estudo de caso sobre influência na atenção e memória. **Produção**, v. 19, n. 3, p. 477-488, 2009.
- BRIGATTI, Fernanda. Pandemia deixa mais da metade das mulheres fora do mercado de trabalho. **Folha de S.Paulo**, 01/02/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/pandemia-deixa-mais-da-metade-das-mulheres-fora-do-mercado-de-trabalho.shtml>.
- BUNYAVANICH, Supinda *et al.* **Nasal gene expression of angiotensin-converting enzyme 2 in children and adults**, 2020.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; CEDECA Ceará; Grupo de Pesquisa Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola; Rede Escola Pública e Universidade. **Recomendações para a disponibilização e a coleta de dados sobre as ações das redes de ensino relacionadas às atividades educacionais durante a pandemia da Covid-19 [Nota Técnica]**. São Paulo / Fortaleza: CNDE / CEDECA-CE / DiE-PEE-UFABC / REPU, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_NTDados_2020_05_Diagramado_vf.pdf. Consulta realizada em: 15 ago. 2021.
- CAMPOS, C. O. (coord.). *et al.* **Levantamento Internacional de Retomada das Aulas Presenciais Fevereiro / 2021**. São Paulo: Vozes da Educação, 2021. p. 31-32. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/XubyJSfFwKjlu-koJ6dJ4XGspLn7uzzzQbcWkz7GG.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.
- CAUCHEMEZ, S.; Ferguson, N. M.; WACHTEL, C.; TEGNELL, A.; SAOUR, G.; DUNCAN, B.; NICOLL, A. Closure of schools during an influenza pandemic. **The Lancet Infectious Diseases**, v. 9, n. 8, p. 473-48, 2009.

COLLUCCI, Cláudia. Hospitais e médicos registram alta de tentativas de suicídio e autolesões em crianças e adolescentes. **Folha de S.Paulo**, 19/09/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/09/hospitais-e-medicos-registram-alta-de-tentativas-de-suicidio-e-autolesoes-em-criancas-e-adolescentes.shtml>. Acesso em: 21 set. 2021.

CONSED, Conselho Nacional de Secretários de Educação, <https://www.consed.org.br/>.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. **Visão geral da distribuição por função (subfunção) — Despesas**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2021>. Acesso em: 21 set. 2021.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. 28 de novembro de 2013. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2013%2fexecutivo%2520secao%2520ii%2fnovembro%2f28%2fpag-not_0001_2BPFC3BK7PH3HeFJ4F75OBVNSBG.pdf&pagina=I&data=28/11/2013&caderno=Executivo%20II&paginaordenacao=1. Acesso em: 21 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL, **Programas do livro**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro>. Acesso em: 21 set. 2021.

G1-SP. Governo de São Paulo anuncia contratação de 10 mil professores temporários para o retorno das aulas presenciais. **G1**, 06/01/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/educacao/noticia/2021/01/06/governo-de-sp-anuncia-contratacao-de-10-mil-professores-temporarios-para-retorno-das-aulas-presenciais.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2021.

G1-SP. Evasão escolar dispara durante a pandemia e cerca de 670 mil alunos ficam sem estudar em SP, aponta relatório. **G1**, 23/07/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/23/evasao-escolar-dispara-durante-a-pandemia-e-cerca-de-670-mil-alunos-ficam-sem-estudar-em-sp-aponta-relatorio.ghtml>. Acesso em: 21 set. 2021.

G1-SP. SP mantém liberação de eventos sociais e fim da limitação de horário para o comércio a partir de 17 de agosto. **G1**. 11/08/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/11/governo-de-sp-mantem-liberacao-de-eventos-sociais-e-fim-da-limitacao-de-horario-para-o-comercio-a-partir-do-dia-17-de-agosto.ghtml>. Acesso em: 21 set. 2021.

G1-SP. Governo de SP confirma volta às aulas presenciais para 7 de outubro; rede estadual vai priorizar ensino médio”. **G1**, 18/09/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/18/governo-de-sp-vai-priorizar-ensino-medio-na-volta-as-aulas-em-7-de-outubro-na-rede-estadual-fundamental-voltara-em-3-novembro.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2021.

- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Governo de SP anuncia R\$ 1,2 bilhão em repasses para as 5,1 mil escolas da rede estadual. 26/08/2021. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-anuncia-r-12-bilhao-em-repasses-para-51-mil-escolas-da-rede-estadual/>. Acesso em: 20 set. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Em quarentena com o inimigo: violência contra a mulher cresce durante a pandemia. **Imprensa**, 2020. Disponível em: http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=6268. Acesso em: 19 jul. 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em jun. de 2020.
- MARQUES, José; PINHO, Angela. 80% dos alunos de São Paulo não passaram de 2 horas em app de aula online em 2020. **Folha de S.Paulo**, 01/07/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/80-dos-alunos-de-sp-nao-passaram-de-2-horas-em-app-de-aula-online-em-2020.shtml>. Acesso em: 21 set. 2021.
- MEC. Histórico do PNLD. <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 21 set. 2021.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Covid-19 e reabertura das escolas: descrição da evidência científica e impactos sobre a pandemia, socioeconômicos e educacionais**. Set. 2020. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/edu/volta_as_aulas/artigo_covid19_evidencia_cientifica_reabertura_escolas_wanderson_set2020.pdf. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MORENO, Ana Carolina; BORTOLOTTI, Bernardo; LOPES, Gabriel Siqueira; CANTÃO, Luciana. Cada professor da rede estadual de SP recebeu três máscaras de tecido do governo até agora. **G1**, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/03/31/cada-professor-da-rede-estadual-de-sp-recebeu-tres-mascaras-de-tecido-do-governo-ate-agora.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2021.
- NATIONAL CENTER FOR IMMUNIZATION RESEARCH AND SURVEILLANCE. **Covid-19 in schools — the experience in NSW** — National Centre for Immunisation Research and Surveillance (NCIRS), 2020. Disponível em: https://ncirs.org.au/sites/default/files/2020-04/NCIRS%20NSW%20Schools%20COVID_Summary_FINAL%20public_26%20April%202020.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. OMS afirma que Covid-19 é agora caracterizado como pandemia. **Paho**, 11/03/2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 19 set. 2021.

- PALHARES, Isabela. Brasil é dos poucos países que não aumentaram recursos para educação na pandemia. **Folha de S.Paulo**, 16/09/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/09/brasil-e-dos-poucos-paises-que-nao-aumentaram-recursos-para-educacao-na-pandemia.shtml>.
- PALHARES, Isabela. Rede estadual de SP manterá avaliação de alunos mesmo com ensino a distância. **Folha de S.Paulo**, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/governo-de-sp-manda-professores-darem-nota-a-alunos-por-atividades-a-distancia.shtml>. Acesso em: 21 set. 2021.
- PATEL, Ankit B.; VERMA, Ashish. **Nasal gene expression of angiotensin-converting enzyme 2 in children and adults**. JAMA Network, 2020. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2766524?resultClick=1>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- PETRUS, J. S. R.; CAMINHAS, D. A.; BARROS, J. V.; MENDONÇA, C. C.; SOUZA, A. V. Simulação de desigualdades educacionais acirradas pela pandemia da Covid-19. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, e100821, 2021. <https://doi.org/10.4322/rbaval202110008>. Acesso em: 21 set. 2021.
- PORTAL TRANSPARÊNCIA:** <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2021>. Acesso em: 21 set. 2021.
- PUENTE, Beatriz. Preço da cesta básica sobe em 15 capitais, aponta Dieese. **CNN Brasil**, 06/08/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/preco-da-cesta-basica-sobe-em-15-capitais-aponta-dieese/>. Acesso em: 21 set. 2021.
- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Olhe para a fome: O desafio é de todos nós**, 2020. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 14 jul. 2021.
- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). **Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>.
- RELATÓRIO de matérias publicadas entre março de 2020 e maio de 2021 sobre o ensino remoto e os esforços para reabertura. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1LGvIs0taKdBxTTmUaKWfgyeAU7g7-Ao/view>.
- SANT JOAN DE DÉU – BARCELONA HOSPITAL. KIDS CORONA. **A platform to understand Covid-19 in children and pregnancy**, c2020. Disponível em <https://www.sjdhospitalbarcelona.org/en/kidscorona>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- SÃO PAULO (Estado). Resolução Seduc de 18 de março de 2020. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo Covid-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado. 2020a. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=202003180000>. Acesso em: 5 maio 2021.

SÃO PAULO (Estado). Resolução Seduc-30, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre o funcionamento das unidades escolares, como medida preventiva ao novo Coronavírus (Covid-19), e dá providências correlatas. 2020b. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=202003200030>. Acesso em: 7 maio 2021.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEDUC SÃO PAULO, <https://www.educacao.sp.gov.br/>.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEDUC SÃO PAULO. **Documento orientador de atividades escolares não presenciais**. São Paulo, 2020. Documento disponível em: <http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portais/84/docs/pdf/documento-orientador-atividades-escolares-nao-presenciais.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEDUC SÃO PAULO, **Relatório de acesso à informação sobre Covid-19**, maio-jul. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1dBZwqD1uuzJi5sJ74q9AvK5H9het8XR/view?usp=sharing>.

SEDUC SURPREENDE: professor tem que avaliar aluno até final do mês. **Centro do Professorado Paulista**, 2020. Disponível em: <https://www.cpp.org.br/informacao/noticias/item/15401-secretaria-da-educacao-manda-professores-avaliarem-alunos-para-concluir-1-bimestre>. Acesso em: 21 set. 2021.

SOARES, Rossieli. Estarei fazendo uma live às 9:30, aqui pelo *Twitter*, sobre a DELIBERAÇÃO 177/2020, do Conselho Estadual de Educação, com normas sobre a reorganização dos calendários escolares, devido ao novo Coronavírus. Estarei discutindo também sobre a possibilidade de flexibilização do EAD. 19 mar. 2020. *Twitter*: @rossieli. Disponível em: <https://twitter.com/rossieli/status/1240599449962938370>.

TCESP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel de gestão de enfrentamento da Covid-19**. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Acovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 10 jun. 2021.

TREZZI, C. A educação pós-pandemia: uma análise a partir da desigualdade educacional. **Dialogia**, São Paulo, n. 37, p. 1-14, e18268, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/dialogia.n37.18268>. Acesso em: 21 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Painel de Gestão de Enfrentamento da Covid-19**. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Acovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 21 set. 2021.

UNESCO. **Students and teachers share their stories**. Disponível em: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>. Acesso em: 21 set. 2021.

- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação). **Coalizão global de educação**, c2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse/global-coalition>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- UNICEF. **Busca Ativa Escolar**. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>.
- UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**. Abr. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.
- UN Women. **United Nations entity for Gender Equality and the Empowerment of Women**, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- UOL, 21/09/2021. Vacina da Pfizer é segura para crianças de 5 a 11 anos, dizem fabricantes. Disponível em: <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2021/09/20/vacina-da-pfizer-e-segura-para-criancas-de-5-a-11-anos-dizem-fabricantes.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.
- WILLS, G. The effects of teacher strike activity on student learning in South African primary schools. **Economic Research Southern Africa Working Paper**, 2014.

Vídeos

- COMO ACESSAR: CMSP | CLASSROOM | EMAIL INSTITUCIONAL. **Prof. Vinícius Matemática**, <https://www.youtube.com/watch?v=FbSue1ER1NQ>. Acesso em: 21 set. 2021.
- ALUNOS — Como acessar o Centro de Mídias SP — CMSP. **Marcos Barros Lima**. https://www.youtube.com/watch?v=724qV8G_9CI. Acesso em: 21 set. 2021.
- COMO ACESSAR CMSP. **Por dentro da SED — Educação de SP**. <https://www.youtube.com/watch?v=5uFTh-DegAI>. Acesso em: 21 set. 2021.
- TUTORIAL PARA E-MAIL INSTITUCIONAL — Secretaria Educação São Paulo — Aluno — Como acessar a SED. **Carlos Alexandre do Nascimento**. <https://www.youtube.com/watch?v=3YLv2Xwod44>. Acesso em: 21 set. 2021.
- COMO ACESSAR A SED — Primeiro Acesso. **Marcos Barros Lima**. https://www.youtube.com/watch?v=GLGx_JRUs7w. Acesso em: 21 set. 2021.
- COMO ACESSAR A SED pelo Celular. **Prof. Priscila Cechini**. <https://www.youtube.com/watch?v=6PDLMSBXS4I>. Acesso em: 21 set. 2021.

Capítulo 7

O planejamento dos programas de duração continuada e jurisdição constitucional de exceção

The planning of continuous duration programs and constitutional jurisdiction of exception

La planificación de programas de duración continua y la jurisdicción constitucional de excepción

Marcelo Arno Nerling

Resumo

Estudo sobre a coordenação fiscal perdida, à luz do direito constitucional financeiro. O planejamento como um comando constitucional e a sua interpretação, pelos argumentos e fundamentos exarados pelos poderes da República, no escrutínio constitucional das políticas públicas de duração continuada. Estuda a alteração das regras fiscais pela flexibilização da execução orçamentária dentro do regime emergencial pela calamidade pública. Legislação e jurisdição constitucional de exceção? Critica a flexibilização dos comandos e regras legais relativas à responsabilidade fiscal quando afastam o planejamento, esse moderador normativo de longo prazo, valorizando o seu sentido em tempos de instabilidade. Acentua o discurso político jurídico, na relação processual entre os poderes, desnudando a coordenação fiscal brasileira em tempo de pandemia.

Palavras-chave: política; planejamento; duração continuada; exceção.

Abstract

Study on lost fiscal coordination, in the light of financial constitutional law. Planning as a constitutional command and its interpretation, by the arguments and foundations laid down by the powers of the Republic, in the constitutional scrutiny of public policies of continued duration. It studies the alteration of the fiscal rules for the flexibility of the budget execution within the emergency regime due to public calamity. Exceptional legislation and constitutional jurisdiction? It criticizes the flexibilization of the commands and legal rules related to fiscal responsibility when planning, this long-term normative moderator, is removed, valuing its meaning in times of instability. It accentuates the legal political discourse, in the procedural relationship between the powers, laying bare the Brazilian fiscal coordination in times of a pandemic.

Keywords: policy; planning; continued duration; exception.

Resumen

Estudio sobre la pérdida de coordinación fiscal, a la luz del derecho constitucional financiero. La planificación como mandato constitucional y su interpretación, por los argumentos y fundamentos establecidos por los poderes de la República, en el escrutinio constitucional de las políticas públicas de duración continuada. Estudia la alteración de las reglas fiscales para la flexibilización de la ejecución presupuestaria dentro del régimen de emergencia por calamidad pública. ¿Legislación excepcional y jurisdicción constitucional? Critica la flexibilización de los mandatos y normas jurídicas relacionadas con la responsabilidad fiscal en la planificación, se elimina este moderador normativo de largo plazo, valorando su significado en tiempos de inestabilidad. Acentúa el discurso político jurídico, en la relación procedimental entre los poderes, desvelando la coordinación fiscal brasileña en tiempos de pandemia.

Palabras clave: política; planificación; duración continuada; excepción.

1. Introdução

É tarefa da universidade necessária (RIBEIRO, 1975), abordar o tema da coordenação fiscal brasileira. No tema da coordenação fiscal, o devido processo orçamentário chama atenção para as políticas públicas de duração continuada, as chamadas políticas de Estado.

Guardada a porção dedicada à coordenação fiscal e às políticas públicas de duração continuada, ou os programas de duração continuada, o foco deste artigo se volta para a União, ainda que a decisão do Supremo Tribunal Federal tivesse repercussão geral nos demais entes federativos. Ao fazê-lo, descrevemos as primeiras medidas político-jurídicas de enfrentamento da Covid-19 no Brasil, que envolveram os três poderes da República, e que mostram como o ordenamento foi implementado na busca de uma coordenação fiscal, que julgamos perdida! E perdida, também, porque as políticas públicas de duração continuada e o planejamento, esse determinante, foram colocados em xeque em nome das boas intenções e da separação entre os poderes.

Nossa pesquisa é interdisciplinar e tem por base o direito constitucional financeiro aplicado à gestão de políticas públicas.

No desenvolvimento do artigo, empregamos documentos de primeira mão, como textos normativos e jurisprudência, além de fontes de segunda mão como a doutrina. Desenvolvemos de forma dialética o tema do ‘regime extraordinário fiscal e financeiro’, iluminando os principais ‘argumentos jurídicos’ empregados pelos agentes públicos, e que resultaram em regras transitórias de benefícios tributários, em desvinculação parcial do superávit financeiro de fundos públicos e na suspensão de condicionalidades para a realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual, como medidas de enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

O nosso material de trabalho tem forte alicerce na teoria do direito constitucional financeiro e nas teorias da linguagem (MÜLLER, 1995, p. 15; FERRAZ JR., 2001, p. 285; WARAT, 1995, p. 19; TORRES, 2014, p. 35; SCAFF, 2018, p. 421.), nas teorias da argumentação jurídica que sirvam à interpretação histórica, sistêmica, comparativa desse conceito constitucional financeiro materializado nas políticas públicas de duração continuada. Estamos a promover interpretação histórica e sistêmica (MÜLLER, 2000, p. 71).

É sempre bom lembrar que a nossa Constituição estabeleceu os regimes de emergência para o enfrentamento de crises econômicas e políticas. Os artigos 136 e 137 abrem a possibilidade de decretação de “estado de sítio ou estado de defesa”. Nenhum deles trata especificamente sobre a possibilidade de alteração das regras fiscais para conferir maior flexibilidade à execução orçamentária. Por que o regime de calamidade pública o faria?

Com vontade de Constituição, nossa primeira orientação tem sido sempre a de que tenhamos, tod@s, “vontade de Constituição” (HESSE, 1991, p. 19). Daí seguimos para os demais atos normativos do ordenamento jurídico, da introdução à jurisprudência, ambas permeadas pela argumentação jurídica.

Vamos tratar da possibilidade de alteração temporal das regras fiscais para flexibilizar a execução orçamentária, suprimindo o planejamento e com ele a transparência, e criando, assim, um “regime emergencial regulado”. O presidente da República demonstra vontade de Constituição ao pedir uma carta em branco ao Supremo para que o autorizasse a não cumprir a Lei Complementar 101 em 2020?

2. Vontade de Constituição e políticas públicas de duração continuada

Como vontade de Constituição (HESSE, 1991, p. 18) consideramos essa força desperdada, primeiramente na disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, a despeito de todos os questionamentos e reservas advindos dos juízos de conveniência, convertendo-a em força ativa. E isso importa para a concretização do direito constitucional financeiro.

A orientação de conduta segundo ordem estabelecida, também diz respeito às autoridades em relação ao planejamento, que é determinante para o setor público, nos termos do artigo 174 da CF.

O Planejamento deve ser vertido nas leis orçamentárias, deve orientá-las metodicamente, à luz do Art. 167, I, da Constituição Cidadã. Portanto, os “programas de duração continuada” estão contidos no direito constitucional financeiro (TORRES, 2007, p 37).

As chamadas “políticas públicas de duração continuada” são fundamentais na operacionalização orçamentária e financeira porque definem a condição de “política de Estado”, podendo e devendo, os governos seguintes, avaliar os programas para que tenham a garantia de continuidade com foco nas evidências, com luzes no problema e justificativa para a sua continuidade baseada em evidências.

Não importa agora aprofundar no modelo funcional programático, mal cumprido até hoje, desde de o advento da Lei 4.320/64, tampouco a EC 109/21 que revoga dispositivos do ADCT e instituiu “regras transitórias” sobre redução de benefícios tributários; desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendeu condicionalidades para a realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

Registre-se que o nosso “quadro”, pinta uma imagem anterior à aprovação da EC 109.

3. O regime emergencial e o Decreto Legislativo de calamidade pública

A Lei Complementar 101/00, no Artigo 65, autorizou o “regime emergencial” para os casos de reconhecimento de “calamidade pública” e serve para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos e da limitação de empenho.

O Presidente da República, na Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, com a justificativa de “mitigar a rigidez do gasto orçamentário”, solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento do “estado de calamidade pública” com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Foi atendido pelo Decreto 06, de 20 de março de 2020 (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

O estado de calamidade pública dispensa a recondução de limite da dívida, o cumprimento da meta fiscal e evita o contingenciamento de recursos, além de afastar a “imposição de sanções” pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público. Entretanto, tal dispositivo não é capaz de suspender outras exigências fiscais.

O acompanhamento da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas com a emergência de saúde pública de importância internacional levou à constituição de uma Comissão Mista (CONGRESSO NACIONAL, 2020a) no âmbito do Congresso Nacional. Houve uma primeira audiência pública com a presença do ministro da Economia, para apresentação e avaliação de “relatório circunstanciado” da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas vinculadas à emergência de saúde pública (CONGRESSO NACIONAL, 2020b). O relatório final também é significativo. (CONGRESSO NACIONAL, 2021)

O Decreto Legislativo em comento teve vigência no ano de 2020. O PDL nº 1, de 2021, do Senador Weverton (MA), reconhece efeitos do art. 65 da LC 101/00 até 30 de junho de 2021. A matéria está parada no Senado após ser remetida ao Plenário no início de fevereiro (SENADO, 2021).

4. Como o judiciário entra nessa história?

Uma semana após o reconhecimento oficial da pandemia, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar foi proposta pelo presidente da República com o objetivo de “conferir interpretação conforme à Constituição” (STF, 2020).

Para o nosso trabalho acadêmico, em especial importa o artigo 17 da LRF:

Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º - Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º - Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º - Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º - A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º - A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar [grifo nosso].

Nos termos do Art. 24, nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17. § 1º - É dispensado da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. § 2º - O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas. A Lei nº 13898, de 11 de novembro de 2019 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária do ano de início da pandemia em 2020. Por fim, efeitos futuros no exercício de implementação e nos dois exercícios seguintes nos termos do Art. 114: As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor **e nos dois exercícios subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Agora vamos sair do campo legislativo. A jurisprudência constitucional entra em cena com a paradigmática ADI 6.357/DF.

5. Argumentação jurídica e a (ir)responsabilidade fiscal

Nossa ênfase metodológica apontou, já nas preliminares, para as teorias da interpretação, da argumentação jurídica. Passaremos a descrever os argumentos jurídicos contidos na petição inicial da ADI 6.357/DF no STF (2020).

Na peça processual, pública, a Advocacia Geral da União (AGU) sustenta inicialmente que “o objetivo primordial” da Lei Complementar nº 101/200 (LRF) é garantir a responsabilidade fiscal dos entes federados, mediante normas de limites de gastos públicos; a vinculação do acesso a recursos públicos (transferências voluntárias e operações de crédito) à regularidade na aplicação das verbas federais anteriormente repassadas; a exigências de “adequação orçamentária para criação de novos gastos”, imprescindíveis para o alcance de uma correlação salutar entre novas despesas e suas respectivas compensações, com o intuito de evitar o aumento desordenado do gasto público. Esquecem que no arranjo constitucional-financeiro (TORRES, 2007, 47) o “planejamento” e a “transparência” são a base da responsabilidade fiscal.

Para a AGU, a incerteza envolvida no dimensionamento da crise, em nível global e nacional, “inviabiliza o estabelecimento de parâmetros seguros, sobre os quais os refe-

renciais de resultado fiscal poderiam ser adotados”, além do que, “para os fins da compensação exigida, remanesceria como alternativa o aumento da carga tributária, justamente nessa circunstância suficientemente gravosa”, pelos seus riscos e efeitos severos para a saúde dos brasileiros, com os reflexos para a economia nacional. Sustentou ainda que, embora a “previsibilidade de um contexto fático de incidência da norma não seja motivo suficiente para o simples afastamento da lei, há que se reconhecer a impossibilidade de sua incidência pura e simples”. Sustentou não estar “suscitando a possibilidade de instituição de um ordenamento de exceção — à margem dos controles jurídicos — diante do reconhecimento da amplitude dos efeitos negativos da pandemia da Covid 19”. Adiante a doutrina, e logo veremos, irá apontar exatamente um ordenamento de exceção na suspensão e na forma da suspensão do artigo 17 da LRF que trata das políticas públicas de duração continuada.

Argumenta ainda o advogado geral da União que “garantir a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal”, em tempos de emergência, deve se dar “pela incidência ponderada dos dispositivos da LRF e LDO/2020 citados”. Requereu que fosse afastada a aplicação do dispositivo do artigo 17, pelo Executivo federal, da “Despesa Obrigatória de Caráter Continuado”, ou seja, a “ausência de planejamento e de política econômica”.

6. Moderadores normativos do planejamento e o seu sentido em cenários políticos de previsibilidade

Para nós, as políticas públicas de duração continuada merecem mais atenção porque são o condão para a transformação de uma política de governo em uma política de Estado.

Voltando à referida ADI 6.357/DF, seguiremos destacando alguns argumentos da Advocacia Geral (STF, 2020) em sede de juízo de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Pediu o afastamento, “durante a vigência do Decreto de calamidade pública”, da obrigatoriedade para os atos que criam ou aumentam despesa de estarem acompanhados das estimativas e da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, da comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstos, e dos efeitos financeiros seguintes que devem ser compensados pelo aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou pela redução permanente de despesa.

Para a AGU, o não afastamento das estimativas, da demonstração dos recursos para custeio, da não afetação das metas fiscais e dos efeitos financeiros seguintes, geraria “riscos sociais ou individuais de várias ordens”, que a execução provisória da lei questionada gerava imediatamente. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro no atual e subseqüente exercício financeiro, a compatibilidade de novos gastos com a legislação orçamentária vigente, e a adequação orçamentária são um “moderador normativo do planejamento a longo prazo, que só é pleno de sentido em cenários políticos de

previsibilidade”. O planejamento, nessa linha de raciocínio, estaria prejudicado porque o orçamento estaria destinado à execução de políticas públicas “ordinárias e regulares”, estas, em razão do seu potencial de previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias. Para a AGU, as exigências previstas na LDO para a implementação de ações governamentais que resultem em aumento de despesas, foram desenhadas para serem implementadas em situações de normalidade econômica e fiscal. Mesmo reconhecendo que o artigo 65 objetiva acomodar uma flexibilização parcial das demandas de adequação orçamentária previstas na LRF, a relativização ali prevista estaria, para a AGU, “aquém dos ajustes que seriam necessários para preservar a celeridade decisória que contextos de calamidade impõem”. Ou seja, não seria suficiente para garantir a “eficiente atuação do governo federal frente às demandas fiscais e sociais que se apresentam diante da atual pandemia do coronavírus”. O contexto de crise sanitária, fiscal e econômica exigiria “a formulação de políticas públicas emergenciais e que seriam imprevisíveis”, impactando na formulação das respectivas leis orçamentárias e na atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal. A “inconstitucionalidade da norma” se dá por ofensa frontal aos “princípios constitucionais” da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), à garantia do direito à saúde (artigos 6º, caput, e 196), e aos valores sociais do trabalho humano e garantia da ordem econômica (artigos 1º, inciso I; 6º, caput; 170, caput; e 193).

7. A cautelar em decisão monocrática

Vemos passar a descrever os argumentos jurídicos que fundamentaram a decisão e medida cautelar monocrática requerida pela AGU na ADI 6.357/DF. São argumentos do ministro relator (STF, 2020):

“(…) Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput*, *in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se (MORAES, 2020)

Vamos nos concentrar nos fundamentos retóricos, na argumentação jurídica e política empregada na decisão que concedeu a medida cautelar para afastar a incidência de uma lei complementar e de uma lei ordinária no período de calamidade pública.

7.1. A decisão cautelar e repercussão sistêmica

Uma outra ação direta de inconstitucionalidade foi invocada no bojo da discussão argumentativa no Plenário do STF na ADI 6.357/DF, logo a conheceremos.

Estudando a história da ADI 6.357/DF, no dia 29 de março de 2020 a decisão monocrática em comento, foi levada regimentalmente a Plenário (STF, 2020), que julgou, em preliminar, se caberia uma medida cautelar em ação de jurisdição constitucional porque exigiria a comprovação de perigo de lesão irreparável e porque é uma “exceção ao princípio de que os atos normativos são presumidamente constitucionais”.⁸³

No bojo da decisão cautelar o ministro relator invocou o julgamento da ADI 2.238/DF (STF, 2019), no qual os dez ministros se posicionaram pela constitucionalidade dos artigos 14, inciso II; 17 e 24 da LRF! Ou seja, as políticas públicas e duração continuada estavam na pauta em 2019 e voltavam ao Plenário em 2020.

Mas o que veremos, ou lemos, é uma interpretação votada na ADI 2.238 que não valeu para a ADI 6.357.

Na ADI 6.357/DF, o ministro Alexandre de Moraes (STF, 2020) argumenta, com interpretação histórica e sistêmica, que votou pela constitucionalidade do artigo 14, inciso II, da LRF, discutida quando do julgamento do mérito da ADI 2.238/DF, por “organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários”. Esse mecanismo permitiria um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos em atos de renúncia de receita e visa a “qualificar o debate legislativo sobre gastos tributários”, com a inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária, e a efetivação de medidas compensatórias por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

Na ADI 2.238/DF, o voto do ministro Alexandre de Moraes foi pela constitucionalidade do **artigo 17** da LRF, fundamentado no “mecanismo positivo de prudência fiscal para as despesas obrigatórias continuadas, de modo geral, e ações de seguridade social, de modo específico” (STF, 2019). A ideia de “equilíbrio intertemporal” sustenta que não

83 STF. ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/05/2001. Na análise do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, o ministro admite “maior discricionarietà” por parte do STF, “com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), e abre o caminho para verificar a “conveniência da suspensão cautelar da lei invocada” (ADI 424 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991), admitindo “maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão” (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990). O argumento inclui: a “plausibilidade inequívoca” e os “evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente” (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), e as “prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado” (ADI 718, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), a “relevância da questão” (ADI 804 Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, 27/11/1992), e “relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade”, além de *periculum in mora* com “entraves à atividade econômica, social ou política” (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990).

é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, “sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira”, com base apenas em “propostas legislativas indefinidas, porém, geradoras de despesas continuadas e descontroladas”.

O amadurecimento fiscal esperado após vinte e um anos da LRF gerou a declaração de constitucionalidade do artigo 17 da LRF pela “superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso, e do improviso nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência do mesmo descalabro fiscal”. A responsabilidade fiscal, finalmente, é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas para “garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de descontinuidade”, de forma a atender às “justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários” e “evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos”. Por acaso podemos dizer, hoje, meados de 2001, que superamos a cultura do oportunismo, do desaviso, da inconsequência e do improviso nas finanças públicas? O que já podemos concluir é que a decisão de colegiada de 2019 não resistiu à monocrática de 2020 e o quadro da dor supera 560 mil mortes e uma CPI a espelhar oportunismo, desaviso, inconsequência e improviso!

7.2. O planejamento e as exceções

Ainda garimpendo nos argumentos do voto do ministro Alexandre de Moraes (STF, 2020), o país conta com um modelo regulatório das finanças públicas com medidas gerais de transparência, programação orçamentária de controle e de acompanhamento da execução de despesas, e de avaliação de resultados, voltadas à “prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União” (STF, 2020).

Nessa linha, importam o planejamento e a garantia da transparência, dois pressupostos para a responsabilidade na gestão fiscal com prevenção de risco e possível desvio, inclusive do equilíbrio fiscal. “Há, porém, situações!”, disse o ministro, na decisão monocrática!

Trata-se das chamadas “situações supervenientes absolutamente imprevisíveis que afetam a execução do orçamento planejado”. Há as “questões de saúde pública” e “ajudar empresas e pessoas”, os vulneráveis da desaceleração do crescimento econômico, para que estejam prontas na retomada, com o problema sanitário superado, além do “espelho internacional”, argumentou o ministro. O anúncio de “pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social” levaram o ministro a concluir que é “inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional”.

Para Moraes, a pandemia representaria uma “condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas”, que afeta “drasticamente a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde, e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira”. Tornaria, por “óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade” (STF, 2020).

Para o ministro, “o excepcional afastamento da incidência” dos artigos durante o estado de calamidade pública não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. O argumento do judiciário: “não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas”, mas sim, “destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção”.

O argumento da cautelar: garantir proteção à vida, à saúde pública e ao bem-estar da sociedade, a proteção ao SUS, a temporalidade, proporcionalidade e razoabilidade (STF, 2020). O que os anais registram são propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas, bastando observar os valores destinados às emendas parlamentares impositivas, e.g. emendas do relator do orçamento no Congresso Nacional. Mas essa é outra história. Vamos ver como reagiu a comunidade acadêmica sobre a decisão da ADI 6.357/DF.

8. A reação da comunidade acadêmica à decisão monocrática

A crítica jurídica não tardou a nominar de “jurisdição constitucional da exceção” a suspensão do planejamento e da transparência, além de criticar a decisão monocrática e o argumento do ministro Alexandre de Moraes, acusado de tomar uma decisão cujo efeito poderia “pôr em xeque a própria democracia” (STRECK, OLIVEIRA, SILVA, 2020).

Primeiro, ao conceder monocraticamente a medida cautelar o ministro feriu uma regra processual que determina, salvo no período de recesso, que a medida cautelar na ação direta deve ser concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, que não suspendeu suas atividades jurisdicionais durante aquele período de vigência da pandemia.

No mérito, para a doutrina em comento, mesmo partindo de uma situação em concreto (Covid-19), o pedido de “interpretação conforme” pela “suspensão de eficácia de norma abstratamente”, contradiz a própria natureza da técnica decisória, com decisões intermediárias de controle de constitucionalidade.

A decisão monocrática “desborda do sentido técnico da técnica decisória” chamada Interpretação Conforme a Constituição (*verfassungskonforme Auslegung*). Como dito, “a pretexto de interpretar suspendeu a eficácia de lei complementar e de lei ordinária”, e assim assumiu o risco de “autorizar uma espécie de ditadura” ou “Estado de exceção

financeiro”, que foi “irradiado sem requerimento para todos os entes da Federação” (STRECK, OLIVEIRA, SILVA, 2020).

A doutrina alertou: a decisão serviria para “blindar” os governos contra eventual responsabilização, orientando o funcionamento de uma jurisdição constitucional de exceção e um regime extraordinário financeiro com menos planejamento e menos transparência, ou seja, “não aposta na *accountability* da execução orçamentária como forma de solução para a crise” (STRECK, OLIVEIRA, SILVA, 2020).

Nem mesmo o estado de sítio e o de defesa, dispensam de apreciação os planos de programas nos termos do artigo 165, § 4º da CF.

O princípio da separação de poderes e o pacto federativo, também foram atingidos com a decisão, na medida em que o ministro estendeu os seus efeitos para os “entes regionais e locais”. Sem a força normativa da Constituição (HESSE, 1991, p. 19), correu-se o risco de “instaurar uma exceção constitucional”, assim, “a pretexto de defender a democracia (e a Constituição), as instituições passam a atacá-la” e as próprias decisões podem ser fatais porque “a fronteira entre o remédio e o veneno, *Pharmakon*, são tênues e porosas” (STRECK, OLIVEIRA, SILVA, 2020).

A “interpretação conforme a Constituição” serviu, no “jogo da linguagem” (MÜLLER, 1995, p. 37, *apud* WITTGENSTEIN, 1960), para afastar o controle democrático na execução orçamentária e a participação popular com o argumento da crise social.

9. As informações do Senado da República ou argumento do Legislativo

O controle externo foi acionado e o Congresso Nacional, representado pela Advocacia do Senado Federal, prestou informações com argumentos jurídicos sobre a controvérsia constitucional. Recolhemos dos autos alguns dados, informações e argumentos, que seguem como fonte de primeira mão (STF, 2020).

A manifestação do Congresso começa citando Hart (2010) com o tema da “democracia e desconfiança”, que inspiraria a “atuação judicial no caso presente”.

Para o Senado, “não compete ao Judiciário intervir em decisões discricionárias dos órgãos políticos (mérito legislativo)”, a menos que desobstrua os “canais de participação ou à proteção de minorias insulares e desprotegidas”, e que “não é justo” dizer que o governo está “funcionando mal só porque às vezes ele gera resultados com os quais discordamos, por mais forte que seja nossa discordância”. Na democracia representativa, as “determinações de valor devem ser feitas pelos representantes eleitos; e, se a maioria realmente desaprová-los, poderá destituí-los através do voto. O mau funcionamento ocorre quando o processo não merece nossa confiança” (STF, 2020).

As decisões políticas necessárias e suficientes ao enfrentamento da crise de saúde pública, da crise econômica e da emergência humanitária, decorrentes da pandemia da doença, “já estão sendo integralmente adotadas”. Pelo argumento, o Congresso Nacional “não se furta ao desafio de enfrentamento da pandemia e tomou e tem tomado medidas que afastarão a incidência dos normativos orçamentários à emergência”, diz a informação (STF, 2020).

9.1. O serviço do legislativo

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados aprovaram, por meio do sistema de deliberação remota, a Proposta nº 10, de 2020, a “PEC do Orçamento de guerra”, que cria o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, e admite a separação do orçamento e dos gastos realizados para o combate à pandemia de coronavírus do orçamento geral da União. Ela também dispensa a União de cumprir a chamada “regra de ouro” e foi promulgada no dia 07 de maio de 2020 como Emenda Constitucional 106. O Senado Federal aprovou o Substitutivo aos PLP’s nº 39/2020 e nº 149/2019, para compensação financeira a estados e municípios pela perda de arrecadação provocada pela pandemia de coronavírus. O substitutivo, PLP nº 29/2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus foi aprovado no dia dois de maio de 2020 pelo Senado Federal e destinou 125 bilhões reais para estados e municípios.

O Congresso Nacional também aprovou o PLN 2/2020, no dia 6 de abril de 2020, transformado na Lei 13.983/2020, para alargar a Lei 13.898/2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020. O objetivo era facilitar os gastos do governo no combate à pandemia de corona vírus e regulamentar a execução de emendas impositivas, com definições sobre meta fiscal, prazo para precatórios, possibilidade de alteração das classificações incluídas ou acrescentadas por meio de emendas, regulamentação do dever de executar programações orçamentárias relativas às despesas primárias discricionárias, entre outras.

A Lei 13.983/2020 deu nova redação ao art. 114, § 16, da Lei 13.898/19, para dispor que “na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, e durante sua vigência, fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições para atender as necessidades dela decorrentes”. O Senado Federal também aprovou o PL 232/2019, transformado na Lei Complementar nº 172/2020, que permite a estados e municípios usarem saldo de repasses do Ministério da Saúde de anos anteriores em serviços de saúde diversos dos previstos originalmente, como o combate à pandemia. O Congresso Nacional declara seu esforço “no sentido de viabilizar que não ocorra qualquer empecilho à execução orçamentária em um momento de extrema vulnerabilidade da população nacional e mundial”, entendendo que “o momento é de muita gravidade e, por isso, demanda por uma atuação mais firme dos Poderes da República, com atuação rápida e cirúrgica”.

9.2. Argumento do relator no Senado

O relator do Senado, em substituição (sic) à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no parecer, lembrou Konrad Hesse (1995): “Constituição e realidade não podem ser isoladas uma da outra”, destacando que em uma situação normal “nenhum parlamentar defenderia a flexibilização de regras administrativas, fiscais, financeiras e monetárias presentes na Constituição” e se reuniria fisicamente para apreciar propostas de emenda ao texto constitucional com reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sessões de discussão do Plenário no Palácio do Congresso Nacional,

em Brasília, e votação em dois turnos. No entanto, não estamos em uma situação normal, “estamos diante de uma situação excepcional sobre a qual - mesmo não tendo sido prevista pela Constituição - temos o dever de dar uma resposta concreta”. É o processo legislativo de exceção, como hipótese, dizemos nós.

No entendimento do Senado, “as normas procedimentais ordinárias foram criadas para situações de normalidade e um dos elementos básicos de ‘validade’ dessas normas é exatamente essa pressuposta normalidade”. Citam ULYSSES GUIMARÃES: “o Regimento é meio e não fim”! e SANTI ROMANO, sobre o ordenamento jurídico, que “é uma entidade que em parte se move segundo regras, mas, sobretudo move ela mesma as regras, como peças de um tabuleiro; por isto as regras representam o objeto e o meio da sua atividade, não um elemento de sua estrutura”. Seguindo esse argumento, “o ordenamento jurídico, a Constituição e o Direito em si” existem para solucionar problemas da sociedade. São “instrumentos para a pacificação social e não uma entidade transcendental superior governada por regras próprias”, e “a atual situação de pandemia foge de qualquer padrão de normalidade. Lamentamos, mas a realidade se impõe”. O relator da matéria no Senado reconheceu que a Emenda coadunava com a decisão dada pelo ministro relator na ADI nº 6.357 DF: “Particularmente, no caso da manifestação sobre adequação orçamentária e da adoção de medidas de compensação relacionadas ao aumento da despesa ou à diminuição da receita, a iniciativa da Câmara coaduna-se com medida cautelar exarada” (STF, 2020).

A Emenda Constitucional acabou por disciplinar todo um regime jurídico diferenciado para os gastos orçamentários provenientes do combate à pandemia, veja-se: (1) permissão de emissão de títulos para pagar juros e encargos da dívida pública; (2) suspensão da exigência de que as empresas estejam em dia com a Previdência de seus empregados; (3) dispensa de projetos do Legislativo e atos do Executivo de cumprir restrições legais para aumento de despesa e concessão de incentivo ou benefício tributário; (4) dispensa, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, da observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal; (5) disciplina o papel do Banco Central no enfrentamento da pandemia;⁸⁴ (6) reafirma o poder do Congresso Nacional de sustar qualquer decisão de órgão ou entidade do Poder Executivo em caso de irregularidade ou de extrapolação dos limites da Emenda Constitucional; (7) convalida os atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020, desde que compatíveis com o teor da proposta de Emenda Constitucional.

A informação do Senado conclui que a Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional está inteiramente em consonância com a decisão liminar proferida na

⁸⁴ Brasil. EC 106/2020. Art. 7º: O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e vender: I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e II - os seguintes ativos, em mercados secundários no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que tenham avaliação de qualidade de crédito realizada por pelo menos uma das três maiores agências internacionais de classificação e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central [...].

ADI e ela vai além, disciplinando de forma minuciosa e instituindo Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional. Portanto, quando da aprovação do normativo, não subsistirá mais qualquer utilidade na decisão liminar proferida, informou o Senado para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, em 12 de maio de 2020.

10. Por fim, o caso apreciado no Plenário do Supremo

Ao fim, a ADI 6.357/DF, em plenário, seguiu gerando um certo mal-estar, com destaque para dois ministros protagonistas.⁸⁵ A discussão girou em torno da dúvida dos magistrados se a ação deveria ser extinta por causa da aprovação do “Orçamento de Guerra”. Marco Aurélio argumentou que a decisão de Alexandre de Moraes não fazia mais sentido por perda de objeto. Com ironia o mais antigo ministro da Corte disse: “simplesmente, o presidente da República veio ao Supremo para pedir uma carta em branco para pedir que o Supremo o autorizasse a não cumprir a Lei Complementar”.

Por fim, a Decisão do Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do relator, vencidos o ministro Marco Aurélio, que não referendava a medida cautelar deferida, e o ministro Edson Fachin, que não extinguiu a ação. Plenário, 13 de maio de 2020 (Resolução 672/2020/STF).⁸⁶

11. Considerações finais

As teorias da linguagem e da argumentação jurídica são instrumentos poderosos no preparo de uma interpretação histórica, sistêmica e comparativa, logo, um instrumento útil na metódica estruturante do direito constitucional financeiro relativo às políticas públicas de duração continuada. A hipótese do desgoverno segue com a porta aberta para a investigação futura a respeito dos impactos da pandemia na ordem constitucional financeira.

O modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, que sugeriria prudência na gestão fiscal a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios, com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União, o reconhecimento da importância de planejamento e a garantia de transparência como pressupostos importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, que previne os riscos e possíveis desvios, não se al-

⁸⁵ Disponível em: <https://www.msn.com/pt-br/noticias/justica/marco-aur%c3%a9lio-e-moraes-batem-boca-em-julgamento-sobre-lei-or%c3%a7ament%c3%a1ria/ar-BB142R4C?ocid=se2>. Acessado em 10 jul. 2021.

⁸⁶ Disponível em em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acessado em 10 jul. 2021.

cançou com vontade de Constituição no caso em comento. A pesquisa não permite concluir que houve um “verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado”, nem se vê a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do imprevisto nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência do mesmo descabro fiscal.

Afastar o planejamento, o diagnóstico e a necessidade das políticas de duração continuada, é negar que certos direitos tenham uma solução de continuidade na atenção a justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários, contribuindo assim para a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos. O que colhe-mos foi e segue sendo uma “jurisdição constitucional da exceção”, um estado de exceção financeiro irradiado para todos os entes da Federação, ou uma tentativa de “blindar” os governos contra eventual responsabilização. Menos planejamento, transparência, *accountability* da execução orçamentaria, como forma de solução para a crise. Como disse o decano ministro do Supremo: “simplesmente, o presidente da República veio ao Supremo para pedir uma carta em branco, para pedir que o Supremo o autorizasse a não cumprir a Lei Complementar 101”. E levou, no legislativo e no judiciário!



Referências bibliográficas

- BRASIL. [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021.
- BRASIL [Congresso Nacional]. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para fins do art. 65 da Lei Complementar 101, a ocorrência do estado de calamidade pública**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020.
- BRASIL. [Congresso Nacional]. **Comissão mista da Covid-19**. Brasília: DF, Congresso Nacional, Comissões Mistas, 2020.
- _____. [Congresso Nacional]. **Comissão mista da Covid-19 aprova relatório final recomendando ações ao governo e aprovação de projetos**. Brasília, DF: Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Disponível em: Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL. [Senado]. **PDL 1/2021**. Brasília: DF, Senado Federal, 2021. Senador. Proposição do Senador Weverton (PDT-MA). Disponível em: PDL 1/2021 — Senado Federal. Acesso em: 1º abr. 2021.
- BRASIL. [Supremo Tribunal Federal, 2019]. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 2.238/DF**. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](http://stf.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. [Supremo Tribunal Federal, 2020]. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.357/DF**. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](http://stf.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2021.
- HART ELY, John. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- MÜLLER, Friedrich. **Direito, linguagem, violência: elementos de uma teoria constitucional, I**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.
- _____. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual — ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Prefácio Regis Fernandes de Oliveira. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; SILVA, Diogo Bacha e. **STF, Jurisdição constitucional da exceção, democracia e coronavírus**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stf-jurisdiacao-constitucional-excecao-democracia-coronavirus>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro — Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: RT, 2007.

Capítulo 8

Desgoverno, negacionismo e seus efeitos na política de saúde pública no Brasil, 2020

Misgovernment, denialism, and their effects on public health policy in Brazil, 2020

Desgobierno, negacionismo y sus efectos en la política de salud pública en Brasil, 2020

Marta Maria Assumpção Rodrigues

Resumo

Este trabalho analisa os impactos das ações deliberadas do governo brasileiro em prol da disseminação do coronavírus em território nacional, na desorganização da política de saúde durante a gestão da pandemia, em 2020. Busca-se esclarecer de que maneira componentes psíquicos que caracterizam o negacionismo — como sintoma de intenções ocultas, descrédito ao conhecimento e apego apaixonado à mentira — põem em xeque o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Política; Política de Saúde; pandemia; negacionismo; Estado Democrático de Direito.

Abstract

This paper analyses the impacts of deliberate actions of the Brazilian government to disseminate the coronavirus within the national territory on the disorganization of the health public policy, during the pandemic administration in 2020. It aims at clarifying how psychic factors which characterize denialism — such as symptom of hidden intentions, knowledge discredit, and passionate attachment to lie — put in check the democratic rule of law.

Keywords: Politics; Health Policy; pandemic; denialism; Democratic Rule of Law.

Resumen

Este trabajo analiza los impactos de las acciones deliberadas del gobierno brasileño en pro de la diseminación del coronavirus en territorio nacional en la desorganización de la política de salud durante la gestión de la pandemia, en el 2020. Se busca aclarar de qué manera los componentes psíquicos que caracterizan el negacionismo — como síntoma de intenciones ocultas, descrédito hacia el conocimiento y apego apasionado a la mentira — ponen en jeque al Estado Democrático de Derecho.

Palabras clave: Política; Política de Salud; pandemia; negacionismo; Estado Democrático de Derecho.



*Autônomo, só há um poder entre nós, o poder irresponsável;
só esse tem certeza do dia seguinte;
só esse representa a permanência da tradição nacional.*

J. Nabuco, *O abolicionismo*, p. 126

*[...] da certeza científica à opinião violentamente sustentada
sempre há uma espécie de patologia da crença [...]*

F. Herrmann, *Andaimos do real:
Psicanálise da crença*, p. 42

1. Introdução

A percepção de desgoverno se alastra amplamente no Brasil sob o Covid-19, devido ao comportamento errático de um presidente cuja fala desorganiza a política e cujas ações — que mais se assemelham a um *acting-out* — desvelam a incapacidade de o governo desenhar políticas eficazes que enfrentem problema tão complexo quanto o combate à pandemia. Tal percepção é embasada pelo altíssimo número de mortes registrado no país, que este trabalho correlaciona às ações do governo Bolsonaro.

Nestes termos, em nome da responsabilização política (*accountability*) — conceito tão caro à ciência política —, verificar a hipótese de que, de fato, não houve *falta* de políticas nem *inação* do governo federal durante o primeiro ano de pandemia (2020) — período analisado aqui —, mas, sim, uma série sistemática de *ações políticas* em prol da disseminação do vírus no território brasileiro, é tarefa tão necessária quanto urgente. Afinal, dessas ações resultaram não só o agravamento da crise econômica no país, mas principalmente um crescimento exponencial do número de óbitos acumulados para a Covid-19.

Como a dificuldade de avaliar a gravidade deste cenário é grande, além de analisar tais ações sob a óptica da ciência política e das políticas públicas, este texto lança mão da psicanálise que, ao colocar em pauta a dimensão do inconsciente, traz à tona (como método) o “absurdo do que parece costumeiro”; ao fazê-lo, “serve, então, à sociedade, convidando-a a enxergar-se tal como é, ainda que ela se assuste com isso” (HERRMANN, 1992, p. 90).

Assim, considerando a percepção de desgoverno e o sentimento de desamparo que se depreendem como pano de fundo desta situação, este artigo divide-se em duas partes. A primeira apresenta uma linha do tempo (temática) que pinça algumas ações do governo e falas do presidente que expressam a maneira pela qual se lidou com a questão da pandemia no Brasil, em 2020; a segunda trata dos impactos do negacionismo na desorganização da política e no esfacelamento das políticas públicas, em especial, daquelas relativas à saúde e aos direitos humanos, no Brasil.

2. Sobre o desgoverno e a incontinência

Com base em duas pesquisas,⁸⁷ o que se segue é uma seleção de ocorrências que aconteceram no período pandêmico de 2020, para verificar a hipótese de que o governo Bolsonaro, de fato, *agiu* politicamente em prol da disseminação do vírus no território brasileiro. Nesse sentido, busca-se mostrar que a estratégia negacionista do governo federal para o espalhamento da Covid-19 visou a “desacreditar as autoridades sanitárias, enfraquecer a adesão popular às recomendações de saúde baseadas em evidências científicas, e promover o ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da Covid-19”. (CEPEDISA/FSP/USP & Conectas Direitos Humanos, 2020, p.6). Tais ações se traduzem num ataque sem precedentes aos direitos humanos no país.

Para ilustrar esses pontos, podemos começar salientando uma fala de Jair Messias Bolsonaro, na contramão da ciência e do bom senso, proferida em 7 de março de 2020, durante viagem à Flórida (EUA): “No meu entender, muito mais fantasia, a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propala”.⁸⁸ Dez dias depois, de volta ao país, o presidente afirmou: “Nós íamos passar por isso. O que está errado é a histeria, como se fosse o fim do mundo”.⁸⁹

Em 24 de março, Bolsonaro comparou o coronavírus e seus efeitos a uma “gripezinha” ou “resfriadinho”,⁹⁰ dois meses depois (24 de maio), em discurso no Palácio do Planalto, disse que “quem falou *gripezinha* foi o Drauzio Varella, deixar bem claro aí, depois eu fui atrás, tá certo?”.⁹¹

Quando a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) lançou a campanha “Brasil Não Pode Parar” (26 de março), Bolsonaro propôs um estudo sobre o povo brasileiro: “O brasileiro tem de ser estudado. Ele não pega nada. O cara pula em esgoto, sai, mergulha e não acontece nada com ele. Eu acho até que muita gente já foi infectada no Brasil, há poucas semanas ou meses, e ele já tem anticorpos que ajuda a não proliferar isso daí”.⁹²

⁸⁷ Uma, publicada em 2021, foi desenvolvida no âmbito do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP) em parceria com a Conectas Direitos Humanos. A segunda, intitulada “A tragédia brasileira do Coronavírus/Covid-19. Uma análise do desgoverno do governo federal, 2020-2021”, consolidou um documento que foi entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, do Senado Federal, em 28 de abril de 2021, e foi realizada por dez especialistas: Ligia Bahia (UFRJ) - médica especialista em saúde coletiva; Jamil Chade (**O Estado de S. Paulo**) — jornalista; Claudio S. Dedecca (Unicamp), Lena Lavinias (UFRJ), Carlos Ocké-Reis (Ipea) — economistas; José Mauricio Domingues (Iesp, Uerj), Monica Herz (PUC-RJ) — cientistas sociais; Guilherme Leite Gonçalves (Uerj), Maria Elena Rodriguez Ortiz (PUC-RJ) — advogados; Fabiano Santos (Iesp, Uerj) — cientista político.

⁸⁸ BOLSONARO E O CORONAVÍRUS: “pequena crise” provocada por “fantasia” dos ‘media’. **DN**, 10/03/2020.

⁸⁹ TWITTER. **Rádio Tupi**, @radiotupi.

⁹⁰ HÁ UM ANO, BOLSONARO CHAMAVA COVID DE GRIPEZINHA em rede nacional; relembre. **Estado de Minas**, 24/03/2021.

⁹¹ DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Jair Bolsonaro, durante o Encontro Brasil Vencendo a Covid-19 - **Palácio do Planalto**. 24/08/2020.

⁹² “BRASILEIRO PULA EM ESGOTO e não acontece nada”, diz Bolsonaro em alusão ao coronavírus. **IstoÉ**, 27/03/2020.

No final do ano (8 de dezembro), o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que, apesar de a campanha “Brasil Não Pode Parar” ter sido veiculada em redes de rádio e TV de forma voluntária, o custo com elaboração de material, pago à agência de publicidade escolhida pelo então Secretário Especial de Comunicação Social, Fábio Wajngarten, foi da ordem de R\$800.000,00, e que as cinco campanhas seguintes custaram cem vezes mais.⁹³

Outro tema que ilustra a ameaça aos direitos humanos no Brasil diz respeito ao tratamento dado pelo governo federal à questão indígena, entre março e dezembro de 2020. Por exemplo, sem prever medidas concretas nem considerar instrumentos fundamentais de proteção disponíveis, como o Regulamento Sanitário Internacional⁹⁴ e a Lei 13.979/2020,⁹⁵ o Ministério da Saúde (MS) apresentou, em 16 de março de 2020, o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas. No dia seguinte à apresentação do plano (17 de março), o presidente declarou: “Uma nação como o Brasil só estará livre quando certo número de pessoas for infectado e criar anticorpos”.⁹⁶

Em 7 de julho, a ação do governo foi mais incisiva, quando uma série de medidas contidas na Lei nº14.021/2020,⁹⁷ relativas à proteção social para prevenção do contágio e disseminação da Covid-19 nas comunidades indígenas, quilombolas, de pescadores artesanais, povos tradicionais, foram vetadas pelo presidente.

No dia seguinte aos vetos, em 8 de julho, o ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a adoção de medidas concretas para indígenas aldeados ou não aldeados na falta de vagas no Sistema Único de Saúde (SUS), durante o enfrentamento da doença — como barreiras sanitárias, contenção de invasores, acessibilidade à saúde própria ou diferenciada, entre outras. Tais medidas foram adotadas a partir de ação ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e diversos partidos, que apontou omissão do governo federal no combate à Covid-19 entre os indígenas.⁹⁸ Em *live* realizada em 11 de julho de 2020, o ministro Gilmar Mendes do STF, afirmou que, ao aceitar a condução de políticas públicas desastrosas de combate à Covid-

⁹³ TCU, Acórdão 4.075, Plenário. A campanha “*Brasil Não Pode Parar*” foi extensamente discutida na sessão de 12 de abril de 2021 da CPI da Covid-19: ALBUQUERQUE, Rayanne; ANDRADE, Hanrrikson de. CPI da Covid: Wajngarten nega interferência de Bolsonaro na Secom. **UOL**, 12/05/2021.

⁹⁴ O Regulamento Sanitário Internacional, da Organização Mundial de Saúde (OMS), constitui instrumento-chave de proteção contra a propagação internacional de doenças. (DECRETO Nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, Regulamento Sanitário Internacional, da Organização Mundial de Saúde, OMS).

⁹⁵ A Lei 13.979/2020 dispõe sobre medidas internacionais de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, como isolamento, quarentena, uso de máscaras, entre outras, de acordo com o pleno respeito aos direitos humanos, liberdades fundamentais e dignidade das pessoas. (LEI Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020).

⁹⁶ TWITTER. **Rádio Tupi**, @radiotupi.

⁹⁷ LEI Nº 14.021, de 7 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Edição 129, Seção 1, p. 1, 08/07/2020.

⁹⁸ No âmbito da ADPF 709 ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil juntamente com PSB, PSOL, PCdoB, Rede, PT e PDT. Cf. BARROSO DETERMINA que governo federal adote medidas para conter avanço da Covid-19 entre indígenas. **STF**, 08/07/2020.

19 pelo governo federal, o exército estaria se associando a um “*genocídio*”.⁹⁹ Vale lembrar que quando os vetos à Lei nº 14.021/2020, que tratava da proteção e prevenção do contágio em áreas indígenas, foram derrubados, em 19 de agosto de 2020¹⁰⁰, o número de óbitos acumulados no país já alcançava a cifra de 100.477.

Ao final de 2020, o ministro do STF Luís Roberto Barroso negou novamente a homologação de uma terceira versão do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas (18 de dezembro), comentando que “impressiona que, após quase dez meses de pandemia, não tenha a União logrado o mínimo: oferecer um plano com seus elementos essenciais, situação que segue expondo a risco à vida e à saúde dos povos indígenas”.¹⁰¹

Já, no que tange à relação entre Ministério da Saúde e Presidência da República, a estratégia de Bolsonaro sobre a cloroquina e/ou hidroxicloroquina para um suposto “tratamento precoce” à Covid-19 ocupou lugar de destaque, desde o início da pandemia. Sobre esse tema, por exemplo, o presidente postou no *twitter*, em 8 de abril de 2020, uma mensagem dizendo que “há quarenta dias venho falando do uso da hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19. Cada vez mais o uso da cloroquina se apresenta como algo eficaz”.¹⁰² Foi exatamente pelo fato de discordar da noção de “tratamento precoce” — que carece de comprovação científica sobre sua eficácia contra o coronavírus — que o ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta foi demitido, em 16 de abril. No dia seguinte (17 de abril), o médico Nelson Teich substituiu Mandetta no MS para permanecer no cargo de ministro por apenas 29 dias.

Nesse ínterim, dois acontecimentos nos ajudam a ilustrar a toada de Bolsonaro na contramão da responsabilização política (*accountability*): o primeiro diz respeito à edição da MP nº 966, em 13 de maio, que visava a isentar agentes públicos de serem responsabilizados civil e administrativamente por ação e/ou omissão diante da pandemia; a MP não chegou a ser apreciada pelo Congresso e, em 10 de setembro de 2020, perdeu validade.¹⁰³ O segundo acontecimento se refere à reunião ministerial de 22 de abril (cujo conteúdo foi divulgado em 22 de maio, por determinação do STF); naquela oportunidade, Nelson Teich ouviu o presidente pedir aos integrantes de seu governo que deturpassem informações à sociedade brasileira: “[...] pode botar Covid-19, mas bota também que tinha fibrose, montão de coisa, eu não entendo desse negócio não. Tinha um montão de coisa lá, para exatamente não levar medo à população”.¹⁰⁴

⁹⁹ ATUAÇÃO NO GOVERNO EXTRAPOLA papel das Forças Armadas, diz Gilmar Mendes. **Consultor Jurídico**, 14 de julho de 2020.

¹⁰⁰ LEI Nº 14.021, de 7 de julho de 2020. Diário Oficial da União. 08/07/2020, edição 129, seção 1, p. 1.

¹⁰¹ BARROSO NEGA HOMOLOGAR plano do governo para combate à Covid entre indígenas. **Consultor Jurídico**, 19/12/2020.

¹⁰² BOLSONARO REFORÇA a eficácia da cloroquina e alfineta governo Doria. **R7**, 08/04/2020.

¹⁰³ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A MP 966 e seus efeitos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. **Consultor Jurídico**, 15/05/2020. MEDIDA PROVISÓRIA que isenta gestor por atos relacionados à pandemia perde validade. **Agência Câmara de Notícias**, 10/09/2020.

¹⁰⁴ TEICH DIZ EM REUNIÃO que ‘medo’ do coronavírus ‘vai impedir’ que economia seja tratada como prioridade. **G1**, 22/05/2020.

Um dia antes de o ministro Nelson Teich pedir demissão do governo, justificando que o motivo seria para “não manchar minha história por causa da cloroquina”,¹⁰⁵ Bolsonaro repetiu, novamente, numa videoconferência promovida pela Fiesp (14 de maio): “Estou exigindo a questão da cloroquina agora também. Eu sou comandante, presidente, para decidir, para chegar para qualquer ministro e falar o que está acontecendo. E a regra é essa, o norte é esse”.¹⁰⁶

Em 24 de maio, no Encontro Brasil Vencendo a Covid-19, no Palácio do Planalto, o presidente comentou sobre seu aprendizado no exército:

Eu aprendi no meio militar, que pior do que uma decisão mal tomada é uma indecisão [...]. Assim como se muda de médico, eu mudei de ministro. Entrou o [Nelson] Teich e ficou trinta dias apenas [...] e para não ter uma terceira mudança, deixei o general Pazuello como interino [...]. O Pazuello resolveu mudar a orientação e botou ali então, em qualquer situação, aplicar-se, ou melhor, receitar-se a hidroxicloroquina [...]. Eu sempre ouvia o Mandetta, não tem comprovação científica, eu sei que não tem. Como sempre citei a história militar, a guerra na Coreia, a guerra do Pacífico, onde os soldados chegavam feridos e não tinha mais ninguém pra doar sangue pra ele, e acabaram botando na veia dele água de coco. E deu certo. Se tivesse que esperar comprovação científica, o que no futuro podia se ver que muitas vidas poderiam ter sido salvas com água de coco. Aqui a cloroquina é a mesma coisa. [...] Acredito que a grande verdade, quando eu tomei no dia seguinte já estava bom. [...] Aquela história do atleta, não é? O pessoal da imprensa vai para o deboche. Quando eu pego algum bundão como vocês, a chance de sobreviver é bem menor [...].¹⁰⁷

Apesar de não possuir nem formação nem experiência na área da saúde pública, o general Eduardo Pazuello assumiu o MS, interinamente, em 16 de maio, defendendo a recomendação de Bolsonaro sobre o uso de cloroquina em todos os casos de Covid-19, inclusive, consolidando tal procedimento em protocolo do MS. Quando o general assumiu o ministério, o número de mortes no Brasil, em maio, era de 3.877. Sobre essas perdas, Bolsonaro disse aos seus apoiadores na saída do Palácio do Planalto, em 22 de maio:

Lamento as mortes, mas é a realidade. Todo mundo vai morrer aqui. Não vai sobrar nenhum aqui[...]. E se morrer no meio do campo, urubu vai comer ainda. Pra que levar o terror junto ao povo? Todo mundo vai morrer. [...] Ninguém está zombando com mortes não. É a

Na mesma ocasião, falando em consonância com a postura do executivo e de sua base de apoiadores de promover manifestações ofensivas ao Estado Democrático de Direito por meio de xingamentos e agressões ao STF, o ministro da Educação Abraham Weintraub pediu a prisão dos “vagabundos, começando pelo STF”. ‘EU, POR MIM, botava esses vagabundos todos na cadeia, começando no STF’, diz ministro da Educação em reunião. **G1**, 22/05/2020.

¹⁰⁵ JUNQUEIRA, Caio; MACHIDA, Kenzô. Após 29 dias no cargo, Nelson Teich pede demissão do Ministério da Saúde. **CNN**, 15/05/2020.

¹⁰⁶ BOLSONARO EXIGE que ministro da saúde recomende a cloroquina. **Valor**, 2020.

¹⁰⁷ DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA Jair Bolsonaro durante o encontro Brasil vencendo a covid-19. **Palácio do Planalto**, 2020.

realidade. Agora pouco ligou um colega do Rio de Janeiro: “minha mãe acabou de falecer” [...]. É a vida, porra. Não façam teatro em cima disso.¹⁰⁸

Quando o número de óbitos acumulados no país pela Covid-19 chegou a 131.210, em setembro, o general Eduardo Pazuello foi efetivado no cargo de ministro do MS (dia 15).

Sem tomar medidas eficazes de combate à pandemia e agindo no sentido de boicotar informação precisa, o presidente da República e *seu* ministro da Saúde decidiram interromper a divulgação do número total de mortes no Brasil por Covid-19. Em contrapartida, para oferecer informação apurada e dar conhecimento à sociedade brasileira da verdadeira magnitude da tragédia, foi criado, em 8 de junho de 2020, o Consórcio da Imprensa, do qual passaram a fazer parte diversos veículos do jornalismo profissional.¹⁰⁹

Em 29 de julho, com 71.469 óbitos acumulados no país, diversas entidades civis encaminharam representação ao Ministério Público Federal (MPF) denunciando o negacionismo de Bolsonaro e suas consequências não só ao combate à pandemia, mas também à defesa dos direitos humanos no Brasil.¹¹⁰ Dois dias depois (31 de julho), em pronunciamento que aconteceu em Bagé (RS), Bolsonaro fechou o mês dizendo: “Todos vocês vão pegar um dia. Tem medo do quê? Enfrenta! Lamento as mortes. Morre gente todo dia, de uma série de causas. É a vida”.¹¹¹

Com 150.198 óbitos acumulados em outubro de 2020, o ministro Pazuello admitiu em solenidade oficial (do dia 7) que, quando assumiu o cargo de ministro da Saúde, “nem sabia o que era o SUS”.¹¹² Em 8 de dezembro, onze ex-ministros da Saúde de diversos partidos publicaram artigo denunciando a “desastrada e ineficiente condução do MS em relação à estratégia brasileira de vacinação da população contra a Covid-19”.¹¹³

Em uma de suas últimas *lives* semanais de 2020 (18 de dezembro) — quando o número de vidas perdidas para o coronavírus já era de 181.123 brasileiros —, Bolsonaro anunciou que: “O ano que vem [2021] dificilmente ... não temos como conseguir a vacina pra todo mundo até o final do ano. O cara pode falar: ‘eu quero tomar’. Mas não tem”.¹¹⁴

¹⁰⁸ BOLSONARO VOLTA A MINIMIZAR MORTES por coronavírus: “É natural, é a vida”. **Brasil de Fato**, 22/05/2020.

¹⁰⁹ VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. **G1**, 08/06/2020.

¹¹⁰ “A insistência em negar as evidências científicas tanto para adotar medidas adequadas que evitassem a disseminação do vírus, até protocolos de tratamento sem validação por órgãos qualificados de saúde, nacionais ou internacionais, devem ser investigados. Muitas mortes poderiam ter sido evitadas”, disse Ildeu Moreira, presidente da SBPC.

ENTIDADES DENUNCIAM OMISSÃO DO GOVERNO no combate à epidemia. **Consultor Jurídico**, 29/07/2020.

¹¹¹ SCHAFFNER, Fábio. Inaugurações, aglomerações e cloroquina: como foi a visita de Bolsonaro a Bagé. **Gauchazh**, 31/07/2020.

¹¹² ANDRÉ, Natália. Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o SUS. **CNN**, 07/10/2020.

¹¹³ VACINA para todos já! **Folha UOL**, 2020.

¹¹⁴ BOLSONARO CRITICA DECISÃO DO STF e diz que Brasil pode não ter vacina contra Covid-19 para todos. **Reuters/Infomoney**, 18/12/2020.

Em julho de 2021, enquanto escrevo este artigo, ainda permanecemos claudicando à espera da vacinação em massa. E isso se deve não apenas ao fato de a crise sanitária só ter se agravado ao longo da pandemia, mas principalmente porque as atitudes erráticas do presidente da República e do executivo federal perduraram (e perduram).

Hoje, em 16 de julho de 2021, foram registradas 539.050 vidas perdidas no Brasil por causa da Covid-19, e a maioria dessas mortes poderia ter sido evitada se o governo federal tivesse adotado estratégia de contenção da doença.

Não temos espaço suficiente, aqui, para apresentarmos uma lista mais completa de situações que configuram não apenas a violação dos direitos à vida e à saúde dos brasileiros, mas principalmente crimes contra a saúde pública, crimes de responsabilidade e crimes contra a humanidade (CEPEDISA/FSP/USP & Conectas Direitos Humanos, 2020, p. 7).

Ademais, tamanha incontinência verbal, apego às mentiras e descrédito ao conhecimento e à ciência, sem precedentes, reverberam uma irresponsabilidade política por parte do governo federal que fere e não se assenta, apenas, na dimensão ética (apesar de isso também precisar ser defendido). Afinal, como Christopher Bollas nos alerta, “lutar contra a mentira serial que impede uma população de perceber e julgar a realidade é uma questão de saúde mental!” (BOLLAS, 2020, p. 50-51).

3. Sobre o negacionismo e seus impactos

A propaganda contra a saúde pública no Brasil, que ainda mobiliza notícias falsas e informações sem comprovação científica através de um discurso político regado de argumentos ideológicos, morais e negacionistas, ao desacreditar as autoridades sanitárias e esfacelar a política de direitos humanos, transforma a estupidez em discurso oficial (DIAS, 2020; Kupermann, 2021, p. A23).

Desde o início da pandemia, a lógica de destruição das políticas de saúde e de direitos humanos se acentuou, na medida em que o presidente decidiu radicalizar sua posição, lançando todas as suas fichas na negação da gravidade do coronavírus.

Um desdobramento desta estratégia tomou a forma do que Leonardo Avritzer (2021, p. 15) denominou de “antipolítica”, que, promovendo a desconstrução de qualquer condição de governabilidade — que requer negociação permanente com outros poderes, partidos políticos, agentes públicos e privados etc. —, destruiu as pontes que restavam com outras instituições. Ao fazê-lo, Bolsonaro dobrou sua aposta: além de promover a antipolítica e a antigovernabilidade, tornou-se o porta-voz da estratégia da “antivida” (AVRITZER, 2021, p. 15).

A esses termos cunhados por Avritzer, que não são correntes em ciência política, gostaria de agregar dois outros, que denominei em outro trabalho “*ingovernança*” e “*ingovernabilidade*” (ASSUMPTÃO RODRIGUES, 2018, p. 38).

Há *ingovernança* quando o governo demonstra incapacidade para governar a sociedade tanto no sentido econômico (promovendo políticas que geram nada mais que recessão, aumento de inflação e/ou crescente empobrecimento da população etc.) quanto

no sentido social (implementando políticas que não *fazem valer* os direitos de cidadania), apesar de possuir recursos para esse fim. De outro modo, há *ingovernabilidade* quando os poderes ou capacidades que a democracia requer para o governo *conduzir* a sociedade estão ausentes e/ou não são suficientes — na medida em que está tomado pela proporção da crise que experimenta. Da combinação entre *ingovernança* e *ingovernabilidade* pode resultar um panorama catastrófico, já que a crise acaba extrapolando para além da instância da política.

No Brasil sob Bolsonaro, este contexto de crise¹¹⁵ só se aprofunda. Enquanto caminha para a cerca do Palácio do Planalto, o presidente transforma a presidência num campo de batalha, ao proferir “absurdos lógicos, insulta jornalistas e políticos e, dependendo da ocasião, seus próprios ministros” (AVRITZER, 2021, p. 15), produzindo, desta forma, nada mais que absoluta imprevisibilidade. Mesmo em eventos oficiais, a incontinência verbal do presidente e sua incapacidade de gerar estabilidade ou dizer alguma verdade sempre preponderam — o que gera também instabilidade política e insegurança social. Isso significa dizer que, ao lado da geração abundante de *fake news*, o bolsonarismo faz o trabalho de degradação das instituições, inovando no quesito relativo ao conservadorismo tanto no conteúdo como na forma. Neste contexto, a democracia padece.

Ademais, a estratégia bolsonarista de usar e abusar das redes sociais abre espaço ao presidente para adotar sua tática de desgoverno que lhe permite estabelecer um canal próprio de comunicação com seus apoiadores. Através do discurso ideológico e anti-institucional, Bolsonaro segue abandonando a premissa de governo virtuoso em troca da ideia de destruição das estruturas sociais do estado e das bases públicas das políticas sociais (*Idem*, p. 17-18). Neste ponto, vale perguntar: pode a democracia do Brasil sobreviver a esse processo de destruição?

Creio que uma resposta a essa questão seria: uma democracia que padece de forma tão extrema, assim, tende a sobreviver com muita, para não dizer com enorme dificuldade. Isso porque, pelo lado negacionista, Bolsonaro demonstra ser um excelente destruidor da política, de políticas públicas e de instituições políticas e, na base da destruição, enfrenta dificuldades que talvez se tornem intransponíveis para reorganizar as ações de governo num ambiente de pandemia.

Além disso, tendo o negacionismo como sua principal marca, Bolsonaro nega, inclusive, a ideia de qualquer forma de governo — não apenas do bom governo. Por isso, o que parece estar havendo hoje no país é uma disjunção entre discurso ideológico-negacionista, que permanece sendo aprovado por muitos, e a avaliação de sua política deliberada em prol da disseminação do vírus no território nacional.

¹¹⁵ Adoto aqui o conceito de *crise* de L. F. Aguilar Villanueva (**Governanza y Gestión Pública**, p. 53, n. 12), para quem *crise* nos remete a uma situação em que os problemas e conflitos da sociedade superam a capacidade de resposta do governo para encontrar novos princípios organizativos e instrumentos para estabelecer o bem-estar social e a ética na política.

De fato, inspirados em Sándor Ferenczi (1933),¹¹⁶ podemos pensar que o Brasil vive hoje uma confusão de línguas. A ciência preconiza uma coisa, o presidente defende outra coisa, e o cidadão fica confuso. Sem consenso que dê sustentação a alguma *verdade*, o “negacionismo institucionalizado” (KUPERMANN, 2021, p. A23) cria tal confusão que só serve à isenção de responsabilidade por parte dos tomadores de decisão e membros desse governo. Nesse contexto, tal confusão atravessa e traumatiza o cidadão, principalmente quando seu direito à vida é ameaçado ou não reconhecido pelo estado. Hoje, o Brasil é um país interrompido.

Vale lembrar, porém, que tal confusão, hoje, não é exclusivamente brasileira, pois, como nos lembrou Christopher Bollas:

Os movimentos populistas nos Estados Unidos [de Trump], Brasil, Reino Unido, Hungria, Filipinas e demais lugares revelam o quanto os processos democráticos são vulneráveis quando um grupo outrora racional — como uma nação — abandona suas estruturas ordinárias de governo, enquanto um número significativo da população sucumbe a processos psicologicamente perturbados de pensamento e ação (BOLLAS, 2020, p. 18).

No caso brasileiro da batalha pela vacina, por exemplo, Bolsonaro tem demonstrado absoluta incapacidade para governar, pois travar a guerra contra o coronavírus é travá-la num campo que não é o seu: o da governabilidade, da política virtuosa e da concertação das políticas públicas.

Nesse sentido, a combinação de ações políticas marcadas por características psicopatológicas por parte de quem as implementa, implica não só uma tragédia pessoal sem tamanho, mas, principalmente, uma tremenda tragédia social, na medida em que os rumos políticos de toda uma nação são desorientados. Nesta situação, Bollas nos adverte que acontece

o que os psicanalistas chamam de uma “sobredeterminação” de sentidos. Covid, insanidade presidencial, matanças policiais, desemprego maciço e desordem civil imiscuíram-se em uma condensação maligna para produzir uma realidade mental impensável. A matriz que descrevi, apesar de muitas vezes tratar-se de um fenômeno psicológico, não é um sonho. É um evento no real: um pesadelo social movido por uma realidade social psicótica. Como Frantz Fanon [2008, p. 95] escreveu, podemos “ser sobredeterminados pela exterioridade” (BOLLAS, 2020, p. 28).

No caso do Brasil, tal sobredeterminação advém, em grande parte, de um comportamento errático para quem ocupa a Presidência da República, através de atitudes e falas que são marcadas pela ausência de empatia, ausência de culpa e do contraditório, além de traços de compulsividade e crueldade, num ambiente onde tantas mortes, perdas e luto coletivo estão sendo experienciados. Um efeito desse comportamento errático, sustentado por uma “espécie de patologia da crença”

¹¹⁶ S. Ferenczi, “Confusão de língua entre os adultos e as crianças. (A linguagem da ternura e da paixão)”. In: FERENCZI, S. **Obras completas. Psicanálise IV**. São Paulo: Martins Fontes, [1933] 2020.

(HERRMANN, 2006, p. 42), é a certeza de uma outra realidade, inteiramente estruturada pela recusa do Outro como alteridade, que sustenta um quadro trágico de divisão — que é a própria separação da realidade social, com seus diferentes apelos e conflitos. Como afirma Dias (2020, p. 45-46), “o fascínio dessa nova realidade é que, nela, o sujeito não precisa escolher”, nem pensar, nem fazer política. Nessa outra realidade, a disseminação do ódio (SEN, 2015, p. 182-184) e do absurdo (HERRMANN, 2006, p. 125-171) constrói o que Mauro Mendes Dias denominou de discurso da estupidez, isto é, aquele que transforma o ódio e o absurdo em normalidade.

Assim, em termos psicanalíticos, a demanda dos sujeitos que vão buscar tal assujeitamento é efeito de ofertas de salvação, que o próprio discurso da estupidez oferece, “entendendo que aquilo que é operante na oferta de salvação não é apreendido no conjunto das obrigações e da moral”; por isso, “as seitas são o lugar em que a estupidez, como política, encontrará solo por onde disseminar seus princípios e realizar pactos sinistros” (DIAS, 2020, p. 46). No âmbito da psicanálise, quando o ódio entra em ação e dá lugar ao discurso da estupidez, só a subversão desse discurso pode produzir algo novo.

Já, da perspectiva da teoria democrática (O’Donnell, 1991 e 2011), discursos políticos que têm caráter resolutivo, que oferecem “soluções” finais ou definitivas, pertencem a um “novo animal” que Guillermo O’Donnell denominou “democracia delegativa”. Trata-se de um subtipo de democracia que não apenas tende a delegar demasiado poder ao presidente, mas no qual fatores históricos de longo prazo, somados a crises socioeconômicas profundas, são mais que determinantes.

A democracia delegativa representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontalmente. Ela também tem a aparente vantagem de permitir uma elaboração rápida de políticas, mas à custa de uma alta probabilidade de erros grosseiros, de implementação incerta, e de uma altíssima concentração da responsabilidade pelos resultados no presidente. Não é de surpreender que esses presidentes sofram vertiginosas variações em sua popularidade: hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece aos deuses caídos (O’DONNELL, 2011, p. 33).

4. Considerações finais ou Em busca da verdade perdida

Por tudo o que foi exposto aqui, insisto sobre a necessidade de se pensar e se falar da política na tentativa de redefinir, recomeçar, reorganizar e/ou refundar a política.

Para realizar essa tarefa, podemos recorrer, primeiramente, a Hannah Arendt, para quem

“ao se falar de política, em nosso tempo, é preciso começar pelos preconceitos que todos nós temos contra a política”, e que “os verdadeiros preconceitos podem ser reconhecidos, em geral, porque

recorrem despreocupadamente a um ‘dizem’, ‘acham’, sem que, é claro, essa apelação precise ser apresentada de maneira expressa”.¹¹⁷

Para Arendt, é preciso esclarecer também que desse “dizem-que-acham” não extraímos nenhuma verdade, pois isso só nos leva “à convicção de que o livre-conversar-sobre-alguma-coisa-com-outros não produz a realidade, mas sim o engano; não produz a verdade, mas sim a mentira”.¹¹⁸ Em outras palavras, o enfoque desse *dizem-que-acham* (ou desse “falar-sobre-ele-com-outros”) nos “afasta” tanto “da complexidade do conversar-sobre-alguma-coisa” quanto “da experiência sobre como a coisa acontece, de fato, no mundo”.¹¹⁹

Além disso, vale salientar também que, para Arendt, tal “liberdade de se relacionar com muitos, conversando, e de tomar conhecimento de muitas coisas que, em sua totalidade, são o mundo num dado momento, não era nem é, de maneira alguma, o objetivo da política”. Isso significa dizer, quase paradoxalmente, que “política e liberdade são idênticas sempre e onde não existe essa espécie de liberdade”.¹²⁰ Em outras palavras, para Hannah Arendt, a liberdade que dá sentido à política é a liberdade do pensamento, da fala, da escuta e da invenção; é a “liberdade de falar um com o outro”, pois dessa liberdade é “que nasce o mundo sobre o qual se fala, em sua objetividade visível a todos os lados” (ARENDR, 1993, p. 60).

O cientista político Robert Dahl (1997), por sua vez, também propõe uma reflexão sobre as liberdades, notando que há diferenças entre elas. Uma, que é característica do contexto social e que depende das decisões de indivíduos isolados, é a liberdade de informação livre e pluralista, por exemplo; outras, de expressão e de associação, são as liberdades que se referem aos direitos subjetivos — os quais, segundo Guillermo O’Donnell, “formam parte da potestade do ego: seu direito a não ser impedido na sua intenção de realizar (ou não) as ações de se expressar ou de se associar a outros” (O’DONNELL, 2018, p. 68).

Nesses termos, O’Donnell considera que o *ego*, enquanto ser social, está submerso num sistema legal que estabelece os mesmos direitos para todo outro *alter*, que proíbe ao *ego* desconhecê-los, negá-los ou violá-los; em outras palavras, o *ego* adquire direitos e obrigações tanto com respeito ao *alter* quanto com relação ao estado, independente de sua posição social.

Neste ponto, os pensamentos de Arendt e O’Donnell coincidem no sentido de que o importante é que a liberdade não se reduz a um componente da cidadania política — equivalente aos direitos subjetivos civis *privados*; ela é também e principalmente um

¹¹⁷ ARENDR, H. “O preconceito contra a política e o que é de fato política hoje”. In: **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**, 1993, p. 28-29.

¹¹⁸ *Idem*, “Preconceito e Juízo”. In: **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**, p. 61

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 60. Sobre o tema da mentira não é preciso mencionar aqui a dimensão que ela adquire nas redes sociais.

¹²⁰ *Idem*, A “liberdade” que Hannah Arendt se refere aqui se assemelha àquela que, hoje, usuários usufruem nas redes sociais - e que Leonardo Avritzer correlacionou à “antipolítica” (AVRITZER, 2021, p.15).

ato político. E esta não é uma matéria de opção individual: *ego* é um ser social constituído e configurado por direitos e obrigações, que implicam (e demandam legalmente) um sistema de reconhecimento mútuo, que o estado democrático promulga e sustenta, se for necessário, através da coerção. Vale enfatizar que, desde a constituição do estado moderno, a coerção e a força *legítimas* do estado (WEBER, 1978) são meios para proteger, fundar e/ou ampliar o espaço político — e não para oprimir.

Assim, quando a opção individual prepondera, esse sistema de reconhecimento mútuo se rompe e, com ele, a democracia também.

Afinal, o gozo da *liberdade* individual põe em risco a vida da coletividade, enquanto as *restrições* podem significar o seguir da vida coletiva sem consequências malignas.

Sobre os perigos da liberdade individual incontida para a coletividade, Christopher Bollas (2020, p. 37) nos adverte: “[...] um país desregulado é um viveiro de *selves* desregulados”. Inspirados em Bollas diríamos: um viveiro de *selves* desregulados fazem um país desregulado. Já tal desnorteamento tem por base a crença individual (ou aquela *outra realidade*) que vocifera: “não creio porque é verdade; é verdade porque creio” (HERRMANN, 2006, p. 10).

No caso brasileiro, regular a política de modo que ela tenha a liberdade como sentido (ARENDT, 1993, p. 60) requer que a sociedade dê um passo atrás para reconhecer, antes de mais nada, que a política que experienciamos hoje fracassou. A partir daí, vale dar um passo adiante, na direção da transformação desse fracasso na causa para a reinvenção da política (DIAS, 2020, p. 93).

Em uma palavra, hoje, reinventar a política implica, sobretudo, reinventar padrões de responsabilização, segundo preceitos civilizatórios que nos afastem da barbárie, da estupidez e da cretinice coletiva (PRADO JUNIOR, 2020; DIAS, 2020; FRANCO, 2021).

Para isso, é fundamental deixarmos cair, com urgência e rigor, as respostas habituais aos nossos problemas (públicos e privados) para que novos padrões de responsabilização emergjam, pois, sem eles, não podemos nem pensar em navegar nos desafios sociológicos, políticos e psicológicos do futuro.

Assim, ecoando Christopher Bollas (2020, p. 52), o maior psicanalista político do século XXI, que por sua vez ecoou Eric Fromm, o maior psicólogo político do século XIX, vale finalizar este trabalho alertando que a hora é sempre agora para renovarmos a busca de uma sociedade sã.



Referências bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Governanza y Gestión Pública**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- ALBUQUERQUE, Rayanne; ANDRADE, Hanrrikson de. CPI da Covid: Wajngarten nega interferência de Bolsonaro na Secom. **UOL**, 12/05/2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/12/cpi-da-covid-wajngarten-nega-interferencia-na-secom.htm>. Acesso em: 30 maio 2021.
- ANDRÉ, Natália. Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o SUS. **CNN**, 07/10/2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/10/07/pazuello-diz-que-antes-de-cargo-no-governo-nao-sabia-o-que-era-o-sus>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- ARENDT, H., **The Human Condition**. Chicago, IL: The University of Chicago Press, [1958] 2018.
- ARENDT, H. “O preconceito contra a política e o que é de fato política hoje”; “Preconceito e Juízo”. In: ARENDT, H. **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- ASSUMPÇÃO RODRIGUES, M. M. “Revisitando o conceito de governança: Uma discussão sobre o contexto democrático das políticas”. In: ASSUMPÇÃO RODRIGUES, M. M. (org.), **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.
- ATUAÇÃO NO GOVERNO EXTRAPOLA papel das Forças Armadas, diz Gilmar Mendes. **Consultor Jurídico**, 14/07/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-14/forcas-armadas-cumprem-missao-nao-condiz-papel-gilmar>. Acesso em: 27 abril 2021.
- AVRITZER, L. “Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro”. In: AVRITZER, L. *et al.* (orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. São Paulo: Autêntica, 2021.
- BAHIA, Lígia et al. **A tragédia brasileira do Coronavírus / Covid-19: Uma análise do desgoverno do governo federal**. Documento entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19 do Senado Federal, 28 abr. 2021.
- BARROSO DETERMINA que governo federal adote medidas para conter avanço da Covid-19 entre indígenas. **STF**, 08/07/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=447103&ori=1>. Acesso em 14 maio 2021.
- BARROSO NEGA HOMOLOGAR plano do governo para combate à Covid entre indígenas. **Consultor Jurídico**, 19/12/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-19/barroso-nega-homologar-plano-combate-covid-entre-indigenas>. Acesso em: 28 abr. 2021.

- BOLLAS, C. “Os insatisfeitos na civilização”. In: KUPERMANN, D. *et al.* **Psicanálise e vida covidiana. Desamparo coletivo, experiência individual.** São Paulo: Blucher, 2020.
- CEPEDISA/FSP/USP & Conectas Direitos Humanos, *Boletim n. 9. Direitos na pandemia. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil.* São Paulo, 26 nov. 2020. <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>
- BOLSONARO CRITICA DECISÃO DO STF e diz que Brasil pode não ter vacina contra Covid-19 para todos. **Reuters/Infomoney**, 18/12/2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/bolsonaro-critica-decisao-do-stf-e-diz-que-brasil-pode-nao-ter-vacina-contracovid-19-para-todos/>. Acesso em: 12 maio 2021.
- BOLSONARO E O CORONAVÍRUS: “pequena crise” provocada por “fantasia” dos ‘media’. **DN**, 10/03/2020. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/bolsonaro-e-o-coronavirus-pequena-crise-provocada-por-fantasia-dos-media-11909710.html>. Acesso em 14 maio 2021.
- BOLSONARO EXIGE que ministro da saúde recomende a cloroquina. **Valor**, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-exige-que-ministro-da-sade-recomende-a-cloroquina.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2021.
- BOLSONARO REFORÇA a eficácia da cloroquina e alfineta governo Doria. **R7**, 08/04/2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-reforca-a-eficacia-da-cloroquina-e-alfineta-governo-doria-08042020>. Acesso em: 25 maio 2021.
- BOLSONARO VOLTA A MINIMIZAR MORTES por coronavírus: “É natural, é a vida”. **Brasil de Fato**, 22/05/2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/22/bolsonaro-volta-a-minimizar-mortes-por-coronavirus-e-natural-e-a-vida>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- “BRASILEIRO PULA EM ESGOTO e não acontece nada”, diz Bolsonaro em alusão ao coronavírus. **IstoÉ**, 27/03/2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/brasileiro-pula-em-esgoto-e-nao-acontece-nada-diz-bolsonaro-em-alusao-ao-coronavirus/>. Acesso em 31 maio 2021.
- CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A MP 966 e seus efeitos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. **Consultor Jurídico**, 15/05/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-15/direito-civil-atual-mp-966-efeitos-responsabilidade-agentes-publicos>.
- CEPEDISA/FSP/USP & Conectas Direitos Humanos, *Boletim n. 9. Direitos na Pandemia. Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil.* São Paulo, 26 nov. 2020. <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e oposição.** São Paulo: EDUSP, 1997.

DECRETO N° 10.212, de 30 de janeiro de 2020, Regulamento Sanitário Internacional, da Organização Mundial de Saúde (OMS). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Atos2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm). Acesso em: 14 maio 2021.

DIAS, M. M. **O Discurso da Estupidez**. São Paulo: Iluminuras, 2020.

DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Jair Bolsonaro, durante o Encontro Brasil Vencendo a Covid-19 - **Palácio do Planalto**. 24/08/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-o-encontro-brasil-vencendo-a-covid-19-palacio-do-planalto>. Acesso em 2 maio 2021.

ENTIDADES DENUNCIAM OMISSÃO DO GOVERNO no combate à epidemia.

Consultor Jurídico, 29/07/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-29/entidades-denunciam-omissao-governo-combate-epidemia>. Acesso em: 26 maio 2021.

‘EU, POR MIM, botava esses vagabundos todos na cadeia, começando no STF’, diz ministro da Educação em reunião. **G1**, 22/05/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/eu-por-mim-botava-esses-vagabundos-todos-na-cadeia-comecando-no-stf-diz-ministro-da-educacao-em-reuniao.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2021.

FANON, F., **Black skin, white masks**. New York: Grove Press, 2008.

FERENCZI, S. “Confusão de língua entre os adultos e as arianças. (A linguagem da ternura e da paixão)”. In: FERENCZI, S. **Obras completas. Psicanálise IV**. São Paulo: Martins Fontes, [1933] 2020.

FRANCO, G. **Lições amargas. Uma história provisória da atualidade**. Rio de Janeiro: Coleção História Real, Intrínseca, 2021.

HÁ UM ANO, BOLSONARO CHAMAVA COVID de gripezinha em rede nacional; relembre. **Estado de Minas**, 24/03/2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/03/24/interna_politica,1250005/ha-um-ano-bolsonaro-chamava-covid-de-gripezinha-em-rede-nacional-relembre.shtml. Acesso em 31 maio 2021.

HERRMANN, F. **Andaimos do real: Psicanálise da crença**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2006.

JUNQUEIRA, Caio; MACHIDA, Kenzô. Após 29 dias no cargo, Nelson Teich pede demissão do Ministério da Saúde. **CNN**, 15/05/2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/05/15/nelson-teich-pede-demissao-do-ministerio-da-saude>. Acesso em: 27 abr. 2021.

HERRMANN, F. **O que é psicanálise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

- KUPERMANN, D. “O negacionismo atrapalha adoção de medidas sanitárias”. **O Estado de S. Paulo**. p. A23, 30/05/2021.
- LEI Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Edição 27, Seção 1, p. 1, 07/02/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 14 maio 2021.
- LEI Nº 14.021, de 7 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Edição 129, Seção 1, p. 1, 08/07/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.021-de-7-de-julho-de-2020-265632745>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- MEDIDA PROVISÓRIA que isenta gestor por atos relacionados à pandemia perde validade. **Agência Câmara de Notícias**, 10/09/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/691615-medida-provisoria-que-isenta-gestor-por-atos-relacionados-a-pandemia-perde-validade/>. Acesso em: 10 maio 2021.
- NABUCO, J. **O abolicionismo**. São Paulo: Publifolha, 2000.
- O’DONNELL, G. “Democracia delegativa?”, **Novos Estudos Cebrap**, n.11, 1991.
- O’DONNELL, G. “Nuevas Reflexiones Acerca de la Democracia Delegativa (DD)”. In> O’DONNELL, G. *et al.* **Democracia Delegativa**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.
- O’DONNELL, G. **Dissonâncias. Críticas democráticas à democracia**. Tradução de Marta M. Assumpção Rodrigues. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.
- PRADO JUNIOR, P. W. “Após o fim do mundo: Como se orientar no pensamento e na vida doravante?”. **Percursos**, n. 64, ano XXXII, 2020.
- SCHAFFNER, Fábio. Inaugurações, aglomerações e cloroquina: como foi a visita de Bolsonaro a Bagé. **Gauchazh**, 31/07/2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/07/inauguracoes-aglomeracoes-e-cloroquina-como-foi-a-visita-de-bolsonaro-a-bage-ckdanu88b0043013gksm8zb3d.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- SEN, A. **Identidade e violência. A ilusão do destino**. São Paulo: Iluminuras, 2015.
- TEICH DIZ EM REUNIÃO que ‘medo’ do coronavírus ‘vai impedir’ que economia seja tratada como prioridade. **G1**, 22/05/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/teich-diz-em-reuniao-que-medo-do-coronavirus-vai-impedir-que-economia-seja-tratada-como-prioridade.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2021.
- TWITTER. **Rádio Tupi**, @radiotupi. Disponível em: <https://twitter.com/radiotupi/status/1239922470746013696>. Acesso em 12 maio 2021.
- VACINA para todos já! **Folha UOL**, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/12/vacina-para-todos-ja.shtml>. Acesso em: 28 abr. 2021.

VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. **G1**, 08/06/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2021.

WEBER, M. **Economy and society**. Berkeley, CA: University of California Press, 1978, 2 vols.

OTPP

