POLÍTICAS PÚBLICAS

ANÁLISES E RESPOSTAS PARA A PANDEMIA

30 anos
ANESP
Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

A84911p Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Políticas públicas: análises e respostas para a pandemia / Organizado por Leonardo Prudente, Márcia Muchagata, Pedro Pontual --. Brasília: ANESP, 2020.
103p.: il.

ISBN: 978-65-991690-0-7

1. Políticas Públicas - Brasil. 2. Pandemia – Impacto - Brasil. 3. Coronavírus - Brasil. 4. Saúde. 5. Trabalho. 6. Gênero. 7. Educação. 8. Mobilidade Urbana. I. Título. II. Muchagata, Márcia. III. Pontual, Pedro.

CDU 364:616-036.21(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Organizadores
Leonardo Prudente
Márcia Muchagata
Pedro Pontual

Coordenação editorial
Monica Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação
Gabriel Hoewell

Revisão
Thais Brunoro

Catalogação bibliográfica
Tatiane de Oliveira Dias

ANESP
Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Setor Bancário Norte (SBN), Quadra 2, Bloco F, Edifício Via Capital, Sala 309/310
Asa Norte
Brasília, DF, Brasil
CEP: 70.040-911

POLÍTICAS PÚBLICAS
Análises e respostas para a pandemia

Organizadores
Leonardo Prudente
Márcia Muchagata
Pedro Pontual

30 anos
ANESP
Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

BRASÍLIA | 2020

ANESP

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Fundada em 10 de maio de 1989, a ANESP é uma entidade democrática, independente, sem caráter político partidário ou religioso, que congrega e representa os EPPGGS e tem entre seus objetivos defender o aperfeiçoamento da gestão pública e da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, promovendo, inclusive, estudos, pesquisas, ações de advocacy e eventos que contribuam com essas finalidades.

anesp.org.br

/eppgg
@anespgestores
@anespgestores
/anespgestores
/anesp
@anesp

DIRETORIA

PEDRO PONTUAL | Presidente
LILIAN RAHAL | 1ª Vice-Presidente
ROGÉRIO DA VEIGA | 2º Vice-Presidente
CAMILE MESQUITA | 3ª Vice-Presidente
MARCOS TOSCANO | 4º Vice-Presidente
MÁRCIA MUCHAGATA | 5ª Vice-Presidente
GOLBERY LESSA | 6º Vice-Presidente
LEONARDO PRUDENTE | Suplente
ALESSANDRO FERREIRA DOS PASSOS | Suplente
VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES | Suplente
LUIZ MARCELO VIDERO VIEIRA SANTOS | Suplente
PAULO KLIASS | Suplente

PREFÁCIO

A PANDEMIA DE Covid-19 é o maior desafio já vivido pela geração atual. Ela impõe restrições a todos os cidadãos do mundo e coloca os Estados e as políticas públicas em evidência. Desde o fim da Segunda Guerra, nunca se precisou tanto do Estado mundo afora. Além das medidas de prevenção e cuidado à saúde impostas pela pandemia, o Estado e as políticas se fazem necessários para mitigar os problemas econômicos e sociais agravados pela crise. Embora menos evidentes que a saúde, temas como emprego, renda, segurança alimentar, violência doméstica, educação, cultura e mobilidade foram todos impactados pela pandemia.

Para enfrentar esses vários problemas causados ou agravados pela pandemia, os Estados tiveram que se reorganizar, ampliar sua atuação e aprender a responder rapidamente a contextos de crise. Passados alguns meses da pandemia, pesquisas internacionais já mostram que os países com maior sucesso no enfrentamento à crise foram aqueles que souberam coordenar esforços e desenvolver capacidades estatais para cuidar da população. Mais pesquisas se farão necessárias para refletirmos sobre o que fizemos de certo ou errado nesta pandemia e para nos prepararmos para os desafios futuros que, certamente, chegarão.

É nesse contexto que a publicação deste livro se faz tão relevante. Ao reunir reflexões sobre diversas políticas públicas e os desafios à ação estatal, o livro aporta importantes conhecimentos para a construção de um Estado mais responsivo aos desafios impostos por crises. É, portanto, uma contribuição essencial para o fortalecimento da ação estatal e das políticas públicas.

Mas devo confessar, que, além do conteúdo extremamente relevante e bem qualificado, para mim é extremamente gratificante ver reunidos aqui vários gestores federais que tiveram, nos últimos anos, papel relevante à frente de diversas políticas públicas reconhecidas nacional e internacionalmente. O fortalecimento das carreiras de Estado operado nos últimos anos especialmente pelo Governo Federal tem contribuído para construir uma burocracia muito qualificada, que tem ocupado importantes postos na administração pública e contribuído para a formulação de políticas de alto impacto no país. Ao ver os nomes e currículos dos autores e suas reflexões e capacidade de contribuição para um pensamento a respeito do Estado, eu me encho de esperança de pensar que a administração pública tem quadros tão qualificados. Essa qualificação se mostra não apenas tecnicamente para desempenhar suas funções, mas também analítica e reflexivamente para pensar a ação do Estado e propor saídas concretas para seus desafios.

O enfrentamento a uma crise sem precedentes como essa só pode se dar por meio de um Estado melhor. E um Estado melhor se constrói com uma burocracia qualificada, reflexiva, com capacidades gerenciais, políticas e analíticas, que consigam contribuir para a construção das capacidades estatais necessárias para enfrentamento desse e de tantos outros desafios que temos no país. Espero, assim, que possamos sair da crise com um Estado mais forte, com políticas públicas mais resolutivas e com uma burocracia ainda mais capaz de conduzir as soluções que precisamos para o Brasil.

GABRIELA LOTTA
Pesquisadora e professora da Fundação Getúlio Vargas

SUMÁRIO

SOBRE OS ORGANIZADORES — 10

SOBRE OS AUTORES — 11

APRESENTAÇÃO — 15

PARTE 1 - INCLUSÃO, TRABALHO E RENDA — 17

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL DIANTE DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS — 18
Por Carmem Priscila Bocchi, Erick Brigante Del Porto, Juliane Helriguel de Melo Perini, Lilian dos Santos Rahal, Rafaela de Sá Gonçalves, Simone Tognoli Galati Moneta

IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MERCADO DE TRABALHO E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS — 25
Por Mário Magalhães

NEGÓCIOS DE IMPACTO EM TEMPOS DE COVID-19: O PAPEL DO ESTADO — 39
Por Lucas Ramalho Maciel

PARTE 2 - GÊNERO, TRABALHADORAS E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA — 43

A GUERRA TEM ROSTO DE MULHER: TRABALHADORAS DA SAÚDE NO ENFRENTAMENTO À COVID-19 — 44
Por Elizabeth Sousa Cagliari Hernandes e Luciana Vieira

COVID-19 E TRABALHADORAS DOMÉSTICAS — 52
Por Juliana Macedo, Camile Mesquita, Maria Aparecida Chagas Ferreira, Cláudia Baddini e Natália Fontoura

COVID-19 E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: PANDEMIA DUPLA PARA AS MULHERES — 58
Por Carolina Pereira Tokarski e Iara Alves

PARTE 3 - EDUCAÇÃO SUPERIOR E CULTURA 64
COVID-19: O QUE FAZEM AS UNIVERSIDADES? 65
Por Maria Aparecida Chagas Ferreira

POLÍTICA AUDIOVISUAL EM TEMPOS DE COVID-19: ARTE E INDÚSTRIA EM CONFINAMENTO 69
Por Alexandre Muniz e Luciana Vieira

COLARES QUE BIPAM, BASTÕES COLORIDOS E O NOVO NORMAL NOS MUSEUS PÓS-COVID-19 84
Por Raul Fontoura

PARTE 4 - AVIAÇÃO CIVIL E MOBILIDADE URBANA 95
AVIAÇÃO CIVIL SOFRE IMPACTOS DA PANDEMIA; QUAIS POLÍTICAS AMPARAM O SETOR? 96
Por Ricardo Sampaio da Silva Fonseca, Karla Andrea Rodrigues dos Santos e Carlos Eduardo Resende Prado

IMPACTO DA COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA 100
Por Luiz Rodrigues

SOBRE OS ORGANIZADORES

LEONARDO PRUDENTE

Internacionalista, especialista em Desenvolvimento Humano e mestre em Administração. Ingressou na carreira em 2009 e, desde então, atuou nos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e da Economia, nas áreas de assistência social, gestão de projetos, cooperação internacional e fomento à inovação. Atualmente é um dos gerentes do programa TransformaGov do Ministério da Economia.

MÁRCIA MUCHAGATA

Doutora em Estudos do Desenvolvimento pela University of East Anglia, mestre em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento pela mesma instituição e Engenheira Agrônoma pela Esalq/USP. Antes de ingressar na carreira foi extensionista rural, pesquisadora e docente. Ingressou na carreira em 2004. Como EPPGG, atuou nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente está em exercício na Fiocruz.

PEDRO PONTUAL

Formado em Engenharia Elétrica pela UnB, especialista em Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável pela EPFL, mestre em Políticas Públicas pela Indiana University e mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School. Ingressou na carreira em 2006, tendo atuado na Secretaria Especial dos Direitos Humanos, na Comissão Nacional da Verdade, na Enap, no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. Atualmente está em exercício no Ministério da Economia.

SOBRE OS AUTORES

ALEXANDRE MUNIZ

Graduado em Cinema pela UFF e em Relações Públicas pela UERJ. Fez especialização em Economia do Audiovisual com pesquisa sobre análise de projetos na UFRJ e trabalhou como diretor de fotografia e roteirista em curtas metragens e na edição de longas como *Entreatos*, *Nelson Freire*, *Santiago* (João Moreira Salles), *Edifício Master*, *Peões*, *O Fim e o Princípio* (Eduardo Coutinho), *Brasília 18%*, *Raízes do Brasil* (Nelson Pereira dos Santos), *Muito Gelo e Dois Dedos D'água* (Daniel Filho), entre outros. Integra a carreira de Especialista em Regulação da Atividade Audiovisual na Ancine desde 2006. É mestrando em Mídias Criativas na área audiovisual na UFRJ e coautor do artigo *Política audiovisual em tempos de Covid-19: arte e indústria em confinamento*.

CAMILE MESQUITA

É mestre em política social pela UnB. EPPGG da 6ª turma. Foi diretora de Gestão de Condicionalidade do Programa Bolsa Família, chefe de gabinete das secretarias executivas do Ministério do Planejamento e da Casa Civil e diretora de gestão interna da Enap. Atualmente é chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva do Ministério da Cidadania. É coautora do artigo *Covid-19 e trabalhadoras domésticas*.

CARLOS EDUARDO RESENDE PRADO

Advogado e químico, com doutorado em Físico-Química e mestrando em Direito. Integra a carreira de EPPGG desde 2012. Atualmente é chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil, atuando na articulação das políticas públicas desenvolvidas para o setor aéreo. É coautor do artigo *Aviação civil sofre impactos da pandemia; quais políticas amparam o setor?*

CARMEM PRISCILA BOCCHI

Graduada em Ciências Sociais pela USP, mestre em Ciência Política, membro da carreira de EPPGG desde 1998. Trabalhou entre os anos de 2011 e 2019 na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. É coautora do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus*.

CAROLINA TOKARSKI

Mestre e graduada em Direito pela UnB e EPPGG da 16° turma. Atuou na área de Regulação da Educação Superior, Pesquisa e Políticas para as Mulheres. Atualmente trabalha na Diretoria de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É coautora do artigo *Covid-19 e violência doméstica: pandemia dupla para as mulheres.*

CLÁUDIA BADDINI
Economista, com mestrado em Desenvolvimento Econômico e doutorado em Política Social. EPPGG, atualmente trabalha no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Trabalhou como especialista sênior em Proteção Social no Banco Mundial nos últimos seis anos. Foi diretora do Cadastro Único e das Condicionalidades do Bolsa Família. É coautora do artigo *Covid-19 e trabalhadoras domésticas*.

ELIZABETH SOUSA CAGLIARI HERNANDES
Doutora em Saúde Pública, área de concentração Epidemiologia, pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Mestre em Ciências da Saúde pela Faculdade de Ciências da Saúde da UnB. Especialista em Gerontologia pela Faculdade de Educação da Unicamp. Licenciada em Educação Física, pela Faculdade de Educação Física e Esporte da USP. Integra a carreira de EPPGG desde 2000, tendo atuado, principalmente, nas áreas de saúde e desenvolvimento social. É coautora do artigo *A guerra tem rosto de mulher: trabalhadoras da saúde no enfrentamento à Covid-19*.

ERICK BRIGANTE DEL PORTO
Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, EPPGG desde 2000. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Cidadania. É coautor do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus*.

IARA ALVES
Graduada em Letras-Inglês, mestre em Geografia na área de Gestão Ambiental e Territorial, doutoranda em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, EPPGG da 12ª turma. Atualmente licenciada para conclusão do doutorado na Universidade Federal da Bahia. É coautora do artigo *Covid-19 e violência doméstica: pandemia dupla para as mulheres*.

JULIANA MACEDO
Socióloga e doutoranda em Ciência Política pela UnB. Integra a carreira de EPPGG desde 2002. Trabalhou no Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério dos Direitos Humanos. É coautora do artigo *Covid-19 e trabalhadoras domésticas*.

JULIANE HELRIGUEL DE MELO PERINI
Mestre em Saúde Pública na Área de Concentração "Desenvolvimento e Políticas Públicas" pela Fiocruz, membro da carreira de EPPGG desde 2009. Atualmente, encontra-se em exercício na Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva do Ministério da Cidadania. É coautora do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus*.

KARLA ANDREA RODRIGUES DOS SANTOS
Engenheira civil, com MBA em Comércio Internacional. Integra a carreira de EPPGG desde 2004. Atualmente é coordenadora-geral de Segurança e Carga, na Secretaria Nacional de Aviação Civil no Ministério da Infraestrutura. É coautora do artigo *Aviação civil sofre impactos da pandemia; quais políticas amparam o setor?*

LILIAN DOS SANTOS RAHAL
Graduada em Ciências Sociais pela Unicamp, mestre em Sociologia, membro da carreira de EPPGG desde 2011. Trabalhou entre os anos de 2011 e 2019 na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Cidadania. É coautora do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus.*

LUCAS RAMALHO MACIEL
Engenheiro agrônomo, especializado em Gestão Governamental, mestre em Agronegócios com ênfase em Agricultura Familiar. EPPGG desde 2008. Atualmente trabalha na Subsecretaria de Inovação do Ministério da Economia. É autor do artigo *Negócios de Impacto em tempos de Covid-19: o papel do Estado.*

LUCIANA VIEIRA
Estudou História e Relações Internacionais na UnB e é integrante da carreira de EPPGG desde 2006. Desempenhou diferentes funções no então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Agência Nacional do Petróleo e na Agência Nacional do Cinema. No momento, desenvolve pesquisa de mestrado sobre políticas para igualdade de gênero nas organizações na Universidade de Ciências Aplicadas de Kempten, na Alemanha. É coautora dos artigos *A guerra tem rosto de mulher: trabalhadoras da saúde no enfrentamento à Covid-19* e *Política audiovisual em tempos de Covid-19: arte e indústria em confinamento*.

LUIZ RODRIGUES
Engenheiro agrônomo, especialista em Relações Internacionais e mestrando em Desenvolvimento e Governança. Integra a carreira de EPPGG desde 2009. Trabalha no Ministério do Desenvolvimento Regional. É autor do artigo *Impacto da Covid-19 nas políticas públicas de mobilidade urbana.*

MARIA APARECIDA CHAGAS FERREIRA
Doutora em Sociologia e mestre em Educação pela UnB. É EPPGG desde 1998. Foi Secretária na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Atualmente, trabalha no Decanato de Pós-graduação da UnB. É autora do artigo *Covid-19: o que fazem as universidades?* e coautora do artigo *Covid-19 e trabalhadoras domésticas*.

MÁRIO MAGALHÃES
Cientista social pela Unesp, especialista em Sociologia pelo Departamento de Sociologia-UnB, especialista em Gestão de Políticas Públicas de Emprego pelo CESIT/ Unicamp e mestre em Políticas Públicas pelo Departamento de Serviço Social-UnB. Integra a carreira de EPPGG desde 2011. Trabalhou na Secretaria de Trabalho do GDF, no Ministério do Planejamento e no Ministério do Trabalho e Emprego. É autor do artigo Impacto da pandemia *Covid-19 no mercado de trabalho e medidas compensatórias*.

NATÁLIA FONTOURA
Graduada e mestre em Ciência Política pela UnB. Desde 2006, trabalha no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na área de igualdade de gênero. Temas de interesse: igualdade de gênero e de raça, políticas para as mulheres, políticas sociais, indicadores sociais. É coautora do artigo *Covid-19 e trabalhadoras domésticas.*

RAFAELA DE SÁ GONÇALVES
Graduada em Ciência Política pela UnB, membro da carreira de EPPGG desde 2009. Atualmente, encontra-se em exercício na Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva do Ministério da Cidadania. É coautora do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus.*

RAUL FONTOURA
Arquiteto e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. EPPGG desde 2004, trabalha hoje no Instituto Brasileiro de Museus. Foi coordenador-geral de Cooperação Internacional do Iphan e coordenador-geral de Promoção Comercial no Departamento de Promoção Internacional no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. É autor do artigo *Colares que bipam, bastões coloridos e o novo normal nos museus.*

RICARDO SAMPAIO DA SILVA FONSECA
Economista, com MBA em Finanças e mestrado em Economia. Integra a carreira de EPPGG desde 2011. Atualmente é diretor de Políticas Regulatórias da Secretaria Nacional de Aviação Civil no Ministério da Infraestrutura. É coautor do artigo *Aviação civil sofre impactos da pandemia; quais políticas amparam o setor?*

SIMONE TOGNOLI GALATI MONETA
Engenheira agrônoma formada pela Esalq-USP, integrante da carreira de EPPGG desde 1997. Trabalhou por oito anos no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania. Atualmente, encontra-se em exercício na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. É coautora do artigo *A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da pandemia do novo coronavírus.*

APRESENTAÇÃO

A Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental tem a satisfação de apresentar ao público o livro **POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISES E RESPOSTAS PARA A PANDEMIA** – fruto da produção de associados e associadas.

Esta publicação reforça a missão da ANESP em projetar a carreira de EPPGG como uma referência em gestão de políticas públicas no país. Com ela, evidencia-se o papel que EPPGGs têm na formulação e na implementação de ações, programas e políticas capazes de concretizar os princípios e os valores da nossa República, elencados na Constituição Federal.

Em um ano singular como 2020 não seria diferente. Quando a carreira se preparava para celebrar 30 anos de história, o mundo foi tomado pela pandemia causada pelo vírus SARS-CoV2. A pandemia no Brasil abreviou bruscamente centenas de milhares de vidas, instalou uma crise multidimensional, com impactos sanitários, econômicos e sociais, evidenciou e agravou desigualdades, redefiniu hábitos e impôs desafios gigantescos à gestão de políticas públicas. Nesse cenário, a carreira não fugiu à sua missão, fez o que sabe fazer melhor: empenhou-se em garantir que todas as políticas de atendimento à população fossem efetivamente implementadas.

O compromisso e a própria motivação dos EPPGGs em desempenhar suas tarefas nos leva a aprofundar nosso conhecimento e especialização para contribuir com que as políticas públicas possam lidar com as inúmeras questões complexas do nosso país, como o enfrentamento da fome, da violência contra as mulheres e da discriminação contra as trabalhadoras domésticas, a garantia do acesso ao mercado de trabalho ou à renda em tempos recessivos e os desafios para o ensino superior e para a cultura.

A ANESP resolveu, então, registrar esse esforço para o enfrentamento da crise gerada pela Covid-19 para que outros atores que trabalham na implementação ou no estudo de políticas públicas possam ter acesso a esse conhecimento, dialogar com ele e mesmo incorporá-lo às suas práticas e pesquisas. Em um primeiro momento, a Associação realizou a produção da série *EPPGG em Ação* com vídeos mostrando o trabalho cotidiano de Especialistas que estavam em posições estratégicas e na linha de frente no enfrentamento dos impactos imediatos da pandemia.

Em seguida, abriu seus canais virtuais para que EPPGGs pudessem publicar artigos sobre esses impactos e as formas de enfrentá-los. No período de abril a julho de 2020, 23 servidores públicos aceitaram o desafio de escrever sobre o tema em suas áreas de especialidade. Esse esforço reitera o compromisso e a dedicação da ANESP, e da carreira de Estado que ela representa, em apoiar o debate em temas de políticas públicas, mas, sobretudo, no enfrentamento dos impactos imediatos e futuros da pandemia sobre a sociedade brasileira.

Este livro reúne 11 artigos organizado em quatro partes: I – Inclusão, trabalho e renda; II – Gênero, saúde e violência doméstica; III – Educação superior e cultura; IV – Aviação civil e mobilidade urbana. Os textos são escritos por servidores e servidoras que dedicam suas vidas ao desenvolvimento de cada uma das políticas públicas abordadas nesta publica-

ção. As reflexões são sempre baseadas em dados e evidências, em clara demonstração de orientação pelos princípios científicos que regem as políticas públicas. Tal aspecto é fundamental em uma conjuntura em que fake news, negacionismos e apagão de dados poluem o debate público.

Agradecemos à Gabriela Lotta, professora da FGV e pesquisadora da área de políticas públicas, que aceitou prontamente o convite para prefaciar este livro. Agradecemos a cada uma das autoras e a cada um dos autores por sua inestimável colaboração: Alexandre Muniz, Camile Mesquita, Carlos Eduardo Resende Prado, Carmem Priscila Bocchi, Carolina Tokarski, Cláudia Baddini, Elizabeth Sousa Cagliari Hernandes, Erick Brigante Del Porto, Iara Alves, Juliana Macedo, Juliane Helriguel de Melo Perini, Karla Andrea Rodrigues dos Santos, Lilian dos Santos Rahal, Lucas Ramalho Maciel, Luciana Vieira, Luiz Rodrigues, Maria Aparecida Chagas Ferreira, Mário Magalhães, Natália Fontoura, Rafaela de Sá Gonçalves, Raul Fontoura, Ricardo Sampaio da Silva Fonseca, Simone Tognoli Galati Moneta. E agradecemos à equipe da Zabelê Comunicação pelo projeto gráfico e cuidado na edição do livro.

Dedicamos esta obra a cada servidor público e a cada servidora pública, sobretudo a cada EPPGG, em sinal do nosso reconhecimento de que seu trabalho diário é fundamental para que o país consiga superar a crise gerada pela Covid-19.

Boa leitura!

PEDRO PONTUAL
Presidente da ANESP

PARTE 1

Inclusão, trabalho e renda

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL DIANTE DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Por Carmem Priscila Bocchi, Erick Brigante Del Porto, Juliane Helriguel de Melo Perini, Lilian dos Santos Rahal, Rafaela de Sá Gonçalves, Simone Tognoli Galati Moneta

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL consagrou, em seu artigo 6º, desde 2010, a alimentação como um direito social, tais como são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Tal reconhecimento, acolhido por meio de Emenda Constitucional, resultou do processo de estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) [1], sistema público responsável pela implementação e gestão participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em âmbito federal, estadual e municipal, com o objetivo de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Segundo a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 2006), a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que isso comprometa o acesso a outras necessidades essenciais, tendo por base as práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O conjunto de ações e políticas que se implementou de forma articulada e transversal no âmbito do setor público, em consonância com as demandas da sociedade brasileira, durante os últimos 20 anos, orientadas pelas premissas da Política Nacional de SAN e engajando órgãos de vários níveis federativos, permitiu que o Brasil, no ano de 2014, saísse

[1] Conheça o SISAN: http://mds.gov.br/caisan-mds/sisan

do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Além das políticas consolidadas de fomento à produção de alimentos, como o crédito rural disponibilizado também para pequenos produtores, destaca-se um conjunto de programas que focaram nas condições de acesso à alimentação, como o Programa Bolsa Família, a política de valorização do Salário Mínimo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essas são algumas das principais políticas apontadas pela FAO como protagonistas dessa conquista, proporcionando que milhões de brasileiros passassem a ter acesso aos alimentos.

É sabido, no entanto, que, desde 2015, o país convive com graves problemas econômicos, com impactos expressivos na renda e no consumo das famílias, demonstrados a partir dos dados da Pnad Contínua na Síntese dos Indicadores Sociais de 2019, elaborada pelo IBGE [2], expressando um agravamento nas condições materiais de vida da população como um todo, traduzidas pela redução no pessoal ocupado com vínculo formal de trabalho, atrelada ao aumento dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria. Especificamente, quando se analisam os indicadores de renda domiciliar per capita, taxas de pobreza e de extrema pobreza, além de infraestrutura dos domicílios, em grupos populacionais considerados mais vulneráveis, como pretos ou pardos, mulheres e jovens, a taxa de desemprego se mantém muito mais alta do que a média nacional, assim como a informalidade.

A linha de extrema pobreza definida pelo Banco Mundial, de US$ 1,90 PPC por dia, mostra que, durante o período de 2012 a 2014, houve redução de 1,3 ponto percentual na proporção de pessoas com rendimento inferior a US$ 1,90 PPC, quando o total de pessoas abaixo dessa linha chegou a 4,5% da população brasileira. A queda, no entanto, foi seguida de aumento de 2,0 pontos percentuais, entre 2014 e 2018, resultando em 6,5% da população brasileira com rendimento inferior a US$ 1,90 PPC no ano de 2018. Esse percentual é equivalente a 13,5 milhões de pessoas, contingente superior à população total de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal.

Já em relação à taxa de pobreza, havia, para o mesmo período, 25,3% da população com rendimentos inferiores a US$ 5,50 PPC por dia, aproximadamente R$ 420 mensais, o que equivale a cerca de 44% do salário mínimo vigente em 2018. Isso corresponde a 52,5 milhões de pessoas pobres.

Os efeitos da crise econômica sobre a estrutura do mercado de trabalho, com 12,3 milhões de desocupados, no primeiro trimestre de 2020, somados a 38 milhões de informais, acabam ampliando e agravando ainda mais as desigualdades sociais. Observa-se que o rendimento médio mensal real do trabalho do 1% da população com os rendimentos mais elevados era de R$ 28.659 em 2019, o que corresponde a 33,7 vezes o rendimento médio dos 50% da população com os menores rendimentos (R$ 850), valor abaixo do salário mínimo vigente em 2019 [3].

Permanecem ainda grandes discrepâncias entre o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas brancas (R$ 2.999), pardas (R$ 1.719) e pretas (R$ 1.673).

---

[2] Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf
[3] Disponível em: https://bit.ly/381eSXC

Também perduram as diferenças de gênero: o rendimento médio de todos os trabalhos dos homens (R$ 2.555) é 28,7% mais alto que o das mulheres (R$ 1.985).

Todas essas questões colocadas se refletem na tendência de aumento do índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, que, ao assumir valores entre 0 e 1 – sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade na distribuição do rendimento – demonstra o crescimento da desigualdade no país. Em 2019, o valor calculado pelo IBGE, com base na Pnad Contínua, chegou a 0,543, um dos maiores valores, considerando a série iniciada em 2012.

Em consequência de todos esses fatores, a fome [4] voltou a fazer parte do cotidiano de muitas famílias das periferias das grandes cidades, das pessoas em situação de rua e de um maior número de famílias de populações tradicionais que vivem em áreas rurais isoladas, como indígenas e quilombolas.

A situação se complica ainda mais com a redução do orçamento de políticas públicas de extrema relevância para a promoção da segurança alimentar e nutricional da população. Ainda que o orçamento global da SAN, representado pela soma dos orçamentos de todas as ações integrantes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) [5], tenha apresentado certa estabilidade nos últimos anos, girando em torno de 100 bilhões de reais desde 2017, um olhar mais atento mostra que essa manutenção se dá pela atualização dos orçamentos de políticas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família.

Por outro lado, diversos programas com rubricas orçamentárias menos expressivas – em que pese seu relevante impacto social – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) [6] e o Programa Cisternas [7] apresentaram queda acentuada em seus orçamentos. O PAA passou de um orçamento autorizado de R$ 1,2 bilhão (valores nominais), em 2012, para cerca de R$ 144 milhões em 2020. Porém, em face da emergência da pandemia, o governo federal determinou a abertura de crédito extraordinário de R$ 500 milhões para a compra de produtos da agricultura familiar por meio do PAA, o que será fundamental para, por um lado, sustentar a renda dos agricultores e manter a produção de alimentos e, por outro, garantir o abastecimento de entidades socioassistenciais. Estas entidades passam por um momento de grande dificuldade devido à diminuição das doações regularmente recebidas, assim como pelo aumento da demanda por seus serviços

---

[4] Ouça o podcast Café da Manhã da Folha de São Paulo, publicado em 13 de abril último, intitulado "A pandemia e a fome": https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2020/04/podcast-trata-de-fome-em-tempos—de-coronavirus-ouca.shtml

[5] Conheça o Plansan em: https://bit.ly/31j9xtj

[6] Em sua principal modalidade – a Compra com Doação Simultânea – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) compra alimentos da agricultura familiar e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, por meio dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e da rede pública e filantrópica de ensino. Saiba mais em: http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/Portal/servicos/inclusao-produtiva-rural/pa

[7] O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Saiba mais em: http://desenvolvimentosocial.gov.br/servicos/inclusao-produtiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas

de alimentação. Cerca de 85 mil agricultores familiares, mais de 12 mil entidades e 11 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade deverão ser beneficiadas. Por sua vez, o orçamento do Programa Cisternas caiu de aproximadamente 1 bilhão de reais para R$ 130 milhões no mesmo período [8].

É sabido que o acesso à alimentação e os índices de pobreza caminham lado a lado, ou seja, em grande parte dos casos, a fome não é uma questão de indisponibilidade de alimentos, mas de insuficiência de renda para adquiri-los. Nesse sentido, embora o Brasil seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, com produção superior à necessidade de sua população, há milhões de brasileiros que voltaram a não ter renda suficiente para acessar, de forma regular, alimentos de qualidade, despontando aí uma das faces mais cruéis da nossa desigualdade social. Porém, o contexto que já era grave e inaceitável, em pleno início de século XXI – e demandava políticas públicas de caráter emergencial, associadas àquelas estruturantes para enfrentamento da questão – ganhou contornos ainda mais dramáticos, a partir da declaração de emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus, feita pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em março último.

Rigorosas e inéditas medidas de distanciamento social foram tomadas por muitos países para impedir que a rápida contaminação das pessoas levasse ao colapso dos sistemas de saúde. Afinal, ainda não há remédios reconhecidamente eficazes nem mesmo vacina contra a Covid-19. As medidas de distanciamento social, tais como fechamento do comércio, serviços e escolas, bem como o isolamento das pessoas em casa, teve, entre muitas outras implicações, repercussão imediata sobre a renda, o emprego e o sustento das famílias. Nessas circunstâncias, concomitantemente às evidentes ações voltadas diretamente à área de saúde pública, os Estados nacionais devem tomar as medidas necessárias para, dentro do possível, suavizar as quedas bruscas do nível de renda e emprego, além de atender aos mais vulneráveis.

No caso específico do Brasil, medidas vêm sendo tomadas neste sentido, como a criação do Auxílio Emergencial, benefício voltado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, além das famílias pobres de maneira geral. Assim, os recursos do Auxílio Emergencial deverão alcançar as famílias cadastradas no Cadastro Único e 95% dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que incorporou mais de 1,2 milhão de famílias que aguardavam a entrada no Programa. Com isso, o Programa chegou, em abril último, a 14,2 milhões de famílias beneficiárias. Porém, será preciso avançar mais, tendo em vista a necessidade urgente de ações específicas para que não faltem alimentos para as famílias brasileiras.

Um dos programas chaves neste processo de garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) [9] do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que atende mais de 40 milhões

---

[8] Corrigidos os valores pelo IPCA/IBGE, o orçamento do PAA de 2012 equivaleria a cerca de R$ 1,8 bilhão em 2020, assim como os recursos disponibilizados para o Programa Cisternas equivaleriam a, aproximadamente, R$ 1,6 bilhão, considerado o mesmo período, o que demonstra a dimensão da redução orçamentária desses programas até abril de 2020, antes das medidas emergenciais.
[9] Saiba mais em: https://www.fnde.gov.br/programas/pnae

de alunos das escolas públicas do Brasil. O governo federal repassa recursos financeiros a estados, municípios e escolas federais para suplementar o custeio da alimentação dos alunos durante 200 dias letivos ao ano. Os repasses são realizados com base no número de matrículas informado pelo Censo Escolar, cuja realização é coordenada anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação.

Com o fechamento das escolas em todo o Brasil, milhões de crianças e jovens deixaram de contar diariamente com uma ou mais refeições feitas naquele ambiente e, ao ficarem em suas casas, passaram a demandar ainda mais o orçamento doméstico com a compra de alimentos, em um momento de diminuição da renda familiar disponível. Dada a situação e seu caráter não só de emergência, mas agora de urgência, torna-se clara a necessidade de um conjunto de políticas articuladas, para garantir, de imediato, a segurança alimentar e nutricional da população. O Programa Bolsa Família, isoladamente, mostrou-se insuficiente para garantir a alimentação de um grande contingente de famílias pobres, tendo em vista estarem os orçamentos domésticos já pressionados.

Com o fechamento das escolas em todo o Brasil, milhões de crianças e jovens deixaram de contar diariamente com uma ou mais refeições feitas naquele ambiente e, ao ficarem em suas casas, passaram a demandar ainda mais o orçamento doméstico com a compra de alimentos, em um momento de diminuição da renda familiar disponível

Assim, outra importante medida adotada foi a aprovação da Lei nº 13.987, de 2020, que autoriza, em caráter excepcional, a distribuição dos alimentos adquiridos com recursos do PNAE aos pais e responsáveis pelos estudantes das escolas públicas de educação básica. A distribuição dos alimentos permite, também, manter a renda de produtores e fornecedores, inclusive de agricultores familiares. Lembremos que, de acordo com a Lei nº 11.947, de 2009, 30% do total repassado pelo PNAE deve ser empregado na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. Considerando que o PNAE repassou mais de R$ 4 bilhões, em 2019, a estados e municípios para apoiar a compra de alimentos para alimentação dos alunos, estamos tratando de um mercado de até R$ 1,2 bilhão para os agricultores familiares [10].

---

[10] Segundo o Censo Agropecuário do IBGE de 2017, há 3,9 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, que contam com mais de 10 milhões de ocupados. Parte deste segmento será também beneficiado pela geração de renda fomentada por esta medida.

O momento de crise traz ao país a oportunidade de, mais uma vez, jogar luz para a centralidade de políticas de segurança alimentar e nutricional robustas e articuladas, capazes de promover o acesso a alimentos de qualidade de forma contínua, tanto em épocas de normalidade como em cenários de instabilidade social e econômica. Nesse sentido, vimos observando a relevância de se acionar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme diversos entes estaduais e municipais vêm fazendo, compreendendo tanto suas dimensões de produção e abastecimento, como a de acesso aos alimentos, para dar suporte ao enfrentamento da emergência. Ademais, a experiência e as recomendações internacionais apontam, neste momento, para a importância de se ter, cada vez mais sinérgicas, as políticas nacionais que incidem na segurança alimentar e nutricional da população, conforme se destaca na sequência:

- Manutenção da produção de alimentos, com linhas de crédito subsidiadas para setores e segmentos específicos mais prejudicados com a crise, bem como com o alongamento dos financiamentos vigentes, além da necessidade de estabelecimento de cuidados extras com os trabalhadores da agricultura, para que não sejam expostos à Covid-19.

- Viabilização do abastecimento alimentar, fazendo com que os alimentos produzidos sejam disponibilizados para consumo da população, seja por meio dos grandes mercados e atacados, seja nos circuitos curtos de produção e consumo, evitando o desperdício e as perdas ocasionadas pelo fechamento de importantes unidades consumidoras, como o setor que proporciona alimentação fora do domicílio (restaurantes, lanchonetes, bares, cantinas, entre outros). Por sua vez, deve ser promovida a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos [11], aprovada pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em 2018, e que abarca quatro linhas de ação: pesquisa, conhecimento e inovação; comunicação, educação e capacitação; promoção de políticas públicas; e legislação.

- Promoção do acesso aos alimentos, por meio dos programas de transferência de renda e da continuidade da alimentação escolar – seja pelo acesso direto aos alimentos ou aos recursos para a obtenção dos mesmos –, potencialização de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos [12], que contribuem com a doação de alimentos aos segmentos mais vulneráveis, pobres e empobrecidos com a crise.

- Implementação de políticas específicas voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais, pois estas populações são muito mais vulneráveis à fome e suas condições de vida são geralmente muito precárias. No caso dos indígenas, esforços são necessários em relação à vigilância em saúde.

- Políticas de garantia de um consumo adequado, com atenção para os aspectos nutricionais, garantindo a distribuição de alimentos saudáveis e variados, que guardem similaridade com as refeições oferecidas pela alimentação escolar às crianças que se encontram sem aulas.

---

[11] Conheça a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos no Brasil em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA.pdf
[12] Conheça a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos: http://www.mds.gov.br/Plone/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos

Independentemente dos caminhos que ainda serão percorridos no enfrentamento da pandemia e das consequências que extrapolam o âmbito exclusivo da saúde pública, já resta mais que evidente a necessidade de discutirmos a ampliação e o incremento do conjunto das políticas públicas de proteção social aos brasileiros, especialmente daquelas voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional.

O estabelecimento de uma renda básica permanente a cada cidadão e cidadã, que os protejam das periódicas e cada vez mais bruscas oscilações do mercado de trabalho, o aprimoramento e a recomposição orçamentária de programas específicos como o PAA, o Programa Cisternas e as ações que financiam equipamentos públicos de SAN, a manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o atendimento direto a grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional, entre outras ações, devem ser discutidas em um contexto de fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 19 de maio de 2020.

IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MERCADO DE TRABALHO E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

Por Mário Magalhães

A CRISE PROVOCADA pela Covid-19 vem desafiando a capacidade de governança dos Estados nacionais em lidar com o *trade-off* entre recuperação econômica e combate à pandemia. O sucesso no enfrentamento da crise em muito dependerá da capacidade de monitoramento da conjuntura, tanto no que tange à crise sanitária, pelo controle da disseminação da doença *versus* a capacidade de prevenção e atendimento hospitalar, quanto à identificação mais precisa dos segmentos econômicos e sociais mais atingidos pela conjuntura. O monitoramento de ambas as vertentes constitui hoje premissa fundamental para a coordenação e a compatibilização de ações que resultem no menor custo-benefício para a sociedade como um todo. A disponibilidade, o tratamento e a análise de informações, bem como a avaliação das medidas a serem adotadas, tornam-se, assim, fundamentais para o direcionamento da atuação do Estado.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) vem fazendo esforços para monitorar os efeitos da pandemia de Covid-19 no mundo do trabalho, utilizando sua base de dados (ILOSTAT) para estimar os riscos de impacto no emprego e na renda derivados das medidas de distanciamento social desde o início deste ano. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) conseguiu manter a divulgação dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) — ameaçada pela dificuldade de se cobrir a amostra em tempos de pandemia — e o Ministério da Economia retomou a divulgação do Cadastro Geral de Empregados e Desligados (CAGED), referente ao emprego formal — suspensa desde dezembro de 2019 para adaptação ao e-Social. Ambas as fontes atualizaram dados para o mês de abril de 2020, o que já permite uma avaliação dos efeitos da pandemia no mercado de trabalho, decorridos cerca de 45 dias do início das medidas de isolamento social no país, em meados do mês de março de 2020.

Este ensaio destina-se a contextualizar a realidade do emprego e da renda na conjuntura da crise, com especial atenção às formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, bem como chamar atenção para a necessidade de se criar uma sistemática de monitoramento das medidas implementadas.

Setores do mercado de trabalho mais atingidos pela pandemia segundo a OIT

Em seu boletim ILOMonitor, já na 4ª edição, a OIT vem abordando o grau de risco econômico a que os segmentos de trabalhadores e empresas estão expostos, levando-se em conta que as medidas de prevenção à pandemia afetam de forma bastante diferenciada os diversos tipos de atividade econômica e segmentos do mercado de trabalho. Trabalhadores em setores voltados à manutenção das necessidades básicas da população e às ações de combate aos efeitos da Covid-19, apesar de mais expostos à contaminação, estão mais protegidos do ponto de vista econômico, enquanto aqueles sujeitos ao distanciamento social, por recomendação ou obrigatoriedade imposta pelas autoridades sanitárias dos diversos países, estão em situação inversa.

Seguindo essa lógica, quatro grandes setores se destacam na linha de alto risco em relação aos prejuízos econômicos decorrentes da pandemia, quais sejam: Comércio e Reparação de Veículos; Indústria de Transformação; Serviços de Alojamento e Alimentação; e Negócios Imobiliários e Atividades Administrativas. Nesses setores concentram-se cerca de 1,25 bilhões de trabalhadores, representando quase 38% dos mais de 3,3 bilhões que compõem a força de trabalho mundial. Os prejuízos poderão ocorrer pela perda do emprego ou pela diminuição da renda, provocada por redução de salários ou horas trabalhadas ou mesmo pela queda na demanda de serviços prestados por profissionais autônomos, formais e informais.

A OIT também enfatiza bastante a situação de alto risco dos trabalhadores informais, considerando aqueles com ausência de registro como empregado ou trabalhador autônomo. Os primeiros tendem a concentrar sua presença no segmento de pequenas empresas, as quais, por sua vez, são estabelecimentos que se mostram também mais vulneráveis, pelo baixo capital acumulado e pelas dificuldades de acesso a crédito. Empresas com dois a nove empregados que atuam nos quatro setores sob alto risco antes mencionados empregam cerca de 283 milhões de trabalhadores — 23% do total dos setores considerados. Já os trabalhadores autônomos nesses setores são em torno de 389 milhões — ou 31% do total. Pequenos empregadores e profissionais autônomos informais têm maiores dificuldades de acesso a crédito empresarial, enquanto que trabalhadores sem registro não dispõem de proteção básica, tais como reposição da renda em caso de desemprego ou doença e acesso seguro a serviços de saúde. Dado o elevado grau de vulnerabilidade desses segmentos, eles devem, em qualquer dos países, ter prioridade como destinatários das medidas compensatórias do Estado ao longo de todo o período de crise.

Levando-se em consideração os fatores de risco, envolvendo situação de emprego, tamanho das empresas e os diferentes níveis de medidas de bloqueio (total, parcial e medidas fracas), chega-se a uma estimativa de quase 1,6 bilhão de trabalhadores da economia informal, equivalente a 76% do emprego informal em todo o mundo.

Impacto da pandemia no mercado de trabalho no Brasil

Em um paralelo com o diagnóstico da OIT, tomando a PNADc referente ao trimestre encerrado em março de 2020, verifica-se que os setores considerados de alto risco [1], absorviam 34,6 milhões de trabalhadores, representando 37,5% do total de 92,2 milhões de pessoas ocupadas no trimestre. Se somamos a esse contingente os setores considerados de risco médio-alto [2], chegamos a um total de 61 milhões de trabalhadores em risco de sofrer prejuízos econômicos em decorrência das medidas sanitárias, representando 66,2% do total de pessoas ocupadas no país, um percentual bastante preocupante.

Entretanto, os efeitos das medidas de distanciamento social nos primeiros 45 dias de sua vigência, que vai de meados de março/2020 ao final de abril/2020, podem ser medidos comparando-se os resultados apurados entre o trimestre encerrado em abril/2020 e o trimestre encerrado em fevereiro/2020, período imediatamente anterior à ocorrência da pandemia.

Entre os dois trimestres considerados, a população ocupada decaiu de 93,7 milhões para 89,2 milhões, período em que 4,5 milhões de pessoas perderam seus empregos. Porém, o contingente em desemprego, formado por pessoas à procura de trabalho, aumentou apenas em 500 mil, passando de 12,3 milhões para 12,8 milhões de trabalhadores. Isso porque todos os 4 milhões restantes que perderam seu posto de trabalho, durante os meses de março e abril, ingressaram no contingente de inativos, ou seja, permaneceram fora da população economicamente ativa — sem trabalhar, sem procurar emprego e sem rendimentos do trabalho. Muito provavelmente, esse comportamento foi induzido pela própria ausência de perspectivas de encontrar emprego, já que a maioria das empresas estavam reduzindo seus funcionários e pessoas físicas estavam evitando contratar serviços que não fossem essenciais. Adicionalmente, a recomendação para ficar em casa também pode ter inibido iniciativas de procura de emprego.

Cabe ressalvar que o nível de ocupação até o período imediatamente anterior à pandemia aponta que o mercado de trabalho apresentava desempenho positivo, dando mostras de certa aceleração do processo de recuperação econômica. Em comparação ao mesmo período de 2019, o trimestre encerrado em fevereiro/2020 mostrou uma geração de 1,8 milhões de postos de trabalho, um aumento de 2,0% em 12 meses (02/2019-02/2020), superior ao percentual de 1,2% verificado nos 12 meses anteriores (02/2018-02/2019). Esse processo de retomada foi bruscamente interrompido pelo advento da Covid-19.

Observa-se, além disso, que a queda abrupta no número de pessoas ocupadas durante os dois primeiros meses da pandemia atingiu especialmente alguns segmentos do mercado, diferenciação essa que deve ser avaliada para identificar possíveis prioridades de medidas compensatórias.

---

[1] No caso brasileiro, levando em conta a agregação setorial adotada na divulgação da PNADc, as atividades de alto risco são: Comércio e Reparação de Veículos; Indústria de Transformação e Serviços de Alojamento e Alimentação.
[2] Informação, Comunicação, Financeiros e Seguros, Imobiliários, Profissionais e Administrativos; Outros Serviços e Transporte e Armazenagem.

Efeitos da pandemia sobre as categorias de trabalhador ocupado no mercado de trabalho

Em termos relativos, a queda no total de ocupados, ocorrida entre os trimestres encerrados em fevereiro e abril de 2020, chegou ao percentual recorde de 4,8%, equivalente a nada menos que 4.469 mil trabalhadores. Nesse período, a queda no número de ocupados atingiu a maioria das categorias de trabalhador, porém em magnitudes bastante diferenciadas.

A tabela adiante apresenta o número de ocupados por categoria de trabalhador em ambos os trimestres e os respectivos indicadores de variação e de participação. Adicionalmente, indicamos uma escala de risco de prejuízos social e econômico na conjuntura da pandemia para cada categoria, tendo em conta dois critérios de vulnerabilidade: a) risco de perda de emprego ou fechamento e suspensão do negócio ou trabalho, no caso de profissionais autônomos e empregadores; b) ausência de acesso a benefício social e/ou crédito bancário, no caso de profissionais autônomos e empregadores informais.

O movimento apresentado em cada categoria nos dois primeiros meses da pandemia será analisado a seguir, a começar com as que diminuíram o contingente de ocupados, por ordem de grandeza da redução.

Empregado no setor privado sem carteira assinada: perda de 1,518 milhão postos de trabalho (ou -13,0%), em categoria informal de risco considerado alto, pelo fato de que a maioria deles são empregados de pequenas empresas (menos de dez empregados), nas quais o risco de demissão se tornou bastante elevado, além de não possuir proteção social (direito a seguro-desemprego, auxílio-doença e, via de regra, plano de saúde). Esses trabalhadores, desde que inscritos no Cadastro Único, podem recorrer ao Auxílio Emergencial como alternativa imediata de reposição parcial da renda, cujo salário médio era de R$ 1.539,00. Em fevereiro de 2020, representavam 12,4% dos ocupados no país.

Empregado no setor privado com carteira assinada: fechamento de 1,417 milhão vagas de emprego (ou -4,2%), em categoria de risco considerado médio-alto, em razão do expressivo contingente em setores econômicos atingidos pelo distanciamento social. Porém, a categoria possui acesso a seguro-desemprego, salários mais elevados e verbas indenizatórias no momento da demissão. Na ausência de tempo de emprego suficiente para acesso ao seguro-desemprego, poderá recorrer ao Auxílio Emergencial, desde que apto a inscrever-se no Cadastro Único. Além do alto risco de demissão, a categoria também está sujeita à redução de salário e, nesse caso, poderá recorrer à complementação salarial pelo Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda-BEM, como alternativa de preservação do emprego, cujo salário médio era de R$ 2.300,00. Em fevereiro de 2020, representava 35,9% dos ocupados no país, a maior parcela entre as categorias de trabalhador.

Trabalhador por conta própria sem CNPJ: redução de 1,302 milhão postos de trabalho (ou -6,8%), em categoria informal de risco considerado alto, pela forte redução da demanda de bens e serviços de empresas e, principalmente, de pessoas físicas, além de não contar com benefícios de proteção social e possuir rendimento tão baixo quanto trabalhadores sem carteira assinada — R$ 1.385,00. O Auxílio Emergencial pode ser uma alternativa imediata de reposição parcial da renda, bastando que se inscreva no Cadastro Único. Em fevereiro de 2020, representava 20,4% dos ocupados no país, a maior categoria de trabalhador informal.

OCUPADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CATEGORIA DE EMPREGO NO TRABALHO PRINCIPAL

Trimestres dez-jan-fev/2020 e fev-mar-abr/2020 (em mil)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CATEGORIA DO EMPREGO NO TRABALHO PRINCIPAL	GRAU DE RISCO PARA EMPREGO E RENDA	DEZ/JAN/ FEV 2020	FEV/MAR/ ABR 2020	VAR. TRIMESTRES MÓVEIS FEV/2020 - ABR/2020		PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
				%	Absoluta	No total de ocupados FEV/20	Na variação FEV/20-ABR/20
TOTAL		**93.710**	**89.241**	**-4,8**	**-4.469**	**100,00**	**100,00**
EMPREGADO		62.848	59.762	-4,9	-3.086	67,1	69,1
EMPREGADO NO SETOR PRIVADO		45.269	42.333	-6,5	-2.936	48,3	65,7
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	MÉDIO-ALTO	33.624	32.207	-4,2	-1.417	35,9	31,7
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	ALTO	11.644	10.126	-13,0	-1.518	12,4	34,0
TRABALHADOR DOMÉSTICO		6.209	5.524	-11,0	-685	6,6	15,3
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	MÉDIO-ALTO	1.717	1.573	-8,4	-144	1,8	3,2
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	ALTO	4.492	3.951	-12,0	-541	4,8	12,1
EMPREGADO NO SETOR PÚBLICO		11.370	11.904	4,7	534	12,1	-11,9
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	BAIXO	1.203	1.201	-0,2	-2	1,3	0,0
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	BAIXO	2.271	2.456	8,1	185	2,4	-4,1
ESTATUTÁRIO E MILITAR	BAIXO	7.896	8.248	4,5	352	8,4	-7,9
EMPREGADOR		4.411	4.201	-4,8	-210	4,7	4,7
COM CNPJ	MÉDIO-ALTO	3.601	3.445	-4,3	-156	3,8	3,5
SEM CNPJ	ALTO	810	755	-6,8	-55	0,9	1,2
CONTA PRÓPRIA		24.477	23.379	-4,5	-1.098	26,1	24,6
COM CNPJ	ALTO	5.315	5.520	3,9	205	5,7	-4,6
SEM CNPJ	ALTO	19.161	17.859	-6,8	-1.302	20,4	29,1
TRABALHADOR FAMILIAR AUXILIAR	ALTO	1.974	1.900	-3,7	-74	2,1	1,7

Fonte: PNADc/IBGE

Trabalhador doméstico sem carteira assinada: perda de 541 mil empregos (ou -12,0%), em categoria informal de risco considerado alto, pela maior chance de demissão ou perda de clientes no caso de diaristas, além de ausência de proteção social, cujos rendimentos são os mais baixos entre as categorias de trabalhador — R$ 777,00. O Auxílio Emergencial pode ser uma alternativa imediata da renda, desde que inserido no Cadastro Único. Em fevereiro de 2020, representava 4,8% dos ocupados no país.

Empregador com CNPJ: fechamento de 156 mil empreendimentos (ou -4,8%), em categoria que representa empresas formalizadas, com risco considerado médio-alto, pelas medidas de distanciamento social que atingiram atividades não essenciais, mas que, no entanto, pos-

suem acesso a crédito bancário, além de contar com o programa de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego-BEM, para reduzir os custos de sobrevivência por meio da suspensão de contratos ou redução dos salários de seus empregados. Além disso, o empregador formal possui a renda pessoal mais elevada entre as categorias de inserção no mercado — R$ 6.455,00. Em fevereiro de 2020, representava 3,8% dos ocupados no país. Muito provavelmente, a maioria das empresas fechadas eram de micro e pequenos empregadores, o que causou boa parte das demissões de empregados com e sem carteira assinada.

Trabalhador doméstico com carteira assinada: redução de 144 mil vagas de emprego (ou -8,4%), em categoria formal de risco médio-alto, pelas elevadas chances de demissão relacionadas às medidas de distanciamento social e à redução dos rendimentos de parte da classe média, seu segmento empregador. No entanto, possui acesso a seguro-desemprego, verbas indenizatórias no momento da demissão e demais benefícios sociais. Na ausência de tempo de emprego suficiente para acesso ao seguro-desemprego pode recorrer ao Auxílio Emergencial como alternativa imediata de reposição da renda, se inscrito no Cadastro Único. O salário médio era de R$ 1.297,00 e em fevereiro de 2020 representava 1,8% dos ocupados no país.

Empregador sem CNPJ: fechamento de 55 mil empreendimentos (ou -6,8%), que representam empresas informais, com risco considerado alto, pela redução da demanda de bens e serviços por parte de empresas e pessoas físicas e pela dificuldade de acesso a crédito bancário. Trata-se, em sua grande maioria, de donos de empreendimentos com dois a cinco empregados, cujo rendimento médio alcançava R$ 3.623,00. Não possui acesso ao programa Benefício Emergencial de Preservação do Emprego-BEM, mas pode negociar livremente a redução de salário dos seus empregados, posto que essa relação também é informal. Em fevereiro de 2020, representava 0,9% dos ocupados no país. O fechamento dessas empresas contribuiu em alguma medida para a queda no número de empregados sem carteira assinada.

Nesses dois primeiros meses da pandemia algumas categorias, ao contrário das anteriores, apresentaram aumento ou estabilidade da ocupação, cujo movimento é analisado a seguir:

Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada: o número de ocupados ficou estável no período, em categoria formal considerada de risco baixo, por ter vínculo com empresas públicas (incluindo S/As) ou outras entidades da administração indireta. Trata-se de categoria não sujeita à demissão por medidas sanitárias relacionadas à pandemia. Em fevereiro de 2020 representava 1,3% do total de ocupados no país, com salário médio de R$ 3.745,00.

Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada: aumento de 185 mil vagas de emprego (ou 8,1%), com risco considerado baixo em relação às medidas relacionadas à pandemia. Nesse caso, o expressivo aumento do contingente de ocupados na categoria nesse período ocorreu justamente em razão do advento da pandemia, uma vez que se refere a *contratações temporárias* do setor público, para finalidades previstas em lei. Na presente conjuntura, a maior parte dessas contratações foram feitas para atender necessidades emergenciais dos governos municipais e estaduais, em atividades de combate à pandemia, principalmente na área de saúde, envolvendo desde médicos,

enfermeiros e assistentes sociais, até profissionais de limpeza. Porém, as contratações têm sido feitas mediante processo seletivo simplificado, para períodos curtos, entre 90 e 180 dias, podendo haver prorrogação por igual período, findo o qual o vínculo será necessariamente rompido. Em fevereiro de 2020, representava 2,4% do total de ocupados no país, com salário médio de R$ 1.981,00.

Empregado no setor público estatutário e militar: aumento de 352 mil vagas de emprego estatutário (ou 4,5%), em categoria formal com risco considerado baixo, em razão da estabilidade conferida ao servidor efetivo. Tais contratações estão sujeitas à realização de concurso público, nas três esferas de governo. Considerando a natureza do processo seletivo, a decisão sobre a abertura dessas vagas ocorreu em período bem anterior ao advento da pandemia, não tendo relação com suas consequências. Apenas a convocação para posse nos cargos ocorreu no período em análise. De qualquer forma, o baixo risco para servidores efetivos consiste em importante fator de manutenção do emprego e da renda em parcela expressiva da população ocupada, contribuindo também para manter a demanda por bens e serviços na economia. Em fevereiro de 2020, representava 8,4% do total de ocupados no país, com salário médio de R$ 4.224,00.

Trabalhador por conta própria com CNPJ: aumento de 205 mil postos de trabalho (ou 3,9%), em categoria formal, inicialmente elencada como de risco alto. O aumento da ocupação na categoria, com ampla participação de autônomos formalizados como Micro Empreendedores Individuais (MEI), não deixa de ser uma surpresa, dada a conjuntura adversa. Porém, o movimento pode estar relacionado a dois fatores: a) migração de outras categorias para o empreendedorismo individual, provenientes de empregados formais ou informais que perderam seus empregos ou de empregadores que dispensaram seus colaboradores e passaram a atuar individualmente; b) a área de atuação dos novos empreendedores individuais provavelmente está relacionada a oportunidades criadas ou expandidas na conjuntura da pandemia, tais como suporte a tecnologias de informação e comunicação, todo tipo de serviço online, serviços e logística de entregas de mercadorias, serviços auxiliares da saúde e demais atividades de natureza essencial. Entretanto, não se pode dizer ainda que a categoria possui baixo risco, uma vez que muitos negócios poderão não sobreviver no tempo. A depender do seu desempenho no mês de maio de 2020, talvez possa ser elencada como risco médio-alto, considerando que a formalização proporciona acesso a crédito bancário, o que talvez tenha sido um fator atrativo para a expansão da categoria. Em fevereiro de 2020 representava 5,7% do total de ocupados no país, com salário médio de R$ 3.007,00.

Massa de Rendimentos

Os resultados da PNADc para o trimestre encerrado em abril de 2020 mostra que, em relação ao trimestre encerrado em fevereiro de 2020, período dos dois primeiros meses da pandemia, ocorreu uma perda de R$ 5,8 bilhões de reais, na soma total dos rendimentos provenientes do trabalho. A maior redução ocorreu no segmento informal (empregado sem carteira assinada, autônomo e empregador sem CNPJ), somando R$ 3,5 bilhões, representando 60% da perda total. Os segmentos formais, em seu conjunto (empregado com carteira assinada no setor privado, empregado no setor público, autônomo e empregador com CNPJ) sofreram um decréscimo de 2,3 bilhões, representando 40% da perda total (tabela abaixo).

VARIAÇÕES NA MASSA DE RENDIMENTOS DOS OCUPADOS NO TRABALHO PRINCIPAL POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CATEGORIA DE TRABALHO

Trimestres dez-jan-fev/2020 e fev-mar-abr/2020 (em R$ mil)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CATEGORIA DO EMPREGO NO TRABALHO PRINCIPAL	VAR. TRIMESTRES MÓVEIS FEV/2020 - ABR/2020		PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	%	Absoluta	No total da massa salarial em FEV/20	Na variação FEV/20-ABR/20
TOTAL	**-2,8**	**-5.844.018**	**100,00**	**100,00**
EMPREGADO	-2,2	-3.096.002	65,8	52,3
EMPREGADO NO SETOR PRIVADO	-3,7	-3.456.975	43,1	58,4
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	-2,3	-1.779.644	35,1	30,0
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	-9,8	-1.695.782	8,0	28,6
TRABALHADOR DOMÉSTICO	-10,4	-590.162	2,6	10,0
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	-8,0	-178.183	1,0	3,0
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	-11,7	-406.881	1,6	6,9
EMPREGADO NO SETOR PÚBLICO	2,2	972.414	20,0	-16,4
COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	-3,8	-178.316	2,2	3,0
SEM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA	3,5	164.366	2,2	-2,8
ESTATUTÁRIO E MILITAR	2,9	981.504	15,7	-16,6
EMPREGADOR	-5,7	-1.529.282	12,3	25,8
COM CNPJ	-6,2	-1.478.711	11,0	25,0
SEM CNPJ	-2,1	-60.510	1,4	1,0
CONTA PRÓPRIA	-2,9	-1.231.431	19,7	20,8
COM CNPJ	0,9	154.030	7,6	-2,6
SEM CNPJ	-5,3	-1.381.728	12,1	23,3

Fonte: PNADc/IBGE

Entretanto, dentro do segmento formal, três, entre as sete categorias que o compõe, apresentaram ganhos expressivos, o que compensou parcialmente a perda no segmento como um todo. Tais categorias foram estatutários e empregados sem carteira no setor público (R$ 981 milhões e R$ 164 milhões, respectivamente) e profissionais autônomos com CNPJ (R$ 154 milhões). Já os empregados com carteira assinada, principal categoria formal no setor privado, sofreram a maior perda de rendimentos, representando, isoladamente, cerca de 30% do total, o que mostra uma contribuição significativa do segmento formal para a queda na demanda por bens e serviços.

Em termos do número de postos de trabalho, o segmento informal respondeu por 78% da redução ocorrida nos dois primeiros meses da pandemia, enquanto o segmento formal decaiu em 22%. Também, nesse caso, é preciso ressalvar que a menor perda para o segmento formal está relacionada às categorias do setor público, que ampliaram seu contingente ocupado. Para os empregados com carteira assinada no setor privado, a eliminação de vagas também foi expressiva, representando isoladamente 31,7% do total.

Com base nesse cenário da conjuntura do trabalho após dois meses do advento da pandemia, pode-se ter uma ideia do alcance das medidas compensatórias adotadas pelo governo.

Atuação governamental

As iniciativas governamentais de combate aos efeitos da pandemia sobre a economia e o mundo do trabalho no Brasil, de modo geral, seguiu a linha adotada na maioria dos países, contemplando três vertentes: destinação de renda social a pessoas que perderam emprego ou que possuem renda familiar insuficiente (Auxílio Emergencial); subsídios ao pagamento da folha salarial das empresas para conter demissões e; crédito bancário a micros, pequenas e médias empresas, além de empreendedores individuais, com juros favorecidos, para suprir temporariamente a insuficiência de receita. Considerando esse leque de ações, é possível dizer que o governo brasileiro estaria cumprindo a sua parte, à semelhança dos países desenvolvidos, levando em conta as particularidades da realidade social e econômica do país.

Entretanto, as dificuldades operacionais enfrentadas na implementação das medidas acusam o despreparo do governo no gerenciamento das ações, desde a falta de informações confiáveis para concessão do Auxílio Emergencial, até exigências para concessão de subsídios a empresas e empreendedores incompatíveis com a situação adversa da conjuntura. Tais dificuldades desviam ou reduzem os efeitos esperados com a aplicação das medidas e exigem sua rápida avaliação para proceder a ajustes de forma tempestiva.

Apoio aos trabalhadores - Auxílio Emergencial

O público alvo do Programa é bastante amplo. Pelos critérios de habilitação, destina-se a membros desempregados pertencentes a famílias de baixa renda, cujo principal critério é estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Além disso, contempla trabalhadores que estão ocupados como autônomos formais ou informais, sendo que estes últimos devem estar inscritos no Cadastro Único. Por sua amplitude, o Programa se assemelha ao formato de uma renda social, sem um foco específico no mercado de trabalho, uma vez que o principal critério se refere à renda familiar.

Um acompanhamento adequado do Programa poderia ser feito com base na PNADc, a partir de um recorte da massa salarial das famílias de renda compatível com os critérios do Programa, a fim de dimensionar o número de desempregados e trabalhadores autônomos nesse contingente e avaliar o impacto da concessão do benefício na reposição das rendas do trabalho que foram perdidas em razão da pandemia. Poderia-se, com isso, obter uma avaliação se as dimensões do Programa estão adequadas ao público alvo. Entretanto, o procedimento depende de tabulações especiais não disponíveis no momento.

Por outro lado, pode-se ter uma estimativa, bastante grosso modo, da representatividade do benefício no poder de compra dos trabalhadores de modo geral, para uma avaliação preliminar. Segundo o último balanço divulgado pela Caixa Econômica Federal, em 02 de junho de 2020, o Programa já repassou à população um total de R$ 76,6 bilhões, beneficiando cerca de 59 milhões de pessoas, desde o início de abril de 2020 até 1º de junho de

2020. Comparando-se esse valor repassado com a massa salarial estimada pela PNADc de R$ 211,4 bilhões para todos os trabalhadores ocupados no trimestre encerrado em fevereiro de 2020, período imediatamente anterior à pandemia, verifica-se que o valor agregado do benefício no período subsequente da pandemia representou um acréscimo de nada menos que 36,2% à massa de todos os rendimentos provenientes do trabalho no país. Retirando da massa total de rendimentos o valor correspondente às categorias que claramente não se enquadram nos critérios do benefício, tais como empregados do setor público, empregadores formais e trabalhadores com carteira assinada, chega-se a uma massa de R$ 68,5 bilhões, referentes aos ganhos de empregados domésticos, empregados sem carteira, autônomos formais e informais e empregadores informais. Comparando-se com o valor repassado, constata-se que ele representou 111,8% de toda a massa de rendimentos proveniente do trabalho dessas categorias. Se compararmos o valor repassado com o montante referente apenas à redução verificada na massa de rendimentos das categorias prejudicadas no período, aproximadamente R$ 7,0 bilhões, pode se concluir que o repasse foi 11 vezes maior que o valor necessário à reposição da perda.

O valor agregado do benefício no período subsequente da pandemia representou um acréscimo de nada menos que 36,2% à massa de todos os rendimentos provenientes do trabalho no país

Considerando apenas os beneficiários inscritos como trabalhados autônomos formais e demais trabalhadores informais, a Caixa Econômica informou que somente para esse segmento foi destinado, até 02 de junho de 2020, um total de R$ 32,3 bilhões. Buscando a correspondência, ainda que grosso modo, com as categorias de trabalhador, envolvendo empreendedores individuais, formais e informais, além de empregados sem carteira assinada, estimados pela PNADc no trimestre encerrado em fevereiro de 2020, chega-se a uma massa salarial de R$ 59,8 bilhões. Nesse caso, o valor repassado pelo Programa representou 54% de toda a massa de rendimentos auferida por essas categorias. Porém, o valor correspondente apenas à redução dessa massa de rendimentos nos dois primeiros meses da pandemia foi de apenas R$ 3 bilhões. Com isso, verifica-se que o Programa não apenas repôs a renda do trabalho perdida pelas categorias em questão, mas repassou um valor dez vezes maior que o valor a ser reposto.

Esses dados são bastante preliminares e certamente desprovidos de precisão, uma vez que não procedem a uma seleção acurada dos destinatários, conforme os critérios do Programa, o que dependeria de tabulações especiais ainda não realizadas. Entretanto, tais comparações chamam a atenção pela elevada proporção em relação aos rendimentos já auferidos pelos trabalhadores.

Tal avaliação nesse momento é fundamental, uma vez que está em discussão justamente a continuidade do Programa após o pagamento da terceira parcela do benefício e também a possível redefinição do valor do benefício.

Apoio a empresas e empreendedores individuais

Crédito

Há uma quantidade bastante expressiva de linhas de crédito criadas para dar suporte às empresas na conjuntura da pandemia, lideradas pelos bancos oficiais — Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Banco do Nordeste e da Amazônia —, mas também conta com iniciativas de grandes bancos privados e pequenas financeiras, com oferta de crédito para diversas finalidades. Entretanto, os principais destinatários, micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, em sua grande maioria não estão conseguindo acesso ao crédito, em razão das exigências de garantias, as quais se mostram praticamente impossíveis na conjuntura da pandemia.

Os principais destinatários (dos programas de crédito), micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, em sua grande maioria não estão conseguindo acesso ao crédito, em razão das exigências de garantias, as quais se mostram praticamente impossíveis na conjuntura da pandemia.

A solução seria a criação de um fundo de aval disponibilizado pelo governo, que fizesse o papel de garantidor das operações, medida que só recentemente foi editada, por meio da MP 975/2020 (DOU 02/06/2020). O governo já reconheceu a necessidade de flexibilizar ao máximo o acesso ao crédito para o segmento prioritário e tenta fazer com que a rede bancária possa ser eficaz em sua concessão. Nesse momento, o que se pode perceber é que a oferta de crédito está aquecida, dada a grande disponibilidade de recursos existentes no sistema bancário, cujos custos estão cada vez mais baixos, mas a avaliação de risco do crédito, aliada à própria incerteza dos empregadores, está impedindo que se dê vazão às operações.

Preservação do emprego – Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda-BEM

O Programa destina-se a conceder crédito para auxílio à folha de pagamento das empresas formais, em troca da não demissão de seus funcionários, beneficiando aqueles empregados com carteira assinada. Segundo o Ministério da Economia, até 26/05/2020, aderiram ao Programa um total de 1,2 milhões de empresas, as quais se comprometeram a preservar 8,2 milhões de trabalhadores formais. O valor previsto para ser desembolsado soma 14,2 bilhões.

Comparando-se, grosso modo, com os dados da PNADc, verifica-se que o total de empresas participantes do Programa representa 33,3% do total de empregadores formais estimados pela pesquisa no trimestre encerrado em fevereiro/2020, período imediatamente anterior à pandemia. O número de empregos a serem preservados com a adesão ao Programa representa 24,4% do total de empregados formais estimados pela pesquisa no mesmo período.

Entretanto, avalia-se que a maioria de micro e pequena empresas têm dificuldade de aderir ao Programa por dois motivos: a exigência de preservação dos empregos por período igual aos meses de financiamento da folha de pagamento; as incertezas quanto ao futuro próximo em relação à sobrevivência do negócio, o que vem gerando resistência à assunção de dívidas.

Verifica-se, por outro lado, que a implementação do Programa não impediu que o número de empregadores formais sofresse uma queda de 210 mil no período de fevereiro a abril e que o número de empregados com carteira assinada sofresse forte queda de 1,4 milhões de postos de trabalho. Pode ser que a disseminação do Programa tenha ocorrido em período posterior ao mês de abril e que seu impacto seja efetivo a partir do mês de maio de 2020. Considerando sua importância para a conjuntura, o Programa deve ser aperfeiçoado e ampliado, com mediadas de flexibilização do acesso ao crédito e retirada da exigência e manutenção dos empregos após o período de financiamento da folha de salário.

Considerações finais

A análise dos indicadores do mercado de trabalho durante os dois primeiros meses da pandemia indica, primeiro, que as categorias informais foram as que mais sofreram perdas tanto em postos de trabalho quanto em rendas provenientes do trabalho. Porém, os segmentos formais no setor privado também apresentaram reduções expressivas e, embora possuam acesso a seguro-desemprego, a renda reposta pelo benefício é temporária e não se iguala ao valor do salário perdido.

O empreendedorismo individual e formal (MEI) surpreendeu com a ampliação do seu contingente durante os dois primeiros meses da pandemia, o que parece antecipar uma tendência que deverá permanecer após a crise, em razão da tendência à uma menor geração de empregos no cenário futuro, indicando também que os negócios baseados em soluções digitais, bastante demandados durante a crise, deverão liderar a criação de novos postos de trabalho, por meio do empreendedorismo. A estabilidade dos servidores públicos se mostrou importante fator de manutenção de parcela expressiva da massa salarial, contribuindo para preservar a demanda de bens e serviços.

A persistência da pandemia, em razão da rigidez da curva de contaminação que permanece em alta na maioria dos estados e regiões do país, indica o prolongamento da crise e projeta a necessidade do aperfeiçoamento na concepção e implementação das ações de combate aos efeitos das medidas sanitárias, tendo em vista lograr melhores resultados em termos de custo-benefício para o processo de manutenção e retomada da atividade econômica.

Ao que tudo indica, a despeito da pressão empresarial para maior flexibilização ou liberação do isolamento social, medidas restritivas deverão ser impostas em novos períodos, dada a disseminação da doença nas comunidades de mais baixa renda, onde a velocidade de contaminação deverá ser maior, afetando ainda mais os segmentos mais vulneráveis da população.

O aperfeiçoamento das ações de preservação do emprego e da renda nesse cenário deve ser bem avaliado. O Auxílio Emergencial, como antes analisado, pode estar levando a um

gasto excessivo no provimento de reposição da renda, cujos valores estão bem acima da redução ocorrida na massa de rendimentos do trabalho, especialmente se consideradas apenas as categorias mais vulneráveis do mercado. Direcionar os gastos com mais foco, restringindo, por exemplo, aos beneficiários do Bolsa Família, comprovadamente de baixa renda, por meio da complementação do benefício já concedido, pode ser uma estratégia de meio-termo para o enfrentamento dos próximos meses.

Direcionar os gastos com mais foco, restringindo, por exemplo, aos beneficiários do Bolsa Família, comprovadamente de baixa renda, por meio da complementação do benefício já concedido, pode ser uma estratégia de meio-termo para o enfrentamento dos próximos meses.

Por seu turno, os programas de apoio a micro e pequenas empresas e empreendedores individuais devem ser aperfeiçoados e ampliados ao máximo, pois se referem à manutenção do setor produtivo, que não deve sofrer reduções drásticas, hipótese em que se cria um ciclo vicioso de desemprego, ampliando cada vez mais a necessidade de gastos com reposição de renda. A tendência nesse ciclo é a de manter a demanda de bens e serviços por meio de benefícios, descuidando-se da capacidade produtiva para suprir essa demanda, dada a inadimplência dos empregadores.

Considerando o desafio de enfrentar o duplo choque de demanda e oferta na economia, a avaliação preliminar das ações de governo até o momento leva a crer que o socorro pelo lado da demanda tem sido não só mais rápido e efetivo, mas provavelmente também acima do necessário, dadas as dificuldades de se operar com foco nos segmentos mais atingidos pela crise. O Auxílio Emergencial vem atuando como benefício de renda social para a população, de forma ampla.

Já pelo lado da oferta de bens e serviços por parte de empresas e empreendedores, o apoio ainda não tem sido efetivo e pode provocar um desequilíbrio que irá dificultar ainda mais a retomada da atividade produtiva, pelo elevado número de empresas que podem ser prejudicadas. Além disso, a demora no socorro efetivo às empresas tende a aumentar a pressão dos empregadores pela abertura econômica, como reação pela sobrevivência.

Referências

Fundação Instituto de Pesquisas Econômica. Informações Fipe, nº 476, mai. 2020. Diisponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif476.pdf.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua-PNADc, diversos trimestres. Disponível em: https://bit.ly/31lEKfh

MÁXIMO, Wellton. Caixa pagou R$ 76,6 bilhões em auxílio emergencial. Agência Brasil, Brasília, 29 de mai. de 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/caixa-pagou-r-766-bilhoes-em-auxilio-emergencial

OIT. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 2ª ed, abr. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3fWiUTG

OIT. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 3ª ed, abr. 2020. Disponível em: https://bit.ly/2CBdAXx

OIT. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 4ª ed, abr. 2020. Disponível em: https://bit.ly/2YFhUxP

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 08 de junho de 2020.

NEGÓCIOS DE IMPACTO EM TEMPOS DE COVID-19: O PAPEL DO ESTADO

Por Lucas Ramalho Maciel

NEGÓCIOS DE IMPACTO são empreendimentos extraordinários, que geram lucro ao mesmo tempo em que contribuem para resolver problemas sociais e ambientais. Embora o Brasil tenha entrado tardiamente nessa área, em pouco tempo conseguiu se transformar em uma referência positiva no setor. Uma das razões é o envolvimento do Estado a partir da criação da Estratégia Nacional pelos Investimentos de Impacto (ENIMPACTO), cuja governança é realizada por um comitê formado por órgãos públicos e por atores da sociedade civil.

Apesar das limitações de orçamento e instrumentos, a ENIMPACTO tem conseguido mobilizar o ecossistema e envolver o poder público nessa agenda, mostrando que arranjos inovadores de governança podem ser decisivos no alcance de resultados de políticas públicas. Com a pandemia de Covid-19, o governo é pressionado a dar respostas à altura dos desafios. Algumas iniciativas estão sendo implementadas, mas precisaríamos de mais e melhores políticas públicas para diminuir a quantidade de negócios de impacto que não sobreviverão à crise. O que ocorre no comitê da ENIMPACTO é apenas o reflexo, em menor dimensão, daquilo que ocorre no governo como um todo.

Antes de problematizar o papel do Estado, é necessário demonstrar a importância do tema. Um dos exemplos mais emblemáticos de negócio de impacto é a Moradigna, uma empresa que reforma barracos na favela por meio de um modelo de negócio altamente inovador, acessível à população da base da pirâmide. Outro exemplo é a Aravind, uma empresa indiana que realiza cirurgias de catarata à baixíssimo custo para populações pobres por meio de um modelo de negócio com subsídios cruzados. Em todo o mundo, crescem iniciativas dessa natureza, lideradas por pessoas que perceberam que os problemas sociais e ambientais tornaram-se muito complexos para serem resolvidos apenas com

recursos de governos e da filantropia. São iniciativas que se somam aos investimentos públicos na construção de um mundo menos desigual e mais sustentável.

Os negócios de impacto se articulam com as iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) de promoção do desenvolvimento sustentável. Um dos grandes avanços da Agenda 2030 em relação à agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi reconhecer a importância e o papel da iniciativa privada para o alcance de suas metas. Se antes o foco estava nas iniciativas de governos, agora há o nítido reconhecimento da importância da iniciativa privada, e os negócios de impacto são uma forma promissora de engajar o setor privado na resolução dos problemas sociais e ambientais que acometem a humanidade.

Até o último mapeamento, realizado pela Pipe Social em 2019, o Brasil contava com pouco mais de mil negócios de impacto. Ainda não sabemos com exatidão os reais efeitos que a crise irá causar na vida das pessoas e dos setores econômicos, mas uma coisa é certa: os tempos pela frente serão muito duros. O vírus pode fazer com que o PIB brasileiro retraia até 7% em 2020. O desemprego pode chegar a 23%, o dobro de antes da pandemia. A crise tende a afetar de forma muito negativa as atividades dos negócios de impacto no Brasil.

Com a pandemia de Covid-19, o governo é pressionado a dar respostas à altura dos desafios. Algumas iniciativas estão sendo implementadas, mas precisaríamos de mais e melhores políticas públicas para diminuir a quantidade de negócios de impacto que não sobreviverão à crise

Um estudo conduzido pelo Sistema B com mais de 500 empreendimentos de impacto na América Latina concluiu que metade dos negócios de impacto em operação podem encerrar suas atividades, caso nenhuma medida saneadora seja realizada nos próximos 30 a 60 dias. Além disso, os efeitos negativos em todo o ecossistema colocam em risco ações para os próximos dez anos e, por consequência, o compromisso do país com a Agenda 2030 da ONU. É urgente e necessário que o Estado assuma medidas concretas de ampliação de acesso a programas sociais, da proteção ao emprego, apoio às empresas e do aumento da capacidade de atendimento do sistema de saúde.

A ENIMPACTO, uma articulação de 18 órgãos públicos e dez entidades da sociedade civil e da iniciativa privada, possui o objetivo de promover ações de fomento ao setor de investimento e de empreendedorismo de impacto. Em razão da pandemia, quatro medidas foram acionadas para minimizar os efeitos negativos da crise. A primeira foi a realização de edital para conceder prêmios em dinheiro a iniciativas inovadoras – uma forma de injetar recursos em um momento crítico da economia. A segunda é a apresentação de empresas inovadoras para bancas de governo, uma tentativa de dar escala e tração a

modelos de negócios que podem auxiliar o Estado, tais como fabricação de respiradores mais econômicos, identificação e diagnóstico da doença, plataformas de apoio a populações carentes etc. A terceira foi a criação de linhas de crédito com taxas de juros mais acessíveis, uma tentativa de oferecer recursos em um momento de retração econômica. Por fim, a estruturação de um Fundo de Impacto com recursos de bancos públicos, uma iniciativa que poderá alavancar os recursos disponibilizados ao setor.

A despeito dos esforços, a avaliação é que as medidas ainda são insuficientes. Os recursos estão abaixo do necessário e o acesso ao crédito não será possível para uma parcela significativa do setor, que não possui histórico de crédito, formalização e condições de garantia. Os editais públicos, bem como a apresentação para bancas de governo, embora constituam iniciativas importantes, não são uma resposta à altura do problema, que demanda ações mais amplas e estruturantes. A criação do fundo de impacto, que poderia ser uma das ações estruturantes, carece de recursos mais robustos e dificilmente conseguirá operacionalizar antes de 2021.

Apesar das dificuldades e insuficiências, é impossível imaginar a redução dos malefícios da crise sem o Estado. O poder público cumpre um papel central, sem o qual, infelizmente, será impossível sair da crise atual. O caso do Sistema Único de Saúde (SUS) é emblemático. No atual contexto, institucionalizar o compromisso com um sistema único e universal de saúde é a medida mais concreta do Estado no desenho e implementação de políticas estruturais para mais qualidade de vida para seu povo.

A estrutura de governança da ENIMPACTO, até o momento, não tem sido suficiente para mobilizar respostas efetivas que permitam aos negócios de impacto atravessarem a crise. O problema parece estar mais relacionado às diretrizes do governo do que à estrutura do comitê, um arranjo híbrido e inovador que envolve o Poder Legislativo, sociedade civil, setor privado, entidades filantrópicas e o próprio Poder Executivo, representado por vários órgãos. Precisamos avançar mais, com engajamento mais efetivo dos diversos entes públicos na busca de soluções inovadoras e escaláveis para o enfrentamento da crise.

Um ecossistema de impacto precisa de um ambiente institucional habilitado a dar sobrevida ao setor, com instrumentos, instituições e políticas públicas capazes de conferir o apoio necessário em momentos de calamidade. Seriam necessários créditos mais baratos e mais amplos; programas de proteção ao emprego mais eficientes; mobilização, fortalecimento e parceria com organizações e entidades sociais e assistenciais; comunicação mais eficiente; renda mínima universal em escala e valor adequado; entre tantas outras ações. Precisamos de respostas emergenciais, mas também para o período de retomada pós-crise, pois, certamente, sairemos dessa crise um país ainda mais desigual. Poder público e setor privado, via negócios de impacto, podem, juntos, responder à altura aos desafios de hoje e o que estão por vir.

Referências

BRASIL. Decreto nº 9.977, de 19 de ago. de 2019. Institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto.

GOEKING, Weruska. Coronavírus pode fazer PIB do Brasil encolher até 7,7% em 2020. Valor Investe, São Paulo, 26 de mar. de 2020. Disponível em: https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/03/26/coronavirus-pode-fazer-pib-do--brasil-encolher-ate-77percent-em-2020.ghtml

PIB pode cair 7% e desemprego chegar a 23,8%, diz estudo do Ibre/FGV. CNN Brasil, São Paulo, 13 de abr. de 2020. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/04/13/economia-pode-encolher-ate-7-em-2020-por-coronavirus-diz--estudo-do-ibre-fgv

PIPE.SOCIAL. Mapa de Negócios de Impacto Social+Ambiental, 2019. Disponível em: https://www.pipe.social/produtos/mapa2019

SISTEMA B. Estudo de mercado: Como o COVID-19 afeta empresas da América Latina?, abr. 2020. Disponível em: https://sistemab.org/estudo-de-mercado-como-o-covid--19-afeta-empresas-da-america-latina/

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 07 de maio de 2020.

PARTE 2

Gênero, trabalhadoras e violência doméstica

A GUERRA TEM ROSTO DE MULHER: TRABALHADORAS DA SAÚDE NO ENFRENTAMENTO À COVID-19

Por Elizabeth Sousa Cagliari Hernandes e Luciana Vieira

A PANDEMIA POR Covid-19 impõe, na área da saúde, a necessidade de ações simultâneas de atendimento emergencial, planejamento e pesquisa e, ainda, um olhar atento às questões de gênero.

Dentre os efeitos imediatos da pandemia, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) destaca a acentuação das desigualdades de gênero e a piora da qualidade de vida das mulheres. Além disso, mostra a predominância do sexo feminino na força de trabalho da saúde e, por conseguinte, na linha de frente do combate à Covid-19. Em nível global, cerca de 70% das equipes de trabalho em saúde e serviço social são compostas por profissionais do sexo feminino, incluindo, além de médicas, enfermeiras, parteiras e trabalhadoras de saúde da comunidade [1].

O Brasil segue o padrão mundial. Estimativas do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), com base em dados do IBGE, indicam que mulheres representam 65% dos mais de seis milhões de profissionais atuantes no setor público e privado de saúde, em todos os níveis de complexidade da assistência. Em algumas carreiras como Fonoaudiologia, Nutrição e Serviço Social elas ultrapassam 90% dos profissionais e em outras como Enfermagem e Psicologia representam mais de 80% [2]. Estima-se,

[1] UNFPA Brasil. COVID 19: Um olhar para gênero, mar. 2020. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Covid19_olhar_genero.pdf.
[2] CONASEMS. Protagonismo feminino na saúde: mulheres são a maioria nos serviços e na gestão do SUS, 06 de mar. 2020. Disponível em: https://www.conasems.org.br/o-protagonismo-feminino-na-saude-mulheres-sao-a--maioria-nos-servicos-e-na-gestao-do-sus/

ainda, que 69,2% das pessoas trabalhando na administração direta da área da saúde, a gestão federal do SUS, são mulheres [3].

Esse artigo apresenta dados bibliográficos e quantitativos acerca da força de trabalho feminina na área da saúde no Brasil, a partir da mais recente base de dados desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), para o "Atlas do Estado Brasileiro"[4], bem como analisa algumas das dificuldades específicas enfrentadas por essas trabalhadoras no contexto da pandemia. As ações dessas mulheres tanto afetam quanto são afetadas pelas dinâmicas de enfrentamento à Covid-19 no país, e são fortemente influenciadas por determinantes de gênero.

No presente contexto de calamidade pública, uma análise superficial poderia levar à conclusão, equivocada, de que as diferenças de gênero entre os componentes das equipes de saúde voltadas ao enfrentamento da pandemia não seriam relevantes. Entretanto, relações de gênero não comportam simplificações, como destaca a análise de Barata (2009) [5]:

As relações de gênero atravessam todas as dimensões da vida social, possuem dinâmica própria independente de outros processos sociais e são marcadas pelo antagonismo na relação de dominação das mulheres pelos homens. A idealização do papel do trabalho remunerado, como elemento de fortalecimento da identidade e da liberdade feminina, desaparece face à constatação da pouca ou nenhuma qualificação da maioria dos postos de trabalho ocupados pelas mulheres, dos salários inferiores para as mesmas funções e da dupla jornada, representada pelo trabalho doméstico ou pelas tarefas de cuidado destinado a membros da família das quais invariavelmente são as mulheres que se ocupam. (BARATA, 2009, p. 77).

Feminização da força de trabalho na área da saúde no Brasil

A literatura sobre a força de trabalho na saúde aponta para a ocorrência do fenômeno da feminização em todos os postos envolvidos na produção do cuidado aos indivíduos. Por "feminização" entende-se tanto o aumento do peso relativo do sexo feminino na composição de uma profissão ou ocupação (aspecto quantitativo), quanto a transformação qualitativa do valor social dessas ocupações, no sentido de que, à medida em que aumenta a presença feminina, a ocupação passa a ser considerada menos qualificada e as remunerações e o prestígio social da profissão decrescem [6].

---

[3] HERNANDES, Elizabeth; BOSCO, Zaira Farias; RIBEIRO, Maircon Batista. Perfil socioeconômico e epidemiológico dos trabalhadores do Ministério da Saúde do Brasil. In: Comun. ciênc. Saúde; 28(3-4): 303-312, jul. 2017. Disponível em https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-972678

[4] Esta base de dados desenvolvida pelo IPEA aborda a força de trabalho na área da saúde a partir dos vínculos de trabalho e pessoas (CPFs) extraídos da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (RAIS/ME), na versão aprimorada pelo Atlas do Estado Brasileiro. Foi explorada anteriormente, com foco na distribuição regional dos profissionais de saúde, na Nota Técnica DIEST/IPEA nº 30, de abril de 2020.

[5] BARATA, Rita Barradas. Relações de gênero e saúde: desigualdade ou discriminação? In: Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. Temas em Saúde collection, pp. 73-94. Disponível em: https://bit.ly/2VkpNq6

[6] YANOULLAS, Silvia. Feminização ou Feminilização: apontamentos em torno de uma categoria. In: Temporalis, Brasília, ano 11, n.22, p.271-292, 2011. Disponível em: http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1368

No Brasil, há 14 profissões regulamentadas para atuação na área da saúde: Serviço Social, Biologia, Biomedicina, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia e Técnicos em Radiologia. Todos os profissionais dessas formações foram convocados à participação em ações estratégicas de combate à Covid-19, por meio da Portaria 639/2020, do Ministério da Saúde, que estabelece critérios de seleção e solicita a mediação dos respectivos conselhos profissionais.

Em que pese a crescente importância da literatura sobre feminização do trabalho em saúde, nenhum dos conselhos profissionais federais, à exceção do Conselho Federal de Medicina (CFM) [10], possibilita o acesso público online a dados sobre o quantitativo de profissionais segundo sexo, o que denota que essa variável não é considerada relevante no que tange à comunicação desses órgãos com a sociedade.

Além dessas profissões organizadas em conselhos de classe, o funcionamento das unidades de saúde requer o trabalho de outros profissionais que executam tarefas essenciais, tais como recepcionistas, atendentes e profissionais de limpeza. Para essas ocupações, inexistem dados sistematizados que permitam aferir objetivamente as condições de trabalho e os vieses de gênero das áreas de apoio ao funcionamento das unidades de saúde. Pesquisas realizadas no Brasil [7, 8, 9, 3] abordam majoritariamente as profissões de nível superior e, ao mesmo tempo, demonstram a escassez de trabalhos que abranjam todas as demais ocupações envolvidas na produção de cuidado e no enfrentamento das emergências sanitárias. Observações não-estruturadas e a própria natureza dessas atividades, porém, permitem assumir que essas funções de apoio sejam exercidas, majoritariamente, por mulheres.

Utilizando a base de dados do IPEA [4], que permite a desagregação dos dados por sexo, é possível ter uma visão da feminização da força de trabalho na saúde, abrangendo as principais categorias diretamente envolvidas em ações de atendimento de saúde da população, incluindo médicos, profissionais de enfermagem (enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem) e agentes comunitários de saúde.

Considerando essas categorias, a força de trabalho feminina corresponde a 78,9% da força de trabalho total na área de saúde. A tabela 1 mostra os percentuais e os números absolutos de vínculos de trabalho, segundo sexo, para essas categorias profissionais.

---

[7] BORGES, Tábata Milena Balestro; DETONI, Priscila Pavan. Trajetórias de feminização no trabalho hospitalar. In: Cad. psicol. soc. trab. São Paulo, v. 20, n. 2, p. 143-157, dez. 2017. Disponível em: Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-37172017000200004&lng=pt&nrm=iso

[8] MATOS, Izabella Barison; TOASSI, Ramona Fernanda Cariotti; OLIVEIRA, Maria Conceição. Ocupações de saúde e o processo de feminização. In: Athenea Digital 13(2), 239-244, jul. 2013. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/118035/000894801.pdf?sequence=1

[9] WERMELINGER, Monica; et al. A Feminilização do Mercado de Trabalho em Saúde no Brasil. In: Divulgação em Saúde para Debate, n. 45, p. 54-70, mai. 2010. Rio de Janeiro, Cebes. Disponível em: http://capacidadeshumanas.org/trajetoriainstitucionaldosus/wp-content/uploads/2017/11/Afeminilizacaodomercadodetrabalho_Wermelinger.pdf

[10] CFM – Conselho Federal de Medicina. Disponível em: http://portal.cfm.org.br/

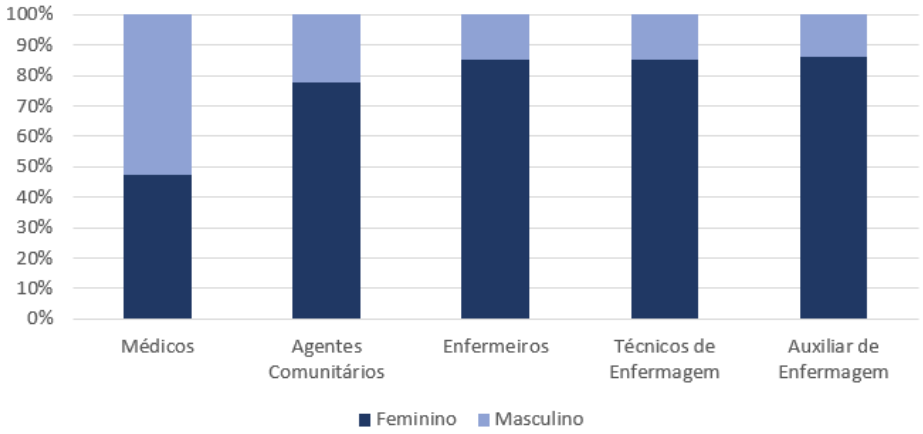
TABELA 1 – PROFISSIONAIS DE SAÚDE DAS CATEGORIAS DE MEDICINA, ENFERMAGEM E ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE SEGUNDO SEXO, NO BRASIL

Profissão	Feminino		Masculino		Total Geral	
	N	%	n	%	n	%
Médicos	128.167	47,5%	141.743	52,5%	269.910	100,0%
Agentes Comunitários	212.546	77,8%	60.808	22,2%	273.354	100,0%
Enfermeiros	294.241	85,2%	51.026	14,8%	345.267	100,0%
Técnicos de Enfermagem	613.856	85,3%	106.189	14,7%	720.045	100,0%
Auxiliar de Enfermagem	236.985	85,9%	38.761	14,1%	275.746	100,0%
Total	**1.485.795**	**78,9%**	**398.527**	**21,1%**	**1.884.322**	**100,0%**

Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2020). Atlas do Estado Brasileiro.

Já a figura a seguir, apresenta uma visualização gráfica desses dados, permitindo uma rápida comparação da distribuição segundo sexo desses profissionais de saúde.

FIGURA 1 – PROFISSIONAIS DE SAÚDE DAS CATEGORIAS DE MEDICINA, ENFERMAGEM E ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE, SEGUNDO SEXO, NO BRASIL



Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2020). Atlas do Estado Brasileiro.

Há uma predominância de mulheres em todas as categorias, à exceção do grupo "médicos", onde as mulheres representam pouco menos da metade (47,5%). Mulheres são maioria absoluta nas profissões/ocupações diretamente vinculadas ao cuidado dos indivíduos, atuando como enfermeiras, técnicas de enfermagem, auxiliares de enfermagem e, ainda, como agentes comunitárias. Estes últimos são postos de menor remuneração e valorização social, quando comparados com os de Medicina.

Ainda assim, é importante notar que, mesmo dentro da categoria "médicos", há diferenças importantes entre homens e mulheres em termos de salário e acesso a posições de liderança.

Mainardi et al. (2020) analisaram a diferença de remuneração entre homens e mulheres na profissão médica no Brasil e encontraram que, enquanto 80% das mulheres estão nas três faixas de renda mais baixas, 51% dos homens estão nas três faixas de maiores rendimentos. Além disso, na disputa por maiores rendimentos, uma médica tem quatro vezes menos chances de êxito em relação a um colega homem. A chance de um médico estar entre os mais bem remunerados da profissão é de 17,1%; para as médicas, essa probabilidade cai para 4,1%. Mesmo ajustando os dados para considerar jornadas de trabalho menores, que poderiam influenciar a renda das mulheres, ao comparar salários de profissionais com características de trabalho similares, a diferença salarial entre homens e mulheres não desapareceu. A maior presença das mulheres em especialidades que costumam ser mais mal remuneradas – como pediatria, ginecologia e clínica geral – também não foi capaz de explicar as diferenças de renda. Os autores concluíram que "a desigualdade entre os sexos persistiu mesmo após o ajuste dos dados para fatores de trabalho como carga horária, número de plantões, trabalho em consultório, tempo de prática e especialização" e asseveraram: "as razões específicas por trás da desigualdade de renda entre homens e mulheres [na profissão médica] no Brasil permaneceram indeterminadas e podem ser baseadas exclusivamente em discriminação de gênero" [11].

As médicas também estão sub-representadas nas posições de liderança. Por exemplo, tanto no CFM quanto na Associação Médica Brasileira (AMB), a presidência e todas as vice-presidências são ocupadas por homens. Na nova Diretoria da Academia Nacional de Medicina (ANM), recém-empossada, todos os quinze integrantes são homens [12]. A maior quantidade de mulheres – que hoje já são maioria nas faculdades de Medicina – não se traduziu em mais mulheres ocupando espaços de decisão dentro da profissão médica.

Riscos às profissionais de saúde na linha de frente do combate à Covid-19

Sendo a imensa maioria dos profissionais de saúde, as mulheres estão na linha de frente do combate à Covid-19, diretamente envolvidas nos procedimentos de cuidado aos indivíduos e, portanto, mais expostas não só a riscos aumentados de contaminação, mas, também, aos demais riscos ocupacionais. Esses incluem, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), excesso de horas trabalhadas, sofrimento psíquico, fadiga, *burnout*, estigmatização e violência física e psicológica [13], que podem ser amplificados na dinâmica das relações de gênero.

---

[11]] MAINARDI, Giulia; et al. What explains wage differences between male and female Brazilian physicians? A cross-sectional nationwide study. In: BMJ Open, vol. 9, ed. 4, mar. 2020. Disponível em: https://bmjopen.bmj.com/content/9/4/e023811.full

[12] COLLUCI, Claudia. Medicina fica mais feminina, mas ainda é desigual. Folha de São Paulo, 8 de mar. de 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/medicina-fica-mais-feminina-mas—ainda--e-desigual.shtml

[13]] OMS. Coronavirus disease (Covid-19) outbreak: rights, roles and responsibilities of health workers, including key considerations for occupational safety and health, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-rights-roles-respon-hw-Covid-19.pdf?sfvrsn=bcabd401_0

Ainda não há no Brasil dados segregados por sexo sobre contaminações e óbitos em serviço, ou mesmo sobre a incidência de outras doenças ocupacionais e absenteísmo, que permitiriam compreender o impacto da Covid-19 no conjunto dos desafios impostos pelas relações de gênero no setor da saúde. No entanto, dados preliminares da Itália e da Espanha mostram que, nesses países, a maioria dos profissionais de saúde infectados pela Covid-19 são mulheres: respectivamente, 66% e 72% [14].

Sendo a imensa maioria dos profissionais de saúde, as mulheres estão na linha de frente do combate à Covid-19, diretamente envolvidas nos procedimentos de cuidado aos indivíduos e, portanto, mais expostas não só a riscos aumentados de contaminação, mas, também, aos demais riscos ocupacionais

Destacam-se, ainda, outras dinâmicas de gênero que tornam as profissionais de saúde mais vulneráveis em comparação com seus colegas homens. Além da escassez de equipamentos de proteção individual (EPIs) – que pode afetar a todos indiscriminadamente – há mais uma desvantagem no que tange à proteção das mulheres, pois, mesmo quando há EPIs em quantidade suficiente, pode haver inadequação em termos de tamanho e formato adequados ao corpo feminino [14]. Também há os episódios de assédio – sexual ou de outras categorias – no ambiente de trabalho, que têm se multiplicado no contexto da pandemia, e tendem a afetar mais as mulheres [15]. E, por fim, a já citada diferença de remuneração também é um fator de vulnerabilidade.

Não menos importante, em face das medidas de distanciamento social adotadas para a contenção do contágio e das dinâmicas familiares no Brasil, as mulheres profissionais de saúde estão mais vulneráveis que seus colegas homens aos riscos de fadiga, *burnout* e sofrimento psíquico. Segundo dados do IBGE, as mulheres dedicam 21,3 horas por semana com afazeres domésticos e cuidado de pessoas – quase o dobro da dedicação dos homens às mesmas tarefas (10,9 horas) [16]. No entanto, ao mesmo tempo em que as mulheres estão sendo chamadas para a linha de frente do combate à Covid-19, elas perdem importantes apoios para o cuidado dos filhos, devido ao necessário fechamento de creches e escolas e à importância de evitar o contato de crianças com avós, que fazem

---

[14] ONU. Policy Brief: The impact f COVID-19 on Women, 9 de abr. 2020. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_Covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf
[15] IRC. Global Rapid Gender Analysis for COVID-19, 2020. Disponível em: https://www.care-international.org/files/files/Global_RGA_COVID_RDM_3_31_20_FINAL.pdf
[16]] IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Outras Formas de Trabalho, 2019.

parte do grupo de risco. No caso das profissionais de saúde que são "mães-solo" (segundo o IBGE 26,8% das famílias brasileiras com filhos são monoparentais femininas), essa pode ser uma situação-limite. Até o momento, não há registro da adoção de nenhuma medida de suporte para a realidade dessas mulheres.

Considerações finais: por mais mulheres decidindo os destinos das mulheres

As pesquisas e dados apresentados apontam para a necessidade de se considerar as questões de gênero, bem como o fenômeno da feminização para nortear a tomada de decisões acerca da gestão da força de trabalho na saúde e, assim, obter melhores resultados no enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

A esse respeito, as recomendações de políticas feitas por diferentes organismos internacionais parecem tão óbvias quanto difíceis de se concretizar no contexto brasileiro. Entre outras, citam-se: 1) garantir a representação igualitária das mulheres em todos as instâncias de planejamento e de tomada de decisão sobre a resposta à pandemia; 2) dar atenção às necessidades psicossociais, de proteção à saúde e de ambiente de trabalho específicas da força de trabalho feminina, incluindo acesso a EPIs em tamanhos adequados, a itens de higiene íntima próprios às mulheres e a existência de medidas claras e explícitas para prevenir e mitigar casos de violência; 3) oferecer apoio para cuidados infantis ou geriátricos às profissionais atuantes na linha de frente do combate à Covid-19; 4) coletar dados sobre os impactos diretos e indiretos da pandemia, desagregados por sexo e idade.

A pandemia da Covid-19 evidenciou dinâmicas de desigualdade que não poderão ser ignoradas. As sociedades, querendo ou não, se viram imbricadas numa realidade que pode ser definida recorrendo-se ao velho lugar comum: são, como uma corrente, tão forte quanto seu elo mais fraco

Conforme destacou a vice-secretária geral da ONU e diretora executiva da ONU Mulheres em sua última declaração [17], a pandemia pela Covid-19 é um fenômeno que vai muito além de uma situação de saúde coletiva e expõe as deficiências de acordos públicos e privados que funcionaram até hoje baseados num enorme contingente de mulheres desempenhando múltiplos papéis e recebendo baixos salários. Tais acordos deverão romper-se e implicar a necessidade de elaboração de estratégias para lidar com os impactos sanitários e econômicos da Covid-19 nas mulheres e, em especial, para as mulheres que estão participando diretamente do enfrentamento coletivo da doença. Para que essas estratégias sejam

[17] ONU Mulheres. COVID-19: Mulheres à frente e no centro, 27 de mar. 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/noticias/Covid-19-mulheres-a-frente-e-no-centro/

abrangentes e eficazes, é necessário que as próprias mulheres estejam engajadas em sua criação, sejam beneficiárias prioritárias e protagonistas na construção de soluções a longo prazo.

A pandemia da Covid-19 evidenciou dinâmicas de desigualdade que não poderão ser ignoradas. As sociedades, querendo ou não, se viram imbricadas numa realidade que pode ser definida recorrendo-se ao velho lugar comum: são, como uma corrente, tão fortes quanto seu elo mais fraco. Os rearranjos nacionais e globais pós-Covid-19 implicarão no desenho – ou no redesenho – de novas funções para o Estado, entre elas a de reduzir desigualdades. O reconhecimento da participação da força de trabalho feminina na produção da riqueza e do bem-estar social é parte integrante disso.

Por hora, a pergunta é como aumentar a presença de mulheres em posições de liderança, fator essencial para que as contribuições e necessidades próprias das mulheres sejam vistas e atendidas tanto no nível das organizações como no nível das políticas de Estado. A esperança é a de que, agora, ao contrário do que aconteceu nas duas guerras mundiais, as mulheres não permitirão que se passe um século para que sua atuação no *front* seja efetivamente registrada e valorizada.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem especialmente a Natália Massaco Koga, EPPGG em exercício no IPEA; a Felix Garcia Lopez, Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA; e a Bruno Portes Costa de Castro, pesquisador assistente do IPEA, pela extração e disponibilização dos dados; e ao estatístico Maircon Batista Ribeiro, da Consultoria em Estatística Quanti Mais, pela revisão final dos dados quantitativos do artigo.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 16 de abril de 2020.

COVID-19 E TRABALHADORAS DOMÉSTICAS

Por Juliana Macedo, Camile Mesquita, Maria Aparecida Chagas Ferreira, Cláudia Baddini e Natália Fontoura

FÁTIMA [1], 42 ANOS, residente em Feira de Santana, contraiu Covid-19 de sua patroa recém-chegada da Itália [2]. Fátima retransmitiu o vírus para os seus pais, ambos idosos [3]. Fátima não teve sintomas e seguia sendo monitorada pela Secretaria de Saúde de Feira de Santana. Lúcia [4], 63 anos, infelizmente não teve a mesma sorte. Moradora de Miguel Pereira (RJ), ela trabalhava no Leblon, onde a patroa, que também tinha estado na Itália, lhe transmitiu o vírus, sendo o primeiro caso registrado da doença no estado. Lúcia veio a falecer alguns dias depois do primeiro contato com sua patroa. Ambas contraíram o Covid-19 ainda em março de 2020 [5].

Fátima e Lúcia são trabalhadoras domésticas e fazem parte de um grupo que se tornou de alto risco no Brasil durante a pandemia da Covid-19. As condições do trabalho doméstico na sociedade brasileira refletem o histórico que moldou as nossas relações culturais, raciais, de gênero e econômicas e que reproduzem até hoje grandes desigualdades. Como consequência, há um déficit na oferta de políticas públicas e na responsabilização do setor privado no compartilhamento da garantia de cuidados, contribuindo em grande escala para a perpetuação da configuração do trabalho doméstico no país, fortemente marcado

[1] Nome fictício. Não houve divulgação do nome da vítima.
[2] Disponível em: https://glo.bo/381SayD
[3] Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prefeitura-confirma-6o-caso-de-coronavirus--em-feira-de-santana/
[4] Não houve divulgação do nome das vítimas.
[5] Este texto foi elaborado antes da tragédia que tirou a vida de Miguel Otávio da Silva, que acompanhava a mãe na casa da empregadora, durante a pandemia.

pelo componente de gênero e pela divisão sexual do trabalho. Assim, o trabalho doméstico no Brasil é composto em sua maioria por mulheres, negras, com precária cobertura de proteção social, remuneração média abaixo do salário mínimo e com jornada de trabalho exaustiva, acumulada entre casa e trabalho, com mais de uma jornada de cuidados.

Como consequência, esse grupo de trabalhadores integra aqueles mais vulneráveis e expostos a riscos de contaminação relacionados ao Covid-19.

Muitos desses milhões de vulneráveis - as trabalhadoras domésticas remuneradas - frequentam nossas casas diariamente e estão entre aqueles que vivenciam a crise atual com mais dificuldade e ainda aguardam garantias de direitos por parte do setor público e pela sociedade.

Quem são as trabalhadoras domésticas remuneradas no Brasil?

O Brasil possui 6,2 milhões de pessoas ocupadas no serviço doméstico, dessas 92% são-mulheres e 68% negras [6] o que sugere que gênero e raça jogam um papel determinante nessas relações. Essas trabalhadoras, em sua maioria mães de família, exercem atribuições diversas, como cozinhar, limpar a casa, lavar e passar roupas e/ou cuidar de crianças, idosos ou pessoas com deficiência, cumulativamente, no trabalho e em casa. Mulheres negras e moradoras da periferia que se veem pressionadas, pela necessidade de renda, a vender a sua força de trabalho para atividades exaustivas e de baixa remuneração.

O Brasil possui 6,2 milhões de pessoas ocupadas no serviço doméstico, dessas 92% são mulheres e 68% negras o que sugere que gênero e raça jogam um papel determinante nessas relações

O trabalho doméstico é fortemente marcado pela informalidade. Os dados [7] apontam que 4,4 milhões (71,4%) de trabalhadores domésticos não possuem carteira assinada, porta de entrada para diversos direitos trabalhistas, estando, portanto, excluídas de uma ampla proteção social [8]. O regime de trabalho, se mensalista ou diarista, tem importante influência no acesso à proteção social. A legislação reconhece a existência de vínculo empregatício quando a empregada doméstica trabalha na mesma casa por mais de dois dias na semana, o que leva a uma situação ainda mais precária para as diaristas. Estas representam 2,5 milhões de trabalhadoras, sendo que apenas 9,5% desse grupo apresentava contribuição à Previdência Social como autônomas ou Microempreendedoras Individuais (MEI). Isso não significa formalização completa, pois a volatilidade

---

[6] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2528.pdf
[7] Fonte: Texto para Discussão
[8] Seguro-desemprego, salário-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, idade e tempo de contribuição, auxílio-acidente de trabalho, pensão por morte, férias, 13º salário.

de renda gera inconstância nas contribuições, o que tende a ter se agravado no cenário atual, aumentando ainda mais a situação de informalidade dessas mulheres.

O nível salarial das empregadas domésticas também é bem diferenciado de acordo com o regime de trabalho e sua condição ou não de formalização [9]. Enquanto as trabalhadoras formalizadas recebiam salários mensais médios de R$ 1,2 mil, aquelas que se encontravam na informalidade recebiam somente R$ 684, sendo que as mensalistas possuem rendimento médio de R$ 956 frente ao rendimento médio de R$ 773 das diaristas.

Outro aspecto dramático observado entre essas trabalhadoras é que elas acumulam o trabalho doméstico remunerado com o não remunerado, totalizando 52 horas semanais de trabalho doméstico. São duas jornadas do mesmo trabalho, que se refletem na exaustão física e emocional. O tempo dedicado aos afazeres domésticos, quer seja para o seu domicílio, para a sua família ou para seus empregadores, leva a que pouco ou nenhum tempo reste disponível para cuidados pessoais e para lazer. São condições de trabalho que se juntam ao precário acesso a serviços de saúde e de habitação. São moradoras das periferias brasileiras em comunidades pobres, menos favorecidas e com uma limitada urbanização.

O papel do Estado e da sociedade civil no binômio pandemia-trabalhadoras domésticas

Temos acompanhado pela mídia a manutenção das atividades das trabalhadoras domésticas durante a pandemia, apesar da determinação do isolamento social para toda a população. Os empregadores, às voltas com o acúmulo de atividades relacionadas ao trabalho e os cuidados com os filhos, confrontam as trabalhadoras para que continuem exercendo suas funções. Em outros casos, exatamente por estarem em casa, os empregadores dispensam a trabalhadora, muitas vezes sem a garantia da remuneração. Essa situação tende a ser ainda mais comum no grupo das diaristas, uma vez que não há vínculo empregatício.

Diante de tal cenário, algumas instituições do poder público e da sociedade civil têm se mobilizando para reduzir o impacto da pandemia de Covid-19 sobre esse grupo de trabalhadores. O Ministério Público do Trabalho recomendou que a "pessoa que realiza trabalho doméstico seja dispensada do comparecimento ao local de trabalho, com remuneração assegurada, no período em que vigorarem as medidas de contenção da pandemia do coronavírus, excetuando-se apenas as hipóteses em que a prestação de seus serviços seja absolutamente indispensável, como no caso de pessoas cuidadoras de idosas e idosos que residam sozinhos, de pessoas que necessitem de acompanhamento permanente, bem como no caso de pessoas que prestem serviços de cuidado a pessoas dependentes de trabalhadoras e trabalhadores de atividades consideradas essenciais nesse período" [10].

Por outro lado, as organizações sindicais das trabalhadoras domésticas têm se manifestado com preocupação crescente pela situação de vulnerabilidade que essas enfrentam. Em conjunto apelam para que prevaleça o bom senso e a empatia, com acordo entre as

---

[9] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2528.pdf
[10] Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-no-4-coronavirus-1.pdf

partes, considerando a importância dessa renda para as trabalhadoras e a necessidade de isolamento pela possibilidade de contaminação, de forma que haja continuidade no pagamento dos salários [11].

Ainda, em carta manifesto, os filhos de trabalhadoras domésticas ressaltam a emergência do cumprimento da quarentena e a necessidade da dispensa remunerada das mães para que cumpram as exigências de precaução no combate à propagação contagiosa do Covid-19 [12]. Além da dispensa imediata, reivindicam ainda o adiantamento das férias em sua totalidade ou de forma parcial.

Nesse contexto, o exercício de responsabilidade social e solidariedade precisa ser vivenciado. De uma forma ou de outra, todos somos atingidos por essa grande tragédia. No entanto, é nos estratos marcados pelas desigualdades sociais que as consequências desse momento podem soar como uma sentença de morte, pelo vírus ou pela falta de recursos econômicos disponíveis para a sobrevivência.

De uma forma ou de outra, todos somos atingidos por essa grande tragédia. No entanto, é nos estratos mais precários que as consequências desse momento podem soar como uma sentença de morte, pelo vírus ou pela falta de recursos econômicos disponíveis para bancar a sobrevivência

Se temos o privilégio de ficar em casa protegidos, é necessário que possamos estender essa mesma oportunidade para as trabalhadoras domésticas, com a devida remuneração para o enfrentamento desse momento.

O que se vê é um chamado à responsabilidade para a saúde pública e a proteção das pessoas mais vulneráveis social e economicamente. O quadro de desigualdade social, que sempre esteve presente e que em situações de crises se agrava, no momento atual expõe a saúde das trabalhadoras domésticas e, por conseguinte, da comunidade a qual pertencem, além do risco de maiores dificuldades econômicas e de insegurança alimentar de suas famílias.

Papel do poder público

Do ponto de vista do poder público, as alternativas que se desenham são: o Auxílio Emergencial, Projetos de Lei e uma Medida Provisória.

---

[11] Disponível em: http://fenatrad.org.br/
[12] Disponível em: http://periferiaemmovimento.com.br/pela-vida-de-nossas-maes-o-manifesto-de-filhos-de-domesticas-sem-quarentena/

O Auxílio Emergencial significará um auxílio no valor de R$ 600,00 mensal por um período de 3 meses. Embora o valor não corresponda nem mesmo a um salário mínimo, é uma medida importante para mitigar os efeitos econômicos da pandemia da Covid-19 e garantir alguma condição aos trabalhadores informais, entre eles, mais de 4 milhões de trabalhadoras domésticas.

Têm direito aqueles com mais de 18 anos, cuja família tenha renda mensal per capita de até meio salário mínimo (R$ 522,50) ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos (R$ 3.135), desde que tenham rendimentos tributáveis, em 2018, abaixo de R$ 28.559,70 e não tenha emprego formal ativo, ou seja, contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nem seja agente público [13].

Ainda, existe a possibilidade de tramitação de Projetos de Lei específicos para garantir direitos a empregadas domésticas durante a pandemia de coronavírus (PL 931/2020 e PL 993/2020), que podem qualificar o debate sobre a temática e devem ser acompanhados de perto [14]. As propostas, além da estabilidade no emprego e do afastamento obrigatório remunerado, estabelecem um pagamento adicional a título de periculosidade e insalubridade. A proposta também retoma o desconto das contribuições previdenciárias na declaração de imposto de renda de pessoa física, desde que seja cumprido o afastamento remunerado obrigatório, que deve trazer uma série de discussões sobre sua comprovação.

Entretanto, segundo relato de pesquisa realizada entre os dias 14 e 15 de abril, a ser publicada, 23% dos empregadores de diaristas e 39% dos patrões de mensalistas afirmaram que suas funcionárias continuam trabalhando normalmente, desde o início da pandemia [15]. Por outro lado, 39% dos empregadores de diaristas e 48% dos patrões de mensalistas teriam declarado que mantiveram normalmente o pagamento das funcionárias, que cumprem o distanciamento social necessário. Chama ainda atenção que entre os empregadores da classe C, 40% informaram estarem praticando a dispensa remunerada, frente a 36% das classes A e B, ou seja, parece que a continuidade na remuneração das trabalhadoras não está associada simplesmente a condições econômicas dos empregadores nesse momento.

Ainda, entre aqueles que estão cumprindo o distanciamento social com manutenção da remuneração caberia saber quais desses estão se respaldando pela Medida Provisória 936, que possibilita a redução de jornada e suspensão do contrato de trabalho, transferindo ao Estado a cobertura dos valores, que não necessariamente serão os mesmos da remuneração anterior, uma vez que se utiliza o valor proporcional de seguro desemprego como referência [16].

---

[13] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm
[14] Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/649051-projetos-garantem-renda-de-trabalhador-domestico-durante-crise-de-coronavirus/
[15] Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52375292
[16] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm

A situação atual da pandemia vem evidenciando todas as mazelas de desigualdades do país, de classe, raça e gênero, já documentadas em inúmeras pesquisas. No caso específico das trabalhadoras domésticas, para além das medidas econômicas e trabalhistas que já estão encaminhadas (nenhuma destas formuladas especificamente para a categoria), urge a garantia do distanciamento social, ainda que as possibilidades reais de isolamento sejam carregadas de sérias limitações para as moradoras da periferia. O isolamento sem prejuízo da remuneração deve ser, portanto, a opção nesse momento, seja para aquelas empregadas com carteira assinada como para as que se encontram em situação de informalidade (mensalistas e diaristas) em nome de um sentido comum de coletividade e cidadania.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 21 de abril de 2020.

COVID-19 E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: PANDEMIA DUPLA PARA AS MULHERES

Por Carolina Pereira Tokarski e Iara Alves

A EXPERIÊNCIA DE outros países tem mostrado que em tempos de isolamento social, os casos de violência doméstica têm aumentado. Assim, para além dos riscos advindos da Covid-19, o Estado brasileiro precisa estar preparado para mais este desafio que coloca em risco a vida das mulheres.

Segundo a ONU Mulheres [1] o aumento dos riscos da violência doméstica, em contextos como o atual, acontece devido à intensificação das tensões dentro de casa, já que mulheres em relacionamentos abusivos e violentos em isolamento social ficam expostas ao seu abusador por longos períodos de tempo, o que dificulta ligações telefônicas para disque-denúncias ou para a polícia, uma vez que o abusador está sempre por perto.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em 26% dos casos em que as mulheres sofreram agressão física, o agressor era o cônjuge ou ex-cônjuge (em outros 11% dos casos era um parente e em mais 32%, uma pessoa conhecida). Olhando especificamente para os casos de violência doméstica, a Pesquisa Data-Senado de 2017 mostra que 74% das mulheres que sofreram algum tipo de violência doméstica foram agredidas por homens com quem têm ou tiveram um relacionamento [2].

Em tempos de restrição de mobilidade, as sobreviventes da violência também podem enfrentar dificuldades em se afastar do agressor devido ao estado de insegurança financeira

[1] Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf
[2] Pesquisa Data Senado Junho de 2017. https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia

agravado com a pandemia. Vizinhos e parentes podem ajudar a contatar a polícia caso suspeitem que a violência está ocorrendo.

Alguns países já registraram aumento da violência contra as mulheres. Na China [3], o primeiro país a adotar o isolamento para prevenção da Covid-19, o número de denúncias de violência doméstica dobrou durante o confinamento de janeiro a março - comparado com o mesmo período de 2019. Na França [4], em uma semana de restrições, abusos domésticos reportados à polícia subiram 36% em Paris e 32% no resto do país, incluindo dois casos de feminicídio.

Na China, o primeiro país a adotar o isolamento para prevenção da Covid-19, o número de denúncias de violência doméstica dobrou durante o confinamento de janeiro a março - comparado com o mesmo período de 2019. Na França, em uma semana de restrições, abusos domésticos reportados à polícia subiram 36% em Paris e 32% no resto do país

Todos os Estados devem direcionar esforços para conter a ameaça da Covid-19, mas não se pode esquecer as mulheres e crianças vítimas de violência doméstica. A fim de proteger o direito a uma vida livre de violência, os governos devem encontrar soluções de políticas públicas para apoiar mulheres e crianças nesse momento de extraordinária tensão social.

Elencamos abaixo exemplos de políticas públicas adotadas por diferentes países:

FRANÇA

- O Estado vai pagar hotel para vítimas de violência.

- O Estado vai abrir centros de aconselhamento em mercados e farmácias para que as mulheres possam denunciar a violência ao sair para fazer compras.

- O Estado anunciou a liberação de 1,1 milhão de euros para organizações da sociedade civil que trabalham no enfrentamento de abusos domésticos para responder ao aumento da demanda por serviços.

- O serviço de atendimento para denúncias de violências pela internet manteve a equipe trabalhando, com atendimento 24 horas. O site permite que a vítima fale por chat com policiais para pedir ajuda, e tem um botão de emergência que fecha a página e apaga as mensagens anteriores caso a pessoa se sinta em perigo pela chegada do agressor, por exemplo.

---

[3] Disponível em: https://www.sixthtone.com/news/1005253/domestic-violence-cases-surge-during-Covid-19-epidemic
[4] Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2020/03/domestic-abuse-rises-lockdown-france-fund-hotel--rooms-200331074110199.html

- Apesar dos tribunais estarem fechados pela pandemia, a ministra da Justiça francesa, Nicole Belloubet, assegurou que os casos de violência doméstica serão tratados como prioridade pelos juízes em teletrabalho, para que possam conceder medidas protetivas neste período.

SUÍÇA

- A Secretaria de Promoção da Igualdade de Gênero e de Prevenção de Violências Domésticas de Genebra está realizando campanhas intensas com os números de telefone para denúncia. Além disso, a campanha faz um apelo à vigilância solidária para que os vizinhos chamem a polícia e denunciem caso ouçam brigas violentas ao seu redor.

ESPANHA

- O Ministério da Igualdade espanhol publicou um guia de recomendações para as vítimas de violência de gênero e reforçou os meios de atenção.

- O governo declarou como essenciais os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, garantindo assim a manutenção do trabalho nos centros especializados e abrigos para acolher mulheres que precisem deixar suas casas durante esse período de epidemia.

- Uma nova ferramenta de denúncia por mensagem com geolocalização, como o WhatsApp, será disponibilizada no país. Com ela, as vítimas poderão enviar um pedido de socorro por escrito para a polícia, que usará a geolocalização para enviar ajudar.

- O governo espanhol divulgou um serviço de apoio psicológico rápido pela internet e por WhatsApp para vítimas de lares violentos que preferirem ficar em casa.

- O governo da Ilha das Canárias anunciou que as mulheres em risco de violência podem ir na farmácia mais próxima e pedir a máscara 19 como codinome para alertar que está em perigo.

CHILE

- O Ministério da Mulher do Chile publicou um plano de contingência para resguardar as mulheres expostas à violência durante a quarentena.

- Pontos de destaque: continuidade dos serviços de atenção nos Centros da Mulher e dos abrigos de acolhimento; Reforço e ampliação de turnos na linha de atendimento telefônico 24 horas por dia e sete dias por semana.

COLÔMBIA, URUGUAI E ARGENTINA

- Os governos reforçaram e ampliaram o horário de atendimento dos telefones emergenciais e lançaram linhas de atendimento por Whatsapp para assessoria e proteção da mulher 24 horas por dia e sete dias por semana.

Como o Brasil vai lidar com o problema?

O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos [5] anunciou que houve um aumento de 9% no número de ligações no Disque 180 na primeira quinzena de março. O número de denúncias, porém, pode estar abaixo dos casos reais de violência, uma vez que a presença do agressor em casa pode constranger a mulher a realizar uma ligação telefônica para o 180.

O governo brasileiro começa a se preparar somente agora para o enfrentamento do crescimento da violência doméstica, que já está acontecendo. A Ministra Damares Alves anunciou [6] no dia 02 de abril de 2020 o lançamento de novos canais de atendimento nos quais as denúncias de violência doméstica e também de outras violações de direitos humanos podem ser realizadas. O novo aplicativo foi intitulado Direitos Humanos BR e já está disponível para os sistemas Android e IOS. O Ministério ainda recomendou que os Organismos de Políticas para as Mulheres não paralisem os atendimentos. Infelizmente este atraso na criação das medidas para a proteção contra a violência doméstica pode custar a vida de muitas mulheres.

O Ofício Circular nº 1/2020/DEV/SNPM/MMFDH [7] enviado a todas os Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres no dia 26 de março de 2020 recomenda, dentre outras medidas, a implementação de Comitês de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no contexto da Covid-19 e a realização de campanhas sobre a importância da denúncia nos casos de violência doméstica.

A recomendação por meio de ofício pode ter pouco efeito frente ao desafio que se coloca. Nos países vizinhos – Uruguai, Chile, Colômbia e Argentina – os governos nacionais decretaram o serviço de atendimento à mulher como serviço essencial para que não ocorresse paralisação ou redução dos serviços. Além disso, foram realizados investimentos públicos para reforço de pessoal e ampliação do horário de atendimento dos telefones emergenciais. Foram lançadas linhas de atendimento por WhatsApp para assessoria e proteção da mulher 24 horas por dia e sete dias por semana. Na Espanha, o atendimento por WhatsApp funciona inclusive com geolocalização das mulheres em risco ou em situação de violência.

Os governos locais têm agido antecipadamente às recomendações do governo federal no caso brasileiro. A imprensa tem noticiado iniciativas importantes dos Organismos de Políticas para as Mulheres estaduais e municipais, e também de polícias, Tribunais de Justiça, defensorias e Ministério Público para o enfrentamento do aumento de violência doméstica durante a pandemia do novo coronavírus.

A Secretaria da Mulher do Distrito Federal lançou, no final de março, a campanha "Mulher, você não está só" [8]. Durante a quarentena, os casos de agressão que já vinham

---

[5] Disponível em: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2020-2/marco/coronavirus-sobe-o-numero-de-ligacoes-para-canal-de-denuncia-de-violencia-domestica-na-quarentena
[6] Disponível em: https://www.mdh.gov.br/governo-lanca-canais-digitais-de-atendimento-para-enfrentamento-a--violencia-domestica-durante-a-pandemia
[7] Disponível em: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2020-2/marco/SEI_MDH1136114.pdf
[8] Disponível em: https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/26/secretaria-da-mulher-lanca-campanha-de--protecao-as-mulheres/

sendo atendidos continuarão a ser acompanhados por meio de teleatendimentos. Foram disponibilizados números de telefone para denúncias e atendimentos, e, para os casos mais graves, continuará havendo atendimento presencial nos Centros Especializados de Atendimento às Mulheres, mas em horário reduzido.

Segundo site da Secretaria de Segurança Pública do DF, a PM/DF [9] segue com o serviço de atendimento às demandas de mulheres vítimas de violência doméstica por meio do Policiamento de Prevenção Orientada à Violência Doméstica Familiar (Provid). Foram adotadas algumas alterações para prevenir o contágio do novo coronavírus: agora os policiais são orientados a fazer um contato telefônico inicial e, caso o atendimento presencial seja necessário, ele é realizado, preferencialmente, na parte externa das residências.

O paulatino desmonte institucional e corte orçamentário que o órgão federal responsável pela articulação das políticas para as mulheres vem sofrendo desde 2015 dificulta as respostas necessárias para enfrentar a agudização dos casos de violência contra as mulheres no Brasil no contexto da pandemia de Covid-19

Na Bahia, o Tribunal de Justiça criou a campanha "Quarentena Sim! Violência Não", informando sobre a violência contra as mulheres e os canais de atendimento disponíveis. O Ministério Público de Pernambuco, por meio do Núcleo de Apoio à Mulher, lançou a ação "Mulher, você não está sozinha" [10] que atua na veiculação de peças nas redes sociais e na imprensa informando sobre os canais de denúncia.

Já em São Paulo, a Secretaria de Segurança Pública ampliou o serviço online [11] por conta da pandemia e passou a registrar por meio eletrônico casos de violência doméstica.

Em Recife, a Prefeitura lançou a campanha "Mulher, ficar em casa não quer dizer ficar calada" [12] que também divulga os canais de recebimento de denúncias nos casos de violência doméstica. Os serviços de apoio às vítimas seguem funcionando normalmente.

---

[9] Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/%F0%9F%9A%A8%F0%9F%98%B7provid-atendimentos-seguem--com-adequacoes-perante-coronavirus/
[10] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/31/coronavirus-senadores-alertam--para-violencia-contra-a-mulher-durante-isolamento
[11] Disponível em: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/04/02/subnotificacao-de-violencia--domestica-preocupa-e-sp-libera-bo-online.htm?cmpid=copiaecola
[12] Disponível em: https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/26/secretaria-da-mulher-lanca-campanha-de--protecao-as-mulheres/

O paulatino desmonte institucional e corte orçamentário que o órgão federal responsável pela articulação das políticas para as mulheres vem sofrendo desde 2015 [13] dificulta as respostas necessárias para enfrentar a agudização dos casos de violência contra as mulheres no Brasil no contexto da pandemia de Covid-19.

Espera-se que diante de um cenário de duplo risco à vida das mulheres, o Governo Federal lidere os esforços de enfrentamento à violência contra as mulheres e apresente não somente ações efetivas e de rápida implementação para o momento, como também um plano de abordagem integral com ações de prevenção, previstas na Lei Maria da Penha.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 05 de abril de 2020 e originou a Nota Técnica nº 78 do Ipea com o título "Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas".

---

[13] IPEA, Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Igualdade de Gênero. n. 25. 2018

PARTE 3

Educação superior e cultura

COVID-19: O QUE FAZEM AS UNIVERSIDADES?

Por Maria Aparecida Chagas Ferreira

NEM BEM O calendário acadêmico iniciou e as instituições de ensino tiveram que abruptamente suspendê-lo em função da pandemia do coronavírus. Considerando o conjunto das 63 universidades federais [1], 84% delas suspenderam o calendário acadêmico e mantiveram a prestação das atividades administrativas de forma remota [2].

Não houve um padrão na pausa do calendário acadêmico no país [3]. A Universidade Federal do Oeste do Pará [4], por exemplo, manteve somente a pós-graduação com atividades a distância. A Universidade Federal Rural da Amazônia [5] intensificou os treinamentos online de docentes para o manuseio de ferramentas voltadas a aulas não presenciais. Já a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri suspendeu as aulas presenciais da graduação, exceto o estágio hospitalar [6]. A Universidade Federal do Pará [7] não cogitou a possibilidade de manter quaisquer atividades acadêmicas em razão da falta de equipamentos individuais para estudantes que pudesse garantir o ensino online.

---

[1] Censo da Educação Superior de 2018.
[2] Dado levantado até a data de 15 de abril de 2020.
[3] Disponível em: http://www.andifes.org.br/andifes-compartilha-medidas-das-universidades-federais-relacionadas-ao-Covid-19/
[4] Disponível em: http://www.ufopa.edu.br/ufopa/comunica/noticias/ufopa-prorroga-atividades-remotas-ate--30-de-abril/
[5] Disponível em: https://novo.ufra.edu.br/index.php?Itemid=121&catid=17&id=2533%3Anota-oficial-suspensao--das-atividades-presenciais-da-ufra-por-tempo-indeterminado-em=-funcao-da-pandemia-da-Covid19-&option-com_content&view=article
[6] Disponível em: http://www.ufvjm.edu.br/prograd/home/34-cat-destaques/1063-2019-12-07-23-04-27.html
[7] Disponível em: https://coronavirus.ufpa.br/atividades-na-ufpa

A mesma lógica adotou a Universidade de Brasília [8], que não viu as aulas no modelo de ensino a distância como uma alternativa. Estudantes da UnB não teriam acesso aos conteúdos programados e o seu corpo docente não estava formado para lecionar nesse modelo de forma a garantir os mesmos rendimentos das aulas presenciais. Isso não quer dizer que não haja instrumentos de ensino a distância nas universidades – o que ocorre é que, geralmente, estudantes têm acesso a laboratórios de informática e rede de internet nos próprios campi.

A Organização Mundial da Saúde e os governos locais recomendam o isolamento social como a principal forma de enfrentamento ao coronavírus. Portanto, nada mais exemplar do que as universidades como parte da comunidade científica respeitarem e seguirem as recomendações. Mas, muito além de colocar pausa no trabalho dentro dos campi, as universidades, como principal, quando não único, lócus de pesquisa no país, rapidamente construíram soluções eficazes para o combate ao coronavírus.

Recentemente desacreditada e questionada em seus fundamentos, é na ciência que hoje a população mundial vem buscando orientações e respostas sobre como enfrentar e se proteger diante de um vírus do qual se sabe muito pouco. Sem tempo para estabelecer hipóteses e testá-las, alertando que sempre há um percentual de incertezas, a comunidade científica vem sendo instada a pensar em soluções de forma imediata para a Covid-19.

As universidades têm se empenhado no desenvolvimento de tecnologias para frear o avanço da doença e auxiliar profissionais de saúde que estão no fronte dessa batalha

As universidades têm se empenhado no desenvolvimento de tecnologias para frear o avanço da doença e auxiliar profissionais de saúde que estão no fronte dessa batalha. A Universidade Federal da Paraíba [9] liberou a licença do seu respirador pulmonar para a fabricação por empresas com um custo 37 vezes menor do que o disponível no mercado. Muitas universidades iniciaram a produção e o aprimoramento de máscaras para utilização por equipes de saúde. A ampliação da produção de álcool se deu também no âmbito das universidades, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte [10] que pro-

---

[8] Disponível em: http://www.unb.br/institucional/Covid-19
[9] Disponível em: https://www.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/respirador-pulmonar-da-ufpb-tem-licenca-liberada-para-producao-por-empresas
[10] Disponível em: https://ufrn.br/imprensa/noticias/34960/ufrn-fornece-mais-de-4-mil-l-de-alcool-a-unidades--de-saude
[11] Disponível em: https://portal.ufcg.edu.br/ultimas-noticias/1900-ufcg-desenvolve-plataforma-pioneira-para-analise-de-dados-do-Covid-19.html
[12] Disponível em: http://noticias.unb.br/69-informe/4069-em-carta-aberta-reitora-relata-acoes-da-unb-no-combate-a-Covid-19
[13] Disponível em: http://www.unbciencia.unb.br/biologicas/54-medicina/642-pesquisadores-da-unb-irao-testar-eficacia-da-cloroquina-no-tratamento-da-Covid-19
[14] Disponível em: https://ufal.br/ufal/noticias/2020/4/pesquisadores-da-ufal-vao-ajudar-na-realizacao-de-testes-de-Covid-19

duziu álcool líquido para desinfecção de ambientes. A Universidade Federal de Campina Grande [11] desenvolveu uma plataforma que, por meio de informações georeferenciadas, permite a visualização do quadro de pandemia no Brasil em níveis regional, estadual e municipal. Os hospitais universitários vêm atuando como hospitais de retaguarda, caso do Hospital Universitário da Universidade de Brasília [12] que também testou a eficácia da cloroquina no tratamento da Covid-19 [13]. A Universidade Federal de Alagoas [14] disponibilizou a sua estrutura de laboratório, equipamentos e insumos para auxiliar na realização de testes de Covid-19.

A extensão também faz parte das ações das universidades para o combate à pandemia de coronavírus. Por meio de ações com o intuito de diminuir a sensação de solidão que o isolamento social traz às pessoas, a Universidade Federal de Ouro Preto [15] desenvolveu projetos em diferentes áreas para o contato e orientações à comunidade externa através de redes sociais e programas de rádio. Outra experiência, a Universidade Federal de Pernambuco desenvolveu uma plataforma para mapear como as pessoas percebem o novo coronavírus como um risco a sua saúde e, consequentemente, se há mudanças em seus comportamentos [16].

São ações que demonstram o compromisso das universidades no enfrentamento da Covid-19, oferecendo o que de melhor se produz no espaço acadêmico, mesmo diante da crise financeira que vem assolando as universidades. As parcerias com fundações de pesquisas e com os governos locais para apoio a projetos são as estratégias de atuação que as universidades têm adotado para cobrir as lacunas no financiamento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O Ministério da Educação concedeu aportes extras financeiros para a prospecção de projetos que tenham como foco o combate e o enfrentamento à pandemia do coronavírus: um tipo de indução que, a despeito da urgência que se impõe, significa uma restrição em termos temáticos. Por meio de suas parcerias e dos repasses extras do MEC, as universidades vêm abrindo editais de seleção de projetos voltados para temas relacionados à pandemia, com a esperança de cobrirem em parte as bolsas de pesquisa cortadas pela CAPES diante de sua nova política de concessão de bolsas para mestrado e doutorado.

No início de março deste ano, a CAPES soltou uma portaria estabelecendo condições para o fomento dos cursos de pós-graduação, atingindo enormemente a distribuição de bolsas de estudo em todo o sistema universitário federal. Essa ação motivou um conjunto de entidades de pós-graduação a se lançarem contra a política da CAPES [17]. Instituições como Colégio de Pró-Reitores de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação das Instituições Federais de Ensino Superior (COPROPI), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e

---

[15] Disponível em: https://ufop.br/noticias/extensao-e-cultura/acoes-de-extensao-buscam-apoiar-comunidades-durante-pandemia
[16] Disponível em: https://www.ufpe.br/Covid-19/ascom/-/asset_publisher/hdBGtsdgB5Ee/content/plataforma-busca-mapear-comportamento-das-pessoas-e-percepcao-de-risco-em-tempos-de-Covid-19/40615
[17] Disponível em: http://www.dpg.unb.br/index.php/noticias/359-entidades-de-pos-graduacao-lancam-nota-de-repubido-a-nova-portaria-da-capes-que-dispoe-sobre-as-condicoes-para-fomento-a-cursos-de-pos-graduacao-strico-sensu

Pós-Graduação (FOPROP), Associação Brasileiras de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) repudiaram a ação da CAPES pedindo a revogação da portaria e abertura de diálogo para negociações com a comunidade acadêmica.

Torna-se bastante evidente com a pandemia de coronavírus que há uma relação contraditória entre o financiamento da ciência e as ações do Estado para prover mecanismos de produção de conhecimento para o combate à Covid-19. O que resta às universidades é se manifestarem e ousarem em apontar caminhos para a sociedade. Mais uma vez, como exemplo, a Universidade de Brasília [18], nesse curto período de tempo, aprovou 115 projetos de pesquisa em diversas áreas, totalizando 70 milhões de reais. A comunidade acadêmica tem sido provocada a encarar o desafio social, sanitário e econômico que a Covid-19 trouxe ao mundo. Apesar do gradativo descaso com a ciência no Brasil e o sucateamento das universidades públicas, essas instituições não estão se furtando de suas responsabilidades e de contribuir com conhecimento para uma sociedade mais justa.

O que resta às universidades se manifestarem e ousarem em apontar caminhos para a sociedade

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à Professora Antonádia Monteiro Borges do Decanato de Pós-Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade de Brasília pela revisão final do artigo.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 22 de abril de 2020.

[18] Disponível em: http://noticias.unb.br/69-informe/4069-em-carta-aberta-reitora-relata-acoes-da-unb-no-combate-a-Covid-19

POLÍTICA AUDIOVISUAL EM TEMPOS DE COVID-19: ARTE E INDÚSTRIA EM CONFINAMENTO

Por Alexandre Muniz e Luciana Vieira

*"**NOSSO PAÍS É** um país de cultura. E nós nos orgulhamos da diversidade da nossa oferta cultural: dos museus, dos teatros, das salas de concerto, dos clubes de literatura e muito mais. A nossa oferta cultural fala sobre nós, sobre nossa identidade. A pandemia do coronavírus significa um corte profundo na nossa cultura. Os artistas e, especialmente, os artistas autônomos são particularmente afetados. O momento atual é de insegurança. Por isso, o Governo Federal, juntamente com os estados, se preocupa que a nossa vida cultural continue no futuro e que pontes sejam construídas para que os artistas cheguem até lá. Eventos culturais são da maior importância para a nossa vida. E isso é verdade também em tempos de pandemia. Talvez agora nós estejamos nos dando conta do quanto a vida cultural nos faz falta. Pois da interação entre os artistas e o público se originam perspectivas totalmente novas, com as quais podemos olhar para a nossa própria vida: somos confrontados com emoções, desenvolvemos novas emoções e pensamentos, somos preparados para entrar em discussões interessantes, compreendemos melhor o passado e, também, podemos ver o futuro com outros olhos"* [1].

Com essas palavras, a conservadora Angela Merkel anunciou, no dia 09 de maio de 2020, medidas do governo alemão para o setor cultural no contexto da pandemia da Covid-19.

De fato, em todo o mundo, esses tempos de confinamento têm nos lembrado de algo que parecia esquecido: como a arte é inerente à vida. A pandemia tem revelado o quanto

[1] Disponível em: https://www.facebook.com/Bundesregierung/videos/278200263316040/

a arte é necessária e preenche nossos dias com sentido e beleza. Nesse momento em que a vida está em risco, os temas humanistas e a arte – atacados incansavelmente em batalhas nas quais o bom senso é a primeira vítima – revelaram-se urgentes. Diante do perigo real trazido pelo coronavírus, a cultura, o conhecimento, a universidade, a ciência e o posicionamento humanista em relação ao outro – ao diferente – provaram seu valor de imediato.

No que diz respeito à cultura, foi nela que fomos buscar acolhimento para atravessar a insegurança e a dureza da hora. Por vários motivos inerentes à natureza humana, continuamos a buscar a arte como um meio de vivermos e compartilharmos sensações, sentimentos, modos e saberes. A vida em confinamento provocou mudanças em nosso comportamento, mas o desejo da vida cultural continuou. Diante das restrições impostas pelo isolamento social e da impossibilidade de usufruir das experiências artísticas tradicionais, vividas *indoor* e coletivamente, fomos buscar alternativas: a arte digital e, especialmente, o audiovisual se tornaram nossa maior fonte de prazer.

A pandemia tem revelado o quanto a arte é necessária e preenche nossos dias com sentido e beleza. Nesse momento em que a vida está em risco, os temas humanistas e a arte – atacados incansavelmente em batalhas nas quais o bom senso é a primeira vítima – revelaram-se urgentes

Alavancada pela internet e pelas novas tecnologias de comunicação, a experiência virtual se tornou a principal forma de conexão social e cultural. Ora através de uma videoconferência com amigos, ora numa *live* com seu artista preferido, ou por meio de horas de conteúdos como telejornais, filmes e séries, o audiovisual – que já tinha enorme importância na cultura digital – assumiu nesse período de confinamento um papel ainda mais preponderante nas artes e relações sociais. Nunca se consumiu tanto audiovisual como agora: tanto as grandes redes de televisão quanto os serviços de *video on demand* (VOD) nas plataformas de internet – todos – tiveram aumento de audiência e de acesso aos seus conteúdos online.

Ao mesmo tempo atividades culturais, como shows, espetáculos, cinemas, teatros e museus foram as primeiras a fechar e serão as últimas a reabrir, deixando toda uma gama de empresas e trabalhadores da arte em condições limítrofes de sobrevivência.

Por tudo isso, no combate ao coronavírus, os governos ao redor do mundo voltaram suas ações de amparo à sociedade e à mitigação de danos econômicos também para o setor cultural.

No Brasil, a interrupção dessas atividades, além de ter deixado a vida mais monocromática, fez surgir uma série de situações urgentes que revelaram não só as fragilidades

das políticas culturais brasileiras (velhas conhecidas), mas, sobretudo, a incapacidade do governo de articular qualquer reação à crise no setor cultural, mesmo dentro do marco das políticas e instrumentos já existentes. Qualquer mesmo: palavras não precisam de previsão orçamentária e, ainda assim, não houve sequer uma fala das autoridades governamentais brasileiras em apoio aos profissionais do setor – símbolo do limbo em que a política cultural se encontra.

Este artigo discorre especificamente sobre os desafios adicionais trazidos pela Covid-19 ao setor audiovisual, que é, ao mesmo tempo, arte e indústria – e um importante vetor de emprego e renda no Brasil. Serão abordadas a centralidade da governança e da gestão das políticas públicas para a superação da crise que se instalou no setor desde 2018, o agravamento da crise diante da pandemia e os caminhos para a retomada dessa indústria, que passam, necessariamente, pela retomada da institucionalidade do setor.

Política audiovisual: os (des)encontros entre arte, indústria e Estado

No Brasil, o audiovisual é encarado como política pública de Estado desde, pelo menos, 1910, com o emprego do cinema no ensino e na pesquisa científica, quando foi instalada a filmoteca do Museu Nacional, com os filmes feitos pela Comissão Rondon no centro do país. No entanto, mesmo com as diferentes ações e políticas realizadas ao longo dos anos, e com um histórico de investimentos no audiovisual que vem desde antes da transição do cinema analógico para o vídeo digital, as políticas públicas desenvolvidas para o setor foram marcadas por descontinuidades.

Em 2001, o Brasil deu início a um novo projeto político para o audiovisual. A Medida Provisória 2.228-1/2001 criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e reestabeleceu a ideia de que o Estado tem obrigações com a cultura e o audiovisual. A decisão foi fundamentada no artigo 145 da Constituição Federal de 1988, que afirma que o Estado "deverá garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais" e na Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, que afirma "a necessidade de proteger a expressão cultural dos povos e nações diante dos desafios do capitalismo globalizado".

Essa nova política pública para o audiovisual teve como preocupação central a criação de um espaço próprio para o cinema e o audiovisual no âmbito do governo e, desde então, vinha sendo executada com base em três pilares fundamentais: o Conselho Superior de Cinema (CSC), também estabelecido pela MP2.228-1/2001, a Ancine e a Secretaria do Audiovisual (do então Ministério da Cultura).

A essa estrutura de governança somou-se, em 2006, o Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA), composto por representantes da Ancine, do governo, dos agentes financeiros e da indústria. Ao CGFSA compete definir o plano anual de investimentos e as diretrizes para a aplicação de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que é formado com recursos da própria indústria, por meio, principalmente, da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine. O fato gerador da Condecine é a veiculação, produção, licenciamento e distribuição

de obras audiovisuais com finalidade comercial e, a partir da Lei 12.485/2011, passou a ser devida pelos prestadores de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, tais como as empresas de telecomunicações e operadoras de televisão por assinatura (serviço de acesso condicionado).

Desde a publicação da MP 2.228-1/2001, a política audiovisual brasileira, executada principalmente por meio da regulação e do fomento realizados pela Ancine, adaptou-se a grandes transformações, tanto dos volumes e dos tipos de investimento no setor, quanto de suas tecnologias e tendências do mercado.

O audiovisual tornou-se o setor mais estruturado da economia criativa. Segundo diversos estudos, adquiriu porte comparável às indústrias farmacêuticas e têxtil no país: corresponde a 1,67% do PIB brasileiro, adiciona mais de 20 bilhões de reais por ano à economia e gera mais de 300 mil empregos diretos e indiretos. Até 2018, apesar da crise econômica que retraiu diversos setores, continuou em expansão, tendo crescido cerca de 7% ao ano nos últimos seis anos[2]. Para o consumidor brasileiro, apenas no cinema, isso representou um crescimento de 131% no lançamento de filmes nacionais entre 2010 e 2018 e o maior número de salas de cinema da história do país (3.356 salas de cinema em 2018, vis-à-vis 1.033 salas em 1975, o menor número da série histórica)[3].

No entanto, a partir de 2018, os pilares que sustentavam a política começaram a ruir. O primeiro golpe veio com a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) de considerar ilegal a metodologia de análise de prestação de contas adotada pela Ancine (apesar de baseada no Decreto 8.281/2014) e de condicionar a continuidade das operações de financiamento à existência de capacidade operacional para o acompanhamento dos projetos e a análise de prestação de contas. Desentendimentos entre os dois órgãos e a má gestão da crise levaram à suspensão do repasse de recursos públicos para o setor audiovisual[4].

Desde 2019, às dificuldades operacionais da Ancine para equilibrar ações de fomento e prestação de contas, somou-se um "apagão institucional" crescente, criando insegurança jurídica cada vez maior no setor. Todos os pilares da política audiovisual foram afetados:

— O decreto anual de "Cota de Tela", que define a proporção do espaço mínimo obrigatório a ser destinado à produção nacional no circuito de exibição conforme previsto na Lei 12.485/2011 não foi publicado em 2019[5];

---

[2] Vide: FILHO, E. M; et al. O impacto econômico do setor audiovisual brasileiro. Tendências Consultoria Integrada, 2016. Também: https://bit.ly/2BPgK9D; https://bit.ly/2ZehGws; https://bit.ly/38aFghz e https://bit.ly/2NE6KCR
[3] Disponível em: http://cultura.gov.br/brasil-ultrapassa-meta-de-lancar-150-filmes-nacionais-por-ano-ate-2020/ e http://cultura.gov.br/brasil-fecha-2018-com-maior-numero-de-salas-de-cinema-desde-1975/
[4] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/03/tcu-manda-ancine-suspender-verbas-publicas-para-o-audiovisual.shtml
[5] Disponível em: https://telaviva.com.br/08/01/2019/ausencia-de-decreto-de-cota-de-tela-gera-incertezas-entre-produtores-e-exibidores/ e https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2020/01/08/cota-de-tela-volta-a-valer-em-2020.html

— A Ancine foi ameaçada de extinção e não foram indicados os diretores para compor sua Diretoria Colegiada: a agência terminou o ano com três cargos de diretor vagos e apenas um diretor nomeado. Além disso, tentativas de censura ou de imposição de "filtros" até então alheias à lógica do financiamento público perturbaram o funcionamento da Agência [6];

— O CSC só se reuniu em outubro de 2019. Além disso, teve sua estrutura alterada: a Ancine e a área econômica do governo foram retiradas do Conselho, reduziu-se pela metade o número de representantes da indústria, em um terço o número de representantes da sociedade civil e aumentou-se de sete para oito o número de representantes do governo [7];

— A Secretaria do Audiovisual, entre 2019 e julho de 2020, teve cinco secretários titulares. Com a extinção do Ministério da Cultura, ela passou a integrar a estrutura da Secretaria Especial de Cultura que, por sua vez, nesse mesmo período, teve oito secretários especiais entre titulares e interinos, tendo sido vinculada a dois ministérios diferentes: ao Ministério da Cidadania e, desde novembro de 2019, ao Ministério do Turismo;

— Em 2019, o CGFSA só se reuniu pela primeira vez em novembro; o Plano de Investimentos para o ano, que pelo regulamento deveria ter sido aprovado até abril, só foi aprovado em dezembro, sem que fossem estabelecidos os critérios para a aplicação de recursos do FSA remanescentes do plano anual de investimentos de 2018. Nenhum edital do FSA foi lançado em 2019. Em 2020, a primeira reunião do CGFSA só ocorreu em 24 de junho e, embora o Comitê tenha aprovado linhas de crédito para apoiar a operação das empresas em decorrência da pandemia, nada foi decidido sobre os recursos do FSA;

— Em decorrência das dificuldades no funcionamento do FSA, o setor foi financeiramente asfixiado: projetos vencedores dos editais de 2018 que ficaram sem contratação e a retenção de recursos do FSA, principal fonte de financiamento de projetos audiovisuais gerida pelo governo federal, somente no que se refere ao ano de 2019, montam ao valor de cerca de R$ 724 milhões. Além disso, orçamento do Fundo Setorial do Audiovisual para 2020 sofreu corte de 43%, tendo sido estabelecido em R$ 415,3 milhões, menor valor nominal desde 2012.

Em síntese, pode-se dizer que, desde a extinção do Ministério da Cultura, a política cultural brasileira em geral – e a política audiovisual em particular – passa por um novo momento de descontinuidade e letargia, agonizando à espera de uma definição dos seus rumos. A reboque desse vácuo de política pública e de gestão no setor, a indústria audiovisual se confronta com um cenário de dúvidas, fragilidades e incertezas.

---

[6] Disponível em: https://oglobo.globo.com/cultura/sem-diretoria-colegiada-ancine-da-superpoder-ao-presidente-alex-braga-23987136; https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/21/interna_politica,778397/diretores-criticam-a-suspensao-de-edital-da-ancine-censura.shtml e https://www.abrilabril.pt/internacional/censura-politico-cultural-no-brasil-chega-ao-cinema

[7] Decreto Presidencial nº 9.919, de 18 de julho de 2019. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9919.htm. Também: https://teletime.com.br/18/07/2019/novo-conselho-superior-de--cinema-tem-menos-representantes-de-empresas-e-sociedade-e-nao-incluiu-area-economica/ e https://oglobo.globo.com/cultura/conselho-de-cinema-se-reune-nesta-quarta-pela-primeira-vez-em-2019-2401948

No meio do caos, uma pandemia: impactos da Covid-19 no setor audiovisual brasileiro

No Brasil, 5,2 milhões de pessoas e mais de 300 mil empresas atuam no setor cultural. Segundo os estudos mais recentes, a paralisação das atividades culturais como cinema, shows, teatro e visitas a museus, causará, no Brasil, um prejuízo de R$ 11,1 bilhões em três meses, considerando-se apenas a retração do consumo cultural feito em áreas ao ar livre ou espaços culturais. Considerando-se também as perdas com todos os cancelamentos, como por exemplo os de grandes eventos, só o estado de São Paulo estimou seu prejuízo em cerca de R$ 34 bilhões. As perdas na cultura têm um efeito cascata na economia: a cada R$ 1 perdido na cultura, R$ 1,60 são perdidos na economia como um todo, e a cada cinco empregos perdidos no setor, mais um é perdido em outros setores correlatos [8].

Em relação ao audiovisual, a pandemia chegou paralisando produções, impedindo o funcionamento de salas de cinema e inviabilizando o lançamento das obras produzidas em todo o mundo. No Brasil, esse impacto ocorre em empresas já fragilizadas anteriormente pela crise institucional do setor.

Além de arte, o audiovisual é uma indústria global, com uma cadeia de valor extensa e entrelaçada internacionalmente. Em cada um dos elos da cadeia, da produção à exibição, a geração de produtos e serviços audiovisuais dependem de atores heterogêneos e relações produtivas complexas. A pandemia tem o potencial para gerar uma profunda desorganização dessas relações.

No segmento da exibição, ponta mais visivelmente afetada da indústria, não apenas grandes complexos exibidores, mas também pequenas salas de cinema, viram suas receitas cair a zero da noite para o dia e por um período de tempo prolongado e incerto, comprometendo qualquer possibilidade de arcar com custos fixos. A escala das demissões havidas no segmento já coloca em cheque a capacidade de reabertura no futuro pós-pandemia. Futuro esse cheio de incertezas: o quanto os hábitos dos consumidores vão mudar após a experiência de confinamento? O medo irá afastar os espectadores das salas de cinema? Ou o desejo da vivência coletiva em frente à grande tela falará mais alto e atrairá ainda mais público? Como será a relação entre o circuito exibidor e a exibição via *streaming* daqui em diante?

O quanto os hábitos dos consumidores vão mudar após a experiência de confinamento? O medo irá afastar os espectadores das salas de cinema? Ou o desejo da vivência coletiva em frente à grande tela falará mais alto e atrairá ainda mais público? Como será a relação entre o circuito exibidor e a exibição via streaming daqui em diante?

---

[8] Disponível em: https://bit.ly/2NC0sno e https://glo.bo/2CSaKxL

Anteriormente à Covid-19, o sucesso nas salas de cinema era um indicador para o tamanho do faturamento na exibição posterior no VOD. Agora, regras que fixavam as salas de cinema como primeira janela de exibição estão sendo flexibilizadas em vários países e o Oscar anunciou que vai admitir na competição filmes que, durante a pandemia, estrearam no *streaming* [9]. O crescimento do *streaming* afeta não só a exibição, mas também a distribuição e a produção: os lançamentos em sala de cinema costumavam ser elemento importante na atração de público para os filmes e para a recuperação dos gastos com lançamento e promoção.

Aliás, a Covid-19, provocou a "streamização" da arte em escala massiva, não apenas no cinema. Artistas, preocupados com a interação com seu público em tempos de pandemia, foram os primeiros a colocar sua arte online, gratuitamente. E a pergunta que se coloca para o futuro é: como essas relações de troca vão se reorganizar, como essa arte online será remunerada? No caso do audiovisual, que já antecipava essa tendência e já contava com plataformas e relações produtivas e comerciais muito estruturadas para o VOD, essas plataformas estão "surfando" muito lucrativamente a onda imposta pelo confinamento. A pandemia tornou ainda mais patente o quanto o *streaming*, ao contrário de uma "atividade incipiente" – como argumentam aqueles que querem isentá-la de tributação e obrigações regulatórias – está no cerne do mercado audiovisual.

No segmento da produção audiovisual os impactos não são menores e afetam de maneira ainda mais extensiva não só empresas como trabalhadores. Só em São Paulo, no ano passado, o segmento movimentou mais de 500 milhões de reais e gerou mais de 25 mil postos de trabalho. Com a suspensão das filmagens estima-se que, por mês, mais de 40 milhões de reais deixarão de circular na cidade [10].

Na indústria audiovisual brasileira, uma parcela da produção de conteúdos é realizada de forma vertical, isto é, por meio de estruturas fixas dos canais de televisão. Outra parcela, que inclui também produção para a TV aberta e para a TV paga, além de cinema e uma variedade de outros conteúdos digitais, é realizada por mais de nove mil empresas produtoras espalhadas pelo país. Via de regra, essas produtoras independentes têm estruturas fixas enxutas e trabalham e são remuneradas por projeto. Como se diz no jargão do setor, o modelo de produção é baseado em "contratação por obra certa".

As fases de um projeto audiovisual – pesquisa e desenvolvimento, pré-produção, produção e pós-produção – são intensivas em interação humana e têm orçamentos pouco flexíveis: pouca coisa pode ser realizada em *home-office* e poucos recursos podem ser remanejados de uma atividade para outra. Com a necessidade de distanciamento social, a pré-produção e a produção, que são as fases mais intensivas em mão de obra, foram completamente paralisadas. Quanto aos trabalhadores, por ser o audiovisual uma linguagem sofisticada, a criação de uma obra requer a cooperação de uma série de profissionais de diversos ofícios, tais como iluminação, som, tecnologia, edição, roteiristas, atores, figurinistas, enfim, uma série de insumos técnicos e artísticos. Esses trabalhadores, em sua imensa maioria, são

---

[9] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/05/coronavirus-vai-marcar-o-fim-de-uma-era-no-cinema.shtml

[10] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/03/coronavirus-faz-filmagens-de-cinema-e-de-tv-serem-suspensas-em-sao-paulo.shtml

autônomos e não estão protegidos nem pelos mecanismos de seguridade social aplicáveis ao emprego formal e nem pelas medidas emergenciais gerais anunciadas pelo governo para as empresas e para a população em situação de risco social e econômico.

A paralisação em razão da Covid-19 tem, portanto, múltiplos impactos para a indústria audiovisual: compromete o emprego e a renda dos trabalhadores; gera custos adicionais e perda de fontes de financiamento para as empresas num cenário em que muitos projetos já estavam com sua arquitetura financeira comprometida pelos atrasos na liberação dos recursos oriundos do fomento federal; pode tornar obsoletos roteiros desenvolvidos antes da pandemia; desequilibra as relações de poder entre os diferentes *players* do mercado e desorganiza a cadeia produtiva, gerando atrasos e dificuldades na produção, exibição e distribuição que vão além do período de distanciamento social em si.

O papel do Estado para a retomada: perspectiva internacional e os caminhos no Brasil

Nesse contexto de paralisação por um lado e "streamização" por outro, o audiovisual torna-se ainda mais central nas políticas culturais em qualquer país. Não por acaso, vários países do mundo adotaram ações emergenciais específicas para apoiar a cultura e os artistas e, particularmente, as empresas do setor audiovisual. Na comparação internacional, vemos que, além de levar em consideração as realidades dos trabalhadores e das empresas do setor cultural nas suas medidas emergenciais gerais, diversos países mobilizaram e coordenaram suas organizações governamentais, tendo conseguido lançar mão de uma ampla gama de iniciativas específicas de natureza financeira, administrativa e regulatória para fazer frente aos desafios colocados pela pandemia ao setor audiovisual. Destaca-se, também, o esforço das organizações governamentais ligadas ao setor cultural desses países em organizar e prover ao público informações sobre as diferentes medidas governamentais aplicáveis aos artistas, frequentemente criando *hotsites* ou linhas específicas de atendimento. A tabela anexa sumariza as principais medidas adotadas em países europeus de vários tamanhos e orientações políticas.

No Brasil, em que pese a Ancine ter adotado algumas medidas de caráter administrativo [11], no nível federal a resposta foi desarticulada. Propostas adicionais desenhadas pela Ancine e aprovadas por sua Diretoria em 22 de abril de 2020 continuam pendentes em razão do não funcionamento de instituições setoriais fundamentais, como o CGFSA. Mesmo em face da severidade da situação, o governo não convocou o CGFSA e não pôs em funcionamento os mecanismos do fundo que poderiam trazer alívio imediato ao setor. Além disso, não foram criados mecanismos de crédito compatíveis com a natureza e as necessidades das empresas do setor.[12]

Assim, permanecem não só as indefinições em relação às medidas emergenciais que podem ser adotadas agora para mitigar os danos imediatos da pandemia, mas, também, as incertezas sobre o futuro da política audiovisual.

---

[11] Portaria Ancine 151-E, de 20 de março de 2020. Disponível em: https://bit.ly/321hOTe
[12] Disponível em: https://bit.ly/2CFStDt; https://bit.ly/2VqoZQN; https://bit.ly/2YCqKMC e https://glo.bo/3eJwEB2

Não precisa ser assim. O audiovisual dispõe dos recursos para seu financiamento e de uma estrutura de governança que, apesar de falhas menores, é representativa e flexível o bastante para, ao mesmo tempo, acolher as políticas dos sucessivos governos e sustentar uma visão de longo prazo para o desenvolvimento integrado do mercado e da indústria audiovisual brasileira e de sua inserção internacional. Capacidade estatal existe. Só falta usar.

ANEXO 1 – COVID-19 E AS POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO PARA O SETOR AUDIOVISUAL: COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
ALEMANHA	a) Menção expressa aos artistas e trabalhadores do setor cultural, inclusive *freelancers*, nos programas gerais de apoio emergencial do governo alemão b) Medidas de apoio para os artistas e o setor criativo: - Reformulação dos programas de financiamento existentes no Ministério da Cultura, a fim de beneficiar instituições culturais e artistas, inclusive *freelancers*, atingidos pela crise - Fundos concedidos para projetos ou eventos culturais que tiveram que ser paralisados ou cancelados pela pandemia não terão que ser reembolsados - Ajuda emergencial sob a forma de subvenção para cobrir custos operacionais de cinemas, salas de música ou estúdios de arte e sob a forma de empréstimos/créditos facilitados para empresas e trabalhadores autônomos do setor cultural - Pagamento de até 60% dos honorários contratados com artistas e trabalhadores por parte das instituições e projetos financiados pelo governo federal, mesmo que as atividades tenham sido suspensas - Programa "Novo Começo" para permitir a reabertura de museus, especialmente os de pequeno e médio porte (€10 milhões) - Programa "Orquestra" para ajudar emergencialmente, sob a forma de subvenções, que orquestras e conjuntos musicais continuem seu trabalho artístico apesar da pandemia (€5,4 milhões) c) Antecipação do pagamento de direitos autorais aos artistas performáticos e músicos por parte das organizações de gestão coletiva dos direitos autorais (GVL – Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrecht e GEMA – Gesellschaft für musikalische Aufführungs)	a) Criação do "Programa de Auxílio Rápido" do Conselho Federal do Filme da Alemanha (Filmförderungsanstalt – FFA), incluindo: - Aceleração da liberação dos recursos dos projetos já aprovados e do processo de aprovação de novos projetos - Ampliação do reconhecimento de contrapartidas, dentro do máximo legal permitido - Criação de um fundo adicional para cobrir custos extraordinários de produção e distribuição decorrentes da pandemia, nos limites de 30% e 50% respectivamente (€7,5 milhões) - Postergação dos prazos para comprovação de progresso e de conclusão dos projetos - Postergação das datas para pagamento das participações (retornos ao fundo) e perdão da obrigação de pagar participações no caso de cancelamento ou adiamento da distribuição da obra pelo distribuidor, caso os fundos tenham sido usados de acordo com o contrato - No caso de paralisação de produções, os fundos liberados e usados de acordo com o contrato até o momento da paralisação não terão que ser devolvidos; os fundos aprovados e ainda não liberados serão mantidos e poderão ser requeridos posteriormente - Suspensão temporária dos procedimentos de cobrança b) Apoios semelhantes nos estados federados, a exemplo de: - Governo de Baden-Württemberg e Agência de Mídia e Cinema de Baden-Württemberg (MMFG Medien-und Filmgesellschaft Baden-Württemberg): medidas administrativas e financeiras para a produção audiovisual (€1,3 milhão) e para suportes diversos a artistas e estabelecimentos culturais (€75 milhões) - Governo da Baviera: apoio às produções paralisadas (€5 milhões) e apoio emergencial a pequenos e médios teatros e cinemas (€50 milhões)

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
BÉLGICA	a) Inclusão expressa da cultura entre os setores cuja viabilidade está ameaçada pelas medidas de controle da pandemia, para acesso dos profissionais ao fundo geral de emergência criado pelo governo (€ 50 milhões) b) Criação de um Fundo de Emergência e Apoio ao setor cultural no montante (€ 8,4 milhões) c) Criação de um empréstimo de emergência do Fundo St'Art para as empresas do setor cultural e criativo (empréstimos entre €20 e €100 mil/taxa de 2%) d) Manutenção e adiantamento dos financiamentos públicos previstos aos setores mais afetados, incluindo a cultura e) Lançamento de operações promocionais: a campanha "Cultura em Casa", iniciada pela Administração Geral da Cultura da FWB (Federação Wallonie-Bruxelles) e, em particular, a campanha "Cinema Belga em Casa" lançada pelo Cinema e Centro Audiovisual que acompanha o lançamento de filmes belgas em formato virtual (e-cinema) f) Criação de Página web e hotline específica sobre os apoios governamentais para as empresas e os trabalhadores da cultura	a) Simplificação administrativa emergencial: 1) criação de um sistema de recebimento de documentos 100% digital, a fim de manter o funcionamento do Comitê de Seleção de Filmes e continuar apoiando a criação cinematográfica e 2) relaxamento das regras para depósito de documentos e assinatura de contratos b) Eliminação da obrigação de pagamento das participações (retorno ao fundo) relativas às receitas de 2019 c) Extensão em dois meses do prazo para informar à Agência as receitas obtidas com a exploração comercial de obras cinematográficas em 2019 d) Extensão em 12 meses dos prazos de aprovação e da validade dos contratos de apoio à produção, ao desenvolvimento e ao desenvolvimento de roteiros e) Os valores dos prêmios de reinvestimento correspondentes aos anos de 2016-2019 serão liberados, sem obrigação de reinvestimento. Essa medida excepcional permitirá que empresas de produção, distribuidores e autores se beneficiem do dinheiro sem precisar alocá-lo para projetos futuros f) Durante o período do fechamento dos cinemas, a visualização do VOD será contada como admissão de cinema no cálculo dos prêmios de reinvestimento g) Manutenção dos financiamentos públicos, mesmo que em razão do confinamento o operador não preencha as condições estabelecidas, a fim de permitir cobrir despesas já incorridas, que não seriam cobertas por outros mecanismos de auxílio ou financiamento, e remunerar os prestadores de serviços finais. h) Antecipação de editais previstos para o final do ano i) Liberação antecipada de 5% do valor do financiamento aprovado

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
		j) Aprovação dos gastos incorridos em projetos de eventos e festivais de cinema, que tenham sido cancelados em razão das medidas de contenção do coronavírus k) Extensão em seis meses dos prazos para execução de recursos l) Verbas de financiamento à exibição serão adaptadas para cobrir custos da distribuição online m) Criação de força-tarefa audiovisual com operadores de mídia/distribuidores de conteúdo para disseminação de conteúdo de valor artístico e educacional na TV e nas plataformas multimídia
FRANÇA	a) Medidas do Ministério da Cultura: - Criação de uma unidade administrativa específica para analisar caso a caso os suportes a serem prestados para os organizadores de festivais em 2020 - Suspender, entre 15 de março e o fim da quarentena, a contagem dos prazos que afetariam o cálculo do período de referência e do pagamento de benefícios como seguro-desemprego e direitos sociais para os trabalhadores intermitentes e demais empregados no setor cultural e na indústria de entretenimento - Criação da plataforma online #Culturecheznous para centralizar a disponibilização online de diferentes ofertas culturais, incluindo conteúdo audiovisual b) Auxílio excepcional aos detentores de direitos autorais e direitos conexos devido às consequências da Covid-19 e das medidas adotadas para limitar sua disseminação, autorizando a utilização de recursos previstos no Código de Direitos de Propriedade Intelectual para o pagamento de antecipações ou auxílios aos detentores desses direitos cuja renda tenha sido afetada pela crise de saúde pública (Ordonnance n° 2020-353, de 27 de março de 2020)	a) Medidas do CSA (Conselho Superior do Audiovisual)/CNC (Centro Nacional do Cinema e da Imagem)/IFCIC (Instituto de Financiamento do Cinema e das Indústrias Culturais): - Criação de um plano de continuidade dos trabalhos, para assegurar que os comitês de seleção para o financiamento de obras audiovisuais continuem funcionando - Antecipação da liberação de recursos do suporte seletivo para a distribuição (€5,5 milhões) - Antecipação de 30% das somas registradas nas contas de suporte automático do CNC, mesmo antes do início do desenvolvimento dos projetos, para produtores, distribuidores, exportadores e outros, a fim de atender às necessidades prementes de fluxo de caixa em consequência da epidemia - Antecipação do pagamento dos subsídios às pequenas salas de cinema (€16,5 milhões) - Aceleração do pagamento dos reembolsos correspondentes aos incentivos de produção de 2019 - Introdução de um regime excepcional de janelas de exibição, permitindo a exibição antecipada em VOD dos filmes lançados em salas de cinema - Flexibilização caso a caso de obrigações regulatórias concernentes à produção e

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
	c) Criação de auxílios emergenciais para artistas intérpretes, músicos e produtores audiovisuais, pelas organizações de gestão coletiva dos direitos autorais: - Fundo de emergência para os artistas intérpretes, para pagamentos diretos aos artistas ou suporte a projetos que privilegiam o pagamento aos artistas, (€11,3 milhões, gerido pela Adami, organização de gestão coletiva dos direitos dos artistas-intérpretes) - Fundo de emergência para autores, compositores e editores de música, para pagamentos não-reembolsáveis de ajudas financeiras entre €300 e €5.000 ou de antecipações de direitos autorais (gerido pela SACEM – Société des Auteurs, Compositeurs et Éditeurs de Musique, organização de gestão coletiva dos direitos dos músicos) - Fundo para o pagamento antecipado de 50% do valor médio dos direitos autorais anuais para empresas produtoras audiovisuais (gerido pela PROCIREP – Société Civile des Producteurs de Cinéma et Télévision, organização de gestão coletiva dos direitos autorais da produção audiovisual)	à difusão de serviços audiovisuais pelas emissoras - Manutenção do pagamento dos subsídios para os eventos que foram cancelados - Suspensão do pagamento ao CNC, pelos exibidores, das parcelas de março e abril da taxa sobre ingressos de cinema - Postergação do pagamento dos empréstimos efetuados diretamente pelo IFCIC - Extensão de garantias ou concessão de garantias de até 70% para empréstimos bancários assumidos em razão do cenário da Covid-19 - Criação de Fundos de Solidariedade para pagamento de auxílio emergencial de €1.500 mensais para profissionais criativos do cinema e do audiovisual que não se enquadram nas condições do Auxílio Emergencial geral oferecido pelo governo (em parceria com as organizações de classe)
GRÃ-BRETANHA	a) Medidas do Conselho de Artes da Inglaterra (Arts Council England): - Criação de um fundo de apoio aos trabalhadores do setor cultural, incluindo artistas e autônomos. Os trabalhadores elegíveis receberão pagamentos únicos de até £2.500 (£20 milhões) - Criação de um fundo de apoio às organizações do setor cultural afetadas pela Covid-19 (£50 milhões) - Criação de um fundo de apoio para cobrir custos operacionais das organizações classificadas como National Portfolio Organisations ou participantes do programa Creative People and Places que perderam renda em virtude	a) Medidas do BFI (Instituto do Filme Britânico): - Criação de um fundo de continuidade para filmagens para cobrir custos adicionais inesperados das produções independentes interrompidas em razão da Covid-19 e assegurar que as produções possam ser retomadas assim que possível (£2 milhões) - Rearranjo de fundos pré-existentes para a criação de um fundo de resiliência para oferecer alívio imediato aos festivais cancelados e pequenos e médios exibidores fechados, com foco na manutenção dos postos de trabalho (£1,3 milhões) - Suporte emergencial para pagamento de duas semanas de aviso prévio aos trabalha-

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
	dos fechamentos provocados pela Covid-19 (£90 milhões) b) Medidas do Ministério da Comunidade da Irlanda do Norte: - Criação de um fundo de apoio para artistas, produtores e profissionais do setor criativo em geral afetados pela Covid-19 (€ 1 milhão) c) Medidas do governo do País de Gales: - Criação de um pacote de apoio para as indústrias criativas, o setor cultural e o setor de esportes, para proteção das empresas e dos empregos durante a pandemia (£18 milhões)	dores dos filmes financiados pelo BFI cujos contratos foram encerrados abruptamente em virtude das interrupções das filmagens (£ 800 mil) - Criação, em parceria com organizações sociais e iniciativa privada, de um fundo de alívio de emergência para trabalhadores empregados ou *freelancers* do audiovisual que foram diretamente afetados pela pandemia da Covid-19. Os trabalhadores elegíveis receberão entre £500 e £2.500 em pagamento único. Doações iniciais de £2,5 milhões, do próprio BFI (£500 mil), de empresas como Netflix, WarnerMedia, BBC Studios, BBC Content e de indivíduos - Flexibilização das obrigações contratuais dos financiamentos existentes, incluindo postergação de prazos de entrega e antecipação de prazos de liberação de recursos, a fim de apoiar o fluxo de caixa dos projetos - Manutenção e aceleração dos processos seletivos para novos financiamentos de projetos audiovisuais (£21,9 milhões em 2020/2021) - Manutenção do fundo para formação de audiência, reiterando o incentivo para propostas criativas de atividades online para conexão com o público (£1,6 milhão) - Continuidade do fundo internacional, para apoiar a participação de produtores independentes nos mercados virtuais que serão realizados e adaptação do fundo para exportação de filmes, para apoiar a participação de agentes de vendas nos festivais e mercados presenciais, assim que eles reabram
PORTUGAL	a) Medidas do Ministério da Cultura: - Criação de um website com todas as informações relevantes para os profissionais do setor cultural no contexto da Covid-19, inclusive sobre os apoios governamentais aplicáveis à categoria - Criação, em parceria com a iniciativa privada, da plataforma #EntraEmCena, um mercado digital para artistas, voltado para o lançamento de projetos e ideias para potenciais investidores públicos e privados	a) Medidas do ICA (Instituto do Cinema e Audiovisual): - Manutenção e aceleração dos processos de financiamento de projetos audiovisuais - Aumento da primeira liberação de recursos de 30% para 50% e seu pagamento mesmo antes do início das filmagens, no caso de projetos de produção - Aumento da primeira liberação de recursos de 50% para 80% no caso do programa de apoio à distribuição - Utilização do programa de suporte auto-

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
	- Linha de apoio emergencial para artistas e entidades artísticas nas áreas de artes performáticas, artes visuais e similares (€ 1 milhão) b) Regras para proteção aos agentes culturais envolvidos com espetáculos cancelados a partir do Decreto de Emergência Pública até 90 dias após o fim da decretação do Estado de Emergência, bem como aos direitos dos consumidores (Decreto-Lei n.º 10-I/2020, de 26 de março)	mático não só para projetos de produção, mas também para projetos de desenvolvimento - Pagamento de metade da última parcela do financiamento (50% dos últimos 5%), correspondente à prestação de contas, em face da impossibilidade de apresentação de todos os documentos no momento. - Submissão digital de documentos - Extensão dos prazos para o depósito das cópias e a apresentação da prestação de contas - Flexibilização dos marcos de execução dos planos de distribuição e exibição dos filmes financiados pelo ICA, inclusive aceitando a conclusão de planos de distribuição e exibição parcialmente cumpridos, nos casos em que suas atividades finais estavam previstas para o período abrangido pela declaração de estado de emergência - Suspensão das obrigações de investimento dos exibidores - Mudança nas regras de janela de exibição, autorizando a exploração inicial em VOD ou em TV por assinatura, desde que com a mesma duração prevista no plano de distribuição apresentado na candidatura ¬ Flexibilização das regras dos programas de apoio à realização de festivais no território nacional, aceitando a reprogramação de atividades e mantendo a liberação de recursos mesmo com o cancelamento de festivais b) Medidas da empresa pública de rádio e televisão (RTP - Rádio e Televisão de Portugal): - Aumento de investimento para aquisição de conteúdos de produtoras independentes e direitos de interpretações de artes performativas, para exibição nos canais e antenas RTP, incluindo nas plataformas digitais - Antecipação da nova edição da consulta de conteúdos para apresentação de

PAÍS	MEDIDAS PARA A CULTURA	MEDIDAS PARA O AUDIOVISUAL
		projetos pelos produtores - Antecipação dos pagamentos nas várias produções já entregues ou para entrega a curto prazo - Melhoria das condições de pagamento para projetos de cinema, ficção e documentários já aprovados e que irão passar à produção: adiantamento de 25% no início de produção, 25% no final da produção e 50% com entrega final. Na música e nas artes performativas os adiantamentos poderão chegar até 50% - Manutenção dos contratos de colaboradores e prestadores de serviço nas mais variadas áreas relacionadas com conteúdos - Lançamento de um ciclo de concertos via web, trabalhando com os artistas e agentes, para exibição nas plataformas digitais da RTP - Particular ênfase, durante todo o ano, na programação de conteúdos de produção nacional nos canais, antenas e plataformas digitais

Fontes: https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/covid-19-audiovisual-sector-measures; https://www.br.de/nachrichten/kultur/br24live-soeder-stellt-hilfe-fuer-kunst-und-kultur-vor,RywQpwn e https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/kunst-kultur/kultursparten/unterstuetzung-kulturbetriebe—coronavirus/masterplan-kultur/

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 22 de abril de 2020.

COLARES QUE BIPAM, BASTÕES COLORIDOS E O NOVO NORMAL NOS MUSEUS PÓS-COVID-19

Por Raul Fontoura

AO LADO DO turismo, a economia criativa tem sido um dos setores mais impactados pela pandemia de Covid-19. Quando os países, regiões e cidades começaram a adotar medidas de distanciamento social como forma de contenção do novo coronavírus, os museus estavam entre as primeiras instituições a suspender suas atividades. No final de maio, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Conselho Internacional de Museus (ICOM) lançaram seus primeiros relatórios sobre o impacto da Covid-19 no setor. De acordo com a UNESCO, cerca de 90% dos 98 mil museus do mundo fecharam suas portas ao público em decorrência das medidas de contenção [1]. Mais de um em cada dez museus talvez não voltem a abrir mesmo depois da crise, segundo o levantamento do ICOM [2]. A perspectiva de fechamento definitivo ameaça 24% dos museus da África e 39% dos museus dos países árabes, regiões onde já são poucos e mais frágeis. Esses dados dão uma ideia do impacto e dos desdobramentos da pandemia de Covid-19 no campo museal.

O Brasil tem cerca de 3.800 museus [3]. Muitos alcançaram excepcional visibilidade, e para isso contribuíram seu nível de excelência e acervo de relevância internacional. O MASP, em São Paulo, é hoje considerado o museu de arte mais importante do hemisfério sul, e o Inhotim, em Brumadinho, Minas Gerais, o maior museu a céu aberto do mundo.

[1] UNESCO. UNESCO Report: Museums around the world in the face of Covid-19, mai. 2020. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373530
[2]] INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS. Report: Museums, museum professionals and Covid-19, 26 mai. 2020. Disponível em: https://icom.museum/wp-content/uploads/2020/05/Report-Museums-and-COVID-19.pdf
[3]] INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Plataforma MuseusBR. Disponível em: https://www.museus.gov.br/museus-do-brasil/

Em Belém, o Museu Paraense Emílio Goeldi é uma referência internacional na produção e difusão de conhecimento sobre a Amazônia. O Instituto Ricardo Brennand, em Recife, foi presença frequente no agora extinto ranking anual dos 25 melhores museus do mundo do Traveller's Choice Award, da TripAdvisor. Isso apenas para nomear algumas instituições, de uma lista extensa.

Mas os museus-celebridade são apenas uma das faces do campo museal brasileiro. Para além das instituições auráticas de arte e ciência, por todo o país se espalham museus dedicados à preservação da memória, produção de conhecimento e reflexão sobre o futuro das mais diversas práticas, territórios e grupos sociais. O Yny Heto – Museu dos Povos Indígenas da Ilha do Bananal é um ponto de encontro e difusão das culturas Javaé e Karajá. O Museu do Milho, em Xanxerê, Santa Catarina, rememora o passado rural do oeste do estado. O Museu de Periferia (MUPE) e o Museu de Favela (MUF), criados, respectivamente, pelas comunidades do Sítio Cercado, em Curitiba, e do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, no Rio de Janeiro, são duas das muitas experiências inspiradoras de museus comunitários.

Uma passagem rápida pela lista de museus brasileiros é reveladora da imensa diversidade temática do campo museal no país. O Museu de Imagens do Inconsciente, estabelecido por Nilse da Silveira nos anos 1950, reúne mais de sete décadas de produção artística de pacientes psiquiátricos. O Museu do Sexo das Putas está sendo construído em Belo Horizonte para desmistificar a prostituição, e prevê a instalação de uma biblioteca pública aberta 24 horas, voltada para o público vulnerável. A língua portuguesa, o futebol e o carnaval de Salvador têm seus museus. Portinari, Villa Lobos, Rui Barbosa e Jorge Amado têm seus museus. Jorge Amado, aliás, tem dois. O transporte ferroviário, o automóvel e o telefone têm seus museus.

Assim como em tantos outros domínios, também no campo museal o Brasil é um território não só de diversidade, mas de contrastes. No mesmo país onde se investiu 215 milhões de reais na construção do Museu do Amanhã [4], inaugurado em 2015, a falta injustificável de recursos para manutenção predial levou, menos de três anos depois, ao incêndio trágico que consumiu o Museu Nacional, até então o maior de história natural da América Latina. O país tem sido presença constante na lista das exposições de arte mais visitadas do mundo. Em 2019, diferentes mostras do Centro Cultural Banco do Brasil ocuparam os três primeiros lugares e mais duas posições no ranking das 20 exposições mais visitadas mundialmente. Além do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, apenas cinco cidades figuraram na lista: Tóquio, Washington D.C., Paris, Amsterdã e Nova York [5]. Ainda assim, há apenas uma década, 70% dos brasileiros nunca tinham ido a um museu ou centro cultural [6].

---

[4]] FREIRE, Quintino Gomes. Museu do Amanhã custou o dobro de Cidade da Música e ninguém falou nada. Diário do Rio, Rio de Janeiro, 18 dez. 2015. Disponível: https://bit.ly/2YHUNme

[5] SHARPE, Emily; DA SILVA, José. Art's Most Popular: here are 2019's most visited shows and museum. The Art Newspaper, 31 mar. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3dzLfxK

[6] LOPES, Roberta. Ipea constata que 70% da população brasileira nunca foram a um museu ou a um centro cultural. Agência Brasil, 17 nov. 2010. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-11-17/ipea-constata-que-70-da-populacao-brasileira-nunca-foram-um-museu-ou-um-centro-cultural

Como ao redor do mundo, no Brasil as instituições museais são muito diversas na temática, porte, número de visitantes e relação com a comunidade, bem como no modelo de gestão e origem dos recursos. Em função dessas diferenças, o impacto da pandemia de Covid-19 deve variar enormemente entre os museus. No debate sobre a repercussão da crise no setor, alguns dos temas que mais têm se destacado são as medidas de proteção necessárias para a reabertura dos museus, a ampliação da oferta digital e o impacto econômico da pandemia.

Reabertura e um novo normal

O controle do avanço da Covid-19 tem permitido a retomada gradual e cautelosa das atividades em um número crescente de países. O novo coronavírus, no entanto, continua em circulação, e parece ser consenso que a crise sanitária será de fato superada apenas a partir do desenvolvimento de uma vacina eficaz. Isso implica que a retomada das atividades deverá ser acompanhada de medidas de distanciamento social e proteção sanitária que, por algum tempo, serão parte do novo quadro de normalidade pós-crise.

Não há protocolos estabelecidos ou normas específicas que certifiquem que um museu está em condições de reabrir. As exigências estabelecidas pelos governos e as orientações emitidas pelas entidades profissionais e de representação do setor compõem um repertório abrangente de soluções, a partir do qual os museus têm definido suas estratégias de reabertura, em um ambiente de intensa cooperação e troca de informações. O que está em pauta é a necessidade de oferecer uma resposta ao que Alessandro Martini, curador do Il Giornale de l'Arte, resumiu como sendo o "desafio de dar novamente as boas-vindas aos visitantes em meio a uma pandemia, garantindo que mantenham uma distância segura dos funcionários, uns dos outros e de superfícies comuns" [7]. A Ásia Oriental começou a reabrir seus museus ainda em março, a Europa no final de abril, a América do Norte e a Oceania em meados de maio. Essas primeiras experiências dão uma indicação de como será o novo normal.

O maior impacto no funcionamento dos museus deve vir do conjunto de redefinições operacionais e intervenções arquitetônicas que têm por objetivo controlar o fluxo de público. Os museus estão sendo obrigados a recalcular o número máximo de visitantes e a encontrar meios de garantir que não entre gente demais e que as pessoas que estão dentro, ou aguardando para entrar, permaneçam afastadas o suficiente umas das outras. É mais desafiador do que talvez possa parecer. Em 22 de abril, os museus de Berlim receberam sinal verde do governo para reabrirem a partir da primeira semana de maio [8]. Quatro dias depois, no entanto, em entrevista à agência de notícias DPA, Hermann Parzinger, presidente da SPK (Fundação do Patrimônio Cultural da Prússia), anunciava uma pers-

---

[7] THE ART NEWSPAPER. Five European museum directors explain their reopening strategies. 28 mai. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/the-long-road-to-normality

[8] BROWN, Kate. Berlin Museums Just Got the Green Light to Reopen in Early May: Here's How They Are Working to Make It Safe. art.net, 22 abr. 2020. Disponível em: https://news.artnet.com/art-world/berlin-museums-set-reopen-1840299; ARCHYDE. Berlin museums will reopen on May 4. 22 abr. 2020. Disponível em:https://www.archyde.com/berlin-museums-will-reopen-on-may-4/; DEGE, Stefan; HUCAL, Sarah. Museums prepare to reopen amid coronavirus crisis. DW, 30 abr. 2020. Disponível em: https://p.dw.com/p/3bYg3

pectiva bem mais cautelosa: "No momento, é difícil dizer quais museus poderemos abrir. Achamos que poderemos abrir uma ou outra casa durante a primeira quinzena de maio, o mais tardar até meados de maio. Reabrir um museu não é trivial" [9]. A SPK administra um conjunto impressionante de 27 instituições culturais, entre museus, bibliotecas, arquivos públicos e institutos de pesquisa, incluindo os cinco museus da Museumsinsel, em Berlim, que receberam mais de três milhões de visitantes em 2019 [10].

Medidas como a compra obrigatória de ingressos online com horário programado de entrada, marcações de piso, percursos unidirecionais de visitação e limitação do tempo de permanência são algumas das opções que vêm sendo adotadas, com maior ou menor frequência, à medida que os países avançam na reabertura de seus museus. O repertório do distanciamento pós-*lockdown* também inclui a interdição dos espaços mais confinados, a restrição do uso de elevadores e o emprego das equipes de segurança e do circuito interno de televisão para vigiar a distância interpessoal e monitorar os fluxos de visitantes. No Complexo da Catedral de Florença, na Itália, reaberto ao público em 22 de maio, os visitantes recebem um colar eletrônico, primeiro do gênero no mundo, que bipa, vibra e pisca, alertando sobre a aproximação excessiva de outra pessoa [11]. No berço do humanismo renascentista, uma imagem talvez particularmente distópica do cotidiano sob o impacto da Covid-19.

No Complexo da Catedral de Florença, na Itália, reaberto ao público em 22 de maio, os visitantes recebem um colar eletrônico, primeiro do gênero no mundo, que bipa, vibra e pisca, alertando sobre a aproximação excessiva de outra pessoa. No berço do humanismo renascentista, uma imagem talvez particularmente distópica do cotidiano sob o impacto da Covid-19

Ao distanciamento social, somam-se medidas de proteção pessoal, higiene e redução das superfícies de contato comum. Entram as máscaras, checagens de temperatura corporal, dispensers de desinfetante para as mãos e placas de acrílico separando público de atendentes. Saem bancos e bebedouros, e cafés e chapelarias continuam fechados. Essas têm sido algumas das medidas usuais. Invariavelmente, o retorno das atividades tem exigido dos museus a adoção de protocolos novos de limpeza e de manutenção dos sistemas de climatização, cujo impacto nos custos operacionais tende a não ser desprezível. A eliminação de áudio-

---

[9] MONOPOL. Museumsinsel mit Mundschutz: Parzinger für behutsame Öffnung. 26 abr. 2020. Disponível em: https://www.monopol—magazin.de/museumsinsel-mit-mundschutz-parzinger-fuer-behutsame-oeffnung
[10] Stiftung Preussischer Kulturbesitz. Disponível em: http://www.preussischer-kulturbesitz.de/?L=1
[11] THE FLORENTINE. The Duomo reopens. 21 mai. 2020. Disponível em: https://www.theflorentine.net/2020/05/21/duomo-reopens—florence-cathedral/

-guias, *touchscreens* e materiais impressos os tem obrigado a repensar os suportes de informação e comunicação. O Instituto Giacometti, um dos primeiros museus a reabrir em Paris, em 15 de maio, substituiu os fones de ouvido por um áudio-guia virtual que pode ser acessado do celular dos visitantes via *QR Code* [12]. Uma questão à parte, as instalações interativas talvez tenham que esperar por dias melhores.

Na perspectiva do público, independentemente do conjunto específico de medidas de proteção sanitária adotado em cada instituição, parece certo que, no mundo sob o impacto da pandemia, a visita a um museu será uma experiência de natureza bem distinta do que costumava ser. No entanto, apesar das exigências sanitárias serem semelhantes, a diversidade intrínseca do campo museal deve se ver refletida nas respostas à crise. A Scuderie del Quirinale, em Roma, e o BSMK (Museu Estadual de Arte Moderna de Brandenburg), em Cottbus, na Alemanha, oferecem uma perspectiva interessante do quão diversas podem ser as experiências de retorno aos museus sob os efeitos da Covid-19.

Em 5 de março, depois de três anos de planejamento e preparação, a Scuderie del Quirinale inaugurou a megaexposição "Rafael 1520-1483: o mundo em uma noz", maior mostra já realizada sobre a obra do mestre superstar do renascimento italiano. Com cerca de 70 mil ingressos já vendidos online, a exposição foi fechada ao público três dias depois, em decorrência do *lockdown* nacional imposto pelo governo italiano [13]. Em 2 de junho, a Scuderie reabriu suas portas. Para visitar a mostra, que reúne mais de duzentas pinturas, desenhos e outros trabalhos, incluindo obras cedidas pelo Louvre, pelo Museu Britânico e por uma respeitável lista de outras instituições, o público é dividido em grupos de seis pessoas – com saídas a cada cinco minutos – e escoltado por um segurança ao longo de toda a visita, cronometrada para assegurar que os 80 minutos disponíveis não sejam extrapolados [14]. Mario de Simone, presidente da Scuderie, afirma que, se houver procura, ele pode vir a estender o horário de visitação noite adentro, até 2h ou 3h da manhã [15].

Em contraste com os novos controles de fluxo de público da Scuderie, o texto que anuncia a reabertura do BSMK, assinado pela diretora da instituição, Ulrike Kremeier, defende que, em um museu, "se uma pessoa passa 20 segundos ou três horas em pé, andando ou sentada em frente a uma obra de arte, ou sem olhar para nenhuma, é uma decisão dela, da mesma forma como é de acordo com seus próprios critérios que ela se move no espaço expositivo" [16]. Para Kremeier, "é também a relação direta, física e autodeterminada com a obra de arte que define a singularidade da experiência de arte visual".

---

[12] THE ART NEWSPAPER. Five European museum directors explain their reopening strategies. 28 mai. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/the-long-road-to-normality
[13] THE LIMITED TIMES. Raphael, monographic exhibition never seen before in Rome. 24 dez. 2019. Disponível em: https://newsrnd.com/life/2019-12-24—raphael—monographic-exhibition-never-seen-before-inrome.SJE2QDkJI.html
[14] ITZKOWITZ,Laura. The Largest-Ever Raphael Exhibition Will Reopen in Rome on June 2. AFAR, 05 jan. 2020. Disponível em:https://www.afar.com/magazine/the-largest-ever-exhibition-of-raphaels-work-is-opening-in-rome
[15] HARLAN, Chico; PITRELLI, Stefano. A massive Raphael exhibit reopens in Rome. Six people can enter every five minutes. The Washington Post, 02 jun. 2020. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/europe/italy-reopens-museums-raphael-exhibit/2020/06/02/d7191c36-a427-11ea-898e-b21b9a83f792_story.html
[16] KREMEIER, Ulrike. Wir sind zurück. Wiederöffnung am 1. Mai. BLMK, abr. 2020. Disponível em: https://www.blmk.de/2020/04/wir-sind-zurueck—wiederoeffnung-des-blmk-am-1-mai/

O BSMK foi um dos primeiros museus a reabrirem suas portas na Alemanha, no começo de maio. A instituição, que abriga a maior coleção do país de arte da Alemanha Oriental, além de reinaugurar o acesso ao acervo e exposições temporárias, preparou intervenções artísticas que propõem uma reflexão sobre as implicações da Covid-19 [17]. No *foyer* do museu, um vídeo discute trabalhos de artistas e arquitetos que evocam o tema da proteção pessoal em público. "Boy Meets Girl—From Mars" (Weggee, c.a. 1955), por exemplo, mostra o beijo de um casal usando capacetes esféricos transparentes, e "Großer Raum" (Walter Pichler, 1966-67) imagina uma estação de trabalho dentro de uma grande bolha plástica. Também no *foyer*, os visitantes, em duplas, recebem fitas e bastões coloridos medindo 1,5 metro de comprimento, a distância mínima que, conforme determinação do governo alemão, pessoas que não moram juntas devem manter entre si. Ao longo do percurso pelo museu, o público é confrontado com perguntas sobre o novo normal pós-Covid-19: qual a sensação da distância de 1,5 metro? A relação entre espaço público e espaço privado está mudando? A nossa percepção do homem e da arte muda à medida que internalizamos uma maior distância física entre nós?

Se o BSMK entende que é seu papel instigar o público a refletir sobre o sentido e as consequências da pandemia em suas vidas enquanto a crise se desenrola, o MNA (Museu Nacional de Antropologia), em Montevidéu, no Uruguai, e o Museu do CDC David J. Sencer, em Atlanta, nos Estados Unidos, estão se preparando para contar a história da pandemia no futuro. O MNA lançou o projeto "Era uma vez uma pandemia", que está recolhendo testemunhos e fotos de objetos e situações que simbolizam o cotidiano durante a Covid-19, para contar como a pandemia mudou a vidas das pessoas [18]. O museu do CDC (Centros de Controle e Prevenção de Doenças), por sua vez, está reunindo documentos, imagens, objetos e relatos das equipes de campo para reconstituir, no futuro, a história do avanço e do combate à pandemia, na perspectiva da saúde pública.

Se colares que bipam e bastões coloridos ilustram mudanças que veremos a Covid-19 levar aos museus, o aspecto desse novo normal que mais deve impactar a experiência de visitação – e o funcionamento das instituições - é a redução do público, pelo menos nos museus acostumados aos grandes fluxos de visitação. O Palácio de Schönbrunn, em Viena, museu mais visitado da Áustria, reabriu em meados de maio com capacidade limitada a 1.750 visitantes por dia, frente a um pico de movimento diário pré-pandemia de 10 mil pessoas [19]. O Museu Van Gogh, em Amsterdã, segundo mais visitado da Holanda, reabriu no início de junho com capacidade limitada a 700 pessoas por dia, um décimo da média de visitação neste período do ano [20]. O Museu do Palácio, em Pequim, uma das atrações mais visita-

---

[17] HICKLEY, Catherine. We went to one of the first German museums to reopen after the lockdown—here's what it was like. The Art Newspaper, 04 mai. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/german-museum-opens-with-poles-and-ribbons-to-practice-social-distancing

[18] IBERMUSEOS. Era uma vez uma pandemia, um projeto do Museu Nacional de Antropologia do Uruguai. 02 jun. 2020. Disponível em: http://www.ibermuseos.org/pt/recursos/noticias/era-uma-vez-uma-pandemia-um-projeto-do-museu-nacional-de-antropologia-do-uruguai/

[19] THE ART NEWSPAPER. Five European museum directors explain their reopening strategies. 28 mai. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/the-long-road-to-normality

[20] BAILEY, Martin. Van Gogh Museum to reopen on 1 June, but with only a tenth of its usual visitors. The Art Newspaper, 15 mai. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/blog/van-gogh-museum-to-reopen-on-1-june

das da China, reabriu parcialmente para as comemorações do 1º de maio [21]. Caso as medidas de restrição adotadas no pós-*lockdown* permaneçam inalteradas, o museu deve ver seu público anual reduzido de 19 milhões para dois milhões de visitantes [22]. As primeiras métricas sugerem que, mesmo adotando as dispendiosas medidas de segurança sanitária, os museus de grande porte podem ser obrigados a reduzir seu público entre 80% a 90% até que o distanciamento social possa ser revogado. É um corte brutal.

O acesso aos acervos é certamente o mais visível, mas não o único elemento da relação dos museus com o público. Exposições temporárias, programas educacionais, apresentações e debates, programas de pesquisa e publicações são instrumentos que dão materialidade à missão dos museus de produzir e difundir conhecimento. Como regra geral, os museus que já reabriram suas galerias têm mantido suspensas as visitas escolares e os eventos públicos, e mais de 80% dos museus ao redor do mundo preveem a redução de seus programas [23].

O quadro da pandemia está em evolução constante, e as estratégias de enfrentamento estão sujeitas a revisão a qualquer momento, na direção seja do recrudescimento ou do relaxamento das medidas de controle. Isso se aplica também às instituições museais. O MMCA (Museu Nacional de Arte Moderna e Contemporânea), em Seul, na Coreia do Sul, reabriu em 4 de maio [24]. Menos de um mês depois, um novo surto de Covid-19 na capital coreana o obrigou a fechar novamente [25]. O Museu de Auckland, na Nova Zelândia, reabriu em 25 de maio, com todo um conjunto de medidas de distanciamento social e proteção sanitária, incluindo, conforme exigência governamental, um sistema de entrada digital que permite o rastreamento de contato dos visitantes [26]. Duas semanas depois, o governo neozelandês anunciou que o coronavírus havia sido eliminado do país [27].

No Brasil, os museus permanecem em sua maioria fechados. No começo de junho, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), autarquia atualmente vinculada ao Ministério do Turismo, divulgou um conjunto de recomendações de segurança para orientar a preparação das instituições museais para reabertura, quando as condições de evolução da pandemia o permitirem [28]. O documento, elaborado com apoio do ICOM-Brasil e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), está alinhado com as diretrizes de distanciamento social e proteção sanitária adotadas internacionalmente.

---

[21] MOVIUS, Lisa. Beijing reopens Forbidden City in time for May Day holiday. The Art Newspaper, 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/beijing-reopens-forbidden-city-in-time-for-may-day-holiday
[22] GREENBERGER, Alex. Reopening a Museum After Quarantine: See Photos of Temperature Checks, Face Masks and New Systems. ARTnews, 08 mai. 2020. Disponível em: https://bit.ly/2YDZrBp
[23] INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS. Report: Museums, museum professionals and Covid-19, 26 mai. 2020.
[24] PARK, Yuna. MMCA reopens with online reservation system. The Korea Herald, 02 mai. 2020. Disponível em: http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200504000541
[25] MOVIUS, Lisa. New outbreak of coronavirus in Seoul has caused the re-closure of its museums, perhaps a sign of things to come. The Art Newspaper, 01 jun. 2020. Disponível em: https://www.theartnewspaper.com/news/south-korean-re-closures
[26] THE NEW ZELAND HERALD. Covid 19 coronavirus: Auckland Museum to re-open on May 25 under level 2 restrictions. 14 mai. 2020. Disponível em: https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12331807
[27] THE GUARDIAN. New Zealand drops Covid-19 restrictions after nation declared 'virus-free'. 09 jun. 2020. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/08/new-zealand-abandons-Covid-19-restrictions-after-nation-declared-no-cases
[28] INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Recomendações aos museus em tempos de Covid-19. jun. 2020. Disponível em: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes_Museus.pdf

Ensaio para uma nova paisagem digital

O distanciamento social imposto pela pandemia de Covid-19 resultou no aumento substancial da demanda por serviços culturais online. Os museus se adaptaram rapidamente, ampliando e diversificando sua presença digital. Duas frentes se destacam: a atuação mais intensa nas redes sociais e as atividades desenvolvidas especificamente para o período de *lockdown*. A profusão, diversidade e originalidade das iniciativas demonstraram a resiliência e força criativa do setor. A pandemia, no entanto, também expôs a fragilidade estrutural das instituições museais no que tange aos recursos dedicados à produção de oferta digital. Dos museus consultados pelo ICOM [29], apenas 18,3% têm pessoal dedicado exclusivamente às atividades digitais e apenas 5,4% dedicam mais de 15% de seu orçamento a atividades digitais e comunicação.

A previsão de analistas de tendências e consultorias de mercado é que, mesmo superada a fase mais aguda da crise, essa demanda deve se manter em patamares muito superiores aos do contexto pré-pandemia. A crise, portanto, deve acelerar a tendência, já em curso, de valorização do patrimônio digital. Além da ampliação da oferta, também está na pauta dos museus a exploração de novas fronteiras para a experiência digital, para além dos acervos digitalizados e tours virtuais nos formatos hoje difundidos. Essa agenda, no entanto, vai requerer uma sensibilidade especial para a questão da desigualdade digital, consonante com a função social que caracteriza a atividade museal.

Nuvens de chumbo

Em consequência da pandemia de Covid-2019, a economia mundial deve sofrer uma contração de -3% em 2020, muito superior à da crise financeira de 2008-2009, conforme estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) [30]. Considerando um cenário favorável de contenção da crise no segundo semestre e eficácia das medidas de estímulo fiscal adotadas pelos países, o FMI projeta um aumento de 5,8% do PIB mundial em 2021, mas pondera que os riscos de consequências ainda mais severas são substanciais. Em estudo recém-publicado pela Finance&Development, os economistas Òscar Jordà, Sanjay R. Singh e Alan M. Taylor, da Universidade da Califórnia, examinaram o impacto econômico de 15 eventos pandêmicos ao longo da história, da Peste Negra (1331-1353) à pandemia de H1N1 (2009-2010). "O impacto da pandemia de Covid-19 na atividade econômica nos últimos meses é apenas o começo da história", afirmam os autores, "Enquanto o rápido e inédito colapso da produção, comércio e emprego pode ser revertido à medida que a pandemia se atenuar, dados históricos sugerem que as consequências de longo prazo podem persistir por uma geração ou mais" [31].

As consequências econômicas da Covid-19 para o campo museal serão enormes. No final de março, os museus norte-americanos estimavam uma perda conjunta de receita

---

[29]]INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS. Report: Museums, museum professionals and Covid-19. mai. 2020
[30] FMI. World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. abr. 2020. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020
[31] JORDÀ, Òscar; SINGH, Sanjay R.;TAYLOR, Alan M. The Long Economic Hangover of Pandemics: History shows COVID-19's economic fallout may be with us for decades. Finance & Development, jun. 2020, vol. 57, nº 2. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/long-term-economic-impact-of-pandemics-jorda.htm

de pelo menos 33 milhões de dólares por dia [32]. No entanto, afora as condições particulares de cada país e região, o impacto deve variar sobremaneira entre as instituições museais, particularmente em função das diferenças em sua estrutura de financiamento. Entre março e abril, enquanto alguns museus europeus observavam um impacto mínimo sobre suas finanças, outros reportavam perdas de recursos na ordem de 75% a 80%, com os grandes museus localizados em cidades turísticas informando perdas semanais de centenas de milhares de euros [33].

Os museus mais dependentes da arrecadação com bilheteria e operações comerciais (cafés, livrarias e lojas de produtos de referência cultural, por exemplo) tendem a sentir mais fortemente os efeitos imediatos de um *lockdown* e as consequências posteriores da diminuição de público resultante da queda no turismo e da limitação do número de visitantes. No médio prazo, entretanto, a contração da economia deve impactar mais fortemente, também, os museus financiados por aportes públicos e recursos privados.

Em conjunto, cerca de 40% dos museus preveem a perda de receitas públicas e privadas e quase 30% prenunciam demissões de funcionários, conforme o levantamento do ICOM. Na medida em que o corte de recursos obriga as instituições a reduzirem seus programas, a crise deve impactar severamente o ecossistema complexo de profissionais e empresas que orbitam os museus – curadores independentes, artistas plásticos, restauradores, educadores, pesquisadores, gráficas especializadas, empresas de expografia. No final de março, o Mass MoCA (Museu de Arte Contemporânea de Massachusetts), nos Estados Unidos, anunciou a demissão de quase dois terços de seus funcionários [34]. Um mês depois, o MoMA (Museu de Arte Moderna de Nova York), um dos mais ricos do mundo, demitiu todos os educadores autônomos. No e-mail enviado aos funcionários, o museu afirma que deve levar meses, senão anos, até atingir "níveis de orçamento e operação que voltem a demandar os serviços de educadores" [35] .

A dimensão sem precedentes da crise econômica que se anuncia tem impulsionado os países a adotarem medidas robustas de mitigação e estímulo fiscal, e o campo da economia criativa tem se articulado para assegurar que as medidas contemplem o setor. Os instrumentos e a magnitude do suporte financeiro variam enormemente. O Canadá prevê a destinação de 53 milhões de dólares canadenses (R$ 85 milhões) especificamente para o MAP (Programa de Assistência a Museus) [36]. Nos Estados Unidos, embora sem designar uma rubrica específica para os museus, o CARES Act, megapacote de incentivo fiscal federal, destina 200 milhões de dólares (mais de R$ 990 milhões) às agencias federais de cultura para subvenções a instituições culturais [37]. Na Alemanha, o pacote do governo federal de apoio a empresas de pequeno porte e profissio-

---

[32] AMERICAN ALLIANCE OF MUSEUMS. Museums Included in Economic Relief Legislation. 27 mar. 2020. Disponível em: https://www.aam-us.org/2020/03/27/museums-included-in-economic-relief-legislation/
[33] NEMO. Survey on the impact of the COVID-19 situation on museums in Europe: Final Report, mai. 2020. Disponível em: https://bit.ly/2YElruN
[34] Disponível em: https://massmoca.org/37045-2/
[35] DI LISCIA, Valentina. MoMA Terminates All Museum Educator Contracts. Hyperallergic, 03 abr. 2020. Disponível em: https://hyperallergic.com/551571/moma-educator-contracts/
[36] Disponível em: https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/museums-assistance.html
[37] American Alliance of Museums. Museums Included in Economic Relief Legislation. 27 mar. 2020.

nais autônomos, no assombroso valor de 50 bilhões de euros (R$ 280 bilhões), tem sido celebrado como um suporte vital à economia criativa, cuja tessitura depende em tão grande medida de *freelancers* e pequenos negócios [38]. No Brasil, as medidas econômicas já anunciadas pelo governo federal em resposta à crise correspondem a cerca de substanciais 10% do PIB [39]. Até o momento, no entanto, não há destinação específica para a economia criativa e não está claro o quanto as medidas serão capazes de beneficiar o setor.

A crise econômica deve acarretar um desafio hercúleo para a já frágil sustentabilidade econômica dos museus brasileiros. As perdas de receita decorrentes do fechamento provisório imposto pelo coronavírus, ainda que um fator complicador para muitas instituições, não serão a clave da crise no setor. No país, provavelmente são poucas as instituições museais cuja arrecadação própria responde por uma parcela significativa das receitas. Em 2011, menos de um quarto dos museus brasileiros cobravam ingresso ou tinham uma loja como fonte de recursos complementares [40]. Em 2018, a participação da arrecadação própria na receita total foi inferior a 25% em Inhotim e a 20% no Museu do Amanhã [41]. Na Pinacoteca do Estado de São Paulo foi inferior a 5% [42]. Os três estão entre os museus mais visitados do país. Os fatores com potencial de maior impacto econômico da Covid-19 no setor museal brasileiro são, portanto, a redução dos repasses diretos de recursos públicos – tanto federais, quanto de Estados e Municípios - e a queda na captação de recursos junto à iniciativa privada, em um quadro de retração econômica. Medidas estruturais de fortalecimento econômico do setor museal já eram uma necessidade premente antes da Covid-19. O cenário que se desenha para o pós-pandemia reforça essa urgência.

É plausível acreditar que a crise deixará como legado um impulso mais forte para a consolidação do patrimônio digital e que os museus estarão mais conectados entre si e com seus públicos

Em 15 de junho, um dos edifícios do Museu de História Natural e Jardim Botânico da Universidade Federal de Minas Gerais (MHNJB/UFMG), em Belo Horizonte, pegou fogo. O edifício abrigava o acervo arqueológico mais sensível da instituição, reunido em décadas de pesquisa. A extensão

---

[38] BROWN, Kate. Germany Has Rolled Out a Staggering €50 Billion Aid Package For Small Businesses That Boosts Artists and Galleries - and Puts Other Countries to Shame. Artnet.news, 25 mar. 2020. Disponível em: https://news.artnet.com/art-world/german-bailout-50-billion-1815396

[39] Disponível em: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-Covid-19#B

[40] INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Museus e a dimensão econômica: da cadeia produtiva à gestão sustentável. Brasília, 2017.

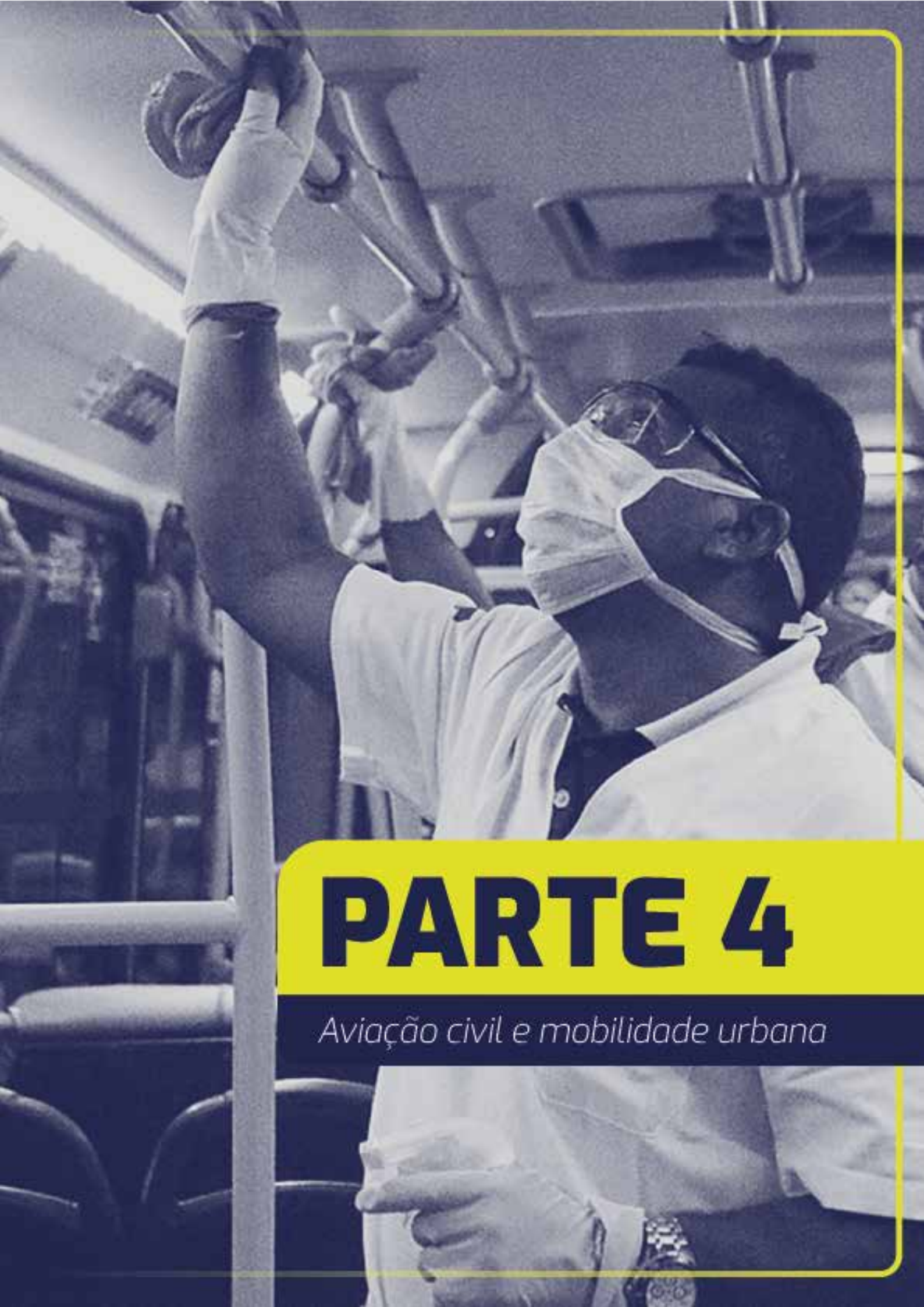
[41] IDG. Balancete 2018. Disponível em: https://www.idg.org.br/sites/default/files/documentos/Balancete%20MDA.2018%20%281%29.pdf; INSTITUTO INHOTIM. Demonstrações Contábeis. dez. 2018. Disponível em: https://www.inhotim.org.br/uploads/2018/12/demonstracoes-contabeis-inhotim.pdf

[42] APAC. Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2018 e 2019. Disponível em: http://apacsp.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/12/Parecer-da-Auditoria.pdf

exata dos danos ainda está sendo apurada, mas os prejuízos potenciais são enormes. Em plena pandemia, e ainda sob o trauma da tragédia do Museu Nacional, o incêndio do MHNJB oferece uma imagem particularmente dramática dos desafios que aguardam os museus brasileiros na crise pós-Covid-19.

O desenrolar da pandemia de Covid-19 é incerto, assim como seus desdobramentos futuros. Apesar de tudo, em meio aos desafios e ao sofrimento impostos pela pandemia, é possível vislumbrar aprendizados importantes. Em seu relatório sobre o impacto da crise nos museus europeus, a Nemo (Rede Europeia de Organizações Museais) afirma que "em vez de fazermos do retorno ao normal o nosso objetivo, precisamos aprender com essa crise como responder, mitigar, adaptar-nos e nos integrar". É plausível acreditar que a crise deixará como legado um impulso mais forte para a consolidação do patrimônio digital e que os museus estarão mais conectados entre si e com seus públicos, e ainda mais convencidos da importância das trocas e da cooperação.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 10 de junho de 2020.



PARTE 4

Aviação civil e mobilidade urbana

AVIAÇÃO CIVIL SOFRE IMPACTOS DA PANDEMIA; QUAIS POLÍTICAS AMPARAM O SETOR?

Por Ricardo Sampaio da Silva Fonseca, Karla Andrea Rodrigues dos Santos e Carlos Eduardo Resende Prado

A PROPAGAÇÃO DO coronavírus SARS-CoV-2, causador da enfermidade Covid-19, provocou impactos variados e significativos em toda a sociedade. De fato, com a disseminação exponencial desse coronavírus e a subsequente declaração de estado de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), inúmeras medidas restritivas foram adotadas pelos governos locais ou nacionais como forma de controlar o número de pessoas contaminadas, como a imposição do distanciamento social, o fechamento de espaços aéreos e fronteiras, e a restrição da entrada de estrangeiros em seus territórios. Naturalmente, diversas atividades econômicas foram afetadas, mas o impacto no setor aéreo mostrou-se particularmente expressivo, tanto em virtude da limitação das viagens internacionais e do receio de contaminação como pela queda da atividade econômica.

Como resultado, houve uma queda abrupta na demanda de voos e na movimentação de passageiros nos aeroportos, em escala mundial, impondo às empresas aéreas a adoção de medidas de ajustes ao novo cenário, como o cancelamento de voos e, a decorrente, paralisação de aeronaves. No Brasil não foi diferente, e observou-se uma forte redução da demanda por voos domésticos e internacionais.

Diante dessa situação, diversas iniciativas de suporte ao setor foram implementadas ou apoiadas pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), tanto na seara econômica, no sentido de prover liquidez às empresas, quanto no âmbito operacional.

Entre as medidas operacionais, em 27 de março de 2020, seguindo as diretrizes adotadas pela Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias (Conaero), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) negociou com as três principais companhias que operam no Brasil para o estabelecimento de uma malha mínima, a fim de que nenhum estado ficasse

sem ao menos uma ligação aérea. Conforme dados da Agência, em março, com a malha mínima, o número de voos domésticos semanais passou de 14.781 para 1.241. Ou seja, a malha emergencial é 91,61% menor do que a originalmente prevista pelas empresas aéreas para esse período. Tomando como base a programação da Gol, Azul e Latam, isso representa uma queda de 56,06% das localidades atendidas, passando de 106 para 46 [1]. O cenário mostra-se ainda mais dramático quando considerado os voos internacionais, com quedas de aproximadamente 95% nos passageiros pagos transportados pelas empresas aéreas.

Face à redução do número de voos, sucedeu-se a necessidade de grande número de posições de estacionamento para a permanência das aeronaves em solo, por período ainda indefinido, compreendendo seus respectivos serviços de hangaragem. Diante disso, em 2 de abril de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.308, que dispõe sobre requisição de bens e serviços prestados por empresas públicas vinculadas ao Ministério da Infraestrutura durante o período que perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. A medida visa possibilitar ao Ministério da Infraestrutura a requisição de bens e serviços das empresas públicas vinculadas, no caso do modal aéreo, posições de estacionamento de aeronaves nos aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Em relação à carga aérea, o que se observa é o aumento na demanda por voos dedicados, especialmente, para o transporte de suprimentos médicos, equipamentos de proteção individual, testes para detecção do coronavírus, e outros itens relacionados à emergência de saúde pública, destacando-se como origem os aeroportos localizados na China.

Em relação à carga aérea, o que se observa é o aumento na demanda por voos dedicados, especialmente, para o transporte de suprimentos médicos, equipamentos de proteção individual, testes para detecção do coronavírus, e outros itens relacionados à emergência de saúde pública, destacando-se como origem os aeroportos localizados na China

Tendo em vista que grande parte da carga aérea era transportada no espaço disponível nos porões das aeronaves dedicadas ao transporte de passageiros, com a redução destas operações, observou-se que somente as aeronaves cargueiras não poderiam suprir a demanda mundial por este tipo de operação. Isso se reflete de maneira semelhante no cenário doméstico.

---

[1] Disponível em: https://www.anac.gov.br/noticias/2020/malha-aerea-essencial-comeca-no-sabado-28

A partir disso, a ANAC promoveu alterações em sua regulamentação e publicou a Decisão nº 71, de 15 de abril de 2020, na qual aprova diretrizes para permitir em caráter excepcional o transporte de carga nos compartimentos de passageiros durante a pandemia e a Portaria nº 880, de 27 de março de 2020, na qual autoriza o transporte de carga por empresas de táxi-aéreo, em caráter emergencial.

Dentre as medidas de cunho econômico, ressalta-se, inicialmente, a Medida Provisória nº 925, de 18 de março de 2020, que dispôs sobre "medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19". Sinteticamente, a medida trouxe duas alterações legais. A primeira estabeleceu que o pagamento das contribuições fixas e as variáveis dos aeroportos concedidos (via de regra, a principal despesa financeira dessas Sociedades de Propósito Específico) com vencimento no ano de 2020 poderiam ser pagas até o dia 18 de dezembro de 2020. Já a segunda alteração buscou impactar o caixa das empresas de transporte aéreo, dilatando o prazo para reembolso de passagens aéreas de sete dias para 12 meses, estabelecendo, porém que os consumidores que optassem por manter seus créditos nas companhias não estariam sujeitos a qualquer penalidade contratual.

De fato, as companhias começavam a experimentar um fluxo de receitas diário negativo, ou seja, além de não receber qualquer compra de novas passagens, tinham que devolver parte do dinheiro das passagens adquiridas nos meses anteriores, cenário que, sem nenhuma alteração, iria levar à quebra das empresas e, em última análise, a não realização de qualquer voo. Por outro lado, essa medida veio acompanhada de uma isenção, para os consumidores, das penalidades usualmente dispostas nos contratos de transporte aéreo para aqueles que aceitassem a conversão dos valores despendidos em créditos para utilização futura. Tal medida trouxe uma desejável flexibilidade aos consumidores em face da incerteza sobre o tempo de propagação do vírus e a retomada da economia, com a correspondente retomada das atividades laborais e de lazer.

Também como forma de impactar positivamente as saídas de caixa dos proprietários ou exploradores de aeronaves, deve-se ressaltar a edição do Decreto nº 10.284, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre a dilatação do prazo de vencimento das tarifas de navegação aérea durante o período de enfrentamento da pandemia da Covid-19. Segundo disciplinado pelo Decreto nº 10.284/2020 e pela Portaria DIRENS nº 402/GC3, de 24 de março de 2020, as tarifas com prazo de vencimento nos meses de março, abril, maio e junho de 2020 passaram a poder ser pagas nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2020, respectivamente.

Ainda na seara financeira, deve-se ressaltar as tratativas da SAC com outros órgãos do Governo Brasileiro - notadamente o Ministério da Economia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) -, com o intuito de desenvolver novos produtos financeiros e linhas de crédito que sirvam para assegurar às empresas do setor de aviação civil o capital necessário para o cumprimento de suas obrigações de curto prazo. Cabe notar, porém, que o setor é composto por empresas dos mais variados portes, e as linha de financiamento da folha de pagamento de empresas com faturamento de até R$ 10 milhões de reais recentemente anunciadas pelo Governo Federal já abarcaram parte das firmas ligadas ao modal aéreo.

Todo esse conjunto de medidas tem o propósito de dar meios ao setor para responder às dificuldades operacionais e econômicas advindas da pandemia e, assim, mitigar o risco de insolvência de companhias aéreas e aeroportos no mercado nacional.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 13 de maio de 2020.

IMPACTO DA COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA

Por Luiz Rodrigues

DIANTE DE EVENTOS extremos como uma pandemia, a vida das pessoas muda. As prioridades são redefinidas. No caso da Covid-19, uma das principais recomendações para evitar o alastramento da doença é o isolamento social, a fim de reduzir a rapidez de contágio, de modo a impedir o colapso do sistema de saúde. Ao implementar o distanciamento social, qualquer que seja a forma e a intensidade dele, altera-se a locomoção das pessoas e das cargas. Uma nova realidade de idas, vindas e permanências se estabelece. As políticas públicas para a mobilidade urbana que haviam sido projetadas para uma determinada circunstância precisam ser executadas em uma conjuntura bem diferente do que fora planejado.

Ruas vazias são um grande símbolo da pandemia de 2020. No mundo todo, o contato desnecessário entre pessoas foi reduzido, quer por imposição estatal ou pelo medo do contágio. Se antes o trânsito intenso era uma preocupação das autoridades locais nas cidades, com as mudanças, essa preocupação praticamente desapareceu. Quem pode e consegue trabalhar em casa assim o faz. Os restaurantes estão fechados para atendimento ao público no local, mas muitos trabalham com entregas. Entregas de supermercados também cresceram. Assim, ficou evidente a importância do trabalho dos entregadores de cargas pequenas de curta distância nas cidades, feitas por motos ou bicicletas. Nesse sentido, uma das poucas ocupações que tem demandado mais trabalhadores é uma daquelas em que mais avançou a precarização dos contratos de trabalho provenientes da chamada "*gig economy*" ou "uberização". O lado bom é que durante a crise, como as ruas estão vazias, há menos preocupação dos riscos de acidentes de trânsito aos quais esses trabalhadores seriam normalmente mais expostos. Por outro lado, cresce a preocupação de qual o nível de proteção social que chega a estes trabalhadores da "*gig economy*". Por

exemplo, como farão quando ficarem adoecidos pela Covid-19? Há grande preocupação sobre qual seria exatamente a responsabilidade do provedor de aplicativo, do restaurante ou comércio e do próprio prestador de serviço no fornecimento de equipamentos de proteção individual, de práticas para evitar o contágio e de prestação de auxílio em caso de contaminação.

Outro setor muito afetado pela pandemia tem sido o transporte público coletivo. Com a recomendação de não proximidade e de descontaminação, as empresas de ônibus, trens e metrôs têm sido orientadas pelas autoridades estaduais e municipais a executar limpezas mais frequentes e fazer uso de produtos que reduzam a viabilidade do vírus. Muitas das empresas têm executado tais descontaminações por conta própria mesmo onde as autoridades ainda não baixaram determinação específica, o que mostra profissionalização de alguns atores do setor. Por outro lado, a dificuldade de fiscalizar e garantir a execução dessa simples prática tem demonstrado a fragilidade da regulação do transporte coletivo urbano. Talvez este seja um dos setores em que as estruturas de regulação não foram devidamente fortalecidas, a partir da criação da figura de agências reguladoras (nos anos 1990-2000), uma vez que em sua maioria são fiscalizados no município e há uma grande disparidade de capacidades e de profissionalização entre as diversas realidades. Existem municípios, ainda, que sequer realizaram um processo licitatório para suas linhas de ônibus, sendo servidos por contratos precários, como autorizações, que abrem espaço para uma série de irregularidades na relação entre o ente fiscalizador e o fiscalizado. Neste contexto, como ser efetivo na observância da descontaminação, se não há capacidade sequer para realizar uma licitação?

A queda do número de passageiros já está levando à uma série de discussões sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos da prestação de serviço de transporte urbano. Uma das possíveis soluções para mitigar o prejuízo do sistema de transporte público seria o de redução do número de viagens, para reduzir parte do custo variável

No entanto, o maior impacto na mobilidade urbana decorrente da pandemia parece ser mesmo a queda de passageiros dos sistemas de transporte público coletivo. A Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos) estimou um déficit de R$ 933 milhões, de março até 16 de abril, nos sistemas metroferroviários em decorrência da queda do número de passageiros, uma vez que os custos se mantiveram e as receitas caíram. Somente em março, a queda do número de passageiros nos ônibus foi de 30%, segundo a Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU). Em abril a queda foi ainda maior, chegando à redução de 76% em Salvador, na Bahia. As receitas sofreram uma queda drástica, mas muitos dos custos permanecem iguais na operação de transporte público. Existem

empresas que já sofrem com a falta de fluxo de caixa. Em alguns países já existe aprovação de pacote de ajuda governamental para manter em funcionamento o sistema de transporte público. Mas dada a situação fiscal atual do Brasil, especialmente nos municípios, esta não parece ser uma solução possível, ainda que se discuta o papel da União em prestar assistência financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, conforme preconiza a Lei 12.587, de 2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A queda do número de passageiros já está levando a uma série de discussões sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos da prestação de serviço de transporte urbano. Uma das possíveis soluções para mitigar o prejuízo do sistema de transporte público seria o de redução do número de viagens, para reduzir parte do custo variável. No entanto, essa medida gera novas preocupações. Uma delas é que prejudica a locomoção dos trabalhadores do setor da saúde, indispensáveis ao enfrentamento da pandemia, muitos dos quais dependem do transporte público. Serão eles duplamente penalizados? Outro problema é que com a redução do número de viagens, os passageiros que precisam usar o sistema terão que se aglomerar ainda mais nos poucos veículos rodando pela cidade, o que pode comprometer as medidas de contenção de transmissão da doença. Ao contrário, em alguns sistemas de transporte público de países desenvolvidos tem aumentado o número de viagens bancadas por recursos públicos, para que quem precisa trabalhar chegue rapidamente e com menor risco de contaminação. Outra saída menos agressiva de redução de viagens poderia ser viabilizada com o adiantamento de compras de créditos nos sistemas de bilhetagem pelo poder público, as quais poderiam ser descontadas paulatinamente com a volta dos passageiros no passar do tempo. Com os sistemas de bilhetagem praticamente todos já eletrônicos, não parece ser algo muito complexo do ponto de vista técnico, porém fica a dúvida sobre como o controle externo poderia interpretar tal tipo de operação. E também há dúvidas se as prefeituras ou governos de estado teriam tais recursos para implementar uma solução deste tipo, neste momento de queda de arrecadação decorrente de desaceleração das atividades econômicas.

O momento é de buscar soluções rápidas para problemas agudos. Algumas opções estão sobre a mesa. No entanto, passado o momento crítico, não há dúvidas de que a pauta da mobilidade urbana voltará a estar na agenda para a discussão de problemas crônicos ainda não solucionados

O momento é de buscar soluções rápidas para problemas agudos. Algumas opções estão sobre a mesa. No entanto, passado o momento crítico, não há dúvidas de que a pauta da mobilidade urbana voltará a estar na agenda para a discussão de problemas crônicos ainda não solucionados. Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana deve ser uma questão central, favorecendo o transporte coletivo, buscando a sustentabilidade desses sistemas com a devida prioridade na gestão do trânsito das cidades. Aproveitar os dispositivos de parcerias privadas, entendendo suas potencialidades e limites é fundamental

na maioria das cidades, bem como é crucial incorporar o conceito de desenvolvimento das cidades orientadas ao transporte público sustentável (TOD, em inglês), buscando capturar parte da valorização no entorno dos projetos como fonte de financiamento.

Sem dúvida a Covid-19 tem sido uma fonte de adversidades em múltiplos setores de políticas públicas, para além do impacto exacerbado que tem sobre os programas de saúde. A mobilidade urbana, com suas peculiaridades, tem desafios especialmente complexos quando relacionados aos sistemas de transporte público. Porém, a redução do uso do transporte individual nestes dias fez com que a poluição atmosférica fosse reduzida no mundo inteiro, o que lança indagações sobre se as sociedades estão fazendo uma boa gestão da mobilidade, se não há certo abuso do uso do transporte individual. Preocupações com a saúde e com a resiliência mostram também que, passados esses momentos mais críticos, a sociedade terá que rediscutir a inserção do transporte ativo (a pé e bicicleta) no dia a dia das pessoas. É um momento de ação e de reflexão. A cidade não podia parar. Mas parou.

Este artigo foi publicado originalmente no site anesp.org.br no dia 21 de abril de 2020.

30 anos

ANESP

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ISBN: 978-65-991690-0-7

9 786599 169007