

**Participação e
instituições democráticas
no combate à pandemia**

Cadernos

ANO XXI
2020

Adenauer

Participação e instituições democráticas no combate à pandemia

EDITORA RESPONSÁVEL
Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL
Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO
Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Claudia Mendes

IMPRESSÃO
Gráfica Cruzado

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXI (2020), nº4
Participação e instituições democráticas no combate à pandemia
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2020.
ISBN 978-65-89432-00-5

As opiniões externadas nesta publicação são
de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil
Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **Confronto, polarização, participação e democracia em tempos de pandemia**
Francisco Borba Ribeiro Neto
- 35 **Auxílio emergencial: o presidente e a resposta do Congresso ao Covid-19**
Andréa Freitas
- 51 **Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19**
Mariana Batista
- 77 **Protagonismo do Judiciário no contexto da pandemia**
Ernani Carvalho
- 95 **O comportamento do setor alimentar brasileiro no enfrentamento à Covid-19**
Rita Inês Paetzhold Pauli
Roberto Rodolfo Georg Uebel
- 115 **Redes sociais como pontes para a colaboração**
Cláudio Lucena

Apresentação

O ano de dois mil e vinte, como bem sabemos, foi repleto de lutas e desafios em diversos níveis e ainda buscamos avaliar os desdobramentos de tudo que temos vivido, e isso vale tanto para as pessoas quanto para as instituições brasileiras. Medidas como isolamento social para a população, a definição de quais atividades seriam consideradas essenciais de modo a continuar funcionando durante a pandemia, a contratação de profissionais de saúde e compra de equipamentos hospitalares, a organização de auxílio emergencial para as pessoas necessitadas e outras tantas demandas, tudo isso exigiu ações rápidas da administração pública em vários níveis, e também mobilizou parte da sociedade civil, a fim de enfrentar as lutas trazidas por esse momento tão desafiador. Decisões nem sempre fáceis ou populares precisaram ser tomadas, evidenciando a importância da articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como ressaltando as graves consequências da ausência de uma comunicação satisfatória entre os representantes. Muitas dificuldades foram e continuam sendo enfrentadas. Além disso, a atuação de pessoas que espontaneamente decidiram colaborar de alguma forma, assim a atuação de organizações não-governamentais em várias frentes mostram o quanto a participação cidadã é fundamental em uma democracia. As manifestações de negação diante da gravidade do cenário atual mostram o quanto há por fazer, em se tratando de educação política e participação cidadã. Esse conjunto de experiências suscita varia-

das reflexões, seja sobre o papel das instituições democráticas, sobre a importância da participação cidadã que vem se destacando através de numerosas iniciativas, com o objetivo de auxiliar a quem precisa, e tem levantado questionamentos também sobre o modo de vida que comumente encontramos nas cidades brasileiras.

O quarto número da série Cadernos Adenauer é dedicado ao tema da participação e das instituições democráticas, com o intento de mostrar como diferentes atores, instituições e poderes vêm contribuindo no enfrentamento da pandemia no Brasil. Esta publicação traz seis estudos, englobando capítulos sobre participação e polarização no âmbito do combate à pandemia, o papel das redes sociais como ferramenta colaborativa, os trâmites relacionados à aprovação do auxílio emergencial, a atuação de prefeitos e governadores no enfrentamento da pandemia, o protagonismo do poder judiciário e a judicialização no contexto do combate à pandemia e o modo como o setor alimentar se comportou no contexto da pandemia. Em todos os capítulos encontramos de modo transversal a temática da desigualdade social e a forma como a pandemia escancarou a realidade da desigualdade no Brasil. Esperamos com esta publicação contribuir com análises que ajudem a refletir sobre a pandemia que ainda enfrentamos, e que os desafios estão sendo enfrentados tragam lições sejam de alguma maneira úteis para o pós-pandemia, de modo que possamos sair deste momento histórico ainda mais confiantes na democracia, e com mais sensibilidade aos problemas sociais que tornaram o enfrentamento da pandemia ainda mais desafiador para muitos.

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Confronto, polarização, participação e democracia em tempos de pandemia

Francisco Borba Ribeiro Neto

Resumo

A participação social vinha crescendo, na sociedade brasileira, desde o final do regime militar, ainda na década de 1970. Essa tendência, contudo, foi revertida após o impeachment da presidente Dilma Rousseff (2016) e a eleição do presidente Jair Bolsonaro (2018). Essa reversão se deve à crise do sistema democrático brasileiro como um todo e a falta de uma ação política conjunta que fizesse com que a participação se efetivasse como política de Estado e não apenas política de governo. Diante da pandemia de COVID-19, surgem novos caminhos e novas oportunidades para se repensar a participação e a solidariedade na sociedade brasileira.

Abstract

Social participation has grown in Brazilian society since the end of the military regime, even in the 1970s. This trend, however, was reversed after the impeachment of President Dilma Rousseff (2016) and the election of President Jair Bolsonaro (2018). This reversal is due to the crisis of the Brazilian democratic system as a whole and the lack of joint

political action that would make participation effective as a State policy and not just a government policy. Faced with the COVID-19 pandemic, new paths and new opportunities are emerging to rethink participation and solidarity in Brazilian society.

A participação é um fenômeno amplo e multidimensional.¹ Pode acontecer de muitos modos, com diferentes arquiteturas institucionais, envolvendo vários atores sociais. Tentativas de conceituá-la frequentemente estão mais interessadas em desqualificar certos processos sociais e valorizar a outros. Por isso, pode ser mais interessante e funcional caracterizar as modalidades de participação – e mesmo assim o esforço será inevitavelmente condicionado pelas convicções políticas e ideológicas do analista.

Nessa perspectiva, sem pretender abranger toda a complexidade do tema e procurando apenas algumas categorias que permitam compreender a situação e o contexto da participação no Brasil de hoje, pode-se considerar a participação:

- a) Marcadamente política, visando decisões relativas à vida de toda a sociedade, ou de caráter mais social, como o engajamento em uma associação esportiva. Contudo, esses são polos de um continuum, toda participação é política e social em alguma medida.
- b) Institucional, que utiliza os canais previstos na organização do Estado, ou movimentalista, onde as ações fogem ao controle do Estado e frequentemente incluem protestos públicos.
- c) Reivindicatória, que exige direitos, sem se ocupar com as formas de atendimento dessas reivindicações, ou empreendedora, que busca dar respostas comunitárias e associativas aos problemas

Existe, para grande parte da comunidade política ocidental, uma circularidade quase que axiomática entre democracia, participação e ci-

1 Para uma revisão sobre o tema, ver Borba (2012).

dadania. O exercício da participação (mediada por representação ou direta) realiza a democracia, a qual deveria abrigar (ao menos em teoria) uma cidadania plena e universal. O cidadão, por sua vez, exerce sua dignidade e garante seus direitos na medida em que participa da vida social e política. Nessa concepção, a crença de que a participação leva a mais participação e ao fortalecimento da democracia é considerada indiscutível (COSTA & CUNHA, 2010).

A circularidade entre democracia, participação e cidadania apresenta uma série de problemas e desafios, sintetizados por Ugarte (2004), com a pergunta “que participação para qual democracia?”. No Brasil, essa discussão, no plano teórico, sofreu grande influência do pensamento de J. Habermas e sua teoria deliberacionista.² No plano prático, foi marcada pelo confronto entre dois modelos políticos de gestão do Estado (cf. TATAGIBA, 2003; PAES DE PAULA, 2005; ALMEIDA, 2006): o gerencial, mais preocupado com a eficiência e marcado pela ideologia neoliberal, versus o participativo, mais preocupado com a participação e a inclusão dos setores populares nos processos decisórios, como será visto adiante.

Instâncias participativas na sociedade brasileira

A forma clássica de participação política nas democracias liberais acontece nas eleições para cargos públicos. Esse tema, contudo, nem será aqui abordado, pois implica numa outra discussão, bastante ampla,

2 Sinteticamente, Habermas (1995) distingue (1) a democracia liberal, baseada nos mecanismos formais da representação, insuficiente porque a maioria da população se comporta como consumidores das decisões tomadas pelas elites políticas, sobre as quais incidem apenas no momento do voto; (2) a democracia republicana, onde a participação é exercitada durante todo o tempo, por meio de organizações sociais, instituições e movimentos, mas que ainda permanece limitada pela necessidade de um engajamento político e pela pressão dos grupos hegemônicos; (3) a democracia deliberativa, que mantém as características da anterior, mas conta com espaços de deliberação e busca do consenso mais efetivos.

sobre a efetividade da democracia representativa liberal e o desempenho dos partidos políticos na conjuntura brasileira. O mesmo se aplica à participação sindical.

Esse texto irá se deter particularmente nas demais formas de participação existentes na sociedade atual. Existe uma numerosa produção acadêmica sobre estas instâncias de participação no Brasil. Grande parte vem de autores comprometidos com o modelo participativo e foi centrada na análise das chamadas “instituições participativas” (como os orçamentos participativos, os conselhos e as Conferências Nacionais de políticas públicas), que Avritzer (2008) definiu como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

A denominação refere-se a canais de participação institucionalizados, com função deliberativa, consultiva ou apenas informativa, sancionados pelo governo, que contam com representantes da sociedade civil. Como observa Wampler (2011):

Em geral, o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instituições participativas é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos.

González (2012), analisando novas formas de participação, acrescenta, às formas já citadas, as iniciativas populares, que constam na Constituição Federal de 1988, mas o próprio autor considera “letra morta” pela sua pouca chance de efetivação, e as audiências públicas, popularizado a partir da legislação ambiental, que permite a consulta à população ainda que não crie uma trajetória de participação e tenha apenas caráter consultivo.

As agências reguladoras, institucionalizadas dentro de uma perspectiva privatista, voltada ao mercado, visam, mais do que a participação, o controle social de serviços públicos essenciais, ligado ao conceito de *accountability*. Foram concebidas dentro de uma lógica tecnocrática, onde o “técnico” deve substituir o “político” na tomada de decisões. Dessa forma, traz uma postura de fundo que limita a participação social (SERAFIM, 2008). Como observam Albuquerque Júnior e cols. (2013):

O modelo brasileiro pressupôs que haveria independência das agências, controle social e participação da sociedade [...] entretanto, não estão previstos esses mecanismos em todas as leis e decretos de criação e regulamentação.

Ainda assim, essas agências são espaços de ação participativa, pois não deixam de pensar a representação social, ao incluir usuários e empresários numa atividade de regulação cuja competência última é do Estado (cf. JUSTEN FILHO, 2006; PÓ & ABRUCIO, 2006). Num contexto de serviços privatizados, tornam-se “locus” a serem ocupados – em alguns momentos em colaboração com o governo, em outras, em oposição a ele.³

As organizações não governamentais (ONGs) são entidades participativas que se movem numa lógica diversa das anteriores e, por isso, precisam ser consideradas em sua especificidade e em sua diversidade, como bem exposto por Gohn (2000). Enquanto as instituições participativas, na definição de Avritzer (2008), referem-se sobretudo à atuação do Estado,⁴ com um papel reivindicatório e deliberativo, as organizações não governamentais, em sua formulação mais característica, têm

3 Para uma exemplificação da complexa relação entre setores populares, empresariado e partidos políticos na gestão das agências reguladoras, ver o exemplo do Sistema Único de Saúde, em Bahia (2018).

4 Gohn (*op. cit.*), distingue as organizações não governamentais militantes, comuns no Brasil antes de 1990, com objetivos e atuação semelhantes aos movimentos sociais, daquelas propositivas, mais comuns posteriormente.

um papel mais propositivo e realizador. Essa é sua força, pois o militante percebe com muito mais facilidade os frutos de sua atuação, e sua fragilidade, pois pode servir, numa perspectiva neoliberal, para criar uma desobrigação do Estado em relação às políticas públicas.

O papel desempenhado pelo Terceiro Setor está associado à concepção de subsidiariedade subjacente. Numa perspectiva neoliberal, a subsidiariedade estatal implica que o Estado subsidia (auxilia, apoia, financia ou institucionalmente) a realização apenas das políticas públicas que não podem ser efetivadas adequadamente no contexto do mercado, pelos empreendedores sociais (tenham ou não intenções lucrativas). Na perspectiva de um Estado social subsidiário, a ação subsidiária visa a promoção da capacidade de auto-organização dos grupos sociais, aumentando a participação e a solidariedade (cf. CLEMENTE, 2007).

Assim como a participação por via eleitoral, aquela que se dá nos movimentos de protesto representa um tema por si só nos estudos de participação e não será aqui analisada com o devido aprofundamento. Deve-se observar, contudo, a existência de uma discussão sobre sua legitimidade (que não equivale à da sua legalidade), em governos que se propõe a ser participativos (ver, p.ex., TRINDADE, 2018), pois o protesto é um sinal claro da falta de interlocução entre o Estado e uma parcela da população, que pode ser mais ou menos numerosa, ter maior ou menor força política e capacidade de organização e mobilização.

A participação, da redemocratização à pandemia

Desde a redemocratização, após o regime militar (de 1964 a 1985), até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (em 2016) e o início do governo de Jair Bolsonaro (em 2019), pode-se falar num período de crescimento da participação política institucional na sociedade brasileira. Porém, logo no início de seu mandato, o presidente Bolsonaro publica o Decreto n.º 9.759, propondo a extinção de todos os colegiados de participação que não estivessem amparados por lei ou por estatutos

próprios dos órgãos federais. Tratava-se, portanto, de uma reversão de perspectiva política com que se via a participação popular.

Essa redução da participação vinha no bojo de uma “nova política”, proposta nas eleições de 2018, que inibiria a corrupção, o clientelismo e os conchavos entre as elites nacionais. Mas essa “nova política” levou a uma desarticulação das relações entre Executivo e Legislativo, amplamente comentada pela mídia, dificultando a tomada de decisões e a implementação de propostas. Além disso, as dificuldades operacionais do governo estavam agravadas pela crise financeira do Estado, em suas esferas federal, estadual e municipal.

Em linhas gerais, esse é o quadro social e político com o qual o Brasil teve que enfrentar a pandemia da COVID-19. A crise sanitária foi, ao menos em parte, amplificada pelos problemas já existentes, mas abriu oportunidade de novas soluções para velhos desafios.

A expansão da participação a partir da redemocratização

Independentemente dos debates e contradições, o Brasil, após a redemocratização, assistiu a um aumento crescente de suas práticas participativas (AVRITZER, 2008; ROMÃO, MONTAMBEAULT & LOUAULT, 2020). Ainda que o debate ideológico e as análises acadêmicas frequentemente tenham insistido numa possível hegemonia neoliberal nesse período, desde o *impeachment* do presidente Fernando Collor (em 1992) até aquele de Dilma Rousseff (em 2016) e a eleição de Jair Bolsonaro (em 2018), o País passou, a nível federal, por um crescente deslocamento à esquerda⁵ cada mandato procurando, ao menos no plano discursivo,

5 Identificar a direita e a esquerda no Brasil é uma questão complexa, que depende das conceituações dadas aos termos e da própria posição do analista dentro do espectro ideológico. Nesse texto, esses termos se referem a grupos situados historicamente numa posição ou outra dentro do debate político, sabendo que os moderados de centro serão colocados de um lado ou outro dependo da posição do analista.

fortalecer e aprofundar reformas que se propunham a aumentar a participação e diminuir as desigualdades sociais – mesmo que isso nem sempre acontecesse tal como proclamado ou que a oposição considerasse que pouco estava sendo feito.

Seguindo, em linhas gerais, a periodização de Teixeira (2020), pode-se considerar que desde a década de 1970, quando os movimentos democráticos começam a se fortalecer, ainda dentro do regime militar, até a promulgação da Constituição de 1988, houve um período no qual a participação foi vista como fortalecimento da cidadania e construção de um novo poder popular emancipatório, coincidindo com o crescimento numérico e a consolidação das associações sociais, ao menos nas grandes cidades (VENTURA, 2016).

A Constituição brasileira de 1988 encampou uma visão integrada de participação, democracia e cidadania, ainda que não estabelecesse um modelo participativo específico, que fosse seguido nos diferentes níveis de governo, como observado por Montambeault (2018). Após sua promulgação, inicia-se um novo período, no qual o foco se desloca para a questão da deliberação (TEIXEIRA, *op. cit.*), envolvendo a partilha efetiva do poder e o debate no interior das instituições participativas e destas com o governo. Nesta fase, se acirra o confronto entre dois modelos de organização do Estado, um de perfil mais gerencial, encaminhado pelo PSDB, então no governo federal, que buscava a eficiência da máquina estatal; e outro de perfil mais participativo (ou societal), desenvolvido pelo PT, principalmente nas prefeituras por ele controladas, preocupado com a inclusão dos setores populares na tomada de decisões e na institucionalização da participação (cf. TATAGIBA, 2003; PAES DE PAULA, 2005; ALMEIDA, 2006).

O modelo gerencial era pensado em termos pragmáticos, ao menos em parte calcado na experiência do Terceiro Setor e na profissionalização da burocracia estatal, com a colaboração do setor empresarial, procurando incorporar mecanismos de mercado que, em teoria, aumentariam a eficiência na gestão das políticas públicas. Os partidários do

modelo participativo, por sua vez, pensavam numa perspectiva transformadora, que recuperasse a experiência dos movimentos sociais, com maior protagonismo de um Estado social, e a hegemonia dos setores populares.

Paradoxalmente, com a chegada do PT ao poder, a partir da eleição do presidente Lula (2002), a preocupação com o equilíbrio de forças que sustentava o governo e a necessidade de contemplar diferentes atores sociais levam a considerar a participação mais no sentido de escuta dos anseios e reivindicações da sociedade e dos setores populares, com uma redução do alcance e das pretensões da participação. Seria o período da “participação como escuta” (TEIXEIRA, *op. cit.*). Serafim (2019), seguindo Dagnino (2019), contudo, considera que o projeto participativo representado pelo PT vai perder força, na confrontação com seus opositores, particularmente a partir do governo Dilma Rousseff (de 2011 a 2016), quando efetivamente “a concepção de participação passa de uma ideia de compartilhamento de poder para ideias como escuta, consulta, diálogo e corresponsabilidade”.

Ao longo desses dois últimos períodos, apesar das afinidades em certas lutas e de algumas experiências conjuntas bem sucedidas, em relação à participação político e social, mais do que sinergia, se travou entre os dois modelos (gerencial e participativo) uma “disputa pela construção democrática”, para usar a expressão estampada no título da coletânea organizada por Dagnino, Olvera & Panfichi (2006). Enquanto os partidários das duas posições se enfrentavam, permitiam a permanência no poder, dentro do sistema político do “presidencialismo de coalizão”, de forças políticas que não endossavam nenhuma das duas propostas democráticas. Essa terceira tendência, representada por vários partidos agrupados no chamado “Centrão”, nunca deixou de ser determinante no exercício do poder, dificultando e retardando os processos de mudança da máquina pública necessários à maior legitimação e efetividade dos processos participativos em geral.

O refluxo da participação

Antes do governo Bolsonaro, já havia uma interrogação, no debate social, em relação à importância da participação nas esferas decisórias do governo. A Política Nacional de Participação Social, estabelecida pelo governo Dilma Rousseff em 2014, havia recebido críticas por criar uma espécie de “poder paralelo” aos órgãos representativos da população, tendo sido posteriormente reprovada pela Câmara dos Deputados, ainda em 2014 (MANZANO, 2014). O contexto dos protestos de 2013 trouxe ainda uma outra perspectiva, centrada na participação dos movimentos sociais, onde se discutia a questão da legitimidade e das formas de participação reivindicatórias e não institucionais em um Estado que procurava se orientar numa perspectiva de participação social (ver, por exemplo, TRINDADE, 2018).

Contudo, como já foi dito, a eleição do presidente Jair Bolsonaro representou o momento mais significativo desse refluxo da participação, tanto no plano prático quanto no discursivo. Logo no início de seu governo, o Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, propunha a extinção de todos os colegiados de participação que não estivessem amparados por lei ou por estatutos próprios dos órgãos federais (BARBOSA, 2019). Outros colegiados não foram extintos, mas tiveram redução do número de representantes da sociedade civil. A medida era justificada como ganho de eficiência e economia de recursos, mas representava uma inversão de perspectiva ideológico-programática do governo, em relação à linha de ação hegemônica após a promulgação da Constituição de 1988. Na prática, tanto a extinção quanto a redução do número de participantes dos colegiados de participação popular vem sendo questionado no Supremo Tribunal Federal, com derrotas – parciais ou provisórias – para o governo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, 2020).

A participação institucional não se tratava, portanto, já desde o mandato da presidente Dilma, de um tema tão consensual como alguns

imaginavam e torna-se necessário entender a razão desse relativo des-crédito e sus implicações na vida social do País.

Participação e democracia num contexto de elevada polarização

A partir das manifestações de 2013, o grande fenômeno político-social brasileiro é a emergência da direita, como força política ativa e militante, acompanhada pelo acirramento da polarização entre os dois extremos ideológicos.⁶ Por vários motivos, esta polarização e a participação estão inversamente relacionados, ao menos no contexto brasileiro.⁷

Esses fenômenos vêm na esteira do ressentimento provocado pela realidade atual em uma parcela da população, particularmente da chamada “nova classe média” e da classe média tradicional. Trata-se de um processo multidimensional, marcado ao menos por três fatores:

- Insuficiência da ação estatal em campos como saúde, educação, segurança, agravada pela divulgação dos escândalos de corrupção, que deram uma nova dimensão à ineficiência do Estado (cf. PLANO CDE, 2019).
- Dificuldades financeiras dos segmentos intermediários da pirâmide de renda, uma vez que as políticas sociais e econômicas foram mais favoráveis para quem estava na base da pirâmide (cf. MENEZES, 2017, SAAD e cols., 2020).
- Percepção de um menosprezo pelos valores pessoais (MELLO, 1994) e tentativa de uma nova normatização social oposta a eles.

6 Ribeiro & Borba (2020) verificaram que o extremismo ideológico à direita não implicava em aumento da participação.. Contudo, a entrada da direita na realização de protestos no Brasil não significa que mais pessoas com pensamento de direita participam de protestos, mas sim que maior número de protestos são organizados por pessoas de direita. O número de militantes pode não variar, mas apenas a intensidade de sua militância.

7 Vale ressaltar que esse refluxo da participação não implica em seu desaparecimento. Ela continua existindo e seus apoiadores vem obtendo vitórias em alguns âmbitos. A “antiparticipação” cresceu (ou ganhou visibilidade pública) no período recente, mas isso não implica no desaparecimento da participação.

Esses fatores levaram ao crescimento daquilo que alguns autores trataram como um “conservadorismo dos meios populares” (cf. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017, PLANO CDE, *op. cit.*). Os estudos mostraram uma percepção, em parte da população, de que a esquerda teria um comportamento arrogante, seus militantes desrespeitariam as pessoas e seus valores (como a família), defenderiam criminosos e gente sem valores morais (abortistas, militantes LGBTQ+).

Ainda que majoritariamente continuem esperando por um Estado social eficiente, esses conservadores repetem elementos de um discurso neoliberal, principalmente por conta de uma descrença na política e na ação do Estado, considerado caro, ineficiente, corrupto e voltado aos interesses das elites, “inclusive alimentado pelo sentimento de traição do PT devido à corrupção praticada por políticos do partido” (PLANO CDE, *op. cit.*). Esses estudos apontam para questões reais, encontradas nas periferias e entre as camadas mais desfavorecidas da população, ainda que seus resultados necessitem de uma revisão crítica, como a realizada por Acosta (2018) para serem adequadamente avaliados.

Esse conservadorismo, mesmo que deva ser mais bem caracterizado e analisado, fragiliza a participação, que foi institucionalizada por obra de governos de esquerda ou centro-esquerda (GOLDFRANK & ESQUIVEL, 2020). Além disso, as pesquisas corroboram a hipótese de que a opção ideológica pela esquerda coincide com um maior empenho participativo dos cidadãos (RIBEIRO & BORBA, 2020).

Vendo o mesmo problema sob outra vertente, a falta de respostas consideradas efetivas do Estado aos problemas sociais⁸ e os escândalos de corrupção durante governos de esquerda levaram à maior descrença na democracia e nas instituições democráticas, com impacto negativo na valorização da participação (cf. MOISÉS, 2019).

8 Turner (2020) mostra, por exemplo, num nível local, que o descrédito com a democracia aumenta na cidade de São Paulo à medida que a população se encontra espacialmente mais afastada dos serviços públicos estatais ou se depara com serviços estatais deficientes (como truculência policial).

Legitimidade, apoio à participação e efetividade

Nesse novo contexto, a participação depende cada vez mais do seu reconhecimento, legitimidade e apoio pela maioria da população. Almeida (2020) mostra que diante de uma conjuntura política pouco favorável, muitas instâncias participativas procuraram reforçar sua comunicação com a sociedade e retomar uma narrativa de protestos em defesa dos interesses da população, comprometidos pela ideologia neoliberal instalada nos governos.

Contudo, o principal fator a determinar o apoio que as instâncias participativas recebem é a sua efetividade⁹, tal como percebida pela população (que pode ser bem diferente daquela real). Não basta a participação ser efetiva, ela deve ser percebida como efetiva pelos seus atores e pela sociedade em geral.

Essa efetividade pode ser pensada em duas vertentes: (1) a do acesso aos bens, serviços e políticas públicas produzidos pelo Estado e (2) a do impacto sobre a organização e as relações de poder na sociedade. O processo participativo exige compromisso pessoal, investimento de tempo e recursos materiais, implica num retorno efetivo para a vida dos cidadãos, para ter a legitimidade e o apoio popular (cf. AVRITZER, 2011; PIRES e COL., 2011; ALMEIDA, 2017).

A efetividade das instituições participativas

A grande quantidade de estudos sobre a efetividade das instituições participativas permite que se trace, a partir delas, um panorama da efetividade das instâncias participativas em geral – ainda que a realidade das organizações não governamentais, em particular, seja um pouco diversa.

9 Conforme Pires e cols. (2011), efetividade refere-se “ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo”, que se distingue da eficácia (consecução dos objetivos pré-determinados) e da eficiência (utilização competente dos recursos).

Os fatores que afetam a efetividade dessas instituições podem ser sumarizados como internos, referentes à sua arquitetura e composição, e externos, condicionados pela história e pelo contexto político das questões enfrentadas. Esses fatores são sumarizados a seguir, com base nos estudos de Avritzer, Recamán & Venturi (2004), Paes de Paula (*op. cit.*), Costa & Cunha (2010), Avritzer (*op. cit.*), Pires e col. (*op. cit.*), Carlos (2015), Almeida (*op. cit.*), Vaz (2013), Peres & Mattos (2017), Montambeault (2018), Lüchmann (2020):

1. Estrutura e democracia interna dos colegiados, que pode favorecer ou dificultar a participação dos atores envolvidos nas deliberações, em função de aspectos regimentais (rotatividade dos representantes, critérios de eleição, peso relativo nas votações, competência informativa, consultiva ou decisória).
2. Vinculação com o Estado, que pode – independentemente das competências oficiais – ignorar, só escutar ou se deixar orientar pelas instituições participativas (efetividade decisória), em função da perspectiva programática e ideológica dos atores estatais.
3. Qualidade da representação, pois os representantes podem não corresponder bem ao perfil e aos interesses dos setores que representam. Entre os problemas envolvidos na representação, pode-se elencar a inclusão de atores já politicamente ativos ou que, pelo contrário, não apresentam a competência necessária para defender suas posições; a instrumentalização e cooptação dos representantes por grupos já empoderados; a falta de informações adequadas para a tomada de decisões.
4. Articulação das organizações envolvidas no processo de participação, tanto com o Estado quanto com outras forças políticas e mesmo entre si. Além disso, muitas vezes os agentes de participação são mais ativos em alguns setores sociais do que em outros, gerando uma descompensação que dificulta qualquer atuação conjunta.
5. Centralização das decisões a nível federal e a pequena margem de

manobra dos orçamentos, comprometidos legalmente em rubricas obrigatórias.

6. Alternância de poder, na medida que a participação é vista como política de governo e não política de Estado, levando a uma “sanfona de participação”, principalmente em nível municipal e estadual, onde as alterações de partido no poder frequentemente foram mais drásticas do que no plano federal, levando à mudança de perspectiva do governo em relação à participação.
7. Percepção social da importância dos temas e seu histórico de lutas. Por exemplo, questões de saúde e educação são percebidas com mais evidência pela população e tem um histórico de lutas e organização da sociedade maior que as de gênero.
8. Complexidade e dificuldades objetivas para a solução dos problemas enfrentados.
9. Contexto político regional, onde movimentos e organizações sociais podem ter maior ou menor poder político efetivo.
10. Falta de uma reforma política e administrativa que integrasse todos os mecanismos de participação, garantido sua estabilidade e favorecendo uma lógica participativa que perpassasse todo o Estado.
11. Respostas insuficientes para problemas mais amplos, que poderiam não estar diretamente ligados à participação, mas comprometiam sua efetividade, como a crise financeira do Estado.
12. As divisões e conflitos na sociedade civil, que podem colocar os representantes em posições antagônicas, sem mecanismos adequados para a resolução dos conflitos.¹⁰

10 Existe uma questão de fundo entre a vontade da maioria e o reconhecimento da dignidade das minorias, problema agravado pelo fato de que maiorias e minorias não são apenas variáveis demográficas, mas dizem respeito muito mais ao poder real de um grupo social no âmbito político. Assim, numa visão deliberativa de democracia e participação, surge o problema de criar mecanismos que permitam a expressão da dignidade das minorias, mesmo mantendo-se a vontade da maioria como critério último de decisão (SOUZA, 2017).

Como se pode constatar, a avaliação da efetividade das instituições participativas, bem como da própria participação, num sentido mais amplo, é muito difícil, considerando-se a quantidade de fatores listados acima e o peso elevado das possíveis externalidades.

Na prática, a avaliação politicamente relevante de um processo participativo se concretiza, no final, na votação recebida pelos candidatos que defendem ou se opõem a esse processo. Mas essa avaliação é forçosamente incerta, quase aleatória, pois os resultados eleitorais são definidos pela avaliação dos governos e mandatos em seu conjunto, além de estratégias discursivas e campanhas midiáticas. A proposta de orçamento participativo, por exemplo, pode ser muito bem avaliada num município, mas seus proponentes perderem uma eleição porque seu partido estava sendo mal avaliado no cenário nacional.

Novos caminhos para a participação?

Numa formulação sintética, pode-se dizer que o modelo participativo tido como hegemônico no Brasil a partir da eleição do presidente Lula (2003) se consolidou como política de governo, sujeito, portanto, às alternâncias de poder típicas das democracias, e não como política de Estado.

Nesse sentido, talvez tenha havido uma certa ingenuidade entre alguns, que imaginaram que a permanência no poder e a abrangência das mudanças seriam suficientes para garantir a estabilidade de uma proposta de gestão. Políticas de Estado dependem desses fatores, para se afirmarem, mas não só deles. Uma política de governo precisa se tornar hegemônica e consensual, tanto entre governistas quanto entre opositores, para se firmar como política de Estado.

No período que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, ainda que houvesse um relativo consenso sobre a importância da participação, até como antídoto ao autoritarismo do período militar, não havia consenso sobre as formas e processos pelos quais ela se daria.

O problema do apoio à participação, no contexto atual, implica no enfrentamento de uma série de questões – muitas das quais extrapolam os limites e o alcance de cada experiência participativa. Tal como observado até aqui, a legitimidade dessas experiências, perante a sociedade em geral, não pode ser separada da legitimidade de todo o sistema democrático do País. A história comprova a circularidade existente entre democracia, participação e cidadania.

Para que possa desempenhar seu papel seminal, a participação precisa ser eficaz e efetiva, superando vários desafios internos, referentes tanto à organização dos processos participativos quanto aos interesses individuais ou partidários de seus defensores, e externos, referentes à estrutura do Estado e à força dos grupos sociais que se opõem a ela.

O desafio da inclusão

Em países com marcada desigualdade socioeconômica e grande assimetria na distribuição de poder na sociedade, como é o caso do Brasil, instâncias participativas são vistas como uma possibilidade de aumentar a inclusão e a partilha do poder social. Contudo, na cidade de São Paulo, foi observado que a participação é maior entre pessoas com maior renda e instrução, mostrando que os canais de participação política ainda beneficiam mais a elite social, que já tem maior poder de influência, do que as camadas populares (FERNANDES, 2020, MITOSO & MASSUCHIN, 2020).

O desafio da eficácia

Como já apontado anteriormente, as instâncias participativas têm que ser efetivas na vida da sociedade e isso passa diretamente pela sua eficácia (capacidade de resolver problemas específicos). No longo período em que PSDB e PT se enfrentaram como as duas pretensas tendências políticas hegemônicas do País (pelo menos de 1994 até 2016), houve um

preconceito ideológico contra a busca por eficácia (tida como pretensão tecnocrática insuflada pelo neoliberalismo) e outro contra a participação (tida como discurso populista e voluntarista, descolado da satisfação das demandas mais imediatas da população).

O choque entre expectativa transformadora e a necessidade pragmática fica bem evidenciado nesse trecho de uma entrevista concedida a Carla C.R. Almeida (2006), por um militante de movimentos sociais que foi trabalhar no Terceiro Setor:

O que me atraiu muito a ir trabalhar lá [na Fundação Abrinq] foi exatamente essa postura: ao você diagnosticar os problemas, analisar os problemas [...] tinha que encontrar soluções, e não jogar para macrossoluções [...] soluções que poderiam estar no campo do socialismo, da democracia, enfim, num campo ideal e utópico de uma política que você pode perseguir, mas se você jogar para essa dimensão, você fica incapaz

Contudo, as duas dimensões não podem ser separadas uma da outra, a participação precisa se tornar eficaz e propostas tecnocráticas, que não contam com a participação da população envolvida, dificilmente serão eficazes.

O desafio de estar no poder

Estar no governo é sempre um desafio a mais para os proponentes de políticas participativas. Ao se articularem numa perspectiva mais ampla, nos vários níveis de governo e incluindo diferentes atores sociais, as instâncias participativas ganham complexidade, tendem a se distanciar das bases sociais que procuravam atender e seus resultados se tornam menos acessíveis à população (GOLDFRANK & ESQUIVEL, 2020).

Como observa Nogueira (2017), no caso do PT, no período lulista, foi construída uma arquitetura de relações que permitiam que as lideranças dos movimentos sociais e os militantes pudessem se incorporar à

máquina estatal e uma série de alianças políticas com as elites tradicionais. Essa arquitetura permitiu apenas um “reformismo fraco” (SINGER, 2009), mas que pode ser melhor entendido como o “reformismo possível”. No governo Dilma, a perda da habilidade política, o impacto dos escândalos de corrupção e o ímpeto para romper com o modelo econômico anterior, de bases neoliberais ou ortodoxas, passando para outro, de bases mais intervencionistas e supostamente desenvolvimentistas, comprometeram o projeto de participação e levaram ao *impeachment*.

O desafio ideológico

Na medida em que a participação é vista como proposta de um partido ou de um lado do espectro ideológico (o da esquerda), as instâncias participativas não poderão ser integradas num projeto de Estado e estarão sujeitas à já referida “sanfona de participação”. Além disso, as pesquisas sobre “conservadorismo popular” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017, PLANO CDE, 2019) apontam para uma dificuldade de comunicação entre os chamados setores progressistas e de esquerda com grande parte da população, principalmente nos segmentos de baixa renda, que deveriam receber atenção especial das políticas participativas.

Assim, um fortalecimento renovado da participação na sociedade brasileira passa pela criação de novos canais de escuta e de uma maior empatia entre lideranças, sobretudo do setor movimental, e os segmentos da população que têm buscado soluções autoritárias para os problemas nacionais.

Os desafios da articulação e da solidariedade

A revolução tecnológica e da informação ocorrida na sociedade contemporânea impactaram as relações de trabalho, o modo de vida das famílias, a convivência urbana, as formas de adquirir conhecimento e de fazer política. Muitos canais de participação inquestionáveis no passa-

do, como os sindicatos, precisam ser revistos e reformatados para a nova realidade. O universo do Terceiro Setor cresce e ganha complexidade, exigindo atenção, apoio e cuidado redobrados. Os casos de corrupção e o descrédito com a política exigem maior investimento nas agências de *accountability* e de regulação. Tudo isso tendo como pano de fundo um País que enfrenta uma série crise financeira do Estado e permanece com graves problemas de desigualdade social e pobreza.

Para fazer frente a essa realidade complexa, as instâncias participativas necessitam ampliar a rede de articulações entre elas e com o Estado (VIALLI, 2017) e de laços de solidariedade cada vez maiores, capazes de viabilizar articulações, propostas e frentes que não seriam exequíveis com a mera negociação política entre os atores sociais envolvidos (WAMPLER, 2011).

Pandemia e participação

As relações entre a pandemia de COVID-19 e as ações participativas, no Brasil e no mundo, só poderão ser convenientemente analisadas no futuro, quando o tempo transcorrido permitir avaliar melhor as ações e condutas de cada ator social. Contudo, três aspectos podem ser particularmente importantes de ser observados desde agora, por seus impactos ou seu caráter emblemático para movimentos futuros.

O primeiro é o negacionismo do governo federal e sua consequente incapacidade de coordenar o combate à pandemia a nível federal (ORTEGA & ORSINI, 2020). A falta de coordenação tem sido muito comentada em todas as mídias, bem como o espaço criado, em consequência da descoordenação, para ações descentralizadas e novas lideranças na área governamental. Essa ação não chega a ser uma “participação popular”, mas sem dúvida favorece a participação, ainda que restrita aos centros decisórios tradicionais.

No caso do negacionismo, ao menos no caso brasileiro e de países com lideranças populistas similares, o problema de fundo é o da neces-

sidade de um retorno constante a um inimigo (real ou imaginário), que seja apresentado como sempre errado, para que o líder pareça sempre certo. Como no caso das queimadas na Amazônia e outras situações semelhantes, o negacionismo bolsonarista nasce da necessidade de reafirmar o erro sistemático e o perigo social representado pela esquerda.

O segundo fator é o aumento das demonstrações de solidariedade que aconteceram em todo o mundo e em todos os setores sociais. França Filho & Leal (2020) discutem as diferentes modalidades que essa solidariedade vem apresentando, por meio de ações assistenciais, movimentos, associações comunitárias e ações governamentais orientadas por instituições participativas. Os autores apontam, com precisão, o caráter compensatório das ações assistenciais, onde os mesmos responsáveis pelas assimetrias sociais criadas pelos mercados se propõem a minimizar as tragédias humanas criadas por essas situações. Por outro lado, apontam o potencial transformador das demais ações, que nascem do que intitulam “solidariedade democrática”. Aqui, mais do que comparar essas várias formas de solidariedade, importa indicar a necessidade de integrar e articular todas essas iniciativas, na construção de um modelo mais solidário e participativo de sociedade.

Por fim, deve-se salientar o recurso à criatividade com a qual as comunidades e associações de populações de baixa renda tem enfrentado a pandemia, algumas vezes conseguindo resultados melhores do que os obtidos por populações com muito mais recursos materiais, como no caso bem documentado da Favela de Paraisópolis, em São Paulo, e do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro (ORTEGA & BEHAGUE, 2020).

Referências

- ACOSTA, S. Percepções sobre a periferia: Uma releitura da pesquisa da Fundação Perseu Abramo (2017). *Sociabilidades Urbanas – Revista de Antropologia e Sociologia*, 2 (5), p. 97-104, 2018.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, A.E.; MACHADO, K.C.B., TOURINHO, G.L.F. & SANTOS, E.M. As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. *Gestão & Sociedade*, 7 (18), p. 303-325, 2013.
- ALMEIDA, C.R. *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2006.
- ALMEIDA, D.C.R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Revista Sociedade e Estado*, 32 (3), p. 649-679, 2017.
- ALMEIDA, D.C.R. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? *Caderno CRH*, 33, p. 1-24, 2020.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. [In] PIRES, R.R.C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 13-25, 2011
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14 (1), p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN, M. & VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 11-57, 2004.
- BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. *Cadernos de Saúde Pública*, 34 (7), p. 1-16, 2018
- BARBOSA, R. ‘Despetização’ ou retrocesso: os efeitos da extinção de conselhos por Bolsonaro. *Gazeta do Povo*, 19 de abril de 2019.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Sociedade e Estado*, 27 (2), p. 263-288, 2012.

- CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30 (88): 83-99, 2015.
- CASALECCHI, G.A. & BRAGA, M.S.S. Existe uma cultura política “paulistana”? comparando *surveys* locais e nacionais. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 29 (2), p. 132-158, 2020.
- CLEMENTE, M. Um Estado social subsidiário. *Nova Cidadania*, 31, p. 41-43, 2007
- COSTA, F.L. & CUNHA, A.P.G. Sete Teses Equívocas sobre a Participação Cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 17 (54), p. 543-553, 2010
- DAGNINO, E. The Choices of the Left: The Paradox of the New Developmentalist State. In: PUZONE, V.; MIGUEL, L. F. (eds.) *The Brazilian Left in the 21st Century: conflict and conciliation in peripheral capitalism*. Londres: Palgrave MacMillan, 2019. Citado em Serafim (2019)
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J. & PANFICHI, A. (org.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FERNANDES, I. A desigualdade na participação política do paulistano: segregação e democracia na Cidade de São Paulo. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 29 (2), p. 66-100, 2020.
- FRANÇA FILHO, G.C. & LEAL, L.P. Solidariedade democrática em movimento: respostas à grande crise da pandemia de Covid-19. *Revista NAU Social*, 11 (21), p. 281 – 291, 2020.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Percepções e valores políticos nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.
- GOHN, M.G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. *Revista Mediações*, 5 (1), p. 11-40, 2000.
- GOLDFRANK, B. & ESQUIVEL, M.T.G. Sistemas participativos em Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos. *Caderno CRH*, 33, p. 1-15, 2020
- GONZÁLEZ, R.S. Novas formas institucionais de participação na democracia brasileira – perspectivas e limites. *Revista Debates*, 6 (1), p. 107-122, 2012.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36, p. 37-53, 1995.

JUSTEN FILHO, M. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na regulação independente? In: ARAGÃO, A. **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006.

LÜCHMANN, L.H.H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, 109, p. 13-49, 2020

MANZANO, G. Decreto que institui conselhos populares abre debate sobre risco de poder paralelo. **O Estado de São Paulo**, 07 de junho de 2014.

MELLO, S. L. Famílias das Classes Populares: Tradição e Mudança. **Rev. Bras. Cresc. Des. Hum.**, São Paulo, IV (1), 1994.

MENEZES FILHO, N. A desigualdade caiu no Brasil? **Valor Econômico**, 22 de setembro de 2017.

MITOZO, I. & MASSUCHIN, M. Engajamento público e Democracia: uma análise da Participação Política institucional e não-institucional na cidade de São Paulo. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, 29 (2): 41-65, 2020.

MOISÉS, J.A. On the Crisis of Democracy. **Journalism and Mass Communication**, 9 (1), p. 33-52, 2019.

MONTAMBEAULT, F. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, 44 (2), p. 261-272, 2018

NOGUEIRA, A.S. Lulism and the institutionalization of social movements in Brazil. Strengthening democratic inclusion and perpetuating hegemony. **Tempo Social**, 29 (3), p. 229-260, 2017.

ORTEGA, F. & BEHAGUE, D.P. O que a medicina social latino-americana pode contribuir para os debates globais sobre as políticas da Covid-19: lições do Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, 30 (2), p. 1-13, 2020.

ORTEGA, F. & ORSINI, M. Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership, **Global Public Health**, 15 (9), p. 1257-1277, 2020.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. 45 (1), p. 36-49, 2005.

PERES, U.D. & MATTOS, B.B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 22 (73), p. 456-477, 2017

PIRES, R.R.C.; VAZ, A.C.; ALMEIDA, A., SILVA, F.S. LOPEZ, F.G. & ALENCAR, J.L.O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 347-364, 2011.

PLANO CDE. **O Conservadorismo e as Questões Sociais**. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

PÓ, M.V. & ABRUCIO, F.L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, 40 (4), p. 679-698, 2006.

RIBEIRO, E. & BORBA, J. Participação política, extremismo ideológico e dogmatismo. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, 29 (2), p. 13-40, 2020.

ROMÃO, W., MONTAMBEAULT, F. & LOUAULT, F. Compreender o legado da participação institucional e os desafios da democracia brasileira. **Caderno CRH**, 33, p. 1-4, 2020.

SAAD, M.G., BORTOLUZZO, A.B., MENEZES FILHO, N. & KOMATSU, B.K. Os determinantes da queda da desigualdade de renda nas regiões brasileiras entre 2001 e 2015. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, 35 (104), p. 1-21, 2020.

SERAFIM, L. Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, 2 (5), p. 202-221, 2008.

SERAFIM, L. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. **Argumentum**, 11 (1), p. 33-41, 2019.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, 85, p. 83-102, 2009.

SOUZA, L.C. Dignidade humana na webesfera governamental brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 7 (3), p. 199-215, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pauta do Plenário desta quinta-feira (1º) traz alienação de ativos da Petrobras, reforma do ensino médio e Conanda. **Notícias e Textos, Supremo Tribunal Federal**, 01 de outubro de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei. **Notícias e Textos, Supremo Tribunal Federal**, 13 de junho de 2019.

TATAGIBA, L.F. **Participação, cultura política e novos modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências.** Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2003

TEIXEIRA, A.C.C. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. *Caderno CRH*, 33, p. 1-15, 2020.

TRINDADE, T.A. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (97), p. 1-20, 2018.

TURNER, J. State Presence and Democratic Culture: A Spatial Investigation. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 29 (2), p. 159-186, 2020.

UGARTE, P.S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V.S.P. & NOBRE, P. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, p. 93-106, 2004.

VAZ, A.C.N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 10, p. 63-106, 2013

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (3), p. 712-720, 2016.

VIALLI, A. Articulação, palavra-chave. *Página 22*, 107, p. 32-36, 2017.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, p. 43-51, 2011¹¹

Francisco Borba Ribeiro Neto, sociólogo e biólogo, coordenador do Núcleo Fé e Cultura da PUC-SP, um centro de estudos interdisciplinar dedicado ao diálogo entre cultura, ciência, política e Doutrina Social da Igreja. Foi representante da comunidade universitária em conselhos e outras instâncias participativas e é colaborador frequente em revistas, jornais tanto acadêmicos quanto de divulgação.

Auxílio emergencial: o presidente e a resposta do Congresso ao Covid-19

Andréa Freitas

Resumo

Esse artigo pretende contar uma história analítica da aprovação do auxílio emergencial. Para tanto, primeiro explico o que é o auxílio emergencial e seus impactos imediatos. Depois retomo o conturbado contexto político em que o auxílio foi aprovado. Passo então a tramitação do auxílio no Legislativo e as disputas políticas em torno da pauta. Na sequência, apresento as consequências do auxílio para a renda dos brasileiros e para a classe política. Por fim, discuto outras medidas do Legislativo para o enfrentamento da pandemia. Esta história analítica permite concluir que o Legislativo assumiu a dianteira no combate a crise gerada pela pandemia. Isto é reflexo da desorganização do Poder Executivo que, no atual governo, abriu mão da coordenação do processo decisório. Na ausência desta coordenação, o Legislativo, em especial, na figura de Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados, tem sido o principal responsável pelas políticas públicas.

Abstract

This article aims to tell an analytical story of the approval of emergency aid. To do so, first I explain what emergency aid is and its im-

mediate impacts. Then I return to the troubled political context in which the aid was approved. I then proceed with the processing of aid in the Legislative and the political disputes around the agenda. In the sequence, I present the consequences of the aid for the income of Brazilians and for the political class. Finally, I discuss other legislative measures to tackle the pandemic. This analytical history allows us to conclude that the Legislative took the lead in fighting the crisis generated by the pandemic. This is a reflection of the disorganization of the Executive Power, which, in the current government, gave up the coordination of the decision-making process. In the absence of this coordination, the Legislature, in particular, in the figure of Rodrigo Maia, president of the House of Representatives, has been the main responsible for public policies.

. . .

A pandemia do novo coronavírus trouxe um grande desafio aos governos em todo mundo. Além de lidar com as consequências da doença do ponto de vista do sistema de saúde, o rápido espalhamento do vírus e a necessidade de isolamento social, criaram um problema econômico sem precedentes na história recente da humanidade e de difícil avaliação das consequências no médio prazo. O que, por sua vez, levou a alertas da OMS, da ONU, e mesmo de organizações focadas no controle das contas dos governos como FMI e Banco Mundial, sobre a possibilidade de aumento da pobreza extrema. O Banco Mundial, apontou que 150 milhões de pessoas entrariam na faixa da pobreza extrema – renda menor que 150 reais por mês – devido à perda de renda em função da pandemia (World Bank, 2020)¹. Neste contexto, para evitar uma catástrofe humanitária, essas organizações passaram a recomendar que os governos

1 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/pandemia-pode-levar-mais-150-milhoes-a-pobreza-extrema-ate-2021-diz-banco-mundial.shtml>

adotassem medidas para conservar uma renda mínima, para a proteção dos empregos e para a proteção de pequenas e médias empresas. Essas recomendações visam não só garantir o sustento imediato das pessoas, mas também assegurar uma recuperação mais rápida da crise econômica mundial consequência inevitável de uma pandemia, com ou sem isolamento social.

No Brasil esse quadro é ainda mais grave. Segundo o IBGE (2019) em 2019 o Brasil tinha 13 milhões de pessoas na extrema pobreza e quase 52 milhões na pobreza, ou seja com renda de até R\$ 436 por mês. Pessoas abaixo da linha de pobreza são mais vulneráveis a crises econômicas no geral, pois estão inseridas no mercado de trabalho pela via da informalidade e não possuem as proteções dos trabalhadores no mercado formal. O quadro é mais grave diante da pandemia, que como vimos aumentou o desemprego e acabou com grande parte dos trabalhos informais, em especial, durante o período de isolamento social. Esse quadro leva o Banco Mundial a afirmar que o Brasil é um dos países que mais será afetado economicamente pela pandemia (Ciaschi et al., 2020), dado que cerca de 40% da população brasileira é vulnerável a perda de renda por esta razão.

O auxílio emergencial seria então uma dessas medidas que possibilitam a sobrevivência imediata das famílias afetadas, mas também garantem a continuidade do consumo, mantendo pequenos comércios e os empregos que eles geram, possibilitando uma retomada mais rápida da economia quando a crise passar.

Esse artigo pretende contar uma história analítica da aprovação dessa importante política pública pelo Legislativo federal, a saber: o auxílio emergencial. Para tanto, além dessa breve introdução e da conclusão, esse artigo se divide em 5 seções. Primeiro explico o que é o auxílio emergencial e seus impactos imediatos. Depois retomo o contexto político em que o auxílio foi aprovado. Passo então a tramitação do auxílio no Legislativo e as disputas políticas em torno da pauta. Na sequência, apresento as consequências do auxílio para a renda e para a política.

Por fim, discuto outras medidas do Legislativo para o enfrentamento da pandemia. Encerro, com breves considerações finais.

O que é o auxílio emergencial?

Como afirmo acima, o auxílio emergencial é uma medida para atenuar os efeitos da crise econômica causada para a pandemia. Essa medida foi adotada por diversos países pelo mundo, como Argentina, Colômbia, Alemanha e EUA. Outros países adicionaram recursos aos seus programas de seguro desemprego, entre outras medidas voltadas para pequenas empresas e proteção dos cidadãos mais vulneráveis.

No Brasil, o auxílio emergencial iniciativa do Legislativo tem caráter temporário, como o próprio nome já diz é emergencial. Está direcionado a trabalhadores autônomos, desempregados e microempreendedores individuais, ou seja, para categorias em situações de informalidade, as mais afetadas pela pandemia. Inicialmente o auxílio de 600 reais seria pago por 3 meses, mas a lei 13982/2020 já previa uma possível prorrogação, por ato do Poder Executivo, na permanência do estado de emergência causado pela pandemia. O que de fato aconteceu. Em julho o governo prorrogou o auxílio por 2 meses. E em setembro foi autorizado o pagamento de mais 4 parcelas do auxílio, até dezembro, agora com valor reduzido de 600 para 300 reais.

Vale dizer que essa política tem uma cota máxima de 2 auxílios por família. Ou seja, um casal, onde ambos estejam na condição de informalidade, receberia 1200 reais. Assim como mulheres chefes de família. Neste caso, famílias, aonde a mulher seja a única provedora, há a possibilidade do recebimento de duas do auxílio, ou seja, nos três primeiros meses 1200 reais. Também é importante ressaltar que aos beneficiários do Bolsa Família foi permitida a acumulação dos benefícios.

O auxílio beneficiou cerca de 68 milhões de pessoas. Ao todo, segundo dados do Ministério da Economia, 118 milhões de brasileiros foram atingidos direta ou indiretamente. Também segundo dados do Ministério

da Economia o Auxílio custou 321,8 bilhões até outubro². Pouco mais de 50% do orçamento federal dedicado ao combate da doença.

Contexto: A interminável guerra de Bolsonaro com os Poderes (ou com todos)

Em fevereiro de 2020 o primeiro caso da doença é confirmado no Brasil. Menos de um mês depois, em 22 de março o governo do Estado de São Paulo decreta medidas de isolamento social. Seguiram-se ao governador de São Paulo diversos governadores e prefeitos pelo Brasil. E não tardou para que se começasse a discutir quais medidas seriam tomadas para atenuar a drástica redução de renda causadas pela pandemia.

A alta abrupta dos casos de Covid-19 no Brasil coincide com mais um conflito entre presidente e os Poderes Legislativo e Judiciário. Não é novidade que Executivo e Legislativo tenham desentendimentos, isso faz parte do jogo democrático e da pluralidade de posições representadas na política. A novidade é o caráter incendiário do governo Bolsonaro, que levou o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ) a afirmar que o governo era uma “usina de crises”. A declaração de Maia foi dada em 2019 na época da tramitação da PEC da Previdência em resposta a uma das muitas declarações do ministro da economia que desvalorizavam o papel do Congresso.

Mas não foi só Guedes quem causou mal-estar na relação entre os Poderes no ano de 2019. Os filhos do presidente também causaram crises com comentários que denigrem o Legislativo e o Judiciário. E o próprio presidente em inúmeras situações sugeriu que quem não o apoiava no Legislativo apoiava a velha política, era a favor da corrupção ou queria chantagear o Executivo.

2 <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/impacto-fiscal-das-medidas-de-combate-a-covid-19-atinge-r-615-bilhoes-em-2020>

Essa se tornou a estratégia principal do governo Bolsonaro. Um discurso em tom beligerante, que já não seria razoável em tempos de campanha política, se tornou permanente, não foi substituído após a eleições pela tentativa de buscar consenso. Ao contrário, o presidente deliberadamente se recusou a fazer uma coalizão de governo. Mas também se recusou a tentar coordenar o processo político. Partiu para a estratégia do embate, deixando pelo caminho inclusive seus apoiadores e aliados, chegando mesmo a abandonar o partido que o elegeu.

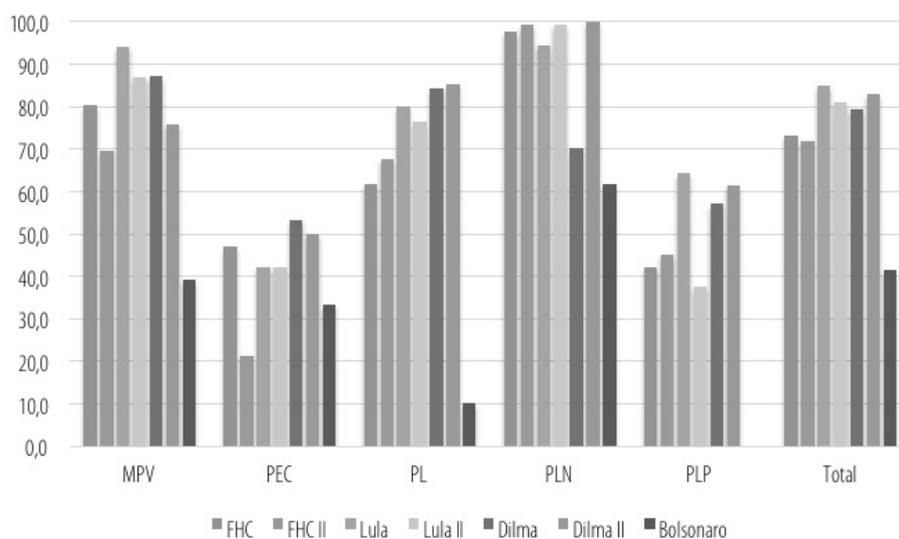
Quando comparamos o primeiro ano dos governos de 1995 até 2019, o que se observa é que esse comportamento cobra um preço alto. Apesar do governo anunciar que possui uma ampla agenda de reformas, quase todas com base em mudança constitucional, no ano de 2019 só apresentou duas PECs. Quando comparamos os totais de projetos apresentados, o governo Bolsonaro só apresentou mais projetos que o segundo governo Dilma, respectivamente, 282 e 264. Mas por outro lado se comparamos a porcentagem de projetos aprovados entre os apresentados pelo Executivo, vemos que a taxa de sucesso na aprovação de sua agenda é menor que a metade do presidente mais malsucedido.

Como se observa no gráfico a seguir, o governo Bolsonaro aprovou pouco mais que 40% dos projetos que enviou ao Legislativo. Observando os diferentes tipos de projetos apresentados e aprovados no primeiro ano de governo, suas taxas de sucesso só são maiores que as de FHC II entre as propostas de emenda à Constituição. FHC que tinha uma agenda de reformas apresentou no primeiro ano de seu segundo governo 33 PECs, aprovou ao final do primeiro ano 7 delas. Bolsonaro, como afirmei acima, apresentou duas, aprovou uma, a PEC da Previdência.

Chama a atenção o alto número de medidas provisórias apresentadas, o atual governo apresentou 23% dos projetos deste tipo, quando olhamos para o primeiro ano dos governos de 1995 até 2019. Mas também chama a atenção o baixo número de medidas provisórias aprovadas, dado que este tipo de projeto possui regras que facilitam muito sua tramitação (Amorim Neto & Santos, 2003; Figueiredo & Limongi,

1999). Neste tipo de projeto o atual presidente, aprovou em seu primeiro ano de governo 54 das 138 propostas. Ou seja, cerca de 40%.

GRÁFICO 1. Taxa de sucesso dos governos no primeiro ano por presidente e por tipo de projeto



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

TABELA 1. Medidas Provisórias apresentadas e aprovadas

Presidente	Apresentados	Aprovados	Taxa de sucesso
FHC	56	45	80,4
FHC II	66	46	69,7
Lula	121	114	94,2
Lula II	100	87	87,0
Dilma	63	55	87,3
Dilma II	58	44	75,9
Bolsonaro	138	54	39,1
Total	602	445	73,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Bolsonaro também se destaca quando olhamos para o dado sobre vetos derrubados. É o presidente com a maior taxa de projetos derrubados, quase 40% dos vetos presidenciais caíram por decisão do Congresso, mais que o dobro de Michel Temer, segundo presidente com maior taxa de vetos derrubados. Vale aqui destacar que em dois anos de governo Bolsonaro já tem o recorde de vetos derrubados, já que no governo Temer foram 21 e Bolsonaro já chegou a 28.

Esses dados breves mostram o desalinhamento do Executivo com o Legislativo, não se trata aqui de advogar que o presidente deveria ter formado uma coalizão governamental. O problema deste governo parece muito mais grave. Ele parece ter aberto mão da aprovação de sua agenda. Em seu discurso culpa o Legislativo, mas pouco faz para melhorar sua relação com este Poder.

O ano de 2020 não começa diferente, o clima beligerante entre Executivo e Legislativo se repete. A bola da vez era a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Aonde o Congresso reservou 30 bilhões de reais de investimento para emendas de parlamentares ao orçamento. E para fazer valer o orçamento impositivo, determinou que os ministros teriam que executar essas emendas em até 90 dias. Esses trechos do projeto foram vetados pelo presidente. De novo nenhuma novidade, presidentes vetam projetos o tempo todo. Todos os anos Congresso e Executivo negociam fortemente os valores do orçamento que serão disponibilizados para emendas parlamentares. E o que se segue ao veto, é uma intensa negociação em torno dos valores destinados a emendas orçamentárias, como também é tradicional. Mas a negociação vira crise após a captação de um diálogo do General Augusto Heleno, ministro do Gabinete de Segurança Institucional, com Paulo Guedes, onde ele afirma que o governo não pode aceitar os parlamentares chantageando o governo o tempo todo. Novamente, um membro do governo ataca o Legislativo apenas por ele agir de forma política, como é sua função.

Na sequência o presidente compartilha um vídeo que convocava as pessoas a irem as ruas no dia 15 de março de 2020 para apoiar seu go-

verno. A convocação é interpretada como ato contra o Legislativo e o Judiciário, contra a democracia. E gera enorme reação na classe política. Novamente a guerra entre os Poderes é declarada. Dessa vez a crise é grave, pois incentivou a ida as ruas de movimentos claramente antidemocrático, como o ‘300 do Brasil’. Esses atos se estenderam até junho quando a Polícia Federal abriu uma investigação sobre possíveis ilegalidades no financiamento desses grupos.

É justamente em março, em meio ao conflito como Legislativo que o primeiro caso de Covid-19 é identificado no Brasil. Em 11 de março a OMS declara que estamos diante de uma pandemia. E também neste dia que o Congresso derruba o veto do presidente ao sobre a lei que eleva o limite de renda para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que teria como efeito um gasto a mais de 20 bilhões de reais em gastos governamentais. Neste clima, o escalonamento das tensões entre Executivo e Legislativo, que Guedes anuncia as primeiras medidas do governo para o combate da pandemia, muito focadas na liberação de parte do orçamento para a compra de equipamentos para as unidades de saúde. Maia, no entanto, diz que as medidas são tímidas. Na tentativa de colocar um ponto final a crise Guedes chama uma reunião emergencial com os presidentes da Câmara, do Senado e com os líderes partidários para discutir formas de melhorar a articulação política entre Executivo e Legislativo, no próprio dia 11 ela acontece em um clima tenso.

Ainda assim, os protestos do dia 15 de março são marcados por cartazes que enxovalhavam o Legislativo, em especial, de Rodrigo Maia, e o STF e seus ministros. E contam com a presença do presidente da república. Três dias depois dos protestos, o governo declara estado de calamidade por causa do Corona vírus.

A tramitação do Auxílio Emergencial

No dia 17 de março de 2020 começam apelos dos parlamentares para que o governo coloque entre as medidas emergenciais, algum tipo

de auxílio para trabalhadores autônomos. Apesar do apelo o Executivo não chega a enviar um projeto com teor para a Câmara. Assim, o Poder Legislativo começa discutir internamente alternativas e a negociar com o governo um possível valor para o mesmo. Acabam por escolher derivar a proposta de uma já existente na Câmara. O projeto do auxílio emergencial é derivado, então, de um projeto de lei apresentado pelo Dep. Eduardo Barbosa (PSDB-MG) em 2017. O projeto tinha o objetivo dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Esse projeto que vinha tramitando de maneira lenta no Legislativo é repaginado e levado ao plenário do Legislativo por urgência solicitada pelo presidente da Câmara dos Deputados em 26 de março de 2020, na sua segunda sessão virtual.

O relator, Marcelo Aro (PP – MG) é indicado *ad hoc*, para proferir seu parecer em plenário. O parecer para o projeto é curto, objetivo e favorável ao substitutivo. Os discursos em plenários são também favoráveis ao projeto. A única divergência se relacionava ao valor do auxílio. O líder do MDB, Baleia Rossi, lembra que a negociação dos valores com o Ministro da Economia, Paulo Guedes, e que o valor oferecido pelo governo foi de 200 reais. A negociação que se seguiu com as lideranças do governo e com o ministro Paulo Guedes foi dura. Mas o governo se negou a dar um auxílio maior que 300 reais.

Entendendo que o valor é insuficiente, o Legislativo leva a votação projeto no qual o auxílio tem o valor para 500 reais. Esse valor é mal recebido pelos partidos de oposição, que argumentam que o ideal seria que o valor fosse equivalente a um salário mínimo. Os partidos mais alinhados ao governo e o relator da proposta argumentam que o valor de 500 reais já era maior do que o previsto pelo governo e que para agir com responsabilidade fiscal não era possível aumentar o valor.

No momento da votação no plenário da Câmara a negociação ainda não tinha chegado ao valor de 600 reais. O projeto em votação traz

como valor para o auxílio 500 reais. O que representava uma derrota para o governo que gostaria que o valor fosse muito menor, de no máximo 300 reais. Mas no momento em que o projeto está em votação, chega o anúncio, através do líder do governo – Vitor Hugo (PSL-GO) –, de um acordo com o governo para que o valor seja de 600 reais. Valor imediatamente acatado pelo plenário, que unanimemente aprova a medida.

O governo, aqui, usa a estratégia já usada em 2019 na ocasião da votação do orçamento impositivo. Vendo que iria ser derrotado, se tornou favorável a matéria aumentando o seu valor, de forma a garantir a paternidade da proposta.

No Senado o processo de tramitação e votação também corre sem percalço, 4 dias depois da votação na Câmara o plenário do Senado aprova o auxílio também de forma unânime. Poucos dias depois o Senado volta ao plenário para aprovar projeto 873/2020, do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), que expande o número de beneficiados pelo auxílio³.

Esse novo projeto faz alterações que permitem a efetivação do primeiro projeto, expande o número de possíveis beneficiados, e permite o adiamento no pagamento de dívidas de financiamentos, como o Fies, entre outras medidas. Na Câmara o projeto é bem recebido, sofre pequenas alterações, aumentando as categorias de trabalhadores que poderiam ser beneficiados e se cria a proibição de que dívidas bancárias sejam recolhidas das contas dos beneficiários automaticamente. Novamente a aprovação é unânime.

3 Altera regras para o recebimento do auxílio emergencial. Amplia o rol de beneficiários do auxílio emergencial. Permite a contratação de fintechs para a operacionalização do pagamento do auxílio. Proíbe as instituições financeiras de efetuar descontos no valor do auxílio emergencial. Permite o pagamento do auxílio a pessoa que não possua CPF ou título de eleitor. Permite a suspensão das parcelas de empréstimos contratados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Proíbe a suspensão e a redução de aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada pagos a idosos, deficientes ou pessoas com enfermidade grave durante a pandemia do novo coronavírus.

Consequências da aprovação do auxílio

O auxílio emergencial teve um impacto enorme na renda das famílias brasileiras de baixa renda. Entre aqueles na faixa de extrema pobreza, cerca de 10% da população brasileira, o auxílio emergencial representou 95% da renda familiar no mês. Isto significa que excluído o Auxílio estas famílias sobreviveriam com 10,64 centavos per capita mês. Esse impacto na renda se reduz na medida em que aumenta a renda familiar, mas até o terceiro decil de renda esse impacto chega a 35% da renda familiar.⁴

Obviamente, este impacto na renda tem consequências na avaliação do governo. Mas isto não é feito sem conflitos. Bolsonaro e seu governo faz uma maciça propaganda para se apropriar do programa. Em seu twitter Bolsonaro publica “Depois do Congresso apoiar R\$500 para o auxílio emergência, estudos do @govbr, com responsabilidade fiscal e apoio da liderança do governo na Câmara, o @MinEconomia alcançou os R\$600 pagos em 3 parcelas. O maior programa de auxílio aos mais necessitados do mundo!”⁵.

O resultado desta propaganda é que, segundo pesquisa Exame/IDEA, 65% dos brasileiros acreditam que o presidente é o principal responsável pelo auxílio emergencial⁶. O que, por sua vez, impactou na aprovação do governo Bolsonaro. Segundo pesquisa IBOPE, o número de pessoas que consideram ótimo e bom o governo chegou em setembro ao seu maior valor, 40%⁷.

4 https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-projeto-da-renda-minima-ressuscita-a-volta-do-que-nunca-foi/#_ftn2

5 <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1271192584048828425>

6 <https://exame.com/brasil/para-65-bolsonaro-e-principal-responsavel-por-auxilio-emergencial/>

7 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/09/24/aprovacao-ibope-governo-bolsonaro-setembro.htm>

Com isso o governo começa a estudar o fim do programa Bolsa Família e a criação de um novo programa de assistência social, o Renda Brasil. O debate em torno dessa mudança se arrastou por meses, e levou a disputas entre Bolsonaro e Paulo Guedes, mas acabou não se confirmando. Fato é que o auxílio foi prorrogado, por dois meses e depois até dezembro com a redução dos valores pela metade. Ainda hoje se continua o debate sobre se o auxílio irá se manter no ano de 2021, ou mesmo, se o programa renda brasil será proposto.

Outras medidas do Legislativo

O Legislativo teve um papel importantíssimo durante a crise da pandemia. Rapidamente se organizou para as atividades legislativas continuassem durante o período de isolamento social. O Sistema de sessões, debates e votações virtuais que se estabeleceu aqui é inédito e tem sido estudado por diversos países. Com isso, foi possível garantir a agilidade necessária para aprovar as medidas urgentes de combate à doença.

Além disso, os parlamentares dirigiram o valor de suas emendas orçamentárias para o combate da doença. Dado o orçamento impositivo sem que o Congresso autorizasse esses valores não poderiam ser direcionados por ação unilateral do governo. Vale ressaltar que até o dia 2 de setembro de 2020, o Governo Federal pagou apenas 18,7 bilhões de reais, dos 41,6 bilhões previstos para o combate ao vírus. Destes valores 32% correspondiam a emendas parlamentares individuais e coletivas (BONFIM et al., no prelo).

O Legislativo também foi essencial na aprovação da Lei Complementar nº 173 de 27/05/2020 que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 e disciplina a decisão coordenada federativa entre União, Estados e Municípios para ações conjuntas de saúde e assistência pública, durante emergências de saúde pública. Na Resolução do Senado Federal nº 5 de 16/06/2020 que possibilita a ajuda financeira emergencial para estados e municípios, permitindo in-

clusive a suspensão do pagamento das dívidas junto à União. Ambos projetos de senadores. Ainda aprovou a Lei nº 13.989 de 15/04/2020 que autoriza o uso da telemedicina durante a crise causada pelo vírus. E a Lei nº 14.018/2020 de 29/06/2020 que obriga a União a destinar até R\$ 160 milhões para o auxílio de instituições de longa permanência para idosos no enfrentamento do novo coronavírus. Ambos projetos de deputados. Entre outras tantas iniciativas já aprovadas⁸.

Considerações finais

O Congresso Nacional assumiu a dianteira no combate a crise do coronavírus. Aprovou inúmeras medidas de proteção social, garantiu que estados e municípios tivessem como reagir a crise de saúde, direcionou emendas orçamentárias para compra de equipamentos de saúde e aprovou o auxílio emergencial que garantiu a sobrevivência imediata de trabalhadores que de outra forma ficariam sem renda neste período. Atendendo de forma rápida as recomendações de organismos internacionais como o Branco Mundial.

Desde o início do governo Bolsonaro, muito antes da pandemia, o Legislativo brasileiro tem assumido a postura que normalmente é associada ao Poder Executivo, muitas vezes a figura do próprio presidente. Alguns atribuem essa nova postura do Legislativo a uma série de mudanças institucionais que já vinham ocorrendo e que só ficaram mais claras desde da crise política que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff (Almeida, 2015, 2018; Freitas & Junqueira, 2016; Freitas & Silva, 2019). Não desconsideramos esse fator, mudanças nas regras de tramitação de medidas provisórias e o orçamento impositivo, empoderaram o Congresso Nacional.

8 <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/procorona/index.html>; <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/04/coronavirus-propostas-de-enfrentamento-aprovadas-no-senado>

Mas me parece que é a desorganização do Executivo e o discurso beligerante do presidente e de seu séquito que impulsionam o Legislativo a assumir papel de protagonista no sistema político. A falta de agenda do Executivo é evidente no grande número de medidas anunciadas e nunca enviadas ao Legislativo. Entre elas podemos citar as reformas administrativas e tributárias.

Como afirma o ditado não existe vácuo na política, Rodrigo Maia, ocupou o espaço deixado pelo Poder Executivo. E tem funcionado como o grande articulador das políticas nacionais. E no estado de desorganização que o governo se encontra provavelmente é o melhor coordenador que teremos nos próximos anos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, A. **Processo legislativo: Mudanças recentes e desafios**, 2015. <http://www.ipea.gov.br>. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6788>
- ALMEIDA, A. **Governo Presidencial Condicionado: Delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados** [Doutorado]. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2018.
- AMORIM Neto, O., & Santos, F. O segredo ineficiente revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 46, p., 661–698, 2003.
- CIASCHI, M., Damasceno Costa, R., Rubião, R. M., Paffhausen, A. L., & Sousa, L. D. **A Reversal in Shared Prosperity in Brazil**. World Bank, Washington, DC, 2020. <https://doi.org/10.1596/34411>
- FIGUEIREDO, A., & Limongi, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora FGV, 1999.
- FREITAS, A., & Junqueira, A. **Importância das comissões no Legislativo brasileiro**. 40º Encontro Anual da Anpocs, 2016.
- FREITAS, A., & Silva, G. P. D. Das manifestações de 2013 a eleição de 2018 no Brasil: Buscando uma abordagem institucional. *Novos estudos CEBRAP*, 38(1), p. 137–155, 2019. <https://doi.org/10.25091/s01013300201900010011>
- IBGE. Síntese de indicadores sociais. 2019.

BONFIM, Raul; Freitas, Vítor Sandes; & Rubiatti, Bruno. (no prelo). **Emendas parlamentares no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.**

WORLD Bank. (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>

Andréa Freitas · Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora no Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Coordena o Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Sua tese de doutorado foi premiada com menção honrosa no Prêmio Capes de Teses e no Prêmio Guillermo O'Donnell de melhor tese em ciência política da América Latina da ALACIP (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4366732261389204>

Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19

Mariana Batista

Resumo

Como foi a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil? O presente artigo explora as decisões implementadas pelos entes subnacionais em termos de fechamento de serviços como escolas e locais de trabalho e também quanto aos planos de reabertura. O foco está nos atores e no momento das decisões. Com base no acervo teórico e metodológico do estudo sobre difusão de inovações. Os resultados indicam que os governadores foram protagonistas nas decisões de combate à Covid-19 e também nos planos de reabertura. Contudo, esse protagonismo se deu a partir da coordenação com os governos municipais. A análise do alinhamento entre governadores e o governo federal mostra que não há efeito do alinhamento sobre as decisões tomadas, com exceção de uma maior resistência às decisões de fechamento dos locais de trabalhos pelos estados alinhados.

Abstract

What was the role of governors and mayors in addressing the Covid-19 pandemic in Brazil? This article explores the decisions im-

plemented by subnational entities in terms of closing services such as schools and workplaces and also in terms of reopening plans. The focus is on the actors and in the moment of making decisions. Based on the theoretical and methodological end of the study on the diffusion of innovations. The results indicate that the governors were protagonists in the decisions to combat Covid-19 and also in the plans for reopening. However, this role came from coordination with municipal governments. The analysis of the alignment between governors and the federal government shows that there is no effect of the alignment on the decisions made, with the exception of greater resistance to decisions to close the workplace by the aligned states.

1. Introdução

Em dezembro de 2019, casos atípicos de pneumonia identificados em Wuhan na China chamaram a atenção da Organização Mundial da Saúde (OMS). O que inicialmente pareceu ser um caso isolado num país distante, escalou para uma pandemia de novo coronavírus declarada pela OMS em 11 de março de 2020 e que já atingiu mais de 59 milhões de pessoas e causou mais de 1 milhão de vítimas fatais no mundo¹.

O Brasil assistiu à disseminação do Sars-CoV-2 e da doença associada a ele, Covid-19, desde o seu início na China até o forte impacto em países europeus como Itália e Espanha. O vírus levou praticamente dois meses para chegar ao Brasil, com o primeiro caso confirmado em 26 de fevereiro de 2020 no estado de São Paulo. Nesse contexto altamente atípico de uma ameaça exógena na forma de uma pandemia sem precedentes, mas que o país teve a possibilidade de se preparar para o impacto aprendendo com a experiência dos países

1 Dados de 24/11/2020. Fonte: https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdUOA?Si

atingidos primeiro, quais foram as ações de contenção do novo coronavírus no Brasil?

Compreender as decisões de políticas públicas de um governo envolve a mobilização de uma série de fatores. O primeiro deles é a natureza do problema e a evidência disponível para contê-lo. A pandemia de uma doença sem uma vacina ou medicamento altamente eficaz envolve a contenção da transmissão do vírus através de ações de isolamento social, a preparação do sistema de saúde para lidar com a alta demanda inesperada e ações de mitigação do impacto econômico para as empresas e para a população mais vulnerável. Nesse caso que pode ser considerado único, todos os países do mundo foram afetados pelo mesmo problema, de forma que há também a disseminação de práticas e evidências quanto às melhores ações a serem desenvolvidas por cada país afetado. Identificar esse aspecto sistêmico do contexto e também utilizar a evidência científica disponível se tornaram as principais recomendações.

Contudo, apesar da pandemia representar um choque exógeno para os países e um problema comum que todos tem que enfrentar, é de se esperar variação na forma e no conteúdo das decisões tomadas. Isto é, não é de se esperar uma relação automática entre problema e solução ou entre a pandemia e as políticas públicas implementadas, mesmo havendo relativo consenso na comunidade científica quanto ao que deve ser feito. Isso porque as decisões de políticas públicas são tomadas num contexto institucional e político particular de cada país. Essas variações institucionais e políticas afetam o conteúdo das decisões implementadas, quem é responsável pelas decisões e a celeridades com que são formuladas e implementadas.

É nessa intersecção entre instituições, política e políticas públicas que o presente artigo se insere. O objetivo é explorar as ações desenvolvidas no Brasil de combate e contenção da Covid-19, avaliando a importância de fatores como o desenho institucional do federalismo brasileiro e a relação política entre os governos locais e o governo federal na coordenação das ações. Em suma, identificando o protagonismo dos

governos subnacionais, qual foi a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da pandemia?

Para responder essa questão, o presente artigo foca nas ações dos governos subnacionais e no momento da decisão. Uma vez que há relativo consenso quanto ao que deve ser feito, o foco aqui é explorar quem de fato realizou as ações recomendadas e com qual celeridade. Contudo, considerando a relevância do governo federal no contexto de enfrentamento à pandemia, o alinhamento político entre os governos subnacionais e o governo federal é considerado como um fator a ser explorado para compreender as decisões tomadas e a velocidade empreendida na ação. Dessa forma, consideramos as políticas públicas formuladas para enfrentar a pandemia, mas analisamos as decisões inseridas num contexto institucional e político.

Para atingir esses objetivos, o presente artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção contextualiza o desenho institucional do federalismo brasileiro e como esse aspecto é relevante para compreender não somente a variação da pandemia nas diferentes regiões do país, mas também a variação nas decisões tomadas. Nessa seção é apresentado o arcabouço teórico da análise de difusão de políticas públicas, tópico relevante para compreendermos o caráter sistêmico e interdependente de enfrentamento a uma crise de saúde pública. Na terceira seção são apresentadas as ações dos governos subnacionais, com foco nas ações de fechamento de serviços como forma de promoção do isolamento social e, posteriormente, a formulação dos planos de reabertura. Nessa seção são explorados as decisões tomadas e o momento da decisão como forma de identificar quais unidades agiram primeiro e quais foram mais lentas em sua resposta à crise. A quarta seção analisa o alinhamento entre o governo estadual e o governo federal e sua relação com a tomada de decisão. Esta seção busca avaliar se há associação entre o alinhamento político e a celeridade na tomada de decisão como seria previsto com base na literatura sobre difusão de políticas públicas e coordenação federativa. Por último, as conclusões.

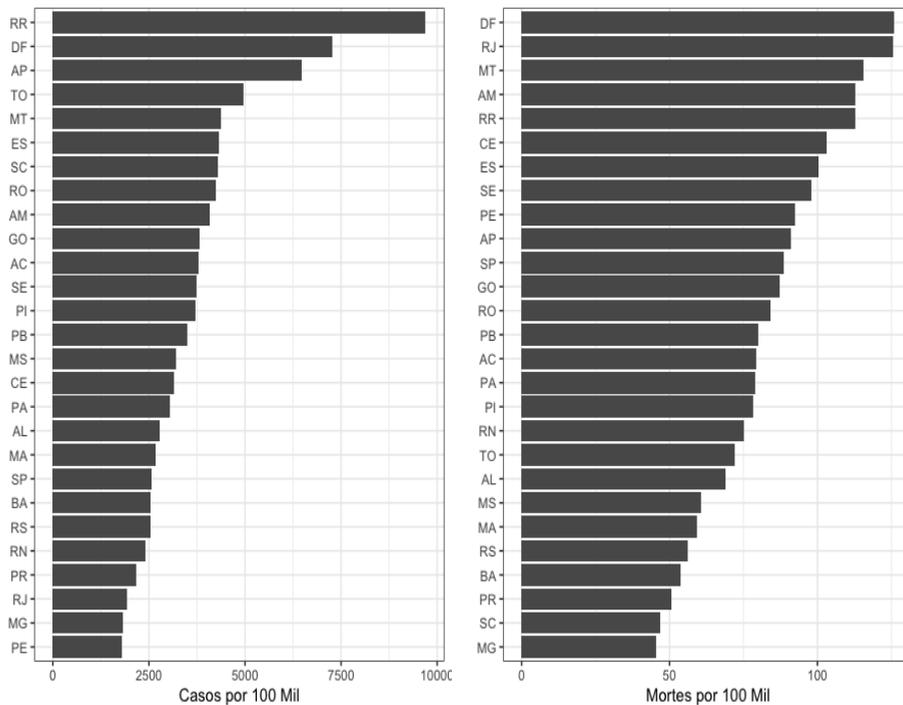
2. Federalismo e Coordenação Governamental

A pandemia do Covid-19 representa uma ameaça comum a todos os países. Contudo, as nações vêm apresentando dinâmicas bastante variáveis de evolução e contenção da pandemia. Olhando para o Brasil, no âmbito de um país de dimensões continentais e fortes desigualdades, é possível observar que o desenvolvimento da pandemia no interior do país foi também bastante variável. Alguns estados foram afetados logo no início dos casos no país, enquanto outros pareciam quase que imunes à pandemia, somente sofrendo os seus efeitos semanas ou até meses depois. Passados nove meses desde o primeiro caso observado no país, podemos avaliar como a mesma pandemia evoluiu nos diferentes estados brasileiros.

A figura 1 mostra que os 27 estados brasileiros foram afetados pela Covid-19 de maneiras bastante variáveis. A análise de casos confirmados e de óbitos por 100 mil habitantes torna os estados comparáveis. A partir desses dados, é possível identificar estados desproporcionalmente afetados com número de casos alto como Roraima e de mortes como o Distrito Federal. No outro extremo, há estados com relativamente poucos casos e mortes por 100 mil habitantes como Pernambuco e Minas Gerais, respectivamente. Essas informações mostram que a pandemia foi enfrentada de maneiras diferentes pelos estados no país. Dessa forma, o mesmo choque exógeno gerou resultados bem diferentes nos estados brasileiros.

A primeira pergunta que surge a partir da análise desses dados e da identificação de forte variação no desempenho dos governos no enfrentamento à pandemia, é quem é responsável por gerir as políticas públicas e pela tomada de decisão no âmbito da crise do novo coronavírus no Brasil. A estrutura federativa do país prevê que as políticas públicas podem ser formuladas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios. Dado esse contexto de choque exógeno e imprevisível da pandemia de Covid-19, o país teve que de imediato se organizar quanto

FIGURA 1. Distribuição de Casos e Mortes por Unidade da Federação



Fonte: elaboração própria com dados de Brasil.io

a quem seria responsável pelas decisões e pela coordenação das ações. A expectativa inicial de centralização no governo federal foi substituída pelo protagonismo de estados e municípios na tomada de decisão. Essa descentralização decisória foi formalizada a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal que confirmou a competência concorrente entre União, estados e municípios em ações para combater a Covid-19, mas que governadores e prefeitos teriam autonomia para decidir sobre ações de isolamento social em seus territórios².

2 Ver: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>

O conflito sobre o papel de cada um dos entes da federação no controle da crise da Covid-19 se deu a partir de um inesperado desacordo de preferências por políticas públicas entre os diferentes níveis do governo. No contexto de pandemia de uma doença sem vacina disponível e sem tratamento altamente eficaz, a experiência internacional foi de promover ações de isolamento social como uma forma de conter a transmissão do vírus. Especialistas, membros da comunidade científica e da própria OMS recomendaram ações no sentido de contenção do vírus e preparação do sistema de saúde. Contudo, os efeitos do isolamento social são altíssimos sobre a economia e sobre a situação de vulnerabilidade social da população que vê a sua renda reduzida. Dessa forma, enquanto alguns países marcharam em uníssono para o isolamento social e retomada gradual das atividades quando a transmissão tiver sido controlada, no Brasil a Presidência da República argumentava na direção de uma preocupação maior com a economia, enquanto coube a estados e municípios defender o isolamento social e paralisação de serviços. Nesse contexto onde os atores têm preferências por políticas públicas diferentes, a estrutura institucional do federalismo se tornou fundamental.

O Brasil se constitui numa federação com três níveis. Isso significa que tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais têm autonomia política e decisória. Essa dimensão de distribuição de atribuições e prerrogativas foi intensificada com a Constituição de 1988, que estabeleceu na descentralização um dos seus eixos norteadores. Na prática, a grande implicação desse movimento de descentralização das políticas foi o aumento expressivo do papel dos entes subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente as políticas de educação e saúde (Arretche, 2004).

Contudo, apesar da descentralização de políticas públicas, o governo federal continuou desempenhando papel fundamental (Arretche, 1996). Isso devido as desigualdades regionais de recursos e de capacidades. Os governos subnacionais receberam as atribuições de políticas públicas, mas em muitas situações não possuíam os recursos necessários para a

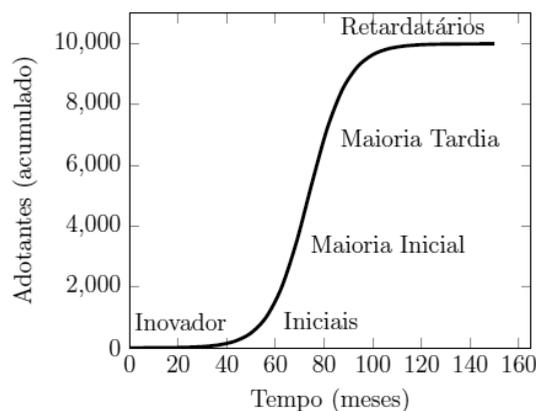
sua execução. Nesse contexto, foi estabelecido um sistema de transferências federais a partir do governo federal para equalizar as diferenças regionais e promover um padrão mínimo de qualidade das políticas públicas (Oates, 1999). A partir desse papel de coordenação federal como forma de minimizar as desigualdades regionais, estabeleceu-se uma forma específica de relações federativas na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, na qual os entes subnacionais possuem autonomia decisória, mas em muitas situações há convergência para um padrão de política pública coordenado pelo governo federal (Arrecthe, 1996; 2004; Duarte et al, 2009; Hochman e Faria, 2013; Marques Junior, Oliveira e Lagemann, 2008; Shah, 1990).

Algumas das políticas sociais mais importantes implementadas no país nos últimos anos foram organizadas a partir da coordenação vertical do governo federal das unidades subnacionais (Sugiyama, 2011; Coelho, 2012; Coelho e Faria, 2013; Coelho, Cavalcante e Turgeon, 2016; Faria, Coelho e Silva, 2016).

Na área de saúde pública, o Programa de Saúde da Família (PSF) é uma política de assistência em saúde com base na formação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Nessa política, os governos locais são fundamentais na sua implementação e apesar da adesão inicial dos municípios ser de maneira horizontal e voluntária, a universalização do programa se deu com a forte coordenação do governo federal. Atualmente o programa é tão ramificado no país que não é mais considerado um programa específico e sim uma estratégia. Analisando a adoção do PSF pelos municípios brasileiros, Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) argumentam que originalmente o programa se difundiu de forma horizontal entre municípios para depois ser federalizado num típico movimento vertical. Os autores mostram que no caso do PSF, os municípios tiveram autonomia na escolha de aderir ou não ao programa e o momento da adesão. Contudo, essa escolha se tornou cada vez mais constrangida com a atuação do governo federal no sentido de universalizar o programa.

O padrão que Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) evidenciam no caso do PSF, mas que ocorre também em outras políticas públicas como os programas de transferência condicionada de renda (Sugiyama, 2011; Coelho, 2012) ou a lei de acesso à informação (Batista, 2018) é chamado na literatura de difusão de inovações. Difusão é o processo através do qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo dentre os membros de um sistema social (Rogers, 1971; Berry e Berry, 2007). Nessa abordagem, o foco é a relação e a interdependência entre os membros de um sistema, evidenciando que as políticas públicas podem ser extremamente semelhantes, mesmo que em contextos diferentes. Além disso, a abordagem da difusão de inovações mostra que os governos podem “inovar” sem necessariamente “inventar” uma nova política pública, simplesmente aderindo a uma onda de inovações no âmbito de um sistema social. A grande questão é explicar quem adere à inovação e quando é feita essa adesão. A figura abaixo mostra o padrão observado na difusão de uma inovação, comumente chamado na literatura de “curva S”. Na curva S é possível observar a adesão dos membros do sistema à inovação e o momento da adesão, de forma que os

FIGURA 2. Difusão de Inovação e Distribuição dos Membros do Sistema



Fonte: elaboração própria.

membros podem ser classificados de acordo com o momento da decisão em “inovadores”, “adotantes iniciais”, “maioria inicial”, “maioria tardia” e “retardatários. Claro que o que significa uma adoção rápida ou lenta depende do problema de política enfrentado e o conteúdo da inovação.

O ponto de partida é reconhecer que nenhum estado ou município é uma ilha completamente isolada dos demais e que as decisões de uma determinada unidade da federação levam em consideração o que é feito pelos demais membros do sistema social. Para explicar então por que algumas unidades aderem ou não à inovação e a velocidade da transmissão, a literatura mobiliza os chamados fatores internos e externos (Berry e Berry, 2007). Os fatores internos dizem respeito às características da unidade em questão, como a demanda pela política pública, a gravidade do problema enfrentado, as capacidades de decisão e de implementação, a ideologia do governante e a fragmentação partidária. Já os determinantes externos levam em consideração explicitamente a relação entre as unidades como a proximidade geográfica de outras unidades que já aderiram à inovação, a proporção de outras unidades que já inovaram e o alinhamento político com as unidades que exercem coordenação ou liderança no sistema (Berry e Berry, 2007).

Utilizaremos no presente artigo o arcabouço conceitual da abordagem de difusão de inovações para compreender as ações dos governos subnacionais brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19. O foco está na tomada de decisão pelos governos subnacionais no contexto de um problema ou ameaça comum. Dado o relativo consenso quanto às recomendações de ações a serem implementadas, a questão colocada é quem aderiu às recomendações de promoção do isolamento social e com qual velocidade a ação foi implementada. Trabalhos vem sendo desenvolvidos para compreender a proposição de medidas de isolamento social pelas unidades subnacionais no Brasil, com foco no nível de restrição imposta (Petherick et al, 2020; Shaefer et al, 2020). No presente artigo, deslocamos o foco do nível de restrição para a distribuição temporal da adesão às políticas tanto de promoção do isolamento so-

cial quanto de reabertura dos serviços. Com essa abordagem podemos explorar a dimensão sistêmica das políticas de contenção da pandemia pelos entes subnacionais no Brasil.

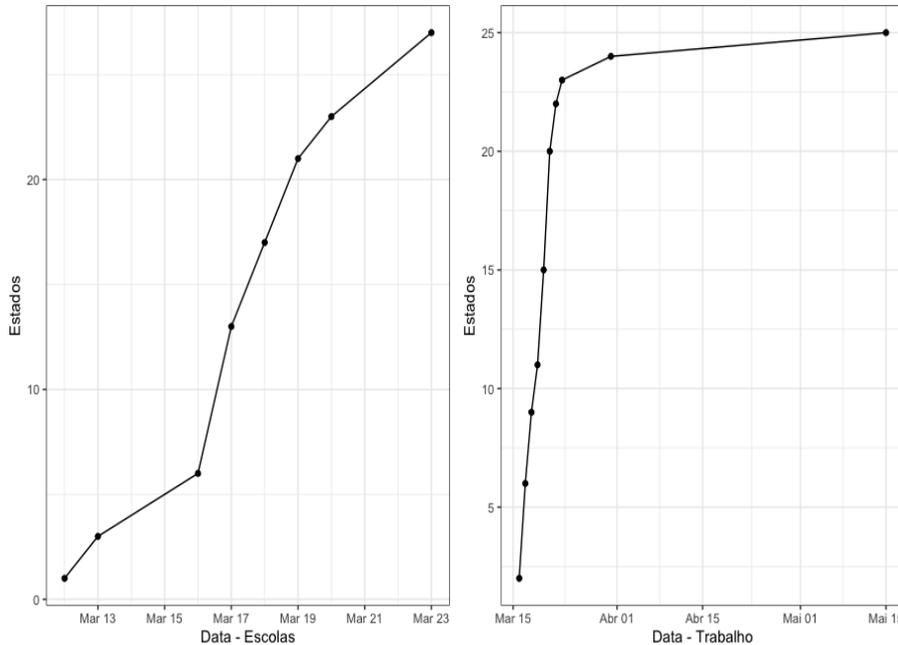
A próxima seção apresenta esses dados de difusão das políticas de isolamento social e reabertura nos estados brasileiros. Dado o contexto de conflito de preferências entre o governo federal e os governos locais quanto ao caminho a ser seguido na gestão da pandemia, na quarta seção é analisada a relação com o governo federal e a velocidade na adesão às políticas de distanciamento social e de reabertura, com foco num dos fatores explicativos da adesão a inovações que é o alinhamento político.

3. Resposta Horizontal: As Ações dos Governos Subnacionais

A pandemia de Covid-19 exigiu preparo e respostas rápidas dos governos ao redor do mundo. Contudo, apesar da urgência, não havia muita variação no conteúdo das ações e políticas públicas recomendadas. As propostas giraram em torno da promoção do isolamento social e preparo do sistema de saúde. A presente seção foca na atuação de governadores e prefeitos no que concerne ao primeiro conjunto de ações. Especificamente, focamos da decisão dos governos de fechar dois serviços fundamentais com o objetivo de promover o isolamento social: a suspensão das aulas a partir do fechamento das escolas e a redução da circulação de pessoas com o fechamento de locais de trabalho, envolvendo as atividades comerciais.

O levantamento dessas ações foi feito por Petherick et al (2020) e tem como principal achado a identificação de que o maior número dessas ações de promoção do isolamento social foi conduzido pelos governos subnacionais. Analisando os dados, identificamos também a variação no momento da adesão a essas políticas. A figura 3 apresenta a distribuição temporal da adesão dos governos estaduais, principal responsável por essas decisões, no fechamento das escolas e dos locais de trabalho.

FIGURA 3. Distribuição Temporal das Ações de Fechamento de Escolas e de Locais de Trabalho nos Estados



Fonte: elaboração própria com dados de Petherick et al (2020).

O primeiro caso observado de do novo coronavírus no Brasil foi no dia 26 de fevereiro. Os dados na figura 3 mostram que os estados demoraram um pouco a agir, com a primeira unidade da federação fechando as escolas no dia 12 de março (Distrito Federal) e os locais de trabalho no dia 16 de março (Rio de Janeiro). Essa primeira informação mostra que com a informação e a experiência dos países europeus com a gravidade da pandemia, os estados brasileiros poderiam ter se antecipado a agido mais rápido para promover as políticas de distanciamento social. Contudo, na prática os governos estaduais decidiram esperar os primeiros casos no país para somente então agir para interromper os serviços.

Contudo, mesmo com essa relativa demora na adoção das políticas de distanciamento dado o contexto de pandemia, uma vez que o pri-

meiro estado adotou as políticas de fechamento dos serviços, a difusão foi extremamente rápida. Entre 12 e 23 de março todas as 27 unidades da federação fecharam as escolas. Esse é um caso de difusão muitíssimo rápida e que atingiu 100% das unidades no sistema num período de 11 dias. Em alguns desses casos a decisão por fechar as escolas foi implementada antes mesmo do primeiro caso ser observado no estado. Esses são os casos de Roraima, Maranhão, Piauí, Rondônia e Amapá, que fecharam as escolas até 4 dias antes do primeiro caso confirmado no estado.

Com relação ao fechamento dos locais de trabalho, a ação dos governadores não foi universal, com alguns casos de não-adesão. Os primeiros estados a fechar os estabelecimentos foram o Pará e o Rio de Janeiro no dia 16 de março. Já o Tocantins somente implementou uma decisão de fechamento dos locais de trabalho no dia 15 de maio. Considerando o tempo de reação ao primeiro caso confirmado no estado, o Pará foi o mais rápido a fechar, fechando os locais de trabalho dois dias antes do primeiro caso confirmado. O Tocantins levou 58 dias e São Paulo 22 dias, desde a confirmação do primeiro caso no estado até o fechamento dos locais de trabalho.

Três estados não formularam a decisão de fechamento dos locais de trabalho. Esses são Mato Grosso do Sul e Bahia. Nesses dois casos, como em outros relevantes, houve diferença nas decisões tomadas pelos governadores e pelos prefeitos, com a decisão ficando a cargo da prefeitura. Os dados acima mostram que o papel de liderança na ação contra a Covid-19 foi dos governadores. Contudo, em alguns casos os prefeitos exerceram a sua autonomia na decisão sobre quais serviços e quando fechar. No caso da Bahia, a prefeitura de Salvador foi a responsável pelo fechamento dos locais de trabalho. Já no caso do Amazonas, os papéis foram invertidos, com o governo estadual fechando os locais de trabalho no dia 21 de março e a prefeitura não se alinhando ao fechamento.

Apesar desses casos destoantes de falta de coordenação nas decisões entre o governo estadual e a prefeitura, principalmente da capital,

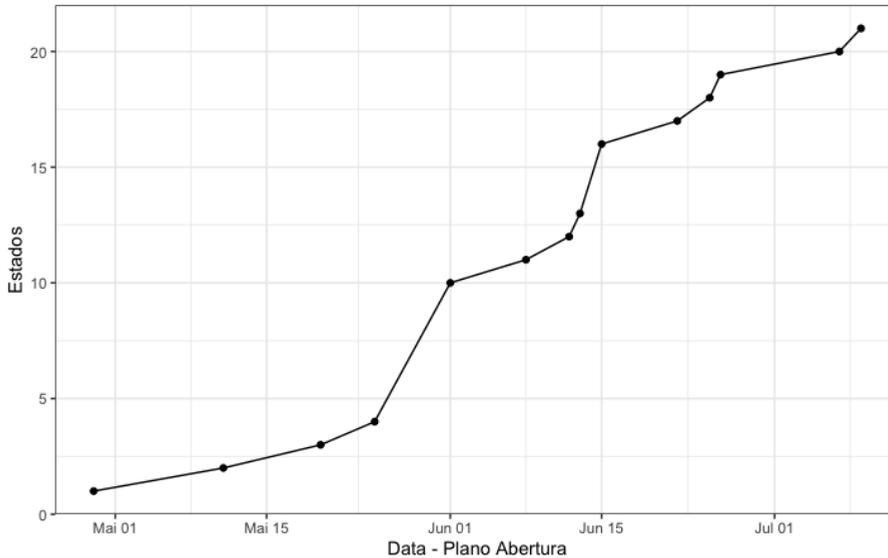
a maioria dos casos mostra que o papel de coordenação das ações de combate ao coronavírus foi dos governos estaduais, mas com alinhamento das prefeituras. Esse é um aspecto importante e que precisa ser enfatizado. Uma vez que o governo federal não desempenhou o papel esperado de coordenador central das ações, os estados assumiram o papel diminuindo a fragmentação extrema e certamente danosa de uma total dispersão das ações de combate à pandemia nos 5.570 municípios.

Em suma, os dados mostram a ação relativamente rápida dos estados e municípios para fechar os serviços e promover o isolamento social como uma forma de conter a transmissão do vírus. Uma clara limitação dessa análise é que foca exclusivamente nas ações formais dos governantes, não avaliando em que medida os cidadãos de fato aderiram ao isolamento social³. Contudo, uma vez fechados os serviços, quase tão rápido quanto a decisão de fechar foi o início das discussões sobre a reabertura. Isso porque os efeitos sobre a economia são expressivos e a situação de vulnerabilidade da população também é um fator relevante na decisão dos governos estaduais. Essa é uma equação bastante difícil de resolver, a saber, a decisão sobre quando é seguro reabrir os serviços sem arriscar uma anunciada segunda onda. A figura 4 mostra a distribuição temporal dos planos de reabertura dos estados, ressaltando que o foco está na data do anúncio do plano e não da reabertura de fato dos serviços.

O primeiro plano de reabertura dos serviços foi anunciado já em 29 de abril pelo governo de Minas Gerais. Olhando retrospectivamente, esse plano foi anunciado antes mesmo do pico da doença no país que foi observado no mês de maio. A grande maioria dos planos foi anunciado no mês de junho. O último estado a anunciar um plano de reabertura foi o Rio de Janeiro no dia 9 de julho. Seis estados não tinham apresentado um plano formal de reabertura até a conclusão do levantamento de dados realizado por Moraes, Silva e Toscano (2020)

3 Essa análise dos determinantes do isolamento social de fato foge ao escopo do presente trabalho que tem como foco as ações dos governos subnacionais.

FIGURA 4. Distribuição Temporal dos Planos de Reabertura nos Estados

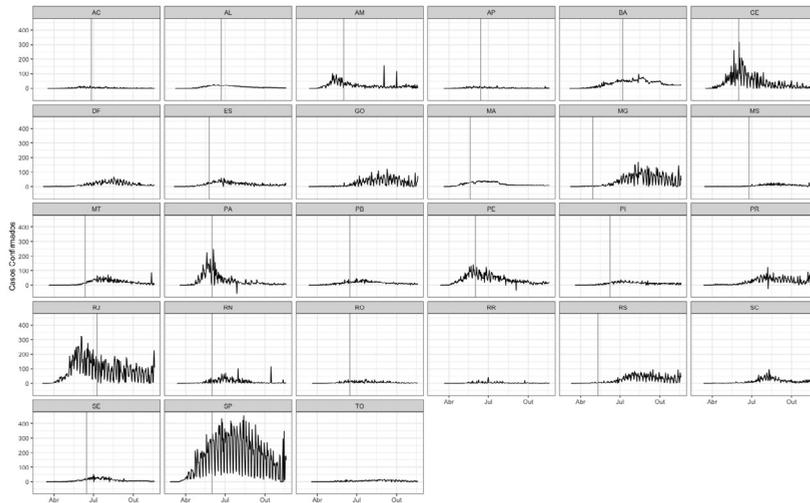


Fonte: elaboração própria com dados do Moraes, Silva e Toscano (2020).

no dia 31 de agosto de 2020. Esses estados são: Roraima, Goiás, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal e Tocantins. O levantamento foi feito pelos pesquisadores a partir da busca pelos planos de flexibilização do isolamento social formalizados no Diário Oficial dos estados e sites dos governos estaduais. Isso quer dizer que os estados citados podem vir desenvolvendo ações de reabertura, mas não foi identificado um plano formal de flexibilização.

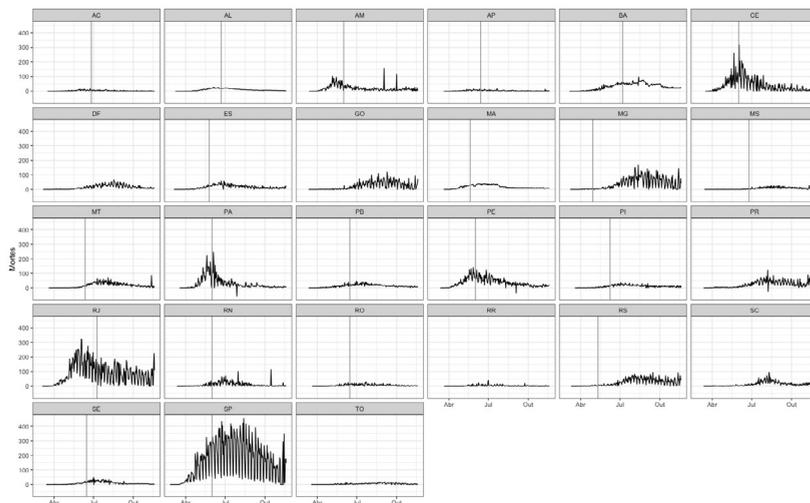
As figuras 5 e 6 mostram o momento de anúncio do plano de reabertura considerando o contexto da pandemia no estado em termos de casos confirmados e mortes. Os dados mostram decisões diferentes quanto ao timing pelos governos estaduais. Alguns estados decidiram reabrir imediatamente depois do pico da doença, como Amazonas, Pará e Pernambuco. Alguns estados anunciaram seus planos ainda durante o auge e observou ainda muitas mortes no início da flexibilização, como é o caso do estado de São Paulo. Há ainda o caso de Minas Gerais,

FIGURA 5. Distribuição de Casos Confirmados nos Estados
(Plano de Reabertura como Linha de Referência)



Fonte: elaboração própria com dados de Brasil.io e Moraes, Silva e Toscano (2020).

FIGURA 6. Distribuição de Mortes nos Estados
(Plano de Reabertura como Linha de Referência)



Fonte: elaboração própria com dados de Brasil.io e Moraes, Silva e Toscano (2020).

que anunciou o seu plano de flexibilização muito antes do período mais agudo da pandemia no estado. Por último, e mais alarmante, é possível notar uma tendência de crescimento de casos confirmados e de mortes nos últimos dias do mês de novembro observados nos gráficos, como no Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Podemos derivar três conclusões a partir das análises realizadas nessa seção. Primeiro, o protagonismo nas ações de gestão da crise do novo coronavírus foi dos governos subnacionais, com destaque para os governadores. Segundo, as ações de promoção do isolamento social foram implementadas em todos os estados, com alguma variação no timing da adoção e no grau de restrição implementado como pode ser visto no trabalho desenvolvido por Petherick et al (2020). Por último, é possível observar maior variação na adesão aos planos de reabertura dos serviços, com alguns estados optando por não formalizar um plano e também com maior variação no momento de início da reabertura. A próxima seção se dedica a explorar a relação entre o alinhamento desses governos com o governo federal e a adesão tanto às ações de isolamento quanto à reabertura.

4. Alinhamento com o Governo Federal Importa?

Dado o protagonismo dos governos subnacionais visto na seção anterior, podemos concluir que as políticas de promoção do isolamento social e de reabertura apresentam um padrão mais próximo de difusão horizontal entre as unidades subnacionais do que o padrão anteriormente observado de difusão de políticas públicas no Brasil que correspondia ao padrão de difusão vertical com forte coordenação e direcionamento pelo governo federal. Contudo, ainda é preciso explorar em que medida o alinhamento político dos governos subnacionais com o governo federal é associado com as decisões no âmbito da crise do novo coronavírus e também da velocidade na difusão das decisões. Em suma, o alinhamento político entre o governo federal e os governos estaduais

influencia o conteúdo e o timing das decisões de políticas públicas? Esse questionamento se insere na discussão sobre difusão de inovações e avalia o papel do alinhamento político como determinante externo para a difusão de decisões de políticas públicas.

Para analisar a relação entre o alinhamento com o governo federal e as políticas de contenção do novo coronavírus, são utilizados dados do índice de governismo do Radar do Congresso, plataforma do Congresso em Foco. A forma tradicional de mensuração do alinhamento político com o governo federal era através da identificação dos partidos que fazem parte da coalizão de governo. Contudo, como o presidente Jair Bolsonaro optou por não formar uma coalizão formal, a opção foi utilizar uma medida comportamental de alinhamento ao governo com base no comportamento dos parlamentares em votações nominais no Congresso. Dessa forma, são considerados “alinhados” os estados onde os deputados federais votaram com o governo em mais de 80% das votações. O valor máximo nesse índice é de 89% (Santa Catarina) e o valor mínimo é 59% (Ceará).

As análises aqui apresentadas são de associação e não de causalidade. Isto quer dizer que podemos identificar se há diferenças nas curvas de adesão às políticas públicas entre os estados alinhados ao governo federal e os não-alinhados, mas isso não quer dizer que a diferença seja necessariamente devida a alguma influência ou direcionamento ativo do governo federal. O mecanismo da associação proposta que foca no comportamento dos deputados federais tem por base a convergência de preferências entre o governo federal e os representantes eleitos daquele estado. Finalmente, o método utilizado para analisar essa associação é o Kaplan-Meier.

O Kaplan-Meier é um método não-paramétrico usado para estimar a probabilidade de sobrevivência a partir de tempos observados de sobrevivência. A técnica se insere nos métodos de análise de sobrevivência, comumente usados em estudos sobre difusão de políticas públicas, uma vez que identificam o tempo até a adesão a uma inovação ou o

tempo de “sobrevivência”, ou ainda, o tempo até a ocorrência do evento (Box-Steffensmeier e Jones, 2004; Carvalho et al, 2011). A probabilidade de sobrevivência, que significa a probabilidade de “sobreviver” à inovação ou ao evento de interesse, é calculada da seguinte forma:

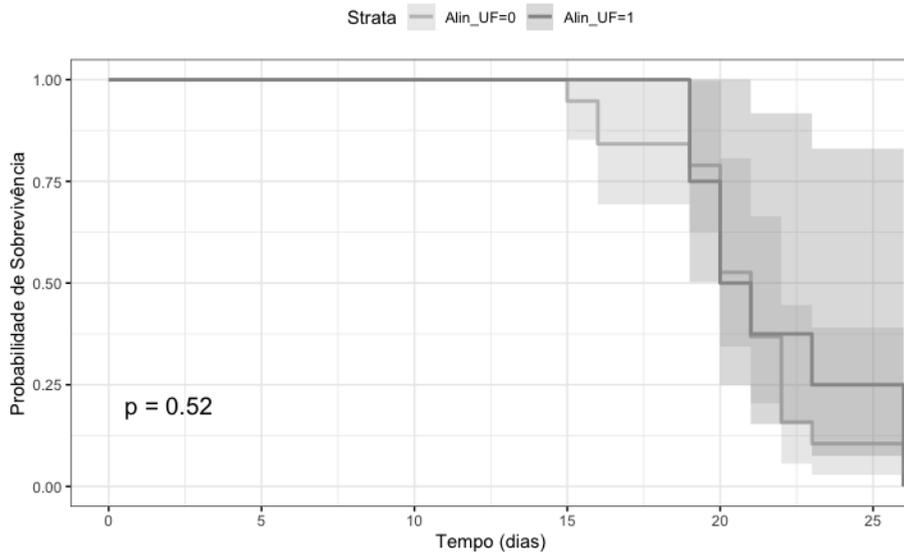
Onde,

- = probabilidade de estar sujeito ao evento no tempo
- = número de observações sujeitas ao evento antes de
- = número de eventos em

É possível então estimar a probabilidade de sobreviver ao evento ou, ao contrário, o tempo até a adesão ao evento, comparando os estados alinhados ao governo federal aos estados não-alinhados. A figura 7 mostra a comparação na probabilidade de sobrevivência no caso da adesão ao fechamento das escolas. No mesmo sentido, a figura 8 mostra o caso da adesão ao fechamento dos locais de trabalho. Por último, a figura 9 mostra o caso dos planos de reabertura dos serviços.

Na figura 7. É possível notar que há um período inicial onde todos os estados “sobrevivem”. Isso significa que não há adesão ao evento nesse período desde o início da pandemia no país com a data do primeiro caso confirmado como referência. Depois de 15 dias as unidades da federação começam a aderir ao fechamento das escolas, diminuindo assim a probabilidade de “sobrevivência” ao evento de interesse. Rapidamente todas as unidades aderem ao evento, promovendo a política pública de fechamento das escolas, de forma que a probabilidade de sobrevivência atinge o valor zero. A sobreposição entre as curvas e o p-valor de 0.52 indicam que não há diferença estatisticamente significativa no tempo de adesão ao fechamento das escolas entre os estados não-alinhados e os estados alinhados ao governo federal. Dessa forma, o alinhamento ao governo não se mostra relevante na decisão de aderir ao fechamento das escolas pelos governos estaduais.

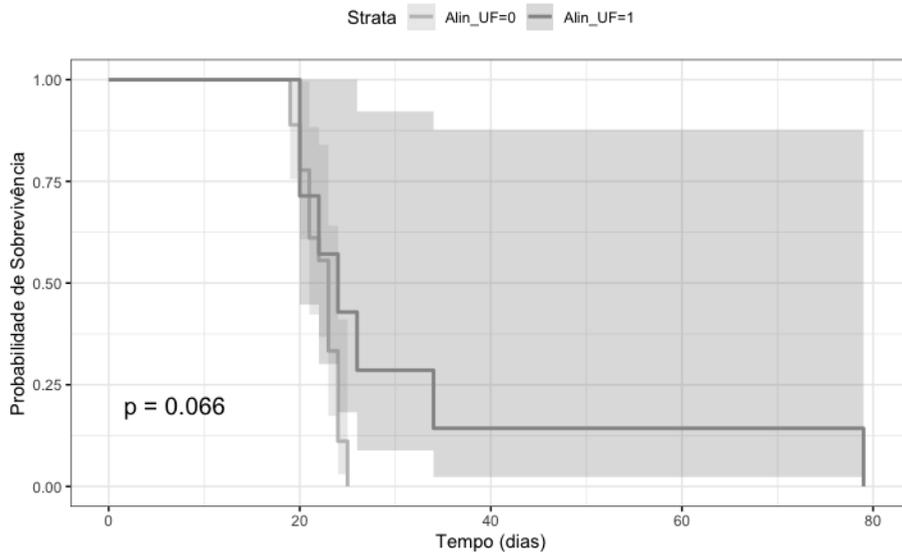
FIGURA 7. Probabilidade de Sobrevivência –
Fechamento das Escolas (Kaplan-Meier)



Fonte: elaboração própria.

A figura 8 mostra a mesma comparação das curvas de sobrevivência dos estados alinhados ao governo federal aos estados não-alinhados com foco no fechamento dos locais de trabalho. Os resultados mostram que a probabilidade de sobrevivência é maior entre os estados alinhados. Isso significa que os estados alinhados ao governo federal resistiram mais a implementar políticas de fechamento dos locais de trabalho e também que demoraram mais para fazê-lo em comparação com os estados não-alinhados. O p-valor de 0,06 indica que há significância estatística no nível de 10%. Esse resultado aponta para a interpretação de que o alinhamento com o governo federal foi um fator relevante na adesão dos governos estaduais ao fechamento dos locais de trabalho. Contudo, a direção da associação observada é no sentido de aumentar o tempo até a implementação das ações de fechamento e não de promovê-la.

FIGURA 8: Probabilidade de Sobrevivência –
Fechamento dos Locais de Trabalho (Kaplan-Meier)



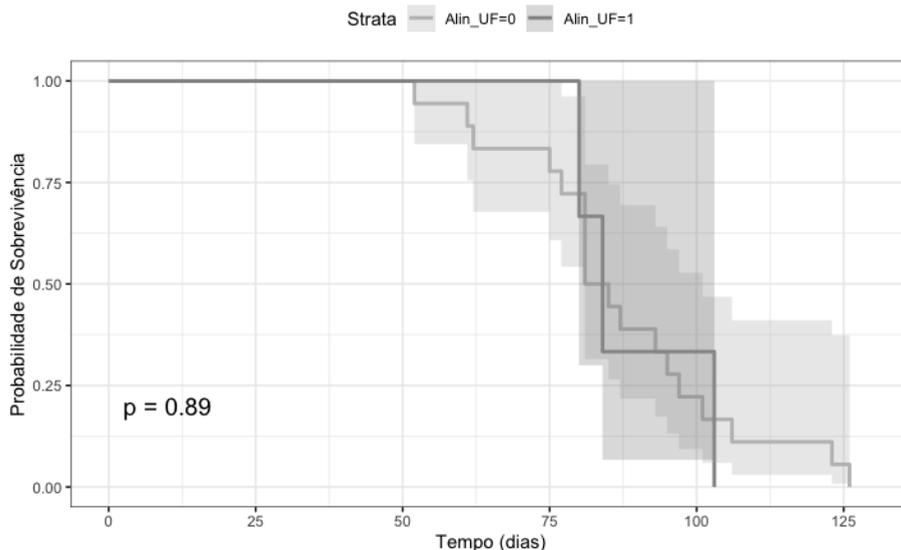
Fonte: elaboração própria.

Por último, a figura 9 mostra a comparação entre os estados alinhados ao governo federal e os estados não-alinhados no que concerne à apresentação dos planos de reabertura. Os resultados indicam não haver diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos, de forma que o alinhamento ao governo federal não se mostrou relevante.

Os resultados dessa seção mostram que o governo federal não desempenhou papel efetivo de coordenação da ação dos entes subnacionais na proposição de políticas de promoção do isolamento social e também na apresentação de planos estruturados de reabertura. Ao contrário do observado em outras políticas públicas onde a atuação do governo federal é tão forte ao ponto de se utilizar o termo “difusão vertical” para se referir ao papel indutor do governo federal na adoção de políticas públicas pelos entes subnacionais, na gestão da crise do novo coronavírus no Brasil o governo federal deixou o protagonismo para os

governadores. A única associação observada é na direção contrária, isto é, estados alinhados ao governo federal demoraram mais para promover o fechamento dos locais de trabalho.

FIGURA 9. Probabilidade de Sobrevivência – Planos de Reabertura (Kaplan-Meier)



Fonte: elaboração própria.

Em suma, no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil, a atuação de governadores e prefeitos foi central na promoção de intervenções não-farmacêuticas para conter o número de casos e de mortes. O alinhamento com o governo federal não se mostrou significativo na decisão de governadores e prefeitos na promoção dessas políticas. Esses resultados mostram uma faceta importante do federalismo brasileiro, colocando estados e municípios no centro do processo decisório. Num contexto no qual a pandemia ainda não está encerrada e que em alguns estados o número de casos volta a crescer, a atuação de governadores e prefeitos se torna ainda mais fundamental.

5. Conclusão

O presente artigo teve como objetivo discutir a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. Utilizando um arcabouço teórico e conceitual da análise de difusão de políticas públicas, analisamos a adoção de políticas de promoção do isolamento social e de reabertura pelos entes subnacionais. Os resultados mostraram que após um breve período de inação dos governos locais, os governadores se moveram rápido para promover o fechamento de escolas. O fechamento dos locais de trabalho enfrentou maior resistência e foi promovido mais lentamente pelos entes subnacionais. Além disso, a maior parte das decisões foi liderada pelos governos estaduais em coordenação com as prefeituras. Em alguns poucos casos governadores e prefeitos seguiram caminhos independentes.

Passados dois meses do primeiro caso confirmado no Brasil, os estados começaram a apresentar os seus planos de reabertura, que continuaram a aparecer até o início do mês de julho. A análise da distribuição temporal da apresentação dos planos de reabertura dos serviços mostrou que o momento escolhido pelos governadores foi muito mais disperso do que as políticas de promoção do isolamento que aconteceram de forma mais concentrada. Isso mostra que os estados seguiram critérios desenhados localmente para a tomada de decisão quanto à flexibilização do isolamento. Além disso, cinco estados não apresentaram os seus planos estruturados de reabertura.

Por último, o artigo mostrou a ausência de coordenação pelo governo federal das ações de promoção do isolamento social. O alinhamento político com o governo não afetou a difusão de políticas de fechamento dos serviços no sentido de promover o isolamento. O único resultado estatisticamente significativo indica que o alinhamento com o governo federal é associado com a atuação mais lenta e mais resistente dos governos estaduais à promoção de políticas de fechamento dos locais de trabalho. Nesse sentido, é possível notar que o governo federal se manteve

em papel de coadjuvante nas decisões sobre ações não-farmacêuticas de controle da pandemia. Quanto aos planos de reabertura, o governo federal também não teve atuação relevante e o alinhamento político com os estados não apresentou resultado significativo.

A opção por uma estrutura federativa do estado tem muitas justificativas. Alguns apontam para a importância para proteção mútua em casos de conflito, outros indicam a relevância para a minimização de guerras fiscais entre as unidades. Em conjunto, esses argumentos apontam para a ideia de que juntas as unidades que compõem uma federação são mais fortes. O enfrentamento à pandemia mostrou o protagonismo das unidades subnacionais num contexto no qual o governo federal é invariavelmente apontado como o ator central na tomada de decisão. Contudo, o futuro da gestão da pandemia e, principalmente, de um plano de distribuição das vacinas quanto estas estiverem disponíveis, vai requerer uma atuação mais forte do governo federal no sentido de coordenar as partes que compõem a federação e assim alcançar os ganhos e benefícios da unidade.

6. Referências

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n°. 31, 1996.

ARRETCHE, Marit. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. 18(2). 2004.

BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. *Cadernos Enap*. N 53. 2018.

BERRY, Frances Stokes; Berry, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: Sabatier, Paul A., and Weible, Christopher M. (eds). *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; Jones, Bradford S. *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARVALHO, Marília et al. **Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

COELHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COELHO, Denilson Bandeira; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. A agenda social nos GOVERNOS FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: Hochman, Gilberto; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COELHO, Denilson Bandeira; Turgeon, Mathieu; Cavalcante, P. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa de Saúde da Família. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 8., 2012, Gramado. Anais... Gramado-RS: ABCP, 2012.

DUARTE, Jose; Silva, Alexandre; Luz, Everaldo; Gerardo, Jose. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil – avaliação das transferências federais com ênfase no Sistema Único de Saúde**.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; Coêlho, Denilson Bandeira; Silva, Sidney Jard da. **Difusão de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora UFABC, 2016.

MARQUES Júnior, Liderau; Oliveira, Cristiano; Lagemann, Eugenio. **O Jogo da política fiscal entre União, Estados e Municípios no federalismo fiscal brasileiro**. Brasília: ESAF, 2008.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de; Silva, Lara Livia S.; Toscano, Cristiana M. **Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização**. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2020.

OATES, Wallace. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**. v. 37, nº 3, 1999.

PETHERICK, Anna; Kira, Beatriz; Barberia, Lorena; Boby, Thomas; Goldszmidt, Rafael; Luciano, Maria. **Brazil's Covid-19 Government Response Policies**. Blavatnik School of Government, 2020.

RIKER, William. Federalism. In: Geenstein, Fred; Polsby, Nelson. **Handbook of Political Science**. Reading, Mass, 1975.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. New York: Simon & Schuster, 1971.

SUGIYAMA, Natasha Borges. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

SHAH, Anwar. **The new fiscal federalism in Brazil**. Policy, research and external affairs working paper. World Bank, 1990.

Mariana Batista · Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). O artigo faz parte do projeto em parceria com a ABCP coordenado pela professora Luciana Santana (UFAL) intitulado: Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.

Protagonismo do Judiciário no contexto da pandemia

Ernani Carvalho

Resumo

O atual desenho institucional do Judiciário brasileiro (aqui incluso o Ministério Público) tem elevado os incentivos para uma participação pública (política) de seus integrantes. As interpretações elásticas dos regulamentos legais pesam em decisões que influenciam desde políticas públicas até as ações penais, passando por prerrogativas de outros poderes. O comportamento de autoridades judiciárias na arena pública tem gerado especulações de toda ordem, seja na participação de programas televisivos, por meio de contas em redes sociais, em notas divulgadas pela assessoria de imprensa dentre outras iniciativas. São frequentes as manifestações sobre temas que estão sub-judice e comentários a ações de membros de outros poderes, caracterizando um novo formato de atuação destas autoridades judiciárias. Neste quadro geral de grande protagonismo das instituições judiciais se insere a profunda crise sanitária e econômica proveniente da pandemia causada pela Covid-19. Afinal, que papel vem desempenhado o Judiciário no Brasil dado este contexto de profunda excepcionalidade? Para responder essa pergunta este artigo vai focar em duas perspectivas fundamentais: 1) Impactos no Acesso e Funcionamento do Judiciário e 2) Judicialização da Pandemia.

Abstract

The current institutional design of the Brazilian Judiciary (including the Public Ministry here) has increased the incentives for public (political) participation of its members. The elastic interpretations of legal regulations weigh in decisions that influence from public policies to criminal actions, passing through the prerogatives of other powers. The behavior of judicial authorities in the public arena has generated speculations of all kinds, whether in the participation of television programs, through accounts on social networks, in notes released by the press office, among other initiatives. Demonstrations on topics that are sub-judiciary and comments on the actions of members of other powers are frequent, characterizing a new format for the performance of these judicial authorities. In this general framework of great protagonism of the judicial institutions, there is a deep health and economic crisis arising from the pandemic caused by Covid-19. After all, what role has the Judiciary been playing in Brazil given this context of profound exceptionality? To answer this question, this article will focus on two fundamental perspectives: 1) Impacts on the Access and Functioning of the Judiciary and 2) Judicialization of Pandemic.

1. Introdução

Em 05 de outubro de 1988 o Congresso Nacional promulgou a sétima Constituição da história do Brasil. Próxima de seus 32 anos de vida a Carta Magna de 1988 já foi alterada 116 vezes até setembro de 2020, sendo 108 emendas constitucionais ordinárias, seis emendas constitucionais de revisão e dois tratados internacionais aprovado de forma equivalente. No que tange ao Judiciário foi a Carta nacional mais generosa e com potencial de auto-empoderamento quase que ilimita-

do¹. Observando o histórico de mais de 30 anos de reformas judiciais na América Latina podemos afirmar que o Brasil é, destacadamente, o caso mais bem sucedido de fortalecimento de um instituição com o objetivo de torna este ramo independente e eficaz. Essa participação do Judiciário na vida pública foi disseminada para toda a América Latina com grau e intensidade variando de país para país².

No Brasil em algumas especialidades a atuação do Judiciário tem sido o diferencial para mitigar injustiças históricas, para citar algumas das principais: as mudanças nas relações de trabalho (patrão/empregado) que desde a criação da justiça do trabalho mudou significativamente no país e a pensão alimentícia que ampliou a cidadania, estes institutos e instituições, de forma pedagógica e paulatina, disseminaram o direito e suas instituições, principalmente, para os mais excluídos economicamente. Dito isto, nem todos os efeitos foram positivos³.

O atual desenho institucional tem elevado os incentivos para uma participação pública (política) dos integrantes do Judiciário (aqui incluso o Ministério Público). As interpretações elásticas dos regulamentos legais pesam em decisões que influenciam desde políticas públicas até as ações penais, passando por prerrogativas de outros poderes. O comportamento de autoridades judiciárias na arena pública tem gerado especulações de toda ordem, seja na participação de programas televisivos, por meio de contas em redes sociais, em notas divulgadas pela assessoria de imprensa dentre outras. São frequentes as manifestações sobre temas que estão sub-judice e comentários a ações de membros de outros poderes, caracterizando um novo formato de atuação destas autoridades judiciárias⁴.

1 Para um aprofundamento do tema vide: Tomio e Carvalho (2014) e Barbosa e Carvalho (2020).

2 No que tange às reformas judiciais na América Latina vide: Inclan e Inclan (2005).

3 Uma análise instigante neste sentido pode ser encontrada em Sadek (2010).

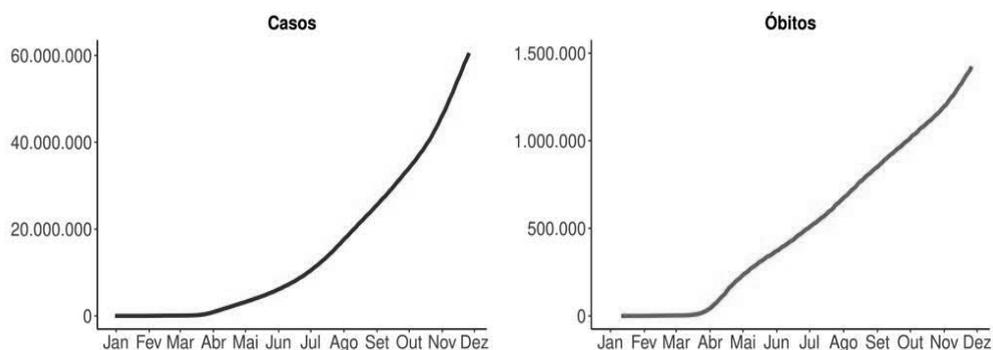
4 Para aprofundar o papel da comunicação neste novo formato recomendo Brasileiro (2019).

Neste quadro geral de grande protagonismo das instituições judiciais se insere a profunda crise sanitária e econômica proveniente da pandemia causada pela Covid-19. Afinal, que papel vem desempenhado o Judiciário no Brasil dado este contexto de profunda excepcionalidade? Para responder essa pergunta este artigo vai focar em duas perspectivas fundamentais: 1) Impactos no Acesso e Funcionamento do Judiciário e 2) Judicialização da Pandemia.

2. Impactos no Acesso e Funcionamento do Judiciário

Desde os primeiros relatos em torno do vírus causador da Covid-19 até um amplo e irrestrito fechamento de fronteiras, comércio, escolas, universidades, shopping, restaurantes, bares foram poucos dias. Em pouco tempo um problema que parecia ser local e isolado na cidade chinesa de Whuan rapidamente se tornou o epicentro da pandemia. Mesmo monitorado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e por autoridades chinesas o surto ganhou uma dimensão Global de proporções inimagináveis como atesta a evolução de casos e óbitos de Covid-19 no mundo.

GRÁFICO 1. Evolução do total de casos e óbitos de Covid-19 no mundo



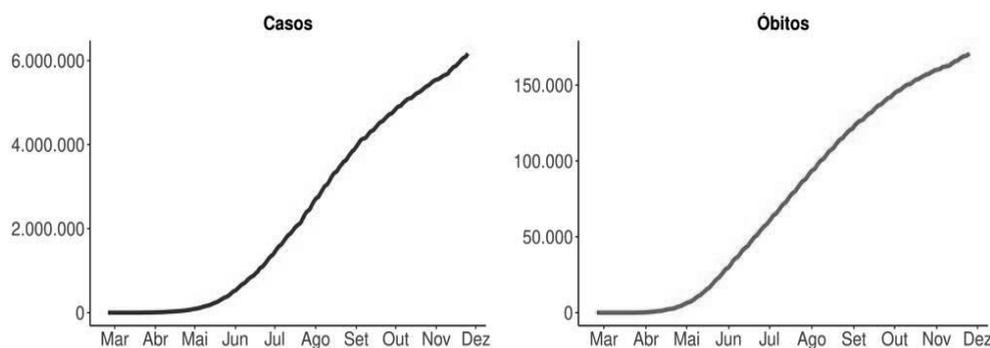
Fonte: OurWorldInData <<https://covid.ourworldindata.org/data/ecdc/>>. Dados coletados em 28 de Novembro de 2020.

TABELA 1. Cronologia dos Comunicados Iniciais Divulgados pela OMS

Período	Comunicado
Janeiro	A OMS já tinha informado que todos os países deveriam se preparar para monitorar e realizar testes em casos suspeitos. O primeiro caso registrado nos Estados Unidos foi em janeiro
Fevereiro	o número de casos passou a ter rápida elevação.
Março	o novo coronavírus foi definido como pandemia com mais de 100 mil infectados em todo mundo.
Abril	o número de infectados ultrapassou a marca de 1 milhão de infectados.

A velocidade incrível do alastramento provocou uma profunda mudança no funcionamento das instituições e organizações em todo o mundo. No Brasil, a partir da segunda quinzena de março ocorreu o fechamento de escolas, universidades, repartições públicas, comércio, indústria que se alastrou para os demais segmentos do setor privado no mês de abril com o escopo de barrar o crescimento de óbitos no país.

GRÁFICO 2. Evolução do total de casos e óbitos de Covid-19 no Brasil



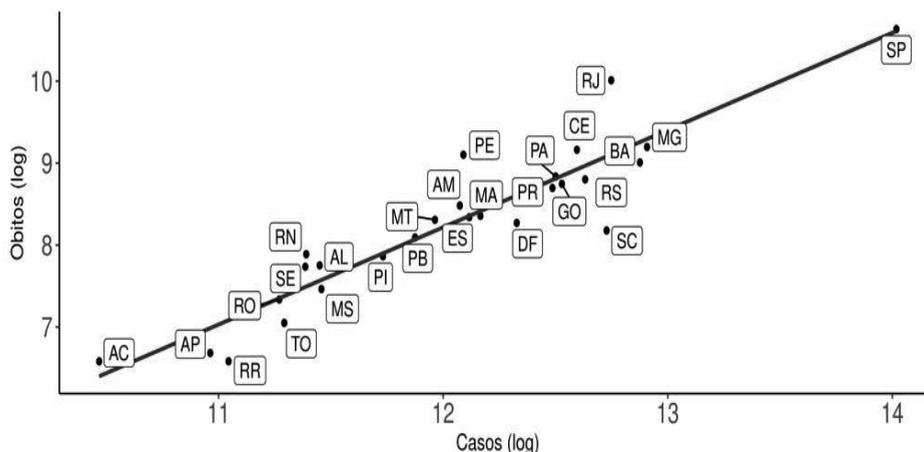
Fonte: COVID19BR – W. Cota <<https://github.com/wcota/covid19br/>>. Dados coletados em 26 de Novembro de 2020.

As recomendações de cuidados especiais expressas pelas autoridades sanitárias (distanciamento social, uso de máscaras, higienização frequente das mãos, etc.) foram adotadas em todos os estados da federação, sendo a mais drástica medida do lockdown (proibição total de saída

do domicílio) instituída de forma branda na maior parte do país por um período de tempo limitado⁵.

O funcionamento do sistema judicial brasileiro também foi fortemente afetado, medidas de prevenção, novas normas de atendimento ao público, reestruturação do funcionamento do sistema penal e socioeducativo, estabelecimento do uso das vídeoconferências para diversas atividades, suspensão dos concursos públicos, audiências, prazos recursais, eventos entre outros.

GRÁFICO 3. Total de casos x óbitos de Covid-19 no Brasil



Fonte: COVID19BR – W. Cota <<https://github.com/wcota/covid19br/>>. Dados coletados em 26 de Novembro de 2020.

Em todo mundo e no Brasil não foi diferente, se operou uma ampla e profunda mudança organizacional no sistema de justiça para fazer frente aos desafios impostos pela pandemia. O Global Access to Justice Project realizou uma pesquisa empírica, entre os dias 7 e 27 de abril de

5 Para um aprofundamento das consequências sanitárias do lockdown no Brasil vide: Silva, Figueiredo Filho e Fernandes (2020).

2020, coletando dados quantitativos e qualitativos de 51 países⁶, o achados iniciais dão a tônica das mudanças significativas operacionalizada nestes países.

A pandemia tem forçado a busca por meios tecnológicos como forma de evitar o contato pessoal e viabilizar o acesso à justiça; segundo apurado pela pesquisa, 78% dos países analisados adotaram medidas tecnológicas especiais durante o surto de Covid-19, sendo possível mencionar a distribuição digital de petições (33%), a realização on-line de audiências por videoconferências (53%), além do uso de call-centers (14%), aparelhos de telefonia celular (35%) e e-mail eletrônico (41%) para franquear a comunicação entre jurisdicionados, advogados e/ou defensores públicos com funcionários dos tribunais.⁷

No caso do Brasil, especificamente, todas essas mudanças culminaram com a aprovação em 19/03/2020 da Resolução n. 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece regime especial de funcionamento em todos os órgãos do Poder Judiciário. A decisão determinou suspensão do trabalho presencial de magistrados, servidores, estagiários e colaboradores, assegurando apenas a manutenção de serviços essenciais, com o escopo de prevenir a propagação do novo Coronavírus – Covid-19.

6 África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Bulgária, Camboja, Canadá, Cazaquistão, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Cuba, Chipre, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Equador, Etiópia, Finlândia, França, Geórgia, Holanda, Honduras, Hungria, Índia, Irlanda, Itália, Japão, Kosovo, Lituânia, Macedônia do Norte, Malawi, Maldivas, Mongólia, Namíbia, Nepal, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, Portugal, Quênia, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Seychelles, Taiwan, Tadjiquistão, Tanzânia, Vanuatu, Zâmbia e Zimbábue.

7 <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impactos-da-covid-19-nos-sistemas-de-justica-07052020>

Os tribunais definirão as atividades essenciais a serem prestadas, garantindo-se, minimamente, a distribuição de processos judiciais e administrativos. Durante o regime especial de funcionamento, serão apreciadas as seguintes matérias: Habeas Corpus e mandado de segurança; liminares e antecipação de tutela de qualquer natureza, inclusive no âmbito dos juizados especiais; comunicações de prisão em flagrante, pedidos de concessão de liberdade provisória, imposição e substituição de medidas cautelares diversas da prisão, e desinternação; representação da autoridade policial ou do MP visando à decretação de prisão preventiva ou temporária; pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, interceptações telefônicas e telemáticas, desde que objetivamente comprovada a urgência.⁸

No caso do Ministério Público, para além da absorção de todos os cuidados relativos ao funcionamento da instituição também foram organizadas forças tarefas especiais com o objetivos de salvaguardar os direitos fundamentais da população, principalmente no que tange ao uso adequado dos recursos públicos no combate a Covid-19. A atuação se deu mais fortemente junto aos ministérios públicos estaduais com estratégias de inserção vinculadas às especificidades locais.

Mais do que o ajuizamento de ações, nossa orientação vai no sentido do diálogo, da aproximação com as autoridades para participarmos das discussões, entendê-las e auxiliar estado e municípios a buscarem o melhor caminho diante das diferentes circunstâncias que têm se apresentado.” (Cássia Gontijo, Procuradora-Geral de Justiça Adjunta e Coordenadora da Força-Tarefa Covid-19 em Minas Gerais).⁹

8 Vide:<https://www.cnj.jus.br/resolucao-determina-suspensao-de-trabalho-presencial-da-justica/>

9 <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/forca-tarefa-covid-19-do-m-pmg-busca-solucoes-por-meio-do-dialogo-com-autoridades-e-populacao.htm>

Um ponto importante a destacar que passou despercebido foi a edição pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP- da Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2, de 19 de junho de 2020¹⁰. Portanto, em plena pandemia o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu recomendações sobre o controle de políticas públicas com impacto relevante na definição das atribuições de controle realizadas pelo Ministério Público¹¹.

De uma forma geral, as motivações da emissão destas recomendações estão alinhadas com o avanço do protagonismo judicial, como efeito da pandemia tivemos o aumento de conflitos de atribuições entre os diversos ramos e unidades do Ministério Público, para sanar o ímpeto ativista do Parquet a normativa em tom de recomendação estabeleceu basicamente duas diretrizes:

- a) Estabelece que a função do MP é de controle e não de execução de políticas públicas, cabe aos gestores eleitos a missão de definir as políticas públicas e ao Parquet o controle destas políticas;
- b) Estabelece os limites federativos de atuação (Estadual e Federal);

A recomendação expressa claramente desaprovação da cúpula do CNMP sobre a atuação de parte de seus membros que se arvoram na condição gestores na medida que elegend políticas e abdicam do controle das mesmas. Obviamente que os impactos desta recomendação estão sob os auspícios do livre arbítrio de cada membro do Ministério Público, não deixando de ser importante sua sinalização em termos de atuação do Parquet.

10 <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>

11 Para uma análise do papel do CNMP vide: Kerche, Oliveira e Couto (2020).

3. Judicialização da Pandemia

No ambiente de profunda excepcionalidade gerado pelo advento da pandemia e em um contexto de alta judicialização da política e das relações sociais no Brasil era de se esperar uma participação ativa dos atores jurídicos nos desdobramentos das ações de combate a Covid-19. Para além deste quadro geral, no Brasil a escaramuça entre o Presidente Jair Bolsonaro e os Governadores em torno da intensidade das medidas de combate ao vírus, especialmente as referentes ao lockdown¹² ganharam repercussão nacional e internacional e, como esperado, a disputa foi judicializada e provocou uma decisão desalinhada com a jurisprudência da Corte.

Alguns governadores, fui avisado, não vão cumprir nosso decreto. Se algum governador é contra nosso decreto, entre com ação, vá na Justiça. Vá na Justiça que pode, aí, uma autoridade do Judiciário dizer que o decreto é inconstitucional. Esse é o caminho, não é simplesmente dizer ‘não vou cumprir’. Esse é o caminho de alguém que está à frente do Executivo. Na ponta da linha, com todo respeito aos governadores, quem tem de decidir é o prefeito. Há diferença enorme entre um município e outro, até no Rio de Janeiro. Cada caso é um caso. Leva-se em conta a quantidade de habitantes [de cada cidade]¹³.

A disputa política em torno da melhor forma de gerir a crise do novo Coronavírus também teve reflexo subnacionais evidentes, principalmente nos Estados como Maranhão, Pará, Pernambuco, Tocantins e

12 Lockdown ou mais especificamente a paralisação total, especialmente dos fluxos de deslocamento.

13 Fala do Presidente Jair Bolsonaro em 14/05/2020, vide: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/14/bolsonaro-diz-que-lockdown-nao-da-certo-e-volta-a-criticar-governadores.htm>

Amapá, além de algumas outras capitais como Fortaleza (CE) e Salvador (BA), que resolveram adotar um regime ainda mais rígido. As decisões dos Governadores e Prefeitos de endurecer a mobilidade e a implantação de um lockdown mais severo geraram atritos com vários segmentos da Sociedade. Estes fatos deram vida a um fenômeno que vem sendo cada vez mais observado, o *blame shifting* da Covid-19.

Abordaremos de forma mais detida estes dois fenômenos da judicialização da pandemia e suas devidas repercussões em termos de políticas públicas no Brasil.

3.1 *Blame Shifting* da Covid-19

Não demorou muito para os “intérpretes do direito” (Ministério Público, Advogados e Juizes) entrassem em campo. Movidos por uma interpretação ativa de seus papéis constitucionais começaram a redefinir as políticas sanitárias de combate à Covid-19. No Maranhão, Douglas de Melo Martins, juiz da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís “decretou” a pedido do Ministério público, por sentença judicial, o lockdown. Provavelmente o primeiro caso no mundo determinado por uma autoridade judiciária.

As medidas adotadas até agora são insuficientes para convencer as pessoas, só as medidas de convencimento, de educação, não funcionaram. Metade da população está levando a sério aquilo que está sendo recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelo Ministério da Saúde, pelo órgãos da saúde. Metade da população está brincando sobre esse assunto. Por isso o MP propôs essa ação e por isso o poder judiciário decidiu, determinando medidas mais fortes, para que as pessoas levem a sério, cumpram aquilo que pode salvar a vida das pessoas. Nós não estamos tratando de uma brincadeira, nós estamos tratando de uma pandemia que afetou todas as nações de forma drástica, nem a mais poderosa

do mundo conseguiu responder a essa pandemia, sem as medidas de isolamento social.¹⁴

O mais intrigante de sua sentença é que ela desconsidera as estratégias de combate à pandemia até então empregadas pelo Governo do Maranhão que, inusitadamente, não recorreu. Segundo o Governador Flávio Dino (PC do B), que considerou a decisão profilática e sem explicar porque o seu Governo não tomou a decisão explicitou: “coincidiu uma convergência entre nossos estudos técnicos, o Ministério Público entrar com uma ação e o juiz decidir a favor. Uma feliz convergência, eu diria. E decidimos não recorrer”¹⁵.

Em Pernambuco o mesmo se passou com desdobramentos distintos. O Ministério Público ingressou com uma ação civil pública solicitando o lockdown, no entanto, o juiz Breno Duarte Ribeiro de Oliveira, da 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital, negou o pedido. Nesse caso o juiz desnuda as motivações.

Não vislumbro na causa de pedir qualquer afronta dos responsáveis, chefes dos executivos estadual e municipal aos ditames da razoabilidade ou proporcionalidade, além da legalidade, ao passo que também não extraio elementos suficientes de convicção quanto aos parâmetros adotados pelo autor na definição pormenorizada dos critérios e exceções para a aplicação do chamado lockdown.¹⁶

14 Assim se pronunciou a autoridade judiciária a época: <https://g1.globo.com/maranhao/noticia/2020/04/30/as-pessoas-estao-brincando-e-outros-estao-morrendo-diz-juiz-que-decretou-lockdown-na-regiao-metropolitana-de-sao-luis.ghml>.

15 <https://br.reuters.com/article/idBRKBN22H2HL-OB RTP>.

16 <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/05/07/justica-nega-pedido-do-mppe-para-determinar-lockdown-em-pernambuco.ghml>.

Em outras palavras, políticas públicas de qualquer ordem, ainda mais em momentos excepcionais onde vidas estão em jogo, cabem ao Poder Executivo local e suas autoridades sanitárias que possuem pessoal qualificado, dados e informações estratégicas detalhadas sobre o que se passa.

Esse fenômeno, de difícil percepção e corriqueiro uso, é denominado pela literatura especializada de *blame shifting*, seria uma espécie de transferência de responsabilidade ou mais precisamente dos custos políticos advindos de uma determinada decisão. Essa “delegação” geraria uma assimetria entre o crédito e a culpa com repercussão positiva para os políticos. Os gestores locais (Governadores e Prefeitos) querem se salvaguardar das críticas oriundas de um fechamento completo e rigoroso, principalmente agora que o STF determinou autonomia de Estados e Municípios em relação à União. De um lado a incerteza de quantas vidas um lockdown pode salvar, do outro a certeza de uma hecatombe econômica e seus elevados custos políticos¹⁷.

Uma parte significativa das difíceis decisões políticas que causam impacto negativo e geram elevados custos políticos foram sendo ocupadas pelo Judiciário. O vácuo decisório foi judicializado e as respostas dadas vieram de interpretações constitucionais, por vezes, abstrusas. A invariável repetição deste comportamento pode ser a chave explicativa para os exageros legislativos cometidos em certas decisões. Existe uma certa “normalização” do ativismo judicial que não está presente apenas no STF, passa também a contaminar as engrenagens da justiça brasileira. A classe política enxergou esse movimento como positivo e adaptou ao seus interesses, resta saber o que o Judiciário tem a ganhar se imiscuindo em assuntos políticos.

17 Para uma compreensão mais aprofundada do conceito vide: Bartling e Urs (2012).

3.1 Políticas Públicas e Federalismo

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341 contra vários dispositivos da Medida Provisória (MP) 926/2020, que atribuiu ao Executivo Federal a concentração das normas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais. Neste processo o PDT abre uma discussão clássica acerca das prerrogativas subnacionais em uma federação, o Partido alegou por sua vez que o ato normativo provisório do Presidente da República atentava contra a competência e a responsabilidade constitucional de estados e de municípios para executar medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas no tocante à saúde.

Na interpretação da União, preconizado sob efeito da Medida Provisória 926/2020, os serviços públicos e as atividades essenciais (tais como bancos, lotéricas e atividades religiosas) não deveriam sofrer descontinuidade independente da existência de regulação nos níveis subnacionais. Como afirmou o Presidente Jair Bolsonaro, caso se sentissem incomodados os Governadores deveriam ajuizar ação no Judiciário.

Os trabalhos que tratam dos julgados do Supremo Tribunal Federal -STF- acerca das relações e prerrogativas na federação apontam para um padrão judicante preponderante, no qual o STF tem, ao longo do tempo, sucessivamente afirmado e reforçado a predominância da União nas questões federativas, em detrimento dos interesses dos demais entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios)¹⁸.

O resultado expresso de forma contrária à jurisprudência traz à tona um capítulo inédito na história do relacionamento entre os poderes Executivo e Judiciário, ao julgar o conflito acerca dos limites federativos à competência legislativa, basicamente no que se refere aos critérios de isolamento social inerentes às políticas públicas de enfrenta-

18 Vide Carvalho (2009) e Carvalho et al (2016).

mento à pandemia covid19, os ministros do Supremo Tribunal Federal abriram um precedente pouco usual e, certamente, carregado de sinais. Como entender tal posicionamento da Corte Suprema brasileira?

A partir da compreensão analítica do conteúdo dos votos que compõem o bloco decisório reflexivo da maioria vencedora, esta mudança de trajetória no julgamento de litígio federativo (ora favorecendo os entes federativos regionais e locais) pode ser atribuída à presença conjunta de três elementos: (1) à preocupação dos ministros com a situação de pandemia e com os efeitos concretos das escolhas administrativas quanto a políticas públicas de saúde específicas para a contenção da pandemia por covid19; (2) à flagrante situação de divergência política entre o Executivo Federal e os demais entes quanto à intensidade do isolamento social e à natureza das medidas administrativas a serem tomadas; e (3) à constante confrontação pública da autoridade do Supremo Tribunal Federal pela Presidência da República e por membros do gabinete federal.¹⁹

Essa reviravolta jurisprudencial expressa bem como contexto político conturbado e eclosão da pandemia amplificaram os atritos entre os poderes. O já experimentado comportamento mais ativista da Corte com maior participação nos “negócios públicos” vem se constituindo uma característica das Cortes contemporâneas, diferindo apenas na intensidade entre os países²⁰. Resta saber se essa decisão vai afetar o comportamento julgador futuro da Corte ou se tratou apenas de um experimento adaptativo a condições contextuais adversas.

19 Vide: Gomes, Carvalho e Barbosa (2020).

20 Vide: Sweet (2000) e as reflexões de Maravall e Przeworski (2003) todas refletindo em torno deste papel da Corte como uma espécie de terceira câmara legislativa especializada.

4. Considerações Finais

Observando o papel desempenhado pelo Judiciário no tocante ao acesso e ao seu funcionamento é possível atestar sem muita contestação que a resposta dada por estas instituições absorveram as expectativas em geral, não havendo maiores entraves ao funcionamento do mesmo. Por outro lado, a assertiva de que a pandemia trouxe ensinamentos e possibilidades por via do trabalho remoto é cada vez mais real. O impacto futuro e quanto deste aprendizado vai ser assimilado ainda parece cedo para se dizer.

Outro aspecto que aflorou com uma força incrível foi a diversidade das formas de judicialização, especialmente em um ambiente constrangido por uma pandemia e alimentado por uma forte participação dos atores jurídicos na vida pública. Uma parte significativa das difíceis decisões políticas que causam impacto negativo e geram elevados custos políticos foram sendo ocupadas pelo Judiciário. O já experimentado comportamento mais ativista da Corte com maior participação nos “negócios públicos” vem se constituindo uma característica das Cortes contemporâneas, diferindo apenas na intensidade entre os países.

A invariável repetição deste comportamento pode ser a chave explicativa para os exageros legislativos cometidos em certas decisões. Existe uma certa “normalização” do ativismo judicial que não está presente apenas no STF, passa também a contaminar grande parte da justiça brasileira e do próprio Ministério Público. A classe política enxergou esse movimento como positivo e adaptou ao seus interesses, resta saber o que o Judiciário tem a ganhar se imiscuindo em assuntos políticos de forma aleatória.

Referências

- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 28, n. 73, 2020.
- BARTLING, Bjorn; URS Fischbacher. Shifting the Blame: On Delegation and Responsibility. *The Review of Economic Studies*, vol. 79, no. 1, p. 67–87, 2012.
- BRASILEIRO, Rebecca de Melo Magalhães. **Comunicação e Poder Judicial no Brasil: Uma Perspectiva sobre o Comportamento do Supremo Tribunal Federal (2000-2016)**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da UFPE, 2019.
- CARVALHO, Ernani. **Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política**. *Análise Social*, Lisboa , n. 191, p. 315-335, abr, 2009.
- CARVALHO, E., SANTOS, M. L., GOMES NETO, J. M. W., & BARBOSA, L. V. de Q.. Judicialización de la política y grupos de presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados. *América Latina Hoy*, 72, p. 59-88, 2016.
- GOMES, José M. W.; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luis Felipe. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à COVID-19. *Revista de Direito Público*, Brasília, n.94, p. 193-217, 2020.
- INCLAN, Silvia; INCLAN, María. Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado. *Perf. latinoam.* [online]. Vol.12, n.26, p. 55-82, 2005.
- KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 54, n. 5, p. 1334-1360, Oct. 2020.
- MARAVALL, J.M.; PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SADEK, Maria Teresa et al; **O Sistema de Justiça** [on line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Scielo Books, 2010. 137p
- SILVA, L. E. O. ; FIGUEIREDO FILHO, D. B. ; FERNANDES, A. A. T. . The effect of lockdown on the COVID-19 epidemic in Brazil: evidence from an interrupted time series design. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, p. 1-10, 2020.
- SWEET, A. S. **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; CARVALHO, Ernani. Dossiê política, direito e judiciário: uma introdução. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 21, n. 45, p. 7-11, Mar. 2013.

Ernani Carvalho Professor Associado da UFPE e Pesquisador do CNPq, também foi Visiting Scholar na Universidade de Coimbra e Research Fellow Universitat Pompeu Fabra. ernani.carvalho@ufpe.br

O comportamento do setor alimentar brasileiro no enfrentamento à Covid-19

Rita Inês Paetzhold Pauli
Roberto Rodolfo Georg Uebel

Resumo

O artigo tem por objetivo mostrar as linhas gerais da estruturação do setor agroalimentar brasileiro e sua capacidade de abastecer as necessidades alimentares da população frente à conjuntura recente da COVID-19, ressaltando sua inserção na conjuntura internacional. Os procedimentos metodológicos consistem na revisão bibliográfica da segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de informações de fontes de dados secundários e pesquisa documental. Conclui-se que a segurança alimentar em sua concepção atual que privilegia fatores qualitativos da alimentação teve seu quadro deteriorado. Tal fato não decorre somente devido ao aumento do consumo de ultraprocessados, mas sobretudo devido a problemas de abastecimento alimentar dos segmentos mais pobres da população e devido a redução da acessibilidade alimentar causado pelo aviltamento de preços em uma conjuntura de desemprego formal.

Abstract

The article aims to show the general lines of structuring the Brazilian agrifood sector and its capacity to supply the population's food needs in

the face of the recent situation of COVID-19, highlighting its insertion in the international situation. The methodological procedures consist of a bibliographic review of Food and Nutrition Security (SAN) and of information from secondary data sources and documentary research. It is concluded that food security in its current conception that favors qualitative factors of food has had its picture deteriorated. This fact is not only due to the increase in the consumption of ultra-processed foods, but mainly due to problems in the food supply of the poorest segments of the population and due to the reduction in food accessibility caused by the price drop in a context of formal unemployment.

1. Introdução

As mudanças ocorridas com a COVID-19 no mundo causaram apreensão e trouxe à tona situações angustiantes para a população mundial e dos cientistas sociais, que se debateram em buscar compreender a conjuntura atual. A complexidade em enveredar na construção de cenários profícuos diante da avalanche que chocou a sociedade mundial, reside na capacidade institucional, política e no quadro econômico mais amplo em que se inserem países em distintos graus de desenvolvimento.

No caso brasileiro deve-se considerar de que se trata de um país emergente, com uma elevada concentração de renda e, que diferentemente dos países europeus não fora assolada de forma crucial pela crise de 2008, mas que pós 2015 vem passando por um quadro caótico que combina à **recessão econômica com má qualidade dos serviços públicos (saúde, educação, segurança e transporte coletivo)**. Certamente tal situação não decorre apenas de fatalidades econômicas e da lógica cíclica peculiar às economias capitalistas, senão devido ao fim de um ciclo democrático iniciado na redemocratização do início da década de 1980. Disso resulta a redução de liberdades pessoais, de uns direitos sociais flexibilizados e com a pandemia da COVID-19 em uma perda do poder aquisitivo dos pobres.

Maluf (2020), destaca que a sociedade brasileira enfrentaria três problemas centrais com a pandemia: a) a crise sanitária (com maior evidência) b) a crise alimentar e c) a crise socioeconômica, ressaltando que as duas últimas se encontram interligadas, ou seja, a comida é complemento indissociável da atenção à saúde. A vulnerabilidade é observada nos meios urbano e rural e compreende trabalhadores sem emprego ou com ocupação precária, moradores das periferias, em particular, negras (as) e pardos (as), população em situação de rua (contados aos milhares), famílias rurais com acesso precário à terra e outros recursos, comunidades quilombolas e povos indígenas (MALUF, 2020, p. 3). Disso resulta que o retrocesso da democracia visto anteriormente, torna ainda mais tenso pressupor horizontes igualitários especialmente para os grupos sociais minoritários.

Neste contexto, a crise na saúde vem implicando na exacerbação da recessão econômica brasileira – apesar da lenta retomada de crescimento – e a garantia do abastecimento alimentar à população com distintos graus de capacidade de acesso torna-se crucial. Vale lembrar que o direito à alimentação adequada em conformidade com os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), não somente em tempos de pandemia, se constituiu além de um princípio ético e constitucional a condição precípua que assenta o desenvolvimento de uma nação.

Considerando estas questões e cenários, este artigo tem por objetivo discutir particularidades acerca da capacidade que o setor agroalimentar brasileiro tem em abastecer as necessidades da população frente à conjuntura recente da COVID-19. A estruturação deste focaliza dois momentos analíticos distintos, mas que se complementam: primeiramente trata da inserção brasileira no cenário conjuntural externo no período recente e, posteriormente trata dos aspectos conceituais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e particularidades do sistema agroalimentar brasileiro antes da COVID-19 *vis a vis* ao quadro atual, e finalmente as considerações finais retomam o conjunto da análise sinalizando para as perspectivas possíveis diante do cenário atual.

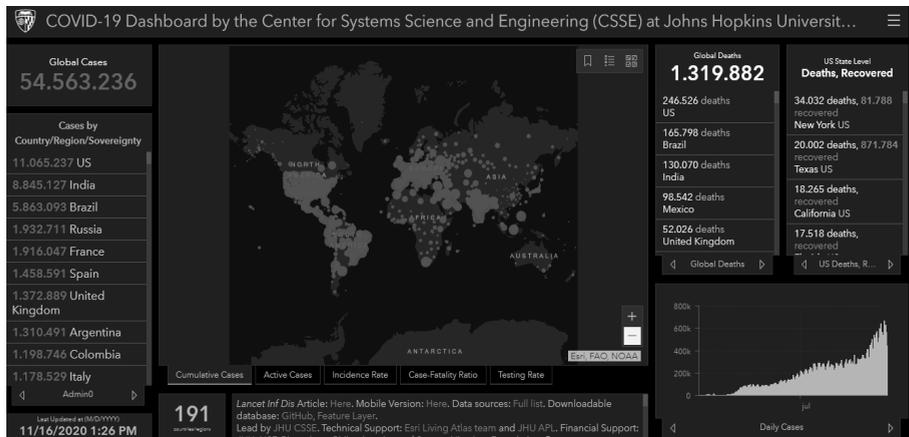
2. A conjuntura brasileira atual e cenário externo

A pandemia da COVID-19 foi declarada oficialmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, após epicentros registrados na cidade de Wuhan, China, e em outras regiões do Sistema Internacional, como no Oriente Médio e Europa Central, haja vista os surtos no Irã e Itália e Espanha, respectivamente.

Rapidamente a doença causada pelo novo coronavírus alcançou novas regiões e, por conseguinte, epicentros, como o continente americano, onde Brasil, Estados Unidos e Argentina registraram, em diferentes momentos, elevados números de casos confirmados e óbitos causados pela COVID-19.

No mapa de casos elaborado pela Universidade Johns Hopkins (Figura 1), cujos dados são compilados a partir das bases da própria OMS e dos ministérios e secretarias de saúde de todos os países, é possível identificar dois interessantes cenários: o epicentro da doença no Brasil e nos Estados Unidos, os dois países que mais produzem e consomem

FIGURA 1. Contexto da COVID-19 no Sistema Internacional em 16/11/2020



Fonte: Universidade Johns Hopkins (202). Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

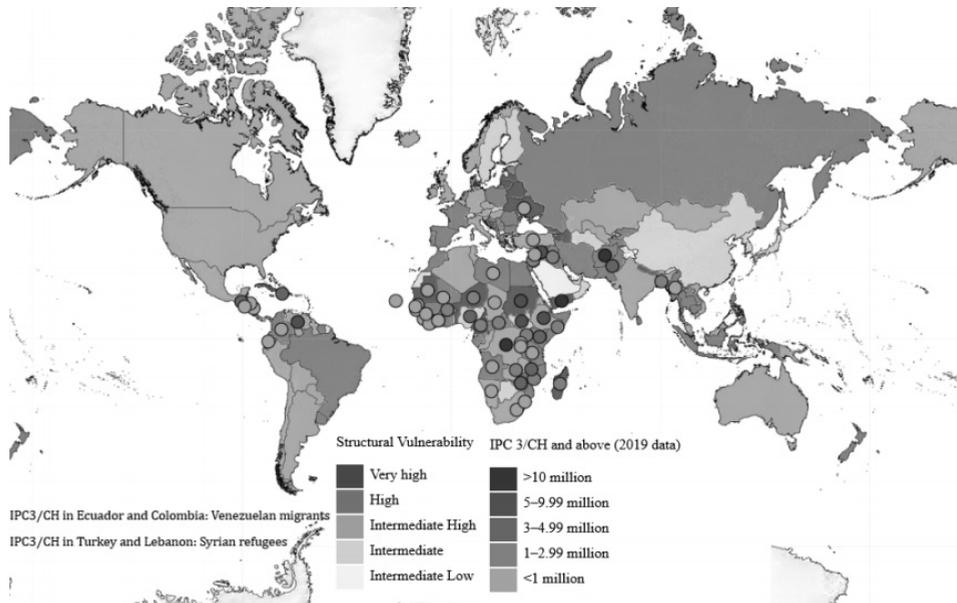
alimentos no hemisfério ocidental, e a pequena ocorrência de casos e óbitos no continente africano, sempre o foco das preocupações da comunidade internacional, principalmente quanto às questões de segurança alimentar.

Mais especificamente, o Brasil registrou até 16 de novembro de 2020 mais de cinco milhões de casos (5.863.093) e 165 mil mortes (165.798), ficando apenas atrás de Índia e Estados Unidos em número de casos confirmados, e apenas atrás dos Estados Unidos em número de óbitos. Estas estatísticas, portanto, se refletiram em diferentes aspectos da conjuntura econômica brasileira, seja por causa das medidas de distanciamento social e *lockdown* adotadas por estados e municípios, seja pelos impactos diretos no consumo e na produção, dentre eles, do setor agroalimentar.

No que concerne à problemática envolvendo possíveis gargalos no abastecimento alimentar, dois estudos internacionais colocaram o Brasil em situação de observação crítica no período da pandemia e considerando os efeitos que esta poderia trazer em diferentes situações de vulnerabilidade. O primeiro estudo, que foi elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em parceria com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), apontam para algumas vulnerabilidades que o país poderia observar no período, a saber: a) no comércio internacional de alimentos; b) no sistema de distribuição de alimentos; c) dos trabalhadores no sistema agroalimentar d) no sistema econômico; e) sub-regionais; f) na cadeia de distribuição alimentar (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, 2020).

O segundo estudo (UNITED NATIONS, 2020), publicado também em junho de 2020 pela Organização das Nações Unidas, seguia na mesma direção e classificava o Brasil em situação de grande vulnerabilidade estrutural quanto ao atendimento aos pressupostos da segurança alimentar, conforme o mapa da Figura 2:

FIGURA 2. Vulnerabilidade estrutural e centros de insegurança alimentar durante a pandemia da COVID-19



Fonte: adaptado de United Nations (2020).

A alta complexidade do sistema distributivo brasileiro e as próprias vulnerabilidades estruturais do país, que são históricas conforme Castro e Coimbra (1985), atreladas a um período de incerteza macroeconômica e crescente desemprego, que afetou cerca de 20 milhões de brasileiros desde o começo da pandemia, permitiram que este tipo de perspectiva fosse esboçada no primeiro semestre do ano de 2020 e que se confirmasse, em certa medida, ainda no segundo semestre (COSTA, 2020; FREITAS; PENA, 2020).

Entretanto, alguns exemplos compilados pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP), que foi o ganhador do Nobel da Paz de 2020, justamente pelo combate à insegurança alimentar em tempos de pandemia, sinalizam para um desempenho contracorrente desempenhado pelo Estado brasileiro e instituições do país, conforme a citação a seguir:

A pandemia da Covid-19 acelerou processo da insegurança alimentar e nutricional, que já vinha se deteriorando em várias regiões do mundo. Segundo Daniel Balaban, Diretor do Centro de Excelência contra a Fome do WFP no Brasil, os países precisam agora criar políticas públicas emergenciais para que o número de pessoas em insegurança alimentar e nutricional não cresça mais. Um agravante é a dificuldade que pessoas com empregos informais têm de encontrar outra forma de renda, o que tem impacto significativo no acesso a alimentos. “Agora é o momento de salvar vidas, é importante que o estado adote políticas públicas como renda básica”, disse Daniel Balaban. [...] Daniel Balaban lembrou que o Brasil já avançou bastante na estruturação de políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). “O Brasil é um país que tem instituições bem fortes e conseguiu organizar os sistemas ao longo dos anos. (PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2020).

Balaban adverte, ainda que se a conjuntura atual inibe a continuidade de diferentes setores econômicos nacionais, torna-se imperativo garantir a comercialização da produção oriunda da agricultura familiar que devido à pandemia tem revelado dificuldades no âmbito da comercialização. A decisão do governo federal de autorizar a continuidade das compras da agricultura familiar para abastecer escolas é considerada uma importante medida para garantir a demanda por essa produção (PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2020). As compras institucionais são ainda mais importantes nesse caso, considerando que muitos mercados de circuitos curtos de comercialização abastecidos por pequenos produtores tiveram grande parte de seus serviços suspensos por autoridades locais sob a justificativa de problemas sanitários. Na verdade, apenas em período recente houve o reconhecimento de que tais espaços eram menos suscetíveis à riscos de contaminação pela COVID-19 do que os próprios supermercados.

No setor privado brasileiro, foi possível observar, durante esta conjuntura de pandemia, um movimento de grupos supermercadistas e

grandes lojas de varejo no sentido de criação de campanhas de doação e arrecadação de alimentos, que por meio do Centro de Excelência do WFP no Brasil, foram distribuídos justamente para os grupos em situação de maior vulnerabilidade, especialmente aqueles apontados pelo estudo da CEPAL e da FAO.

Com relação às políticas específicas implementadas por governadores e prefeitos, foi possível identificar inovações quanto à doação de alimentos por parte de supermercados, frigoríficos, produtores locais, restaurantes e todo o setor envolvido na cadeia de produção alimentar, o que permitiu que empresas e organizações não-governamentais seguissem parcialmente o programa de medidas orientados pela FAO no Brasil, permitindo a acessibilidade alimentar à população que perdeu postos de trabalho e, especialmente à grupos populacionais mais vulneráveis. O conjunto de medidas aconselhadas pela FAO para a conjuntura atual, em um âmbito mais abrangente consiste em:

1. Fortalecer os programas de alimentação escolar para garantir a alimentação de crianças e adolescentes;
2. Apoiar as iniciativas de assistência alimentar de organizações da sociedade civil;
3. Apoio financeiro (crédito e subsídios produtivos) para empresas agrícolas, principalmente voltadas à agricultura familiar.
4. Ajustar protocolos de saúde e segurança na produção e transporte de alimentos nos mercados atacadista e varejista;
5. Expandir e garantir a operação de programas de apoio à produção de autoconsumo;
6. Garantir financiamento, assistência técnica e acesso a insumos e mão-de-obra para agricultores e pescadores artesanais;
7. Estabelecer mecanismos ágeis para consulta e coordenação público-privada entre todos os atores do sistema alimentar;
8. Impedir que os mercados atacadista e varejista e os agronegócios fechem ou reduzam suas operações;

9. Continuar com as políticas que mantiveram aberto o comércio mundial de alimentos, evitando medidas protecionistas que aumentem o preço dos alimentos. (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, 2020).

As grandes corporações com as tendências a novos focos de governança tais como redução de perdas em supermercados, vem construindo uma cultura operacional colaborativa. Nesse sentido, foi possível identificar casos como os do Grupo Carrefour Brasil (Centro de Excelência contra a Fome do WFP, 2020) e o da própria Lei nº. 14.016, de 23 de junho de 2020 (BRASIL, 2020), que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano, e, por meio de parcerias público-privadas, conseguiram evitar o desperdício de alguns tipos de alimentos estocados e que seriam descartados pelo não-uso, sendo doadas para entidades sociais, especialmente vinculadas ao cooperativismo solidário. Este tipo de ação se observou em todo o território brasileiro e abre margem para o debate quanto às perspectivas no pós-pandemia com relação à segurança alimentar dos novos grupos em situação de vulnerabilidade, bem como a manutenção do ordenamento jurídico e das políticas públicas emergenciais criadas para tal fim no pós-pandemia.

3. A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o sistema agroalimentar antes da COVID-19 vis a vis ao quadro atual

O conceito de SAN vincula-se a diferentes aspectos que se inter-relacionam: i) a ampliação das condições de acesso aos alimentos através da produção, especialmente da agricultura familiar; ii) a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; iii) a melhoria da saúde, da nutrição e da alimentação da população; iv) a seguridade da qualidade sanitária, biológica e nutricional dos alimentos; v) a produção de conhecimento e o acesso à informação; e vi) a implementação

de políticas e de estratégias sustentáveis que respeitem as particularidades culturais do país (Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, 2017). Disso resulta que a ênfase de variáveis qualitativas no âmbito produtivo deve relacionar-se com inclusão social, e que tal processo não prescinde da intervenção estatal a partir de políticas específicas capazes de regular e fomentar a oferta de alimentação saudável e adequada à população.

Mas a consecução de tais objetivos apresenta dificuldades decorrente de um duplo movimento que se orienta contraditoriamente no âmbito produtivo pós 2.000: i) de um lado, os Programas governamentais como o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)¹ e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foram implementados garantindo um estímulo à produção e comercialização da agricultura familiar e ii) após 1999, a desvalorização cambial tornou atrativo a produção de *commodities* para o comércio internacional. São ambos movimentos radicalmente distintos de estímulo à agricultura, sendo que no primeiro caso a ênfase produtiva se orienta para o mercado interno e cria mercados institucionais para a agricultura de base familiar, e o segundo beneficia em larga medida o agronegócio e se direciona majoritariamente ao mercado externo.

Vale ressaltar que os Programas governamentais representam resultados de pressões populares conquistados pelos movimentos democráticos garantidos a partir da constituição de 1988 e, o estímulo ao agronegócio decorre de uma necessidade econômica de criar saldos superavitários com o objetivo de minimizar a crise do endividamento. Entre 1994 e 1999 produziu-se um gigantesco passivo externo, materializado em um

1 A política de alimentação escolar brasileira está consubstanciada no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e, a partir da Lei nº 11.947/2009, a qual prevê um percentual mínimo de compras em produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, foi oportunizada uma garantia de comercialização de sua produção e também a possibilidade de acesso a outros mercados para esta categoria social (FERNANDES; SCHNEIDER; TRICHES, 2016).

déficit cumulativo na conta corrente ao redor de 3,5% do PIB a.a., correspondendo a cerca de 1/3 do PIB de 2003 (DELGADO, 2012, p. 81).

A saída encontrada pelo governo naquele momento histórico, foi promover uma desvalorização cambial que ia ao encontro de pressões externas de liberação ainda mais expressiva do mercado e de saídas conjunturais da política econômica interna que diante da incapacidade de promover estratégias estruturais de desenvolvimento com planejamento, segue o caminho de promover ajustes específicos reeditando estratégias para a crise cambial já implementadas no início da década de 1980. A crise cambial de 1999 demarca a construção de um novo projeto de acumulação de capital no setor agrícola concertado dentro da política econômica e financeira do Estado (DELGADO, 2012, p. 89).

A implicação dessa estratégia de inserção primário-exportadora se verifica sob três aspectos: a manutenção de situação de dependência estrutural externa, a má distribuição funcional da renda e a indução a um progresso técnico enviesado na exploração intensiva dos recursos naturais (DELGADO, 2012, p. 9). A fragilidade de países que enveredam para a priorização de uma via de crescimento dependente de demanda externa não decorre somente de possível emergência de crises globais, senão da própria finitude dos recursos naturais, e do cuidado adicional para que tal “escolha” não promova restrições na oferta interna de alimentos consonante aos conceitos de SAN.

Diante disso, mesmo com pandemia da COVID-19, não se verificou uma interrupção nas exportações agrícolas do agronegócio. A demanda mundial vem aumentando e a conjuntura de pandemia tem contribuído para ao aumento da inserção brasileira no agronegócio mundial (SCHNEIDER et. al., 2020). Ressalta-se que diante de uma agricultura moderna como a brasileira, devido a sua inserção na dinâmica competitiva internacional, também reflete no dinamismo dos setores industriais que se colocam à montante, ou seja, que fornecem o D1 para a agricultura, isto é, máquinas e equipamentos e, sobretudo àqueles dedicados aos serviços de transporte das *commodities* até os mercados de destino.

Por outro lado, no segmento da agricultura familiar igualmente manteve crescimento produtivo, todavia com várias dificuldades na comercialização. Para compreender melhor esse processo é necessário lembrar que o principal local de compras de 80% dos consumidores brasileiros ainda são os supermercados, e estes, na grande maioria dos casos não são abastecidos pelos pequenos produtores, mas por grandes produtores (BELIK; CUNHA, 2015). Esse canal de distribuição é muito celetista para os agricultores familiares uma vez que, selecionam não apenas os produtos, mas os produtores, podendo ser individuais ou associados e, especialmente àqueles mais organizados e tenrificados, e com atributos de capacidade econômica para suportar os custos de transação que estão envolvidos na absorção total envolvido no risco comercial. (BELIK; CUNHA, 2015). No entanto, parte da agricultura familiar, especialmente àqueles mais capitalizados e associados podem estar comercializando alimentos diferenciados para os supermercados, devido a movimentos relacionados a novas demandas, – denominados de mercados de nicho – especialmente àqueles com selo orgânico.

De fato, verifica-se uma complexidade envolvendo o debate da literatura especializada acerca de quais categorias sociais mais contribuem para o abastecimento alimentar, isso decorre das diferentes metodologias de cálculo do Valor Bruto da Produção (VBP) entre instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o os estudos da Fundação Getúlio Vargas/ Confederação nacional da agricultura. Como evidenciado por Belik e Cunha, (2015) na especificidade de alguns tipos de produtos, as diferenças do VBP superam em 30%. Controvérsias à parte, o estudo de Belik e Cunha (2015) corrobora os resultados da maior parte dos autores que centram sua atenção aos temas da agricultura sociológica de que maioria de produtos alimentares para o mercado interno é proveniente de estabelecimentos de pequeno porte no Brasil.

Disso resulta que a necessidade das políticas de desenvolvimento rural que estimulem os produtores familiares a cumprir o que é uma das principais funções que cabem à agricultura no capitalismo, que é ali-

mentar as pessoas das cidades. De acordo com os princípios da SAN esse segmento produtivo conta com a maior capacidade pois, suas práticas produtivas são, majoritariamente trabalho-intensivas e, conseqüentemente mais compatível com a utilização de práticas produtivas baseadas em tecnologias sustentáveis, a exemplo do manejo orgânico e agroecológico. Além disso, fomentar esse tipo de segmento permite atingir objetivos mais abrangentes de política e programação econômica, tal como reduzir o êxodo rural e a concentração de terras que se comparado com outros países, no país se configura como alarmante.

4. O cenário da segurança alimentar em uma perspectiva macro

Em que pese a situação da pandemia esteja arrefecendo em algumas regiões no último bimestre de 2020, como na América Latina e África, outros continentes começam a enfrentar uma segunda onda, como a Europa, América do Norte e parte da Eurásia, cujos impactos na economia serão sentidos ao longo de 2021, inclusive nas cadeias globais de valor atreladas à produção e distribuição de alimentos e, por conseguinte, à segurança alimentar.

A busca por uma vacina, cujos esforços mais avançados são de laboratórios da China, Reino Unido, Estados Unidos e Rússia, prevê que as primeiras etapas de imunização ocorrerão já no primeiro semestre de 2021, apesar de serem restritos aos grupos prioritários. Conforme estimativas da OMS, o restante da população mundial deverá ser plenamente imunizado apenas entre a segunda metade de 2021 e ao longo de todo o ano de 2022 (CHADE, 2020).

Nesse contexto de imprevisibilidade quanto ao fim da pandemia, os setores públicos e privados se deparam com incertezas sobre as projeções econômicas e, principalmente, quanto às expectativas de receitas, o que é fundamental para a sua solvência econômica e financeira. A partir disso, as expectativas racionais dão lugar às expectativas adaptativas (Nerlove, 1958).

Com relação à cadeia produtiva e distributiva de alimentos no caso do Brasil, outras externalidades econômicas sinalizam para um aumento do preço de alimentos e produtos da cesta básica, muito em virtude das oscilações na taxa de câmbio, inflação, desemprego e também por parte das incertezas no processo político nacional, um elemento de desestabilização das expectativas, inclusive as adaptativas.

Conforme visto na seção anterior, as perspectivas de aumento da demanda externa fornecem um alento para àqueles países exportadores de *commodities* agrícolas como o Brasil, todavia não há consenso em relação a capacidade de oferta. O sistema alimentar brasileiro é falho e vulnerável, não se configura sustentável no âmbito da oferta, isto devido ao fato de que uma expressiva parcela de trabalhadores do setor de processamento foi infectada em seu ambiente de trabalho e muitos agricultores familiares não puderam vender seus produtos e manter os meios de vida de suas famílias (Schneider et al., 2020).

Ressalta-se ainda que o setor agroalimentar e agropecuário brasileiro deverá crescer timidamente em 2021 de acordo com a última carta de conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme a citação a seguir:

Com base nas novas estimativas divulgadas no mês de outubro para a produção agrícola em 2020 do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), do IBGE, e em projeções próprias para a pecuária a partir dos dados das Pesquisas Trimestrais do Abate, Produção de Ovos de Galinha e Leite, o Grupo de Conjuntura da Dimac do Ipea revisou a projeção da taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) do setor agropecuário de 1,6% (como divulgado na Visão Geral da Carta de Conjuntura n° 48) para 1,9% em 2020. Para o ano de 2021, o Grupo de Conjuntura revisou a projeção de crescimento do PIB Agropecuário de 2,4% para 2,1%. A revisão para baixo da elevação do PIB Agropecuário em 2021 se deu por conta do aumento da base de comparação – com o melhor resultado esperado para 2020. (GARCIA et al., 2020).

A partir dos últimos dados divulgados pelo IPEA (SOUZA JÚNIOR et al., 2020), o crescimento previsto para o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2021 é de 3,6% face aos -5,0% de 2020. O PIB do setor agropecuário deverá crescer 2,4% em 2021 e 1,6% em 2020, o único setor com variação positiva. A taxa de inflação IPCA acumulada para 2021 deverá ser de 3,30%, a taxa de juros SELIC ao final do período deverá situar-se em 2,50% a.a. e o câmbio R\$/US\$ no final de 2021 deverá ser de R\$ 5,00.

Estas perspectivas macroeconômicas apontam, portanto, para uma recuperação estrutural da economia brasileira no próximo ano *coeteris paribus* as demais variáveis, inclusive considerando a possibilidade de finalização da pandemia no primeiro semestre de 2021.

Para os setores agregados à produção e distribuição de alimentos, podemos sinalizar para um acompanhamento de tais indicadores, que não necessariamente se refletirá na melhoria da segurança alimentar e no acesso à alimentação pelas camadas mais pobres da população, haja vista o fim da concessão do benefício do auxílio emergencial (Auxílio emergencial está descartado para 2021..., 2020) e as perspectivas de aumento da inflação de alimentos (GUERRA, 2020). Ademais, dados estatísticos realizados pelo IBGE revelam que 14,6 milhões de brasileiros foram afastados dos ambientes de trabalho durante a pandemia, sendo que cerca de 11 milhões estavam desempregadas no período (IBGE, 2020). No que concerne à visão conjunta de oferta e demanda, a queda na renda dos consumidores decorrente da redução do auxílio e aumento do desemprego e/ou redução salarial afeta diretamente a disponibilidade de alimentos e a falta de incentivos à produção também deprime a oferta.

5. Conclusão

O presente artigo teve como tema uma conjuntura diferente do que àquelas que inspiram comumente artigos científicos em contextos “normais”. Parte de uma preocupação em fornecer alguns elementos

capazes de compreender a particularidade brasileira em questões relativas ao abastecimento alimentar à luz de princípios da segurança alimentar em um contexto adverso de pandemia.

Mesmo antes do início da pandemia no Brasil, já se imprimiu um cenário de incertezas em um país bastante dependente do comércio externo. Pode-se concluir que os receios em relação às vendas de *commodities* durante e pós pandemia não foram descabidos, uma vez que tal fato é corroborado pelo IPEA e pela literatura especializada, conforme discutido na terceira seção.

Com esse texto procuramos mostrar que a insegurança alimentar se asseverou tendo sido decorrente, especialmente devido a problemas de abastecimento alimentar dos segmentos mais pobres da população e devido à redução da acessibilidade alimentar causada pelo aviltamento de preços em uma conjuntura de desemprego formal, houve queda no consumo de alimentos saudáveis e aumento de ingestão de alimentos ultra processados.

Em síntese, o processo de distribuição de alimentos e toda a cadeia de valor atrelada à segurança alimentar, segundo o nosso entendimento, ficaram à mercê do contexto evolutivo da pandemia no Brasil, impactando diretamente a produção e o consumo de alimentos. Ademais, é possível inferir que os indicadores macroeconômicos sinalizam para uma recuperação estrutural lenta da economia brasileira a partir de 2021, em que pese o desemprego e o acesso à alimentação saudável continuem em níveis não-recomendáveis, além da própria recuperação do setor privado envolvido nesta cadeia de valor.

Referências

AUXÍLIO emergencial está descartado para 2021, diz secretário. **Correio do Povo**, 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/aux%C3%ADlio-emergencial-est%C3%A1-descartado-para-2021-diz-secret%C3%A1rio-1.504083>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo R. A. de Almeida. Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 217-235.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020**. Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm. Acesso em: 06 nov. 2020.

CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos (org.). **O problema alimentar no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp-Almed, 1985.

CENTRO de Excelência contra a Fome do WFP. **WFP e Grupo Carrefour Brasil atuam juntos em campanha de arrecadação**. 2020. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/pb/wfp-e-grupo-carrefour-brasil-atuam-juntos-em-campanha-de-arrecadacao/16514/>. Acesso em: 06 nov. 2020.

CHADE, Jamil. OMS: maioria da população terá de esperar até 2022 para ser vacinada. **UOL**, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/10/14/oms-maioria-da-populacao-tera-de-esperar-ate-2022-para-ser-vacinada.htm>. Acesso em: 08 nov. 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe**. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2020. 33 p. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 969-978, ago. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Acesso em: 06 nov. 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FERNANDES, Patricia Fogaça; SCHNEIDER, Sergio; TRICHES, Rozane Márcia. Identificação da oferta de produtos da agricultura familiar e da demanda pelo Programa de Alimentação Escolar das escolas estaduais do Rio Grande do Sul. In: TEO, Carla Rosane Paz Arruda; TRICHES, Rozane Marcia (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Argos, 2016. p. 169-199.

FREITAS, Maria do Carmo Soares; PENA, Paulo Gilvane Lopes. Fome e Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Tessituras**, Pelotas, v. 8, n. 1, p. 35-40, jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/article/view/18903>. Acesso em: 06 nov. 2020.

GARCIA, Pedro Mendes et al. Revisão da estimativa do PIB agropecuário brasileiro em 2020 e em 2021. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 49, p. 01-07, out. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201021_nota_pib_agro.pdf. Acesso em: 08 nov. 2020.

GUERRA, Giane. **Pressão no bolso: alta dos alimentos básicos é oito vezes a inflação**. GZH, 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/giane-guerra/noticia/2020/11/pressao-no-bolso-alta-dos-alimentos-basicos-e-oito-vezes-a-inflacao-ckh7szqo6000ko16gvzqftl5.html>. Acesso em: 08 nov. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Taxa de desocupação no trimestre (encerrado em março de 2020): 12,2%**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=desemprego&searchphrase=all>. Acesso em: 14 nov. 2020.

MALUF, Renato S. Tempos sombrios de pandemia e fome. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, p. 1-5, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8659993/22474>. Acesso em: 14 nov. 2020.

NERLOVE, Marc. Adaptive Expectations and Cobweb Phenomena. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 72, n. 2, p. 227-240, maio 1958. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1880597>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **FAO e CEPAL: Milhões de pessoas podem cair em extrema pobreza e fome até 2020 na América Latina e no Caribe devido ao impacto da pandemia**. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1293730/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. **Segurança alimentar e nutricional: soluções e desafios em tempos de Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/pb/seguranca-alimentar-e-nutricional-solucoes-e-desafios-em-tempos-de-covid-19/16544/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

SCHNEIDER, Sergio et al. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 167-188, dez. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000300167&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 nov. 2020.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C. et al. Visão Geral da Conjuntura. *Carta de Conjuntura*, Brasília, n. 48, p. 01-20, out. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201001_cc_48_visao_geral.pdf. Acesso em: 08 nov. 2020.

UNITED NATIONS. *Policy Brief: the impact of covid-19 on food security and nutrition*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2020. 23 p. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

Rita Inês Paetzhold Pauli · Pós-doutorado pelo Sustainable Places Institute (Cardiff University – UK), Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Campinas (UNICAMP), Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Chefe do Departamento de Economia e Relações Internacionais (UFSM). Coordenadora do Grupo de Pesquisa do CNPq DISGOS (Desenvolvimento Inovação Social, Governança e Sustentabilidade). E-mail: rita.pauli@gmail.com

Roberto Rodolfo Georg Uebel · Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Geografia pela mesma universidade e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Gestão Pública (UFSM) e Gestão Pública Municipal (UNIFESP). Economista e Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA) e da Faculdade São Francisco de Assis (UNIFIN). Pesquisador do grupo de pesquisa Novos Polos de Poder e a Política Internacional (ESPM/CNPq) e do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS/CNPq). E-mail: roberto.uebel@espm.br

Redes sociais como pontes para a colaboração

Cláudio Lucena

Resumo

O que a pandemia de COVID-19 deixou até este momento como lição que nos permita aproveitar o poder das redes sociais para alavancar as oportunidades, a intensidade e a qualidade de participação democrática, de engajamento cidadão, de colaboração e impacto? É possível caminhar nessa direção sem comprometer nem exceder o grau de controle que precisamos exercer para gerenciar melhor as consequências nocivas que se desenrolam nestes espaços? Há a percepção de que estas redes podem ser instrumento de facilitação, acesso e aprofundamento de práticas colaborativas, que se revelam em diversas iniciativas concretas de ação com impacto em promoção de cidadania como a da Universidade Aberta à Maturidade, na Universidade Estadual da Paraíba, entre tantas outras mapeadas no trabalho coordenado pela Universidade Federal do ABC. Como ponto de atenção e cautela, a natureza do modelo de negócio que popularizou as principais redes sociais, que favorece concentração de poder econômico, de posição de mercado e de controle sobre disseminação de informação, preocupações que já estão nos radares de autoridades regulatórias pelo mundo, e que já começam, além de inquietar a sociedade civil, também a reclamar a intermediação do poder público, através de intervenções que preci-

sam ser cuidadosas para não desvirtuar o potencial de benefícios que trouxeram as redes sociais, em particular, e a colaboração que elas permitem, de maneira mais ampla. Por fim, modelos de redes sociais que apresentem alternativas ao produto tradicional de grandes plataformas de tecnologia, dos data brokers globais, e das corporações com modelos de negócios mais agressivos, devem ter assegurados seu espaço de experimentação em cidadania, de atuação solidária e de canal aberto e participativo de coordenação de esforços para enfrentar alguns dos principais desafios e efeitos indesejados que o próprio ecossistema acaba por criar, que são decorrentes da concentração excessiva de riqueza, influência e poder, da desinformação e do novo cenário global de proteção de dados pessoais, desafios que os modelos dominantes não conseguem resolver de maneira satisfatória.

Abstract

What has the COVID-19 pandemic left so far as a lesson that will allow us to harness the power of social networks to leverage the opportunities, intensity and quality of democratic participation, citizen engagement, collaboration and impact? Is it possible to move in that direction without compromising or exceeding the degree of control that we need to exercise in order to better manage the harmful consequences that unfold in these spaces? There is a perception that these networks can be an instrument for facilitating, accessing and deepening collaborative practices, which are revealed in several concrete action initiatives with an impact on promoting citizenship such as that of the Open University at Maturity, at the State University of Paraíba, among so many others mapped in the work coordinated by the Federal University of ABC. As a point of attention and caution, the nature of the business model that popularized the main social networks, which favors the concentration of economic power, market position and control over the dissemination of information, concerns that are already on

the radars of regulatory authorities around the world , and which are already beginning, in addition to disturbing civil society, also to claim the intermediation of public power, through interventions that need to be careful not to distort the potential benefits that social networks have brought, in particular, and the collaboration that they allow, more broadly. Finally, models of social networks that present alternatives to the traditional product of large technology platforms, of global data brokers, and of corporations with more aggressive business models, must have their space of experimentation in citizenship, of solidary and channel performance ensured open and participatory coordination of efforts to address some of the main challenges and unwanted effects that the ecosystem itself creates, which are due to the excessive concentration of wealth, influence and power, misinformation and the new global scenario for the protection of personal data, challenges that the dominant models fail to solve satisfactorily.

1. Experiências colaborativas para o envelhecimento – um relato da pandemia

O dia 15 de abril de 2020 marcava um mês desde que a professora Karyne Soares estava afastada de suas atividades presenciais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), no interior do nordeste brasileiro. A pandemia de COVID-19 havia imposto medidas drásticas de distanciamento social em todos os estabelecimentos de ensino do país nas semanas anteriores, e sua universidade havia seguido o mesmo caminho e adotado providências neste sentido exatamente 30 dias antes. Ao longo deste período, professores, alunos, pais e toda a comunidade educacional em todos os níveis, enquanto tentavam entender o que acontecia e se proteger dos riscos de saúde decorrentes da crise global, buscavam também uma alternativa para que as atividades acadêmicas não permanecessem completamente paralisadas por tempo indefinido.

Entre as iniciativas em que estava envolvida, uma preocupava particularmente a professora Karyne. Por meio da Coordenadoria Institucional Especial para a Formação Aberta à Maturidade, a CIEFAM¹, a Universidade Estadual da Paraíba oferece diversos programas especialmente voltados para idosos, entre os quais a Universidade Aberta à Maturidade (UAMA). A professora trabalha com o ensino do idioma inglês para alunos acima de 60 anos neste projeto. Os cursos são gratuitos, abertos à comunidade local, e têm foco na educação para o envelhecimento humano com qualidade de vida.

Todo o público atendido por essa iniciativa está, por definição, no grupo de risco mais acentuado para COVID-19. Alguns dos professores e dos servidores da universidade que estão ligados aos projetos da UAMA também. Qualquer atividade presencial estava – e até o momento em que este texto foi finalizado, ainda está e a expectativa é a de que no início do próximo ano ainda estará – absolutamente fora de cogitação, porque implicaria na exposição do segmento da população que se sabe ser mais vulnerável ao coronavírus e ao quadro que decorre da infecção.

Por outro lado, a equipe pedagógica inteira do CIEFAM/UAMA tinha plena consciência dos danos que esta paralisação indefinida poderia representar para os idosos participantes de seus cursos. É um público especialmente suscetível, mais fragilizado, que muito mais do que atividades educacionais, encontrou na UAMA uma opção de convívio, de atenção social, uma oportunidade de ocupar o seu tempo de maneira útil e produtiva, com crescimento pessoal e interação de qualidade. A

1 A Coordenadoria Institucional Especial para a Formação Aberta à Maturidade – CIEFAM foi criada, através da Resolução/UEPB/ CONSUNI/021/2012, com o propósito de encampar a Universidade Aberta à Maturidade – UAMA e todos os Programas Especiais voltados exclusivamente para o público idoso. <http://coordenadorias.uepb.edu.br/ciefam/sobre-a-ciefam/>. A UAMA oferece atualmente o curso de Educação para o Envelhecimento Humano nos Campus I (Campina Grande), II (Lagoa Seca) e III (Guarabira) da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, com as disciplinas constantes da relação disponível no link a seguir: <http://coordenadorias.uepb.edu.br/ciefam/componentes-curriculares/>.

interrupção destas atividades presenciais sem qualquer alternativa, além de descontinuar os programas educacionais propriamente ditos, poderia causar um sentimento de frustração, de ansiedade, agravar problemas psicológicos e afetar duramente a saúde mental de um público já especialmente vulnerável, embora vulnerável esteja, a rigor, grande parte da população mundial que tem convivido com os efeitos adversos do impacto humano, social e econômico deste distanciamento compulsório ao longo de quase um ano.

Com esse desafio em mente, ao longo dos primeiros 30 dias de isolamento, a professora Karyne e seus colegas de UAMA empreenderam esforços para se preparar e para preparar os participantes do projeto para a única alternativa viável que pudesse oferecer alguma perspectiva de continuidade de atividades acadêmicas para a iniciativa, que seria através da mediação de recursos digitais, tecnologias de comunicação e plataformas de redes sociais.

Precisamente no dia 15 de abril a professora conduziu o segundo encontro remoto depois da paralisação, ajustado ainda de maneira emergencial com seus alunos idosos de língua inglesa. Os participantes, ainda se familiarizando com as ferramentas e com o ambiente, compartilharam músicas em inglês e manifestaram compreensão de palavras novas utilizando aplicativos de videoconferência, plataformas de mensagem e perfis em redes sociais.

E o valor da mensagem que a professora recebeu mais tarde naquele dia foi inestimável.

Após o encontro, em um relato emocionado, Hilma Souza, aluna da UAMA, lhe agradecia pela dedicação em contribuir para realizar o seu sonho de aprender inglês. Relatava a importância de aprender algo com que havia sonhado durante uma vida inteira, que sempre admirou o conhecimento de um idioma estrangeiro, que compartilhava esse encantamento com os filhos, que gostava de ouvir música em inglês, que queria entender, cantar, mas que havia perdido as esperanças de chegar ao nível que já percebia que havia chegado. Como praticamente toda a

população da cidade e da região, nunca teve a oportunidade. Registrou sua esperança quando a filha lhe contou sobre o início das atividades da UAMA, contou que buscou imediatamente inscrever-se, e que quando olhou o folheto mencionando inglês como uma das opções de estudo, o coração pulsou. Comovida, às lágrimas, agradecia à professora Karyne e a seus colegas de universidade pelo compromisso, manifestava sua felicidade, a vontade de aproveitar muito e de participar de tudo o que estivesse à sua disposição.

O sonho de Dona Hilma poderia muito bem ter-se frustrado com a necessidade de distanciamento social imposta pela pandemia.

Mas não foi o que aconteceu.

Ao contrário.

Dona Hilma adaptou-se rapidamente, com entusiasmo e energia às novas necessidades de manuseio de recursos digitais para continuar a participar das atividades com que tanto sonhara.

E foi além.

Descoberta a amplitude de possibilidades do novo meio digital que se descortinava à sua frente por força da necessidade de distanciamento social, Dona Hilma não parou de explorar, de testar, de conhecer e de aproveitar esse novo ecossistema de convergência e conectividade universal.

Ela segue totalmente integrada às atividades remotas de seu grupo de idosos na Universidade Aberta à Maturidade na UEPB.

Mas hoje ela também fala com o mundo, sem precisar de intermediários, mantém-se ativa e produz regularmente conteúdo próprio para o seu canal no YouTube² e para o seu perfil no Instagram, por onde compartilha seus conhecimentos em diversas áreas, sua vontade de se-

2 O canal da Dona Hilma no YouTube é o Dicas da Maravilhosa. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCWVbCSN6bwNDxsyBhlp3GQg>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

guir aprendendo, seus interesses, suas opiniões, suas reflexões e suas experiências de vida.

2. Outras experiências positivas

O relato é particularmente interessante porque se refere a desdobramentos desta nova forma de viver e de interagir na perspectiva de idosos, um segmento da população cujo risco de *morte* por vulnerabilidade ao coronavírus é motivo de bastante preocupação e cuidado, mas cuja transformação de hábitos de *vida*, como foi o caso de Dona Hilma, não tem tido muito destaque nem despertado atenção significativa no radar de observação e de análise neste momento. É uma abordagem que comporta ainda bastante exploração e aprofundamento.

Mas não é nem de longe o único segmento impactado por estas mudanças.

Sessões de apoio psicológico³, opções de atendimento médico e de saúde⁴, acesso a programas de auxílio financeiro emergencial⁵, alternativas de entretenimento, cultura, comunicação e informação⁶, no-

3 PROEST disponibiliza atendimento on-line de Psicologia para estudantes durante período de isolamento social. **Portal da UEPB**, Campina Grande, 25 de mar. de 2020. Disponível em <<http://www.uepb.edu.br/proest-disponibiliza-atendimento-on-line-de-psicologia-para-estudantes-durante-periodo-de-isolamento-social/>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

4 MAYARA, Jéssica. COVID-19: médicos e pacientes relatam experiências com telemedicina. **O Estado de Minas**. Belo Horizonte. 6 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/bem-viver/2020/05/06/interna_bem_viver,1144602/covid-19-medicos-e-pacientes-relatam-experiencias-com-telemedicina.shtml>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

5 <https://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>

6 SOUZA, Ludmilla. São Paulo Digital oferece concertos semanais online. **Agência Brasil**, Brasília, 30 de maio de 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/sala-sao-paulo-digital-oferece-concertos-semanais-line>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

vos postos de trabalho e colaboração⁷, e a mais ampla oferta de que se tem notícia na história de capacitação técnica, profissional acadêmica, de desenvolvimento humano e pessoal⁸. Tudo absolutamente gratuito e muitas vezes com a preocupação de atender às necessidades de acessibilidade. Este é um breve panorama do que a Internet em geral, e as redes sociais especificamente nos oferecem como espaço de convivência durante este desafio geracional que é o enfrentamento da pandemia em 2020. Os benefícios são evidentes, as perspectivas são animadoras, e é inegável o potencial de aprimoramento dessas iniciativas para que possam se converter em políticas mais amplas de promoção de bem estar, inclusão, redução de desigualdades e geração de impacto global positivo.

Mas não são vantagens automáticas, benefícios implícitos, ou decorrências naturais. Não se pode simplesmente subentender ou presumir que a consequência da popularização de plataformas digitais seja o aprimoramento da colaboração, da participação cidadã, e em virtude disso, da qualidade institucional e da democracia.

Como qualquer semente, para que estes efeitos positivos gerem frutos, é preciso que haja semeadores, solo fértil, atenção e cuidado.

É preciso trabalho e esforço – coletivo.

3. Nem tanto ao céu...

Para isso, é necessário que este ambiente digital, e mais especificamente as corporações que operam plataformas de redes sociais, enca-

7 VAGAS home office: confira seleção de oportunidades de trabalho remoto. Na *Prática*, 26 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2020/07/26/vagas-home-office-confira-selecao-de-oportunidades-de-trabalho-remoto.htm>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

8 MEC abre mais de 30 mil vagas em cursos gratuitos de ensino a distância. *Correio Braziliense*, 31 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2020/03/31/interna-educacaobasica-2019,841458/mec-abre-mais-de-30-mil-vagas-em-cursos-gratuitos-de-ensino-a-distanci.shtml>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

rem desafios com que vem se deparando, como os de visibilidade, quantificação, assimetria informacional e magnificação por centralização⁹ de forma mais eficiente, apresentando melhores respostas à sociedade, resultados e entregas mais adequadas à convivência democrática e cidadã. Sem confiança, liberdade, consciência, segurança e participação efetiva, as promessas animadoras da transformação digital correm o risco de serem quebradas antes mesmo de que vejam a luz.

A concentração de poder em um número muito pequeno de plataformas é uma das questões frequentemente mencionadas como problemáticas neste debate, e o tema começa a ganhar desdobramentos mais práticos com sinalizações de intervenção por parte de autoridades públicas pelo mundo inteiro¹⁰. A *Competition and Markets Authority (CMA)*, um novo regulador britânico que contará com uma unidade específica para mercados digitais, já anunciou a intenção de estruturar um novo regime para este segmento, em que a diluição do contingente de atores dominantes possa contribuir para mais opções de concorrência, maior empoderamento de consumidores, melhores preços e mais inovação¹¹. Para isso, mesmo reconhecendo a importância destas ferramentas, deve considerar regras de operação e limites de atuação para corporações com o que tem denominado de “status estratégico de mercado”, categoria que ainda está em processo de definição. O interesse público em me-

9 FREULER, Juan Ortiz. Dilema Social: 4 grandes desafios de las redes sociales. *La Nación*, 15 de out. de 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/dilema-social-4-grandes-desafios-redes-sociales-nid2480422>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

10 FUKUYAMA, Francis. RICHMAN, Barak Richman, e GOEL Ashish. How to Save Democracy From Technology. *Foreign Affairs*, 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-24/fukuyama-how-save-democracy-technology>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

11 HERN, Alex. New UK tech regulator to limit power of Google and Facebook. *The Guardian*, 27 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2020/nov/27/new-uk-tech-regulator-to-limit-power-of-google-and-facebook?fbclid=IwAR1FQW-KWp6QXMZkqM8bQoBMGCsomBxev9RJQPH-Z5bFHcZiASBGUPVhiksE>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

diar o tema é evidente, porque não são raras as circunstâncias em que determinadas condições para o exercício de algumas liberdades, mesmo em espaços públicos, estão privatizadas¹².

Esta concentração de poder de mercado por parte das principais plataformas de redes sociais é uma circunstância que aprofunda preocupações em virtude da natureza dos modelos de negócio que se estabeleceram como regra nesta camada da Internet. A *commodity* das plataformas via de regra é a atenção, seja para a oferta publicitária de produtos e serviços de conteúdo econômico direto, seja para a disseminação de ideias com finalidades não diretamente econômicas. Como em qualquer caso atenção é um recurso escasso e finito, técnicas de design persuasivo são desenvolvidas e empregadas para assegurar que o uso e a navegação se estendam pelo período de tempo mais amplo possível, independentemente dos melhores interesses ou do bem-estar dos indivíduos. Daí emergem aspectos potencialmente nocivos de tecnologias que monetizam a adicção¹³, privilegiam usos recreativos empobrecedores¹⁴, e ainda trazem consigo a fome insaciável de dados, muitos dos quais são dados referentes às pessoas, e que são insumo essencial para calibrar a precisão de modelos computacionais de perfilamento e monitoramento de comportamento humano em aplicações, para dizer o mínimo, eticamente fronteiriças.

12 DENARDIS, Laura. *The Global War on Internet Governance*. New Haven, CT: Yale. University Press, 2014.

13 O documentário “O dilema das redes” (The social dilemma), dirigido por Jeff Orlowski, lançado em 2020 e disponível no Brasil pela plataforma Netflix teve grande repercussão ao longo do ano em virtude da forma como expôs o uso de tecnologias persuasivas no desenho da experiência do usuário de redes sociais. A narrativa apoia-se principalmente nos relatos de ex-funcionários dessas companhias que foram responsáveis por projetos relacionados ao desenvolvimento e adoção destes recursos.

14 DAMGÉ, Mathilde. Ecrans et capacités cognitives, une relation complexe. *Le Monde*, 28 de out. de 2019. Disponível em: <https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/10/28/que-peut-on-dire-du-lien-entre-capacites-cognitives-et-exposition-aux-ecrans_6017217_4355770.html>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

Aplicações com estas características de estímulo ao uso instintivo, com pouco espaço para reflexão crítica, agrupando indivíduos por *clusters* de afinidade e buscando incessantemente os gatilhos psicológicos ideais para capturar e manter atenção, contribuem decisivamente por seu turno para gerar um ambiente favorável à amplificação de outros fenômenos sociais de efeitos danosos, que já encerravam inquietação, mas que neste meio encontraram condições de propagação perfeitas, como é o caso da desinformação. As redes sociais e os seus modelos de perfilamento profundo e pervasivo permitiram pela primeira vez na história compor dietas informacionais customizadas para cada indivíduo. Grupos políticos, econômicos, ideológicos e outros tantos pelo mundo afora, entendendo que seus interesses florescem bem em meio à instabilidade, ao conflito e à polarização extrema, perceberam muito rapidamente que a oportunidade de estimular a desestabilização desta nova realidade e de ofuscá-la constantemente para que a razão nunca prevaleça é um recurso valioso para esconder suas ambições inconfessáveis, e para promover seus objetivos.

Evitar que este fenômeno, intrinsecamente ligado à dinâmica e ao alcance das redes em ambientes digitais, acabe desgastando o tecido social a ponto de rasgá-lo irremediavelmente é um dos grandes desafios desta geração.

4 ... nem tanto ao mar

De qualquer maneira, é inegável o potencial de benefício que o uso saudável e construtivo de tais instrumentos e recursos podem trazer em várias atividades humanas, e mais precisamente para o cenário de exercício de cidadania e participação. Por isso é preciso buscar soluções equilibradas. A pretexto de se impedir o abuso, não faz sentido proibir o uso de redes sociais em ambientes digitais, principalmente quando esse uso é legítimo, democrático, aberto e universal.

Até porque não há como creditar os já mencionados efeitos negativos unicamente ao aumento de conexão e de participação que estas

redes possibilitaram nas últimas décadas. Não há sequer como garantir que tais efeitos seriam evitáveis, se o grau de participação democrática até agora nunca tinha se aprofundado o suficiente para gerar tamanha diversidade de vozes, desejos e interesses com que nos deparamos nas sociedades neste momento. Esse ruído de interesses que são tão contrapostos que não conseguimos conciliar pode não ser indício da falência da participação democrática, mas sinal de sua ampliação e vitalidade.

Em 1787, dos 55 delegados que integraram a Convenção de Filadélfia nos Estados Unidos, apenas 39 assinaram o texto constitucional e o estado de Rhode Island sequer enviou representantes¹⁵. Ao tempo da presidência de George Washington, *We, the People*¹⁶, os norte-americanos que tinham o direito de votar, representavam algo em torno de 15% dos adultos livres, o que não chegava a 7% do total populacional. Não há dúvida de que este momento presenciou um grau de participação infinitamente menor do que o que se tem em média nas democracias atuais, e nem por isso se observava menos divergência, embora seja razoável imaginar que com uma participação bem mais restrita em números absolutos, esse grau de divergência pudesse aparentar ser mais gerenciável.

We, the digital People, as primeiras gerações de cibercidadãos, somos uma massa muito mais numerosa, muito mais representativa, heterogênea, complexa e diversa do que as primeiras conformações de democracias constitucionais ocidentais, mesmo ainda considerada toda a exclusão social, política e agora digital que ainda não conseguimos superar. O fato de que ainda não temos a certeza do que fazer para ouvir e considerar devidamente este contingente enorme de vozes, de fazê-las

-
- 15 UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **History, Art & Archives.** Delegates of the Continental and Confederation Congresses Who Signed the United States Constitution. Disponível em <<https://history.house.gov/People/Continental-Congress/Signatories/>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.
 - 16 RATCLIFFE, Donald. **The Right to Vote and the Rise of Democracy, 1787–1828.** *Journal of the Early Republic*, 33, 2013. Disponível em: <<https://jer.pennpress.org/media/26167/sampleArt22.pdf>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

ecoar nos debates, pode indicar que os modelos de representação de que nos valem até agora não estavam preparados para dar suporte a uma participação mais ampla e constantemente demandada por mais e mais universalização.

E esta culpa as redes sociais não podem carregar – pelo menos não sozinhas.

Há sinais de que as expectativas foram indevida e talvez injustamente infladas, um sentimento de otimismo exacerbado que levou grande parte da população a acreditar que tecnologias de compartilhamento e colaboração, e mesmo de que a Internet em si seria um vetor de democratização espontânea¹⁷, como se não fosse necessário esforço no direcionamento dessa construção. A crença, como assinala Francisco Brito Cruz, Diretor do InternetLab, em uma “utopia de desintermediação” vem sendo muito claramente desmontada a partir da observação dos fatos e da realidade, que vem demonstrando que *gatekeepers* informacionais continuam existindo, exercendo influência e tendo relevância, apenas a partir de dinâmicas novas, ainda não totalmente conhecidas nem exploradas, e distintas daquelas que tradicionalmente se percebiam nos meios de comunicação.

Para além, desse incômodo amplificador de divergências, é preciso entender que redes sociais são também canais de expansão de conhecimento, de compartilhamento de experiências, e de disseminação de práticas colaborativas, inclusive daquelas que não nasceram ou que não existem exclusivamente em meios digitais, mas que têm forte presença física e principalmente atuação presencial efetiva. Em um momento de pandemia como o que o mundo vive ao longo deste ano, são exatamente estas que podem fazer a diferença na vida de pessoas que precisam de

17 SOPRANA, Paula. Brasil viveu ‘utopia’ de que internet seria democratizante, diz pesquisador. *Folha de São Paulo*, 1º de dez. de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/brasil-viveu-utopia-de-que-internet-seria-democratizante-diz-pesquisador.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=comptw>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

suporte, auxílio e solidariedade. Uma rede de instituições brasileiras capitaneada pela Universidade Federal do ABC organizou e disponibilizou na Internet um mapeamento cartográfico de iniciativas de colaboração para o enfrentamento da crise de COVID-19. A *Plataforma das práticas colaborativas de combate à covid-19 e das redes de solidariedade*¹⁸ é dinâmica, atualizada permanentemente, e já registra mais de mil e trezentas entidades, movimentos e coletivos, além de 808 universidades e laboratórios que estão de alguma forma engajados em ações com o objetivo de amenizar o impacto da pandemia, tanto identificando, referenciando e divulgando as necessidades de cada iniciativa, quanto aproximando e disponibilizando o contato para que os interessados, inclusive via redes sociais, possam efetivamente ajudar os grupos.

São iniciativas que devem ser não apenas encorajadas como promovidas, incentivadas e protegidas. Propostas como a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, neste momento aprovada pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados¹⁹, tem a tarefa difícil de tentar compatibilizar a missão de coibir abuso, excessos e o uso em geral de redes sociais que atente contra o bem comum com a defesa do interesse público, com o dever de assegurar direitos, liberdades e garantias individuais, entre as quais as de expressão e de participação, incluindo o acesso aos meios digitais que são inerentes ao exercício destas liberdades.

Para isso, iniciativas legislativas e regulatórias assim precisam redistribuir responsabilidades, reforçar deveres de transparência, e evitar dispositivos problemáticos de restrição de liberdades ou de promoção

18 MAPA COLABORATIVO. Plataforma das práticas colaborativas de combate à covid-19 e das redes de solidariedade, 2020. Disponível em: <<https://mapacolaborativo.org.br/>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

19 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, Projeto de Lei PL 2630/2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

de vigilância em massa, como é o caso da redação atual do artigo 10²⁰ da referida lei, que institui a obrigação de registro de encaminhamento de mensagens individuais. A prática institucionaliza um dos mais amplos *frameworks* jurídicos nacionais de vigilância em massa do mundo, não garante mais ou melhores possibilidades de combate a crimes e demais ilegalidades praticadas em ambientes digitais, e gera ônus técnico e operacional significativo, que em uma primeira análise é também desproporcional para as plataformas. A tônica deve ser a de buscar regulação e disciplina, sim, para as plataformas, como intermediários e principalmente como modelos de negócio, mas não necessariamente para a Internet²¹ enquanto espaço livre, aberto e universal de convivência e de realização humana.

Para que as soluções equilibradas mencionadas acima enfrentem adequadamente as consequências potencialmente negativas destas ferramentas, é preciso identificar e preservar os usos essencialmente solidários e colaborativos desses instrumentos, principalmente aqueles mais próximos do conceito de cooperativismo de plataforma²² propriamente dito, diferenciando-os das grandes plataformas de tecnologia, dos *data brokers* globais, e das corporações com modelos de negócios mais agressivos, que tornam, não a colaboração em si, mas a concentração de po-

20 CANABARRO, Diego, RENÁ. Paulo. Veja dez razões para rejeitar artigo 10 do projeto sobre fake news, que rastreia mensagens. **Folha de São Paulo**, 4 de ago. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/veja-dez-razoes-para-rejeitar-artigo-10-do-projeto-sobre-fake-news-que-rastreia-mensagens.shtml>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

21 DE LUCA. Regulação das plataformas, sim. Regulação da internet, não. **Tilt**, 31 de out. de 2020. Disponível em: <<https://www-uol-com-br.cdn.ampproject.org/c/s/www.uol.com.br/tilt/colunas/cristina-de-luca/2020/10/31/regulacao-das-plataformas-sim-regulacao-da-internet-nao.amp.htm>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

22 SHOLZ, Trebor. Platform Cooperativism vs. the Sharing Economy. **Medium.com**, 5 de dez. de 2014. Disponível em: <<https://medium.com/@trebors/platform-cooperativism-vs-the-sharing-economy-2ea737f1b5ad>>. Acesso em: 3 de dez. de 2020.

der editorial, político e econômico advindos da natureza da colaboração que operam, um problema mundial de mediação tecnopolítica.

5. Olhando para o futuro

O que a pandemia de COVID-19 deixou até este momento como lição que nos permita aproveitar o poder das redes sociais para alavancar as oportunidades, a intensidade e a qualidade de participação democrática, de engajamento cidadão, de colaboração e impacto, sem comprometer o controle que precisamos exercer para gerenciar melhor as consequências nocivas que se desenrolam nestes espaços?

Do relato de Dona Hilma, na Paraíba, uma evidência vinda de um segmento da população especialmente vulnerável de que as redes sociais estão na base daquilo que pode ser um processo de facilitação, acesso e aprofundamento de práticas colaborativas. Estas iniciativas, incluindo aquelas com pouca ou até nenhuma presença no meio digital também estão mapeadas em trabalhos de levantamento e atualização como o da Universidade Federal do ABC, que são importantes como registro histórico de ações de solidariedade, mas também como instrumento de conexão e canalização de apoio e ajuda em necessidades que, durante este período de pandemia, se revelaram absolutamente essenciais e urgentes.

A natureza e o modelo de negócio que popularizou as principais redes sociais geram efeitos colaterais que potencializam problemas já por si sós bastante complexos. A concentração de poder de mercado, econômico, e de controle sobre disseminação de informação que exercem já são questões nos radares de autoridades regulatórias pelo mundo, e já começam a reclamar a intermediação do poder público. Tais intervenções precisam ser cuidadosas para não desvirtuar as vantagens em potencial de redes sociais, em particular, e da colaboração que elas permitem, de maneira mais ampla.

Apesar das extensas possibilidades positivas que introduziram, empreendimentos econômicos que operam redes sociais em ambien-

tes digitais não precisam ser a única alternativa de arranjo deste tipo em nosso tempo. Idealmente, os esforços e a atenção da sociedade também deveriam fortalecer iniciativas de um verdadeiro cooperativismo de plataforma e não apenas de *sharing economy*, narrativas essencialmente semelhantes em aspecto, mas que diferem fundamentalmente na orientação à economia e ao mercado, no caso da última, e na finalidade de realização humana, no caso da primeira. Embora os arranjos sejam aproximados e a colaboração seja a mesma, a coexistência destes paradigmas, nas instâncias que se podem observar no momento é sadia, atendendo cada qual inclusive a finalidades distintas.

O fato do coração das plataformas cooperativas poder pulsar de acordo com um modelo alternativo de propriedade, sem os mesmos objetivos ou metas das plataformas de redes sociais orientadas primordialmente pelo capital financeiro, pode nos oferecer soluções para alguns dos dilemas da atualidade que o modelo de negócio tradicional, ainda que tenha aportado inegáveis benefícios à colaboração e à integração humana, ainda não conseguiu resolver de forma satisfatória.

Cláudio Lucena · Professor e ex-Diretor da Faculdade de Direito, Coordenador de Relações Internacionais e Conselheiro da INOVATEC, Universidade Estadual da Paraíba. Pesquisador da Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Governo Português, afiliado ao Research Center for the Future of Law da Universidade Católica Portuguesa. Associated Scholar no Projeto CyberBRICS da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Advogado habilitado no Brasil e em Portugal. Sócio, CRRF Advogados.

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em dezembro de 2020.