

Roberto Alvares Rocha
Bruno Mello Souza
Catarine Elaine Guimarães
(Orgs.)

DIÁLOGOS ACADÊMICOS EM TEMPOS DE PANDEMIA: reflexões sob os olhares das Ciências Sociais



Roberto Alvares Rocha
Bruno Mello Souza
Catarine Elaine Guimarães
(Orgs.)

DIÁLOGOS ACADÊMICOS EM TEMPOS DE PANDEMIA: reflexões sob os olhares das Ciências Sociais



EdUESPI



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI

Evandro Alberto de Sousa
Reitor

Rosineide Candeia de Araújo
Vice-Reitora

Nayana Pinheiro Machado de Freitas Coelho
Pró-Reitora de Ensino de Graduação

Gustavo Oliveira de Meira Gusmão
Pró-Reitor Adj. de Ensino de Graduação

Ailma do Nascimento Silva
Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

Pedro Antônio Soares Júnior
Pró-Reitor de Administração

Geraldo Eduardo da Luz Júnior
Pró-Reitor Adj. de Administração

Raimundo Isídio de Sousa
Pró-Reitor de Planejamento e Finanças

Joseane de Carvalho Leão
Pró-Reitora Adj. de Planejamento e Finanças

Eliene Maria Viana de Figueirêdo Pierote
Pró-Reitora de Extensão, Assuntos Estudantis e Comunitários

Marcelo de Sousa Neto
Editor da Universidade Estadual do Piauí



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ • UESPI



José Wellington Barroso de Araújo Dias **Governador do Estado**
Maria Regina Sousa **Vice-governadora do Estado**
Evandro Alberto de Sousa **Reitor**
Rosineide Candeia de Araújo **Vice-reitora**

Conselho Editorial EdUESPI

Marcelo de Sousa Neto **Presidente**
Algemira de Macedo Mendes **Universidade Estadual do Piauí**
Antonia Valtéria Melo Alvarenga **Academia de Ciências do Piauí**
Antonio Luiz Martins Maia Filho **Universidade Estadual do Piauí**
Fábio José Vieira **Universidade Estadual do Piauí**
Hermógenes Almeida de Santana Junior **Universidade Estadual do Piauí**
Josélia de Carvalho Leão **Universidade Estadual do Piauí**
Laécio Santos Cavalcante **Universidade Estadual do Piauí**
Orlando Maurício de Carvalho Berti **Universidade Estadual do Piauí**
Paula Guerra Tavares **Universidade do Porto - Portugal**
Pedro Vilarinho Castelo Branco **Universidade Federal do Piauí**
Raimunda Maria da Cunha Ribeiro **Universidade Estadual do Piauí**
Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz **Academia Piauiense de Letras**
Marcelo de Sousa Neto **Editor**
Autores **Revisão**
Marcos Rangel de Sousa Costa **Diagramação e Ilustração**
Editora e Gráfica - UESPI **e-Book**

Ficha elaborada pelo Serviço de Catalogação da Biblioteca Central da UESPI

D536 Diálogos acadêmicos em tempos de pandemia: reflexões sob os olhares das Ciências Sociais / Bruno Mello Souza, Catarine Elaine Guimarães, Roberto Alvares Rocha, organizadores. – Teresina: EdUESPI, 2021.

E-book.

ISBN: 978-65-88108-27-7

1. Ciências Sociais. 2. Pandemia. 3. Educação. 4. Políticas públicas. I. Souza, Bruno Mello (Org.). II. Guimarães, Catarine Elaine (Org.). III. Rocha, Roberto Alvares (Org.). IV. Título.

CDD: 303

Ficha Catalográfica elaborada pelo Serviço de Catalogação da Universidade Estadual do Piauí - UESPI
Nayla Kedma de Carvalho Santos (Bibliotecária) CRB 3ª Região/1188

Editora da Universidade Estadual do Piauí - EdUESPI
UESPI (Campus Poeta Torquato Neto)
Rua João Cabral • n. 2231 • Bairro Pirajá • Teresina-PI
Todos os Direitos Reservados

ORGANIZADORES

BRUNO MELLO SOUZA

Professor do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Realizou Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Instituições, Cultura e Sociabilidades (NICS/UESPI).

E-mail: brunosouza@cchl.uespi.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9713543161421821>

CATARINE ELAINE DE SOUZA AMARAL GUIMARÃES

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Especialista em Orientação Educacional e Gestão Escolar pela Faculdade de Ciências da Bahia. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí – UFPI e Licenciada em Pedagogia pela Faculdade Evangélica do Piauí – FAEPI. Atualmente desenvolve pesquisas na área de Sociologia das Organizações e Sociologia da Educação.

E-mail: catarine.guimaraes@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1607055789166786>

ROBERTO ALVARES ROCHA

Professor do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Mestre e Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Bacharel e licenciado em Ciências Sociais Universidade Federal do Piauí. Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Instituições, Cultura e Sociabilidades (NICS/UESPI). Possui trabalhos publicados com as temáticas: cidadania, gestão democrática, participação social e políticas públicas.

E-mail: robertorocha@cchl.uespi.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7520004927265045>

AUTORES

CARLOS ARTUR GALLO

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com Estágio Doutoral realizado na Universidade Complutense de Madri (Espanha). Atualmente, é professor do Departamento de Sociologia e Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Coordena o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória – NUPOMME. Desenvolve pesquisas sobre políticas de memória, legados autoritários e qualidade da democracia. Publicou livros, coletâneas, capítulos de livro e artigos em revistas acadêmicas no Brasil e no exterior.

E-mail: galloadv@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6099239530718796>

CAROLINA RIGOTTI COUTINHO

Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: carolinarccoutinho@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/435478558635020>

CATARINE ELAINE DE SOUZA AMARAL GUIMARÃES

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Especialista em Orientação Educacional e Gestão Escolar pela Faculdade de Ciências da Bahia. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí – UFPI e Licenciada em Pedagogia pela Faculdade Evangélica do Piauí – FAEPI. Atualmente desenvolve pesquisas na área de Sociologia das Organizações e Sociologia da Educação.

E-mail: catarine.guimaraes@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1607055789166786>

CRÍSTIAN ANDREI TISATTO

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Gestão Escolar - Supervisão e Orientação Educacional. Graduado em Geografia e Ciências Sociais - Hab. Sociologia.

E-mail: cristian-tisatto@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2340456301288866>

JENNIFER AZAMBUJA DE MORAIS

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realizou Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Especialista em Sociologia e Política pela UFPel. Bacharela em

Comunicação Social, habilitação Jornalismo, pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (NUPESAL/UFRGS). Editora Assistente da Revista Debates.

E-mail: jennifer.amorais@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6168967698530927>

JOÃO VICTOR SOUZA DA SILVA

Professor Assistente Classe A, Nível I no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Economia e Desenvolvimento (2018) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduação em Ciências Econômicas na UFPI (2015). Coordenador do projeto de pesquisa Esforços institucionais e estrutura produtiva: um estudo comparativo da mudança estrutural no Piauí entre os estados do nordeste brasileiro (DECON/UFPI). Tem Interesse especial em comércio internacional e integração econômica na América Latina, desenvolvimento econômico, história do pensamento econômico, metodologia da Economia e complexidade econômica.

E-mail: victor.economia@ufpi.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6725519324252735>

JULIANE SANT'ANA BENTO

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas.

E-mail: julianebento@unisinos.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4806556228518727>

LUÍZA BOEIRA LOPES

Graduanda na Escola de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). É bolsista de Iniciação Científica, desenvolvendo pesquisa sobre a multinormatividade do Direito.

E-mail: luizablopes@outlook.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7895051035282700>

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, realiza estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS. É mestra em Ciência Política, bacharela e licenciada em Ciências Sociais pela mesma Universidade.

E-mail: priscilla.santos@ufrgs.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5009488959354287>

ROBERTO ALVARES ROCHA

Professor do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Mestre e Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Bacharel e licenciado em Ciências Sociais Universidade Federal do Piauí. Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Instituições, Cultura e Sociabilidades (NICS/UESPI). Possui trabalhos publicados com as temáticas: cidadania, gestão democrática, participação social e políticas públicas.

E-mail: robertorocha@cchl.uespi.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7520004927265045>

APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 ficou marcado na história da humanidade como um dos mais impactantes de todos os tempos. A devastadora pandemia de Covid-19, causada pelo Coronavírus, após um ano, tirou a vida de mais de 2.360.000 pessoas no mundo (OPAS/OMS); somente no Brasil alcançou mais de 255.000 mortes, segundo dados oficiais divulgados até o final de fevereiro de 2021 (Fonte: Secretarias de Saúde/Consórcio de veículos de imprensa/Levantamentos exclusivos G1).

O drama da pandemia vai ainda muito além da doença e do vírus em si. As circunstâncias da Covid-19 ensejam uma série de demandas por parte da sociedade, colocando em relevo o papel do Estado no trato da crise sanitária e social, e chamando a atenção para as respostas à situação pandêmica e ao tratamento conferido a ela. Nessa esteira, são diversas as dimensões nas quais a discussão deste papel torna-se de fundamental importância. Economia, educação, políticas de proteção social, imprensa, direitos humanos, estratégias no âmbito da política internacional e a própria democracia apresentam novas demandas, questionamentos e reflexões por parte de uma variedade de pesquisadores pelo mundo afora.

Como contribuição para essas reflexões, tão importantes em momento tão delicado da vida em sociedade, organizamos este livro, cuja ideia originou-se do Minicurso "Diálogos Acadêmicos em Tempos de Pandemia", iniciativa dos organizadores da obra, apoiada pela Coordenação do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí e pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão em Instituições, Cultura e Sociabilidades (NICS/UESPI). Os capítulos aqui apresentados são contribuições de professores e pesquisadores não só da UESPI, mas também de outras instituições em âmbito nacional, que a partir de uma perspectiva colaborativa, auxiliam na compreensão de uma série de questões de enorme relevância no contexto pandêmico.

O primeiro capítulo, de autoria de Priscilla Ribeiro dos Santos, trata da questão das políticas públicas e da proteção social no contexto da pandemia. A autora defende o argumento de que as estratégias de enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária perpassam o fortalecimento das capacidades do Estado e a consolidação dos sistemas de proteção social.

O segundo capítulo, escrito por Roberto Alvares Rocha e Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães aborda o desafio da educação em meio à pandemia, destacando as ferramentas virtuais de aprendizagem e os desafios

impostos pelo seu uso no contexto da Universidade Estadual do Piauí. Os autores apresentam neste capítulo uma pesquisa cujo objetivo principal foi verificar a percepção dos professores dos cursos presenciais da UESPI sobre as ferramentas de mediação tecnológica no processo de ensino e aprendizagem.

Na sequência da obra, o terceiro capítulo, de Jennifer Azambuja de Moraes, traz à pauta a temática das informações e desinformações no contexto da pandemia, abordando o papel da imprensa e a opinião pública neste cenário. A autora destaca a função social do jornalismo e a cobertura de guerra levada a cabo no período.

O quarto capítulo, elaborado por Luíza Boeira Lopes, Cristian Andrei Tisatto e Juliane Sant'Ana Bento, aborda as políticas públicas de enfrentamento à Covid-19, relacionando o cenário da pandemia com a questão dos Direitos Humanos. Os autores discutem os impactos das políticas de combate ao Coronavírus na vida da população, com um olhar especialmente voltado ao cumprimento dos compromissos da Declaração Universal de Direitos Humanos.

No quinto capítulo, João Victor Souza da Silva aborda as condicionantes socioeconômicas da crise da Covid-19. O autor sublinha que tal compreensão implica fundamentalmente em se atentar às generalidades da economia global contemporânea e também às particularidades das regiões mais ou menos afetadas pela pandemia. Partindo desse princípio, argumenta que é pertinente que se atente às possibilidades de intervenção econômica em meio a uma crise multifacetária marcada pela incerteza e pelo imediatismo na busca por soluções, sem perder de vista as consequências posteriores que tal crise implicará no futuro.

O sexto capítulo, de Carolina Rigotti Coutinho, tem como objetivo examinar as relações internacionais no contexto da pandemia. A autora estabelece como foco de análise a dinâmica do sistema internacional, considerando a atuação das principais potências - Estados Unidos e China, examinando a inserção do Brasil nessa conjuntura.

Por fim, o sétimo e último capítulo da obra, escrito por Carlos Artur Gallo, traz uma reflexão acerca da democracia brasileira no cenário da crise da Covid-19. O autor destaca que com o início da crise gerada com a pandemia, diferentes análises de conjuntura em diversos países têm constatado uma intensificação de problemas em relação à preservação das instituições democráticas. Com esse pano de fundo, examina a conjuntura política brasileira, abordando os impactos do contexto pandêmico na democracia do país.

Ao concluir esta apresentação, aproveitamos para fazer alguns agradecimentos. Primeiramente, ao Centro de Ciências Humanas e Letras da UESPI, na figura de seu Diretor Omar Mario Albornoz. Agradecemos também à Coordenação

nação do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais da Universidade, na figura do Professor Alvino Rodrigues de Carvalho. Por fim, agradecemos aos discentes Juliano de Almeida Dornelas, Palloma Ingrid D'Arc Bandeira Ayres e Filipe Soriano Alvares Rocha, que auxiliaram imensa e imprescindivelmente para a realização do minicurso que deu origem à ideia deste livro.

Desejamos a todos e todas uma excelente leitura e auspiciosas reflexões!

*Bruno Mello Souza
Catarine Elaine de Sousa Amaral Guimarães
Roberto Alvares Rocha*

SUMÁRIO

- 12 CAPÍTULO 1**
PROTEÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS
Priscilla Ribeiro dos Santos
- 31 CAPÍTULO 2**
FERRAMENTAS VIRTUAIS DE APRENDIZAGEM NUM CONTEXTO DE PANDEMIA: OS DESAFIOS DE SUA APLICAÇÃO NOS CURSOS PRESENCIAIS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ (UESPI)
Roberto Alvares Rocha
Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães
- 51 CAPÍTULO 3**
A DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: O PAPEL DA IMPRENSA E A OPINIÃO PÚBLICA DOS CIDADÃOS
Jennifer Azambuja de Moraes
- 76 CAPÍTULO 4**
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA: O DEBATE SOBRE O IMPACTO DA COVID-19 NOS DIREITOS HUMANOS
Luíza Boeira Lopes
Crístian Andrei Tisatto
Juliane Sant'Ana Bento
- 102 CAPÍTULO 5**
CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICAS DA CRISE DA COVID-19: REFLEXÕES PARA ALÉM DA PANDEMIA
João Victor Souza da Silva
- 129 CAPÍTULO 6**
AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O BRASIL NO CENÁRIO DA PANDEMIA
Carolina Rigotti Coutinho
- 154 CAPÍTULO 7**
A DEMOCRACIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA: DE ONDE VIEMOS, PARA ONDE VAMOS
Carlos Artur Gallo

CAPÍTULO I

PROTEÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Priscilla Ribeiro dos Santos

INTRODUÇÃO

Com o avanço da pandemia da Covid-19, os Estados têm sido desafiados em suas capacidades de respostas às crises, sanitária e econômica, nas mais diversas áreas de políticas públicas. Diante dos impactos das medidas de distanciamento na economia e no mercado de trabalho, os sistemas de proteção social logo foram desafiados a minimizar os efeitos da crise, sobretudo entre os segmentos mais vulneráveis da população. Sendo assim, o enfrentamento da pandemia tem testado os governos a minimizar tanto seus efeitos econômicos, quanto sociais. Tal questão se colocou de forma ainda mais dramática nos países que, nos últimos anos, passaram a adotar políticas de austeridade fiscal e redução do gasto público em políticas sociais, como é o caso do Brasil.

Neste capítulo, em formato de ensaio, defendo o argumento de que o enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária perpassa o fortalecimento das capacidades estatais e a consolidação dos sistemas de proteção social. Para tanto, discuto a política de assistência social no Brasil nos últimos cinco anos. Abordo o contexto político posterior à deposição da Presidenta Dilma Rousseff, que é caracterizado pela desaceleração do crescimento econômico, pelo avanço das políticas neoliberais e de ajuste fiscal, com destaque para a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos públicos para o período de duas décadas. Os resultados indicam que a redução do orçamento da assistência social e o resgate de práticas associadas ao primeiro-damismo e à filantropia têm inviabilizado a expansão dos equipamentos públicos e a qualificação da oferta de serviços e benefícios em um contexto agravado pela pandemia da Covid-19.

O capítulo está organizado em três seções. Na primeira, analiso como, ao longo dos últimos cinco anos, a articulação de forças políticas conservadoras e a adoção de uma agenda reformista no Governo Federal, que reduz

as responsabilidades do Estado no campo da proteção social, têm comprometido o fortalecimento da assistência social em uma perspectiva garantidora de direitos. Na segunda seção, a discussão sobre a política de assistência social avança para o contexto da pandemia, priorizando a análise da implementação do Auxílio Emergencial. Por fim, na terceira seção, abordo como tem sido o enfrentamento da pandemia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e quais os impactos na oferta de serviços socioassistenciais com base em dados de pesquisas recentes sobre a atuação dos profissionais que atuam na linha de frente.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE

Para compreender a atuação do governo brasileiro no enfrentamento à pandemia da Covid-19, é necessário um olhar retrospectivo acerca das mudanças no âmbito da proteção social nos últimos anos. A assistência social se consolidou como um campo de política pública no âmbito da seguridade social brasileira com a Constituição de 1988. Posteriormente, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) lançou as bases para sua organização, tendo como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado. Mais recentemente, com a formulação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB SUAS/2005), os dispositivos criados pela LOAS foram fortalecidos, estimulando-se a definição de parâmetros mínimos de provisão e a convergência entre as diretrizes nacionais e as agendas locais (BICHIR, 2016; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). É no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que a assistência social se estrutura em dois grandes eixos: o da garantia de renda através de benefícios monetários de base não-contributiva e o da prestação de serviços continuados pela rede socioassistencial.

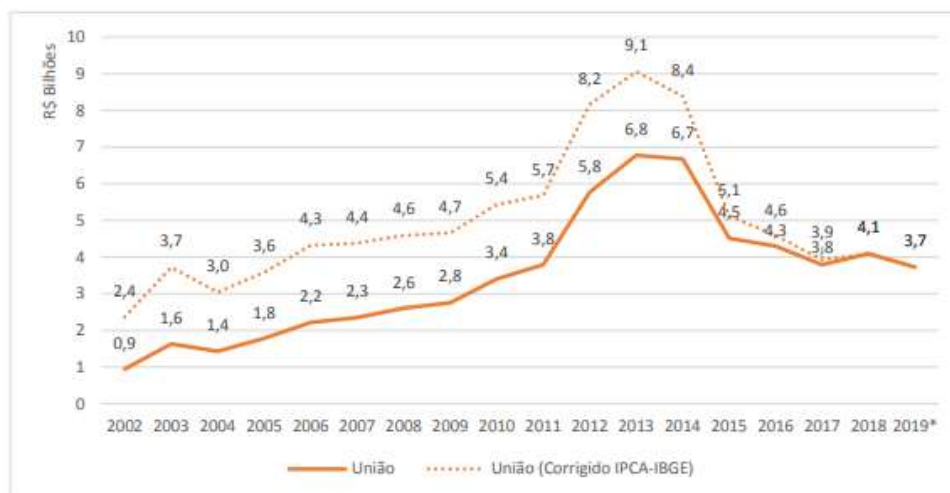
No eixo garantia de renda, nas duas últimas décadas, houve a ampliação da cobertura dos programas federais. Dentre os benefícios não-contributivos, além do Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegura-

do pela LOAS e destinado a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda, em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) a partir da unificação de programas de transferência de renda preexistentes. Considerado o carro-chefe das políticas sociais do Governo Lula, o PBF é um programa intersetorial e focalizado, que visa à superação da extrema pobreza pela garantia de benefícios monetários, combinado com o acompanhamento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Ao longo dos anos, o programa ampliou a cobertura de famílias beneficiárias, saltando de 3 milhões, em 2004, para 14 milhões em 2018 (SAGI, 2020).

No eixo de serviços, as normatizações no âmbito do SUAS conferiram a estruturação e a padronização dos serviços socioassistenciais pela regulamentação de dois níveis de proteção social, básica e especial. Ampliou-se o escopo da atuação do Estado para além da garantia de renda, uma vez que a assistência social passou a atender todas e todos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, seja em função do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências ou de violação de direitos. Nesse sentido, além da consolidação de seu arcabouço normativo e institucional, nas duas últimas décadas, houve importantes avanços na oferta de serviços continuados, que só foram possíveis pela ampla rede de equipamentos públicos instalados nos municípios, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Para viabilizar a estruturação do SUAS e a ampliação dos programas de transferência de renda foi necessário aumentar os recursos federais destinados à política de assistência social. O gráfico 1 apresenta a evolução da execução orçamentária da União na assistência social (função 08), excluindo-se os recursos repassados aos programas de transferência de renda. De 2002 a 2014, identificamos a tendência de crescimento da execução orçamentária na assistência social, com aceleração no último triênio em virtude da priorização do Plano Brasil Sem Miséria.

Gráfico 1 - Evolução da execução orçamentária da União na Assistência Social (Função 08), exclusive transferências de renda (2002-2018)



Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019, p.17.

Todavia, a expansão em curso é freada a partir de 2015, quando, sob efeito das crises econômica e fiscal, o Governo Federal reduziu o orçamento do setor, afetando sobretudo as despesas discricionárias, que estão associadas aos serviços do SUAS. Já em 2014, o MDS editou portaria sobre a priorização dos repasses financeiros do Fundo Nacional da Assistência Social, impactando diretamente o recebimento de recursos mensais por parte dos entes subnacionais para a gestão do SUAS. Em virtude de seu caráter predominantemente obrigatório no orçamento da União, benefícios como PBC e PBF não foram objetos de contingenciamento, em que pese, por exemplo, a não ampliação da cobertura e o não reajuste do valor do benefício do PBF em 2017 (IPEA, 2019). Vale lembrar que os programas de transferência de renda chegaram a representar cerca de 90% da despesa da União com a assistência social no período de 2004 a 2019 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

Anualmente, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se manifesta por meio de resolução quanto aos valores necessários para desenvolvimento de ações destinadas ao apoio à gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo SUAS a fim de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Porém, nos últimos anos, os valores aprovados pela LOA estão muito abaixo dos sugeridos pelo Conselho. Em nota divulga-

da sobre o projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, o CNAS se manifestou quanto às sucessivas reduções do orçamento:

Em 2017 houve um déficit de 21,76%, em 2018 foi de 37,52%, em 2019 de 29,16% e em 2020, de 35,47%. As reduções orçamentárias dos últimos anos afetam diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos Estados e Municípios, bem como esse déficit prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social e dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema (CNAS, 2020, p. 1).

A articulação de forças políticas conservadoras e a adoção de uma agenda reformista, que reduz as responsabilidades do Estado no campo da proteção social, podem afetar a política de assistência social com a possibilidade de reversão da trajetória de construção de capacidades estatais em curso desde meados dos anos 2000 (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). A constante redução do orçamento federal na assistência social pode provocar, entre outros efeitos, a fragilização da oferta dos serviços da Proteção Social Básica e Especial, a diminuição das equipes, a precarização dos vínculos empregatícios e a possibilidade de fechamento dos equipamentos públicos na ausência de recursos humanos e financeiros.

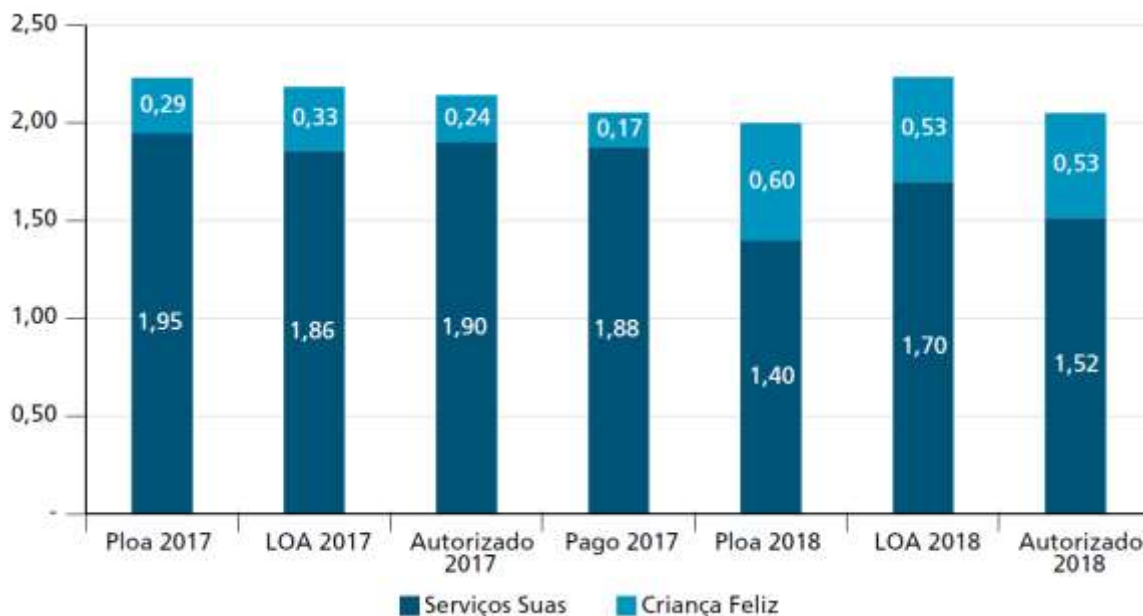
As restrições orçamentárias por parte do Governo Federal na assistência social se agravaram a partir de 2014 e têm inviabilizado a expansão dos equipamentos e a qualificação da oferta de serviços em um contexto no qual as desigualdades e a insegurança alimentar se agudizam. Além disso, a criação de programas que apelam à filantropia e à figura das primeiras-damas em suas coordenações tem comprometido o fortalecimento da assistência social em uma perspectiva garantidora de direitos. Os avanços das três últimas décadas rumo à consolidação da assistência social como um dever do Estado e direito do cidadão cederam lugar ao retorno de antigas práticas ligadas à filantropia, ao voluntariado e à atuação das primeiras-damas na coordenação de ações em parceria com as entidades beneficentes a partir de 2016.

Desde o Governo Michel Temer, a assistência social vem perdendo centralidade na estrutura ministerial em virtude da incorporação de outras áreas de políticas públicas no mesmo órgão. Outro sintoma é a recorrente troca de nomes da pasta a fim de romper com a associação a gestões anteriores. Mais recentemente, foi criado o Ministério da Cidadania, que passou a contemplar também a política de esporte.

Durante o Governo de Michel Temer, é criado o Programa Criança Feliz¹, voltado à promoção de desenvolvimento integral de crianças na primeira infância (de zero a seis anos). O programa foi inspirado na experiência estadual do Primeira Infância Melhor, coordenado pelo ex-secretário estadual de saúde do Rio Grande do Sul e, naquele momento, Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) do Governo Temer, Osmar Terra. Resgatando a tradição do primeiro-damismo nas ações de assistência social, o programa passou a ser coordenado pela esposa do presidente, Marcela Temer. O programa tem caráter intersetorial e suas ações preveem visitas domiciliares periódicas e ações complementares de apoio ao desenvolvimento infantil junto às gestantes e famílias (BRASIL, 2018). Seu financiamento é exclusivo da União, ou seja, não requer contrapartida dos estados e municípios que optarem pela adesão. Segundo nota técnica elaborada pelo Ministério (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019), de 2016 a 2018, o montante de recursos aplicados no programa subiu de 7,8 milhões para 245 milhões de reais, com valores corrigidos pelo IPCA/IBGE. Em termos comparativos da dinâmica das despesas discricionárias, o gráfico 2 apresenta, para os anos 2017 e 2018, uma deterioração dos recursos de serviços do SUAS e uma priorização do recém-criado Criança Feliz (IPEA, 2019).

¹ O Programa Criança Feliz foi criado pelo decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, com modificações posteriores dadas pelo decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

Gráfico 2- Dinâmica das despesas discricionárias no MDSA: serviços socioassistenciais e programa Criança Feliz (2017-2018) - (em R\$ bilhões)



Fonte: IPEA, 2019, p. 68.

As principais críticas quanto ao Criança Feliz por parte da comunidade epistêmica da assistência social alertam sobre os riscos à fragilização do próprio SUAS quando o já deficitário orçamento da assistência social passa a dividir recursos com programas como esse, que acabam por reproduzir antigas práticas como a precarização na contratação das equipes, a reprodução de conteúdos e práticas conservadores na ausência de capacitação e treinamento dos profissionais e o efeito simbólico de legitimação da atuação das primeiras-damas (SILVEIRA, 2017). Mesmo com a transição para o Governo Jair Bolsonaro, o Criança Feliz foi mantido no âmbito da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, vinculada ao Ministério da Cidadania.

A política de assistência social se depara com antigos e novos dilemas ao longo dos dois primeiros anos do Governo de Jair Bolsonaro. O período tem como características o fim do diálogo com a sociedade civil na elaboração e fiscalização das políticas públicas, mudanças na estrutura ministerial, diminuição dos recursos previstos para a gestão da assistência social e o re-

torno de práticas associadas ao primeiro-damismo e à filantropia, a exemplo da criação do Programa Pátria Voluntária.

Logo nos primeiros meses de governo, Jair Bolsonaro sinalizou o fim do diálogo com a sociedade civil no que tange a elaboração, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que determinou a extinção de diversos colegiados nacionais, criados por decreto ou outro ato normativo infralegal. Alegando promover economia administrativa e desburocratização, a medida acabou por interromper diversas iniciativas que, desde a Constituição de 1988, visavam ampliar as instâncias de participação social no interior da Administração Pública Federal. Mesmo que o decreto não se aplique a colegiados criados por lei, como o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), a manutenção e o funcionamento desse foram impactados pelo corte de recursos para diárias e passagens e pela nova dinâmica imposta aos grupos de trabalho e comissões internas. Além disso, a indisponibilidade ao diálogo tem trazido inúmeras dificuldades no que tange a elaboração de ações e programas em articulação com os atores da assistência social.

A exemplo do Criança Feliz, que reforça a tradição da atuação das primeiras-damas nas ações de assistência social, o Pátria Voluntária é coordenado por Michelle Bolsonaro, esposa de Jair Bolsonaro, e apela ao voluntariado e à filantropia por parte de organizações da sociedade civil para o atendimento às populações mais pobres. O programa foi criado em 2019 no âmbito do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado. Após um ano de funcionamento, o programa já tem repercutido de forma negativa na mídia em virtude de pedidos de investigação por parte da oposição ao governo na Câmara dos Deputados sobre origem, utilização e transparência dos recursos no contexto da pandemia.

Na seção a seguir, abordo o avanço da pandemia da Covid-19 no Brasil e analiso a criação do Auxílio Emergencial como principal medida do Governo Federal para atenuar os efeitos socioeconômicos da crise entre os segmentos da população em maior vulnerabilidade.

A PANDEMIA NO BRASIL E O AUXÍLIO EMERGENCIAL²

No Brasil, os primeiros casos de contaminação da Covid-19 foram registrados no final do mês de fevereiro e, desde então, o contágio avança rapidamente em todas as cidades. Em comparação com outros países da América Latina, o Brasil adotou tardiamente políticas de mitigação dos efeitos da crise. Em parte, isso se explica pela ausência de uma estratégia de coordenação por parte do Governo Federal e pelos conflitos entre corpos técnicos e políticos (TAVARES; SILVEIRA; PAES-SOUSA, 2020). A negação da gravidade do vírus por parte do Presidente Jair Bolsonaro em seus pronunciamentos oficiais e o desprezo aos protocolos sanitários em aparições públicas acabaram por confundir a população, apesar da ampla cobertura jornalística sobre prevenção e avanço do contágio. Em termos da coordenação nacional nas mais diversas áreas no combate à pandemia, o resultado foi desastroso. As trocas de ministros nas pastas de saúde e educação se tornaram exemplos do fracasso na gestão da crise sanitária ao longo do primeiro semestre de 2020.

Além da sobrecarga no sistema de saúde, também o sistema de proteção social teve de dar respostas rápidas ao agravamento do desemprego e à diminuição de renda, sobretudo entre os trabalhadores informais. Com as medidas de distanciamento social e o fechamento do comércio, implantados em maior ou menor restrição a partir da segunda quinzena do mês de março, a economia foi rapidamente afetada. Segundo dados da PNAD-Covid (IBGE, 2020), 3,4 milhões de pessoas foram afastadas do trabalho e 21,8 milhões de pessoas que estavam ocupadas tiveram diminuição no rendimento do trabalho. Também, no período de maio a agosto, a taxa de desocupação oscilou entre 10,5% a 14,3%.

Com o avanço da pandemia e a projeção do agravamento dos indicadores econômicos, criou-se um consenso entre as lideranças políticas sobre a urgência de um programa de renda emergencial para atenuar os efei-

² Parte das reflexões dessa seção foram desenvolvidas em Souza e Santos (no prelo).

tos socioeconômicos da crise sanitária. Além disso, a concessão de um auxílio emergencial poderia contribuir na contenção do contágio pela diminuição da circulação de pessoas que trabalham informalmente, por exemplo. As articulações no Governo Federal para a criação de um programa de renda emergencial iniciaram no final do mês de março com a sinalização de um auxílio temporário no valor de duzentos reais por parte do Executivo. Devido à urgência do tema, a Câmara dos Deputados passou a debater a questão. Na sessão virtual plenária de 26 de março, após debate e consenso entre lideranças partidárias do governo e da oposição, a Câmara votou pela criação do auxílio emergencial durante o período de três meses (abril a junho) no valor de seiscentos reais para todos aqueles e aquelas que se enquadram nos critérios de elegibilidade. O texto final foi aprovado por unanimidade pelo Senado e, no dia 30 de março, seguiu para sanção presidencial.

Criado pela lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentado pelo decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, o auxílio consistiu em uma medida excepcional de proteção social, adotada durante o período de enfrentamento à Covid-19. Os critérios cumulativos de elegibilidade para concessão do auxílio foram: 1) solicitante maior de dezoito anos de idade (salvo no caso de mães adolescentes); 2) que não tenha emprego formal ativo; 3) que não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família; 4) cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até três salários mínimos; 5) que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e 6) que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social e trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020a). O auxílio ficou limitado a dois membros da mesma família. Com o fim do prazo inicial de três meses, o auxí-

lio foi prorrogado até agosto no valor seiscentos reais e, de setembro a dezembro de 2020, no valor de trezentos reais.

A implementação do AE iniciou na primeira semana de abril, sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal e do Ministério da Cidadania. Para identificação e cadastramento dos potenciais beneficiários, foram mobilizados tanto o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico), quanto o cadastramento via uma plataforma digital criada exclusivamente para esse fim. A criação de um novo programa de transferência de renda com a magnitude do AE contou com a *expertise* do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal para a gestão do CadÚnico e do PBF. Nesse sentido, Cardoso (2020, p. 1054/1055) afirma que,

No caso do Auxílio Emergencial, a conformação do arranjo sofreu forte influência de relações preexistentes entre órgãos públicos, derivadas da participação destes em outras políticas públicas. Isso chama a atenção para o fato de que a criação de novos arranjos institucionais, sobretudo em situações nas quais se requerem respostas rápidas, não se faz do zero e é condicionada pelos arranjos já existentes e em operação no âmbito de outras políticas públicas.

O AE foi implementado em um contexto atípico e, dada a urgência, novos cadastramentos foram feitos de forma simplificada por meio de aplicativo. Para aqueles elegíveis ao AE e não inscritos no CadÚnico, o Governo Federal privilegiou uma estratégia de cadastramento online, o que gerou inúmeras dificuldades por parte de populações vulneráveis, sem acesso à internet e não familiarizadas com o acesso a computadores e *smartphones*. Segundo boletim da Rede de Pesquisa Solidária (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020), 7,4 milhões de pessoas elegíveis ao auxílio vivem em domicílios que não têm acesso à internet.

Em que pese a capilaridade da rede socioassistencial nos municípios, organizada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a estratégia de implementação do AE para aqueles não-inscritos no CadÚnico exclusivamente por meio digital trouxe uma série de dificuldades de implementação num contexto agravado por medidas de distanciamento social. Problemas operacionais, instabilidade da plataforma, dificuldades quanto à regularização de documentação pessoal, como o Cadastro de Pessoa Física

(CPF), e erros na avaliação das solicitações atrasaram a concessão do auxílio a uma parcela da população e contribuíram para a formação de filas junto às unidades da Caixa Econômica Federal, banco responsável pelo pagamento do auxílio. Segundo a Defensoria Pública da União, no mês de junho, cerca de 40 milhões de pessoas tiveram o auxílio negado por motivos diversos (DPU, 2020).

O número de elegíveis ao auxílio superou a expectativa inicial do governo e chegou a 43,9% dos domicílios brasileiros, totalizando mais de 65 milhões de beneficiários, segundo dados da PNAD Covid-19 em agosto de 2020 (IBGE, 2020). Os beneficiários do PBF foram contemplados automaticamente pelo AE. Os estados das regiões nordeste e norte concentraram, em média, os maiores percentuais de domicílios com recebimento do AE, respectivamente, 59,41% e 59,27%.

O desenho centralizado de implementação do AE não concebeu a articulação federativa por meio das estruturas da proteção social já existentes. Dos 5570 municípios, apenas 48 não possuem unidades de atendimento da Proteção Social Básica (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020). Como referido, no âmbito local, os equipamentos públicos são as portas de entrada aos serviços, programas e benefícios da assistência social, tais como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tendo em vista a dificuldade por parte dos mais vulneráveis no acesso à internet, sobretudo em regiões no norte e nordeste do país, a combinação de estratégias *online* e *offline* teria se mostrado mais efetiva no cadastramento da população elegível. Os problemas de implementação do AE demandam investigações futuras que problematizem o desenho da política, os critérios de focalização e o legado institucional para a gestão de programas anteriores, como o Cadastro Único e o Bolsa Família.

Ainda que, antes de ocupar a presidência, Jair Bolsonaro tenha manifestado diversas críticas aos programas de transferência de renda de governos anteriores, os ganhos políticos do AE parecem estar modificando as estratégias do presidente no que tange à reeleição. Com a criação do AE e a súbita elevação da aprovação do Governo Bolsonaro em regiões onde, até

o momento, o governo tinha o menor apoio (CNI/Ibope, 2020), se reacendeu o debate na mídia sobre o impacto dos programas de transferência de renda na avaliação dos governos. Tendo em vista que, nas pesquisas de opinião, a atuação do governo no combate à fome e à pobreza ocupa o segundo lugar nas áreas com maior aprovação (idem), dificilmente esse tema sairá de foco nos próximos meses. Todavia, a tensão com a equipe econômica quanto às fontes de financiamento e a ausência de diálogo com os atores da assistência social têm trazido incertezas e temores quanto à criação de um novo programa de transferência de renda, em substituição ao PBF, e seu possível impacto na fragilização do Sistema Único de Assistência Social (SOUZA; SANTOS, no prelo).

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS DURANTE E PÓS-PANDEMIA

Nesse contexto de agravamento das vulnerabilidades da população e de aumento da demanda por serviços socioassistenciais nos municípios, é preciso considerar as dificuldades impostas aos profissionais da assistência social que atuam na linha de frente. A atuação desses profissionais foi diretamente afetada e, rapidamente, as unidades de atendimento tiveram de adaptar a oferta dos serviços a fim de garantir tanto a segurança dos profissionais, quanto dos usuários. Todavia, os serviços foram afetados de forma distinta, pois, enquanto alguns permaneceram com atendimento presencial, como os centros de acolhida, outros passaram a realizar atividades de forma remota (FGV, 2020a).

O relatório elaborado pelo Núcleo de Estudos da Burocracia, da Fundação Getúlio Vargas (2020a), com base em um *survey* nacional aplicado com os profissionais da assistência social, identificou uma percepção generalizada de medo e despreparo entre os profissionais para lidar com a crise. Quanto à garantia de condições adequadas e seguras de trabalho, até o início de maio, período de realização da primeira fase da pesquisa, apenas 38,5% dos respondentes afirmaram ter recebido equipamentos de proteção individual (EPIs). Em parte, isso se explica pela escassez de recursos destina-

dos à assistência social e pela demora na coordenação de ações de enfrentamento por parte do Ministério da Cidadania, que só a partir do final do mês de abril editou portarias com orientações e recursos extraordinários para aumentar a capacidade de resposta do SUAS no atendimento às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da Covid-19³ (BRASIL, 2020b; 2020c).

Vale destacar que, quanto à percepção sobre a atuação dos diferentes níveis de governo, a segunda fase da pesquisa identificou aumento da credibilidade nas ações desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais no enfrentamento à pandemia e diminuição da percepção positiva quanto às ações do governo federal (FGV, 2020b). Na dificuldade de garantir uma atuação por parte do poder público mais presente nas periferias, as ações solidárias foram fundamentais para levar informação, alimentos e equipamentos de proteção individual (EPIs) às populações em maior vulnerabilidade, sobretudo aquelas em situação de rua.

Em que pese a excepcionalidade desse momento, a existência de capacidades institucionais locais contribui para agilizar o tempo de resposta e adequar os procedimentos de acordo com as necessidades do público-alvo e a estrutura instalada da assistência social. A disponibilidade de recursos, humanos e financeiros, nos municípios pode favorecer não só a aquisição de equipamentos de proteção individual, mas a adequação dos procedimentos e fluxos de trabalho de acordo com as especificidades da demanda dos territórios. A formação e o treinamento dos profissionais para lidar com a crise em articulação com profissionais de outras áreas de políticas públicas, como saúde e educação, pode gerar um aprendizado nesse sentido.

Ademais, é preciso reconhecer que, apesar dos avanços das últimas décadas em termos da padronização dos serviços e da garantia de parâmetros mínimos de implementação local, há profundas desigualdades na

³ As portarias do Ministério da Cidadania nº 369, de 29 de abril de 2020, e nº 378, de 7 de maio de 2020, dispõem sobre recursos extraordinários do financiamento federal para desenvolvimento de ações de enfrentamento à Covid-19 (BRASIL, 2020b; 2020c).

implementação da assistência social nos níveis subnacionais (PALOTTI; COSTA, 2011; ARAUJO ET AL, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2019; BICHIR; SIMONI JÚNIOR; PEREIRA, 2020). Num contexto pós-pandemia, no qual a demanda pela proteção social tende a aumentar, torna-se crucial ampliar a oferta e garantir a qualidade dos serviços a fim de reduzir tais desigualdades e minimizar os efeitos sociais e econômicos da crise sanitária entre os mais pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo reforçou o argumento de que o enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da crise sanitária perpassa o fortalecimento das capacidades estatais e a consolidação dos sistemas de proteção social. Nesse sentido, para compreender a atuação do governo brasileiro no enfrentamento à pandemia da Covid-19, é necessário um olhar atento às mudanças em curso no âmbito da proteção social, considerando a articulação de forças políticas conservadoras e o aprofundamento da agenda neoliberal pela adoção de um novo regime fiscal nos últimos anos. Os dados apresentados indicam que os avanços das três últimas décadas rumo à consolidação da assistência social como um dever do Estado e direito do cidadão têm sido ameaçados pela redução do orçamento na área e pelo retorno de antigas práticas que apelam à filantropia e ao voluntariado.

No contexto da pandemia, a criação do auxílio emergencial foi uma importante medida para atenuar os efeitos da crise. Ao trazer novas questões ao debate, o AE tem sido alvo de disputas políticas. Entre os setores progressistas, avança a discussão sobre a criação de uma renda básica universal no pós-pandemia, sem condicionalidades, que atenuar os efeitos das desigualdades e promova garantias mínimas de bem-estar à população. Já entre os apoiadores do Governo Jair Bolsonaro, a avaliação positiva dos efeitos do AE na popularidade e apoio ao presidente levou à discussão por parte da equipe de governo de um novo programa de transferência de renda, em substituição ao PBF, até então denominado Renda Brasil. Ambas propostas esbarram na questão do financiamento e no teto de gastos, sendo incer-

tos os cenários futuros. Todavia, a pandemia trouxe à luz o fato de que grande parcela da população brasileira tem uma inserção precária no mercado de trabalho, está exposta a riscos sociais diversos e é potencial usuária da política de assistência social. Resta observar se os governantes aproveitarão os aprendizados da crise para dar maior robustez ao sistema de proteção social brasileiro ou se apostarão em ações pontuais e com forte apelo eleitoral.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. R. et al. Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: Um Estudo à Luz do IGD-M. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 773-806, 2018.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 35, n. 102, 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov 2018, seção 1.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 out 2019, Seção 1 - Edição Extra - A.

BRASIL. Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019. Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1 - Edição Extra – A, 9 julho 2019.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei

nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 abr 2020a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. Portaria MC nº 369, de 29 de abril de 2020. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal ou Federal, inclusive a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 abr 2020b, Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. Portaria nº 378, de 7 de maio de 2020. Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 mai 2020c, edição 87, Seção 1, p. 113. CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Manifestação do CNAS - PLOA 2021. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>>. Acesso em: 20 out 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portal da Transparência. Comparativo de benefícios por localidade. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em: 02 out 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). Esclarecimento sobre a atuação da DPU no auxílio emergencial. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/57617-nota-de-esclarecimento-sobre-a-atuacao-da-dpu-no-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 19 out 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Núcleo de Estudos da Burocracia. Nota técnica - A pandemia de Covid-19 e os profissionais da assistência social no Brasil (1ª fase - jun/2020). Disponível em: <https://neburocracia.wordpress.com/publicacoes/>. Acesso em: 14 out 2020a.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Núcleo de Estudos da Burocracia. Nota técnica - A pandemia de Covid-19 e os profissionais da assistência social no Brasil (2ª fase - ago/2020). Disponível em: <https://neburocracia.wordpress.com/publicacoes/>. Acesso em: 14 out 2020b.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 37-53, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: PNAD Covid-19 (mês de referência agosto/2020). Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Acesso em: 02 out 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 26, Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9. Acesso em: 23 out 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**: Nota Técnica de Monitoramento (2019). Brasília, 2019, 53 p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Nota_Tecnica_Caderno_SUAS_2019.pdf. Acesso em: 15 out 2020.

PALOTTI, P. L. de M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011.

PESQUISA CNI/IBOPE. Avaliação do governo (setembro 2020). Brasília: CNI, 2020. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>. Acesso em: 05 out 2020.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. Boletim n. 5 - Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf>. Acesso em: 05 out 2020.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI). Vis Data - Programa Bolsa Família: benefícios. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=137>. Acesso em: 21 out 2020.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 401-432, 2019.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017.

SOUZA, B. M.; SANTOS, P. R. dos. Proteção social e aprovação do governo: reflexões sobre o Auxílio Emergencial na crise da COVID-19 no Brasil. In: SILVA,

João Victor Souza da (Org). **COVID-19: Aspectos Socioeconômicos da Crise**. Bauru: Gradus Editora, 2020.

TAVARES, A. B.; SILVEIRA, F.; PAES-SOUSA, R. Proteção Social e COVID 19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **Revista NAU Social**, Salvador, v.11, n.20, p. 111-129, 2020.

CAPÍTULO 2

FERRAMENTAS VIRTUAIS DE APRENDIZAGEM NUM CONTEXTO DE PANDEMIA: OS DESAFIOS DE SUA APLICAÇÃO NOS CURSOS PRESENCIAIS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ (UESPI)

Roberto Alvares Rocha

Catarine Elaine de Souza Amaral Guimarães

INTRODUÇÃO

A partir de março de 2020, a maioria das universidades do mundo tiveram de suspender suas aulas em formato presencial devido a pandemia mundial do COVID-19, levando a uma ressignificação das práticas educacionais quando as aulas passaram a ser realizadas em plataformas digitais.

Esse movimento trouxe inúmeros desafios aos gestores, docentes e discentes, a fim de adaptar-se às novas exigências impostas pela situação pandêmica. Entretanto, tal situação também favoreceu a ampliação do debate acerca das ferramentas tecnológicas aplicadas à educação. Para Constantinou (2020), o ensino remoto tem como principais desafios, por parte dos alunos, uma diversidade de problemas, desde aspectos emocionais a estruturais, como espaço físico para estudar e, principalmente, acesso à internet. Por parte dos docentes, além da insegurança em relação à tecnologia, sendo necessária maiores formações, a questão didático-pedagógica, ou seja, como adaptar conteúdos, avaliações sem prejudicar o processo de aprendizagem e a qualidade do ensino.

Todavia, o uso das ferramentas virtuais nos cursos presenciais da educação superior tem provocado reações distintas: por um lado, resistências daqueles profissionais habituados ao formato de ensino tradicional restrito à sala de aula, por outro, aceitação daqueles que incorporaram em suas atividades acadêmicas as ferramentas tecnológicas de aprendizagem da modalidade a distância. Para os seus defensores, o professor precisa estar atento e atualizado em relação aos novos contextos de mudanças, acrescentando, ainda, que a forma de ensino e aprendizagem mediada pelas TICs

traz para o espaço formativo recursos tecnológicos (computadores e as ligações em rede) que funcionam como importantes canais na relação entre professor e aluno. Mas será que o professor do ensino presencial tem concebido o uso das TICs como importantes ferramentas didático-pedagógicas no contexto educacional? Como as duas modalidades de ensino podem ser complementares, ou seja, compartilhando dos mesmos ambientes virtuais de aprendizagem?

Tais indagações sinalizaram a necessidade de se desenvolver um estudo acerca do uso das novas tecnologias digitais nos espaços de formação acadêmica do ensino presencial. Assim, desenvolveu-se uma pesquisa cujo objetivo principal foi analisar a percepção dos professores dos cursos presenciais da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) sobre as ferramentas de mediação tecnológica no processo de ensino e aprendizagem. Neste estudo, utilizou-se dos dados da pesquisa online realizada pela UESPI junto à comunidade acadêmica, divulgada no site oficial desta IES⁴.

Este estudo traz como pressuposto que o uso das novas tecnologias da informação e comunicação já se encontra consolidado na educação a distância, porém, há resistências e dificuldades quando se coloca a possibilidade de utilizá-las nos cursos presenciais das instituições de ensino superior do país, principalmente num contexto de pandemia que se vive atualmente, onde se impôs o isolamento social. Tal fenômeno obrigou o afastamento de alunos e professores do ambiente da sala de aula, exigindo-se que os mesmos recorressem ao uso das plataformas digitais para não interromper o processo de ensino e aprendizagem.

Inclusive, visando regulamentar as atividades acadêmicas das instituições de ensino superior (IES), o Ministério da Educação (MEC) publicou a Portaria nº 544 (16/06/2020) que autoriza a utilização de meios e tecnologias digitais para a substituição temporária das aulas presenciais, enquanto perdurar a situação de pandemia da COVID-19. Daí, a relevância deste estudo como forma de analisar a concepção dos atores envolvidos no contexto

⁴ <https://www.uespi.br/site/?p=131990>

educacional universitário sobre as possibilidades de uso das ferramentas virtuais no ensino presencial.

TRAJETÓRIAS DO PERCURSO METODOLÓGICO

Por tratar-se de um processo investigativo que se efetivou em meio a um cenário epidêmico, buscando identificar a percepção dos docentes e discentes sobre o uso das ferramentas de mediação tecnológica da educação online no ensino presencial, não foi possível a realização de atividades de campo em interação direta com os sujeitos. Neste sentido, este estudo pautou-se numa pesquisa bibliográfica, apoiando-se em estudos já sistematizados no Brasil sobre a temática em questão, bem como a utilização e análise dos dados obtidos na consulta online realizada no período de 23 a 26 de abril de 2020 pela UESPI junto à comunidade acadêmica, publicizada no site oficial desta instituição de ensino.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos, o que demonstra que fazer pesquisa exige um certo grau de racionalidade e habilidade acadêmica. Daí a necessidade da utilização de fontes de informações diversificadas, tais como: o aporte teórico, documentos institucionais e os depoimentos dos sujeitos.

Assim, em consonância com o pensamento de Gil (2002), utilizou-se a pesquisa bibliográfica para referenciar estudiosos que discutem com propriedade a temática aqui investigada. Sobre essa modalidade, Fonseca traz a seguinte conceituação:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. [...]. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p.32)

Trata-se, ainda, de uma pesquisa qualitativa, considerada uma forma de abordagem que possibilita uma melhor compreensão do objeto em estudo, já que suas relações e interrelações, em sua dinâmica e desenvolvimento, permitem percebê-lo como uma particularidade no contexto acadêmico. Para Minayo (1994), a pesquisa qualitativa não se reduz a um conjunto de dados isolados da realidade, pois através dela o pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos revelando os significados atribuídos pelo objeto pesquisado.

A técnica utilizada na consulta online foi o questionário, com questões abertas e fechadas, proporcionando objetividade nas respostas expressas pelo sujeito pesquisado. Adotou-se a técnica do questionário por criar uma relação de interação direta entre o pesquisador e o sujeito pesquisado, bem como facilitar na captação das informações e na fase de organização e análise dos dados.

Os sujeitos pesquisados foram professores efetivos/temporários e alunos dos cursos presenciais da UESPI, compreendendo um total de 5.430 respostas, sendo 468 docentes, 137 técnicos e 4.825 alunos dos diversos *campi* e cursos de graduação da instituição (licenciatura e bacharelado). Os mesmos responderam espontaneamente, por meio de um questionário aplicado de forma online, onde puderam expressar a sua concepção sobre a possibilidade de uso das ferramentas virtuais.

AS FERRAMENTAS VIRTUAIS NO CONTEXTO DO ENSINO SUPERIOR

O século XXI tem sido marcado profundamente por grandes mudanças ocorridas no processo de formação educacional desenvolvido no ambiente escolar, geradas pelo uso expressivo das novas Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs, como as plataformas virtuais de aprendizagem, que se configuram como ferramentas de mediação tecnológica na produção do conhecimento, nos mais diversos campos dos saberes acadê-

micos, provocando, assim, rupturas no modelo tradicional de ensino limitado ao espaço presencial da sala de aula.

Estudos apontam que as novas ferramentas tecnológicas têm contribuído para a expansão da educação superior no Brasil e no mundo, oportunizando aos estudantes o acesso a um curso de graduação nas universidades, provocando mudanças paradigmáticas, gerando transformações na educação e na sociedade. Prova disso tem sido o crescente uso das ferramentas virtuais de aprendizagem na Educação a Distância no contexto brasileiro, permitindo a comunicação e interação entre os atores envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Mas, como incorporar o uso de tais ferramentas na educação presencial?

Para estudiosos do processo educacional, como Moran (2003), o uso das ferramentas virtuais não é uma exclusividade da Educação a Distância, que anteriormente era vista como algo totalmente desvinculado da educação presencial. Como bem destaca o autor,

A educação online também está começando a trazer contribuições significativas para a educação presencial. Algumas universidades integram aulas presenciais com aulas e atividades virtuais, flexibilizando tempos e espaços e ampliando os espaços de ensino-aprendizagem, até agora praticamente confinados à sala de aula. (MORAN, 2003, p.40)

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o uso das novas tecnologias amplia as possibilidades de comunicação e informação entre os sujeitos, "linkados" através da internet, fazendo com que se repense as práticas educacionais do modelo de ensino restrito ao espaço da sala de aula. Aliás, para os defensores da educação online, as duas modalidades de ensino (distância e presencial) podem ser desenvolvidas no formato híbrido (BACICH; TANZI NETO; TREVISANI, 2015), aproveitando o que de melhor cada uma oferece através de metodologias ativas. Para alguns estudiosos da área, como Moran (2003, p.40), "estamos caminhando para uma aproximação sem precedentes entre os cursos presenciais e os cursos à distância [...]. Teremos inúmeras possibilidades de aprendizagem que combinarão o melhor do presencial (quando possível) com as facilidades do virtual".

Neste sentido, como forma de regulamentar o uso das ferramentas tecnológicas nos cursos presenciais das universidades brasileiras, o Ministério da Educação – MEC editou a Portaria Nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, estabelecendo que as instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, a oferta de carga horária na modalidade de EaD até o limite de 40% da carga horária total do curso (BRASIL, 2019).

A internet se firmou no atual contexto como uma importante ferramenta tecnológica facilitadora da comunicação no âmbito da comunidade escolar, possibilitando o uso de recursos tecnológicos diversificados na produção do conhecimento. Apresenta um conjunto de meios que podem ser utilizados também como forma de aprendizagem, como, por exemplo, as ferramentas de comunicação assíncronas e síncronas. As ferramentas síncronas são caracterizadas como: chat, videoconferência e audioconferência que possibilitam as discussões em tempo real e funcionam como ambientes virtuais. Já as assíncronas são os e-mails, fóruns, listas de discussão e quadros de avisos, não acontecem em tempo real, mas possibilitam uma boa forma de comunicação (CASTILHO, 2011).

Em face a esta realidade, as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), através das plataformas digitais, emergem fortemente como uma possibilidade de se modificar o formato tradicional da produção do conhecimento, centrado na sala de aula como um espaço exclusivo da relação professor-aluno, baseada na metodologia expositiva dos conteúdos. Mas, até que ponto o professor tem se despertado para o uso dessas novas ferramentas tecnológicas de forma proativa? As TICs podem realmente tornar as aulas presenciais mais atrativas e acessíveis aos alunos?

Estudiosos que analisam o uso das TICs no ensino superior compreendem que a sua adoção em disciplinas de cursos de graduação presencial objetiva estimular a utilização de diversas ferramentas tecnológicas por meio de Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs), webconferências, além de pesquisa de materiais disponíveis para utilização e desenvolvimento de re-

cursos didáticos, a fim de que haja uma inserção de novas metodologias pedagógicas no processo educacional.

Ponte (2005) destaca ser imprescindível desencadear um processo de formação do professor, para que o mesmo seja capaz de integrar as TICs no exercício de sua prática docente, articulando o seu uso com o de outros meios didáticos disponíveis. Para o autor,

Além de serem capazes de planejar, realizar e avaliar atividades de ensino-aprendizagem tirando partido das TIC, os professores devem ser capazes de situar estas tecnologias num novo paradigma do conhecimento e da aprendizagem, tendo em atenção as suas implicações para o currículo. Ou seja, não basta ser capaz de integrar pontualmente as TIC na prática pedagógica — é necessário ter uma visão global do papel que estas tecnologias podem desempenhar em todo o processo educativo e da respectiva de fundamentação pedagógica. (PONTE, 2005, p. 3-4).

Em sua concepção, Ponte defende que o docente seja capacitado no uso adequado das TICs nas diversas modalidades educativas (presencial, semipresencial e a distância), priorizando áreas como: manejo dos diferentes multimeios; aplicação de desenhos instrucionais; metodologia de EAD; e utilização de materiais didáticos apropriados.

Corroborando com essa perspectiva, Mercado (2002) pontua que a formação dos professores requer novas exigências que devem preparar para um ensino que contemple a nova realidade social, embasada na construção do conhecimento, com implicação da inserção das TICs através de um ensino reflexivo e cooperativo. Aliás, para ele, as TICs permitem que o ensino ultrapasse os limites do livro, pois temos informação sobre qualquer assunto disponível na internet, assim, a função do professor se modifica, uma vez que ele precisa estar habilitado adequadamente para ser capaz de auxiliar os discentes na produção do saber.

Neste ponto, Assis (2002) argumenta que o formato tradicional das aulas não satisfaz mais aos alunos, principalmente quando comparado com os recursos que eles têm acesso. As metodologias utilizadas em EAD parecem ser capazes de atender aos anseios desses alunos, através de estratégias dinâmicas que conferem autonomia, interação e colaboração. Para o autor,

essas metodologias “funcionam como forma de aproximar a linguagem dos educadores (que usam as tecnologias) da linguagem dos alunos (que cresceram com as tecnologias), convergindo para a chamada Sabedoria Digital⁵” (ASSIS, 2012, p.9).

Tal perspectiva apresenta uma alteração substancial no paradigma educacional ao retirar o professor da condição de protagonista do conhecimento e o aluno de mero receptor; ou seja, ambos passam a interagir no processo de construção do conhecimento, tornando a sala de aula um espaço colaborativo de aprendizagem. Dessa forma, o professor assume o papel de mediador e incentivador da pesquisa acadêmica e de construção do conhecimento. Assim, “a visão do professor enquanto propagador do conhecimento passa a ocupar lugar no mesmo patamar de incentivador da aprendizagem, motivando e auxiliando não só no uso das tecnologias, mas também, nas técnicas de pesquisa” (POCINHO; GASPAR, 2012, p.8).

O ENSINO REMOTO: DO IMPROVISO AO PLANEJAMENTO

O sistema educacional brasileiro tem passado por mudanças significativas nas últimas décadas deste século, com a inserção das novas ferramentas de mediação tecnológicas que vêm produzindo alterações no *modus operandi* do processo de ensino e aprendizagem, e de forma sem precedentes no atual contexto de pandemia da COVID-19 que afetou profundamente a educação no cenário global e nacional.

Em virtude do atual cenário de pandemia, muitas instituições de ensino superior adotaram as aulas em formato online com o intuito de não prejudicarem o calendário letivo, entretanto, muitos foram os desafios encontrados, especialmente no aspecto social e econômico – dada a realidade de desigualdade tecnológica existente no país. Em 17 de março de 2020, através da portaria nº 343/2020, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) permitiu a

⁵ Sabedoria Digital é uma expressão utilizada no campo do conhecimento tecnológico que possui um duplo significado: refere-se tanto à sabedoria decorrente do uso da tecnologia digital para acessar um poder cognitivo além da nossa capacidade inata como à sabedoria no uso da tecnologia para melhorar nossas capacidades (ASSIS, 2012).

substituição das aulas presenciais, por aulas virtuais com utilização das tecnologias de informação e comunicação. Esta situação colocou em questão a formação dos professores e sua qualificação em relação ao ensino com uso de ferramentas tecnológicas, levantando debates sobre a qualidade da aprendizagem diante de contextos diversos vivenciados pelos alunos.

É inegável que na atualidade as novas ferramentas tecnológicas têm produzido uma mudança profunda na maneira como os indivíduos se relacionam e interagem na sociedade e nos ambientes educacionais, provocando alterações na qualidade da aprendizagem, no potencial de transformar a natureza da educação em relação à quantidade e à qualidade do conhecimento, bem como quanto ao local e ao modo como se constrói o processo de aprendizagem. Contudo, cabe aqui indagar até que ponto os professores estão incorporando ou resistindo à ideia do uso das TICs no ensino presencial? Será que os docentes dos cursos de graduação da UESPI estão assimilando a importância do uso das TICs no cenário atual?

Importante frisar que tais questionamentos nos motivaram a desenvolver um estudo analítico para compreender a percepção dos professores e discentes dos cursos de graduação do ensino presencial da UESPI sobre a possibilidade de uso ou não das ferramentas tecnológicas, através dos ambientes virtuais de aprendizagem, principalmente no momento em que as atividades acadêmicas desta IES encontram-se suspensas, considerando-se aquelas que acontecem exclusivamente no espaço físico da sala de aula.

Tobgyal (2020) considera importante diferenciarmos aulas remotas de educação a Distância, enquanto nas aulas remotas tratou-se de uma tentativa de reprodução da aula presencial transmitindo-a virtualmente, a educação a distância há anos vem consolidando-se com uma modalidade bem planejada, regulamentada e com muitas estratégias didáticas e pedagógicas para o ensino e a aprendizagem. Deve-se ter clara esta diferença, mas atentar que a tecnologia por si só não melhora a educação, antes, deve ser vista como uma ferramenta a favor da educação, portanto, o aspecto pedagógico de planejamento e avaliação deve estar articulado com o uso de ferramentas virtuais de aprendizagem.

Com o ensino híbrido, algumas tendências emergentes ganham destaque pós-pandemia, tal como as perspectivas de uma sala de aula colaborativa, pensamento computacional e utilização de tecnologias. Tais perspectivas moldam um ensino aonde o aluno tem um papel de co-criador de sua aprendizagem e o professor além de mediador do conhecimento, passa a atuar como curador – selecionando os recursos, conteúdos, plataformas e mídias digitais que considera importante no desenvolvimento de seus alunos.

De acordo com Kuklinski e Cobo (2020), muitas universidades em seu primeiro momento improvisaram e se adaptaram de forma ineficiente, apenas replicando nas aulas virtuais os formatos de ensino da sala de aula presencial, sem compreender que o ensino não pode ser feito sem planejamento pedagógico. Nesse sentido, os autores traçaram um desenho dos cenários e estratégias da docência remota nas universidades ibero-americanas, identificando quatro cenários:

Quadro 1- Cenários da docência remota

Cenário 1	Remoto urgente não adaptado	Referente às primeiras decisões tomadas em relação a continuidade das aulas em formato remoto, cujas estratégias de ensino e metodologias utilizadas seriam as mesmas das aulas virtuais, não exigindo grandes conhecimentos dos docentes quanto à utilização das TICs.
Cenário 2	Remoto urgente adaptado	Os docentes passam a selecionar materiais disponíveis na internet, desenvolvem trabalhos em equipes e passa a intercalar momentos síncronos e assíncronos. Há menos improvisado que no cenário anterior, entretanto, ainda sob os moldes tradicionais de aulas presenciais.
Cenário 3	Remoto aspiracional	Os docentes buscam outros formatos de metodologias ativas de ensino, colaboram com outros docentes criando uma rede de apoio, produzem núcleos de pesquisa e estudos juntos, planejam e produzem seu próprio conteúdo. Transformam suas aulas em aulas colaborativas, onde o aluno trabalha em equipes, intercala momentos síncronos e assíncro-

		nos e faz uso de recursos digitais, plataformas de aprendizagem.
Cenário 4	Híbrido aspiracional	Refere-se ao regresso pós-pandemia ao ensino presencial, tendo aprendido a valorizar o que as ferramentas digitais têm a contribuir no processo de ensino e aprendizagem e aproximando-se do formato híbrido de ensino, mesclando momentos virtuais e presenciais de maneira permanente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Podemos perceber um processo que envolve constantes estudos e formações de professores para que se chegue ao ensino híbrido. Para Kulkinski e Cobo (2020), este período de ensino remoto favorece a superação do binômio existente entre o ensino presencial e virtual, onde é possível romper com o estigma de que a educação a distância não possui a qualidade da educação presencial. Entretanto, vale mencionar e refletir sobre os desafios referentes à realidade da Universidade Estadual do Piauí, como veremos adiante.

AS FERRAMENTAS VIRTUAIS DE APRENDIZAGEM NOS CURSOS PRESENCIAIS DA UESPI: É POSSÍVEL?

Motivada sobre a possibilidade de adotar as aulas remotas por meio do uso das ferramentas virtuais nos seus cursos presenciais, a UESPI buscou identificar a realidade tecnológica dos docentes e discentes, através de uma consulta online, como objetivo de "conhecer melhor a situação da comunidade acadêmica no que diz respeito ao acesso e qualidade da internet, estrutura para o trabalho/aulas remotas e segurança para a possibilidade de retorno das atividades acadêmicas" (UESPI, 2020). A consulta foi aplicada aos três segmentos que compõem esta IES (discentes, docentes e técnicos), e apontou subsídios quanto à viabilidade ou da utilização das tecnologias remotas no processo de ensino e aprendizagem, devido a impossibilidade de retomada das aulas presenciais num contexto de pandemia.

Como este estudo traz com particularidade identificar a percepção dos docentes e discentes da UESPI quanto à possibilidade de uso das ferramentas digitais/virtuais nos cursos de graduação na modalidade presencial, considerou-se para análise apenas os dados obtidos junto a esses dois segmentos desta IES, excluindo-se, portanto, os dados obtidos junto aos técnicos. Assim, buscou-se evidenciar os resultados desta pesquisa online em forma de gráficos,, de acordo com a sequência de perguntas aplicadas no questionário.

a) docentes

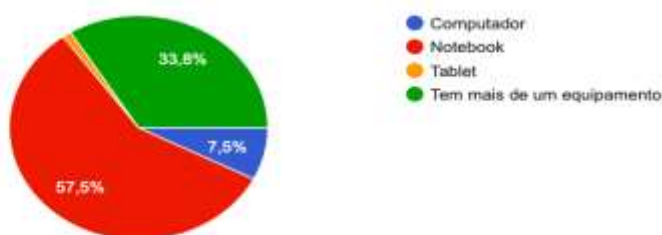
Começando pelos docentes, o resultado da sondagem publicada no site da instituição revelou que um total de 468 responderam ao questionário aplicado, o que representa aproximadamente 42% do quadro atual. Obteve-se a participação de docentes de todos os *campi* e cursos da UESPI, abrangendo as mais diversas áreas de formação acadêmica (Humanas, Letras, Educação, Exatas, Saúde, etc.), compreendendo assim um total de 87,4% efetivos e 12,6% substitutos.

Importante destacar que a sondagem realizada apontou que cerca de 35,9% dos docentes fazem parte do grupo de risco do novo coronavírus, enquanto 64,1% não fazem. Quanto ao acesso à internet, um número bastante expressivo colocou que dispõe de internet em casa (98,7%), com acesso via cabo (77,8%), sendo que o notebook (57,5%) é o equipamento tecnológico mais utilizado pelos docentes da UESPI.

Gráfico 1 – Quanto ao equipamento de acesso à internet

12. Através de qual equipamento teria acesso a internet?

464 respostas



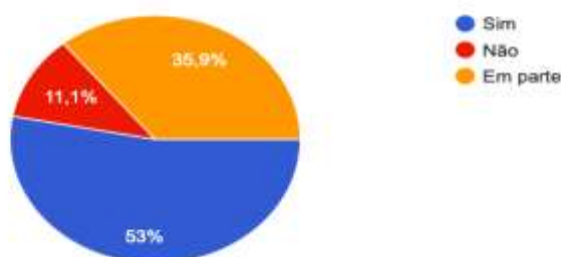
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Em relação às condições favoráveis para disponibilizar aulas online, fazendo uso de textos, imagens, vídeos, slides e outros recursos, cerca de 53% dos docentes afirmaram que podem disponibilizar, enquanto que 35,9% responderam que “em parte” e 11,1% não dispõem de tal condição.

Gráfico 2 – Condições de fazer e disponibilizar aulas online

13. Tem condições de fazer e disponibilizar aulas online utilizando recursos como arquivos de textos/imagens/vídeos/slides e outros produtos?

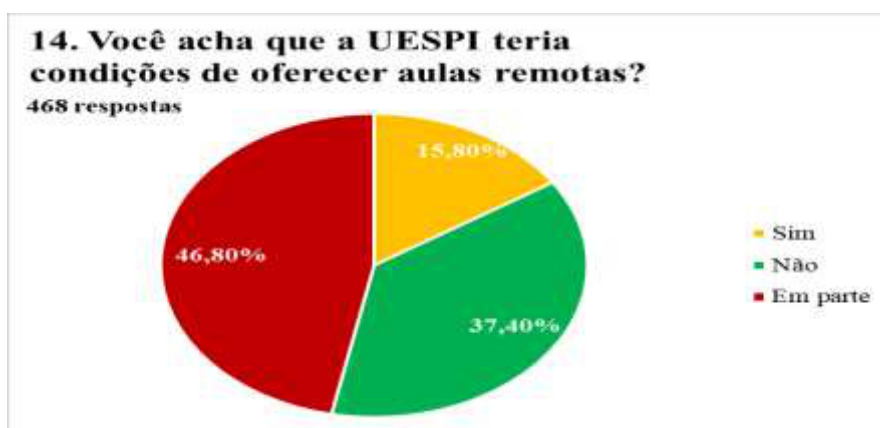
468 respostas



Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Indagados se a universidade tem condições de ofertar aulas remotas, obteve-se o seguinte resultado nesse tema: 15,8% afirmaram que sim, 46,8% “em parte” e 37,4% acreditam que não tem.

Gráfico 3 – Quanto às condições da UESPI de oferecer aulas remotas



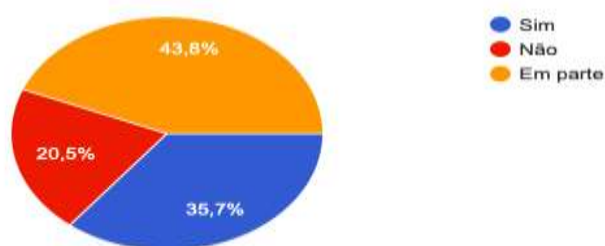
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Também se questionou acerca da possibilidade do professor utilizar as metodologias baseadas pelas tecnologias de ensino remoto, 35,7% responderam que sim, 43,8% disseram que “em parte” e 20,5% acreditam que não.

Gráfico 4 – Condições de trabalhar com as tecnologias de ensino remoto

15. Na sua opinião, você teria condições de trabalhar com uma metodologia baseada, essencialmente, pelas tecnologias de ensino remoto?

468 respostas



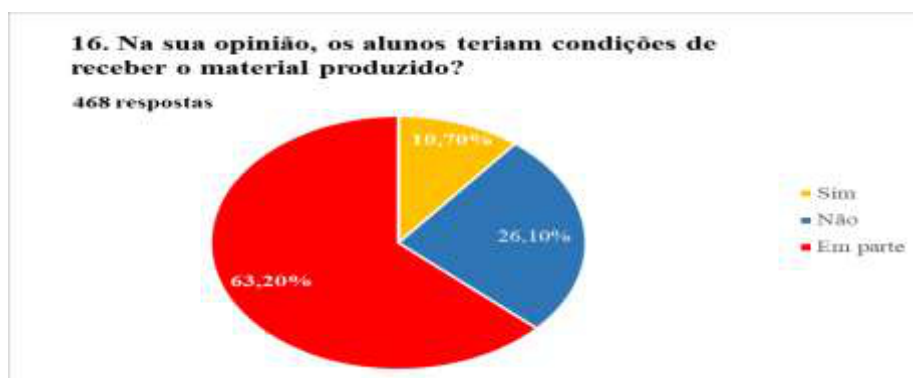
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Outro dado importante é que 54,7% dos docentes acreditam que a UESPI não deve adotar aulas remotas e que 63,2% dos alunos teriam “em parte” condições de receber todo o material online. Ainda neste quesito, 26,1% apontaram que não teriam e somente 10,7% consideram que os discentes têm condições de receber o material das aulas, tais como: texto, vídeo e imagens.

Gráfico 5 – Condições dos alunos de receber o material produzido pelos docentes

16. Na sua opinião, os alunos teriam condições de receber o material produzido?

468 respostas



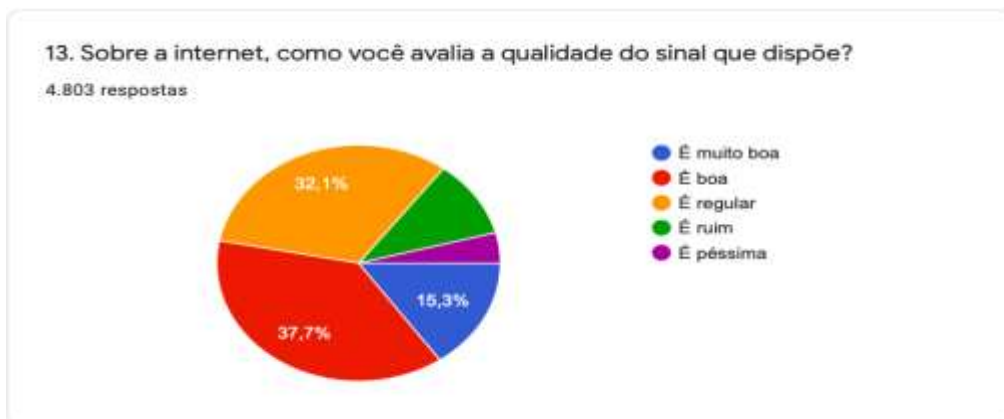
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

b) discentes

A sondagem online realizada junto aos discentes alcançou a participação de alunos de todos os *campi* e cursos da UESPI. Uma maioria expressiva responderam que moram com os pais (76,8%), sendo que algum membro da família faz parte do grupo de risco (68,6%). Associado a essa questão, a enquete mostrou que 75,8% dos alunos têm acesso a um computador na própria casa, contudo, 24,2% não possuem tal equipamento e teriam que sair de casa em busca de um computador para seus estudos.

Com relação ao acesso à internet, 93% dos discentes responderam que possuem conexão via cabo (75%). Porém, um dado preocupante é que 1.862 dos alunos não possuem internet em casa, o que dificultaria o acesso às aulas remotas. Quanto ao nível de qualidade da internet, 32,1% consideram regular, enquanto que 37,7% avaliam como boa, os demais responderam entre muito boa, ruim e péssima.

Gráfico 6 – Qualidade do sinal de internet acessada pelo aluno



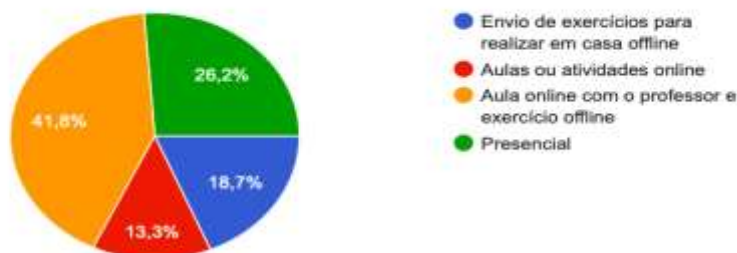
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Questionados sobre o tipo de equipamento que utilizam para acessar a internet, 92,7% dos alunos responderam que fazem pelo aparelho celular. Quanto ao retorno das atividades acadêmicas, a sondagem revelou que 41,8% expressaram que deveria ser aulas online com exercícios offline, 26,2% presencial, 18,7% com envio de exercícios para fazer em casa e, por fim, apenas 13,3% preferem aulas/atividades online.

Gráfico 7 – Meio mais adequado se houvesse retorno das atividades letivas

19. Na sua opinião, se a universidade fosse retomar as atividades letivas após 1 de maio, qual seria o meio mais adequado para as suas condições?

4.825 respostas



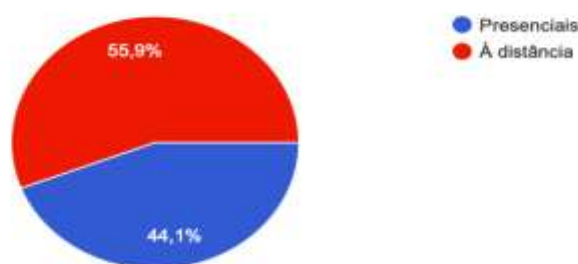
Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Por último, quanto ao retorno das aulas na UESPI, 55,9% dos discentes apontaram que deveria ser a distância e 44,1% presencial. Já em relação ao acesso à biografia necessária para os seus estudos, 60,1% afirmaram ter acesso a livros e outros materiais, enquanto 39,9% responderam que não possuem esse acesso.

Gráfico 8 – Quanto à retomada das aulas na UESPI

24. Na sua opinião, como as aulas da UESPI devem ser retomadas?

4.825 respostas



Fonte: Pesquisa Online UESPI (2020)

Os dados da sondagem online evidenciam a existência de alguns desafios para a retomada das aulas na UESPI, seja no formato remoto, presencial ou híbrido, tais como: falta de equipamentos com acesso a internet de qualidade por parte dos discentes; necessidade de preparação dos docentes para utilizar as ferramentas tecnológicas de forma proativa; adoção de

plataformas digitais que permitem uma boa conectividade durante as aulas online; além de um planejamento para retomada segura das aulas presenciais, com um espaço físico que atenda os requisitos estabelecidos pelos protocolos dos órgãos de saúde.

É notório que a realidade atual, caracterizada por um avanço significativo no campo das inovações tecnológicas, têm exigido que os processos educacionais também sejam inovadores, o que demanda dos sujeitos participantes (docentes e discentes) um processo de formação continuada, exigindo dos mesmos novas atualizações. Para Mazzioni (2013, p. 96):

No processo de ensino-aprendizagem, vários são os fatores que interferem nos resultados esperados: as condições estruturais da instituição de ensino, as condições de trabalho dos docentes, as condições sociais dos alunos, os recursos disponíveis. Outro fator é o de que as estratégias de ensino utilizadas pelos docentes devem ser capazes de sensibilizar (motivar) e de envolver os alunos ao ofício do aprendizado, deixando claro o papel que lhe cabe.

Aliás, esse ponto também é destaque em Feldkercher (2011), ao frisar que conhecer as tecnologias, identificar possibilidades e limites do seu uso, bem como desenvolver novas metodologias no processo de ensino e aprendizagem fazem parte das funções exigidas atualmente ao professor.

Pode-se inferir desses dados que muitos docentes ainda possuem dúvidas de como utilizar pedagogicamente as ferramentas virtuais, daí a necessidade de se oferecer um processo de capacitação para os docentes desta IES, para que os mesmos se sintam qualificados e seguros para o manejo das plataformas digitais nas atividades acadêmicas.

Sem falar que no campo das tecnologias digitais, as mudanças acontecem num ritmo acelerado, daí ser importante o desenvolvimento de um processo de formação continuada, para que os professores estejam habilitados para lidar com as constantes descobertas e tendências educacionais da atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que as transformações no contexto educacional não acontecem sem mudanças de paradigmas, tendo em vista que os atores nele envolvidos nem sempre estão abertos a incorporar novas habilidades ou inovações, principalmente quando requer mudanças metodológicas no processo de ensino e aprendizagem.

Deve-se considerar que tão somente disponibilizar tecnologias educacionais para os professores não significa que os mesmos passarão usá-las de imediato, sem antes conceber a necessidade de aprimorar suas ações pedagógicas. Neste caso, é imprescindível a formação/capacitação docente para o uso das TICs, compreendendo-as como ferramentas que irão ampliar o acesso ao conhecimento.

É imprescindível saber que a tecnologia não deve ser vista como um fim em si mesma, para isso é preciso compreendê-la numa visão de criticidade, utilizando-as de forma proativa, buscando incorporar os benefícios que as ferramentas tecnológicas podem proporcionar no processo de ensino e aprendizagem.

Dessa forma, é importante que o docente pesquise e entenda as principais demandas dos seus discentes, para assim aproveitar os benefícios que as tecnologias oferecem para ambos. Daí ser necessário também identificar quais tipos de aparelhos tecnológicos os alunos usam com mais frequência no seu cotidiano. Assim, com este diagnóstico, é possível compreender e dimensionar o planejamento das atividades acadêmicas que serão desenvolvidas no processo de formação acadêmica.

Espera-se, portanto, que este estudo tenha contribuído para apontar novos olhares sobre o uso das novas tecnologias, como estratégias de aprimoramento dos processos educacionais na atualidade, principalmente neste contexto de pandemia que a população mundial e brasileira está enfrentando.

REFERÊNCIAS

ASSIS, P. S. et al. **Fomento ao Uso das TICs nos Cursos de Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**: uma experiência em desenvolvimento. São Paulo: UFSCar, 2012.

BACICH, L. TANZI NETO, A. TREVISANI, F. M. **Ensino híbrido**: personalização e tecnologia na educação. Porto Alegre: Penso, 2015.

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 5ª ed. Campinas, São Paulo: autores associados, 2009 (Coleção Educação Contemporânea).

BRASIL. **Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES. Brasília: MEC/SESU, 2004. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 08 de junho 2020.

BRASIL. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 09 de junho 2020.

CASTILHO, C.L.A. **Um estudo de avaliação do ambiente virtual de aprendizagem (AVA) Moodle - através de um caso de uso**. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2011.

CONSTANTINOU, E. (Org.) **Ensino remoto emergencial**: desafios e estratégias para retomada. Relatórios Técnicos e de Pesquisa. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212562>. Acesso em: 05 nov. 2020.

FELDKERCHER, N. & MATHIAS C. V. **Uso das TICs na Educação Superior presencial e a distância**: a visão dos professores. In: Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología., 2011, p. 84-92. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/14215>. Acesso em: 07 nov. 2020.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAZZIONI, S. **As estratégias utilizadas no processo de ensino-aprendizagem: concepções de alunos e professores de ciências contábeis.** Rev. Eletrônica Adm. Tur., v.2, n.1, 2013.

MERCADO, L. P. L. (Org.). **Novas tecnologias na educação: reflexões sobre a prática.** Maceió: EDUFAL, 2002.

MINAYO, M. C. S. **A pesquisa qualitativa.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, G. L. **Limites e possibilidades das TIC na educação.** Sísifo. Revista de Ciências da Educação, nº 03, maio/agosto/2007. Disponível em: <http://ticsproeja.pbworks.com/f/limites+e+possibilidades.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2020.

MORAN, J. M. Contribuições para uma pedagogia da educação online. In: SILVA, M.(Org.). **Educação online.** São Paulo: Loyola, 2003.

POCINHO, R. GASPAR, J. **O uso das TIC e as alterações no espaço educativo.** Exedra, Coimbra, n. 6, p. 143-154, 2012.

KUKLINSKI, P. COBO, H. C. **Expandir la universidad más allá de la enseñanza remota de emergencia: Ideas hacia un modelo híbrido post-pandemia.** Outliers School, Barcelona: 2020. Disponível em: https://outliersschool.net/wp-content/uploads/2020/05/Expandir_la_universidad.pdf. Acesso em: 05 nov. 2020.

PONTE, J. P. As TIC no início da escolaridade: Perspectivas para a formação inicial de professores. In J. P. Ponte (Org.). **A formação para a integração das TIC na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico** (Cadernos de Formação de Professores, n. 4, p. 19-26). Porto: Porto Editora, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4202>. Acesso em: 07 nov. 2020.

ROCHA, C. A. **Mediações tecnológicas na Educação Superior.** Curitiba: Ib-pex, 2009.

ROCHA, R. A. **O uso das TICs nos Cursos Presenciais da UESPI: uma análise das percepções dos professores do Campus de Piri-piri.** 2016. (Congresso I CONPED).

TOBGYAL, F. Diferença entre aula remota e EaD. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bgJYJR0IU2U>. Acesso em: 26 jun. 2020.

CAPÍTULO 3

A DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: O PAPEL DA IMPRENSA E A OPINIÃO PÚBLICA DOS CIDADÃOS

Jennifer Azambuja de Moraes

INTRODUÇÃO

Desde o primeiro alerta, feito pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 31 de dezembro de 2019, sobre uma doença com síndrome respiratória aguda na cidade de Wuhan, na China, posteriormente confirmada como consequência de um novo coronavírus, o SARS-COV-2, que a imprensa mundial tem sido pautada pela COVID-19. Não é a primeira pandemia mundial na história da humanidade, a população já enfrentou a peste bubônica, a varíola, a cólera, a gripe espanhola e a gripe suína. A diferença, tanto na gripe suína e mais ainda na COVID-19, é a quantidade de informações transmitidas por diferentes meios de comunicação, a rapidez na propagação das notícias e a transmissão em tempo real dos fatos.

Esta transformação do mundo, a partir do desenvolvimento comunicacional, em uma “aldeia global” (MCLUHAN, 1988), garantiu a ampla e rápida disseminação das informações sobre a COVID-19, quase como uma competição com a própria disseminação do vírus. No Brasil, por exemplo, a imprensa já concentrava boa parte dos seus noticiários para o novo coronavírus, antes do primeiro caso confirmado em 26 de fevereiro de 2020. Desta data em diante, a TV, o rádio, o impresso e a internet foram ocupados, quase que 100% em alguns noticiários, pelas informações sobre o que era, como se propagava, como se curava, quais medidas de proteção e quais as consequências do SARS-COV-2.

Porém junto ao esforço do jornalismo de informar, também se visualiza o esforço de desinformar, seja por interesse de um determinado grupo político e econômico, seja pelo medo que a população tem do vírus e sua falta de conhecimento. O fenômeno das *fake news* não é exclusivo dos períodos eleitorais e está impactando negativamente no combate ao novo coronaví-

rus. Este impacto negativo, no caso brasileiro, também está sendo produzido pelo comportamento e pelas atitudes do presidente Jair Bolsonaro, que desde o início da pandemia minimiza as consequências da doença, prioriza a economia em detrimento das vidas e faz propaganda para a automedicação sem comprovação de eficácia contra a COVID 19.

Tanto as *fake news* quanto a atuação do presidente têm ampliado o papel da imprensa e do jornalismo de informar com qualidade, para uma atuação mais fiscalizadora de desmentir as notícias falsas e conscientizar a população neste momento de pandemia. Para isso, as redações brasileiras estão fazendo a cobertura da pandemia uma prioridade, exigindo precisão nas informações divulgadas para diminuir a propagação do vírus. Principalmente no Brasil, que se mantém em terceiro lugar no ranking de casos confirmados e em segundo de mortes registradas⁶, conforme os dados da OMS (2020a).

Por este cenário de crise na saúde, o trabalho tem como objetivo apresentar o papel desempenhado pela imprensa brasileira no combate ao coronavírus, bem como a evolução da opinião pública sobre a COVID-19. Sendo uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, através da análise do comportamento da imprensa e do jornalismo, bem como das opiniões públicas da sociedade durante a pandemia no Brasil.

O presente artigo se divide em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata do papel do jornalismo durante a pandemia, debatendo sobre a função social do jornalismo e trazendo algumas características da cobertura de guerra, que podem ser exemplificadas pela fala de abertura do Jornal Nacional de 23 de março de 2020. Em seguida, será feita uma exploração sobre a disseminação do vírus versus a disseminação de informações, principalmente as *fake news*, a partir dos dados disponíveis na plataforma CoronaVerificado. Para finalizar, são apresentados alguns dados de pesquisas realizadas pelo Datafolha e pelo Ipsos

⁶ Informações de setembro de 2020, que podem ser alteradas conforme o controle ou não da propagação da doença.

durante a pandemia com a população, para apresentar a evolução da opinião pública.

O PAPEL DO JORNALISMO DURANTE UMA PANDEMIA

A função social do jornalismo de informar com neutralidade, um jornal até mesmo nos debates científicos, está refletida na atuação dos meios de comunicação de massa em difundir as informações. No entanto, não se pode ignorar que, muitas vezes, a cultura midiática ao divulgar determinado fato, direciona o enfoque segundo interesses particulares (CRUZ, 2006). A televisão, por exemplo, segundo Porto (1997, p. 17), não só transmite informações, principalmente quando são sobre política, como também as interpreta, conferindo a estas um determinado significado. Ou seja, a narrativa jornalística, mesmo condicionada pelas especificidades de seu gênero, atribui sentidos e assim cria valores que intermedeiam as relações de poder existentes na sociedade.

Com isso, não se nega a importância que a informação assume na vida dos cidadãos, ao contrário, enfatiza-se a sua necessidade no processo de tomada de decisão. Porém, ao mesmo tempo que os cidadãos são capazes de avaliar as situações existentes e assumir posicionamentos, estes também consomem críticas prontas transmitidas, principalmente, pelos meios de comunicação de massa. Concordando-se com Castells (2007), pois mesmo estando na “Era da Informação” – caracterizada não pela centralidade de conhecimentos e informações, mas pela aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/ comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso – o controle sobre as informações existe, principalmente pelos meios de comunicação de massa, e pode ser responsável pelas atitudes políticas desenvolvidas pela sociedade, bem como pela formação da opinião pública.

Desse modo, segundo Dewey (2004), à imprensa caberia a função de agente promotora de discussão, cultivando na comunidade certas habilida-

des vitais, como ouvir, compreender, debater as diferentes alternativas e argumentar sobre o que está sendo proposto. Nessa direção, Schudson (1996) argumenta que o poder do jornalismo, através dos meios de comunicação, não está apenas (e nem sequer primariamente) no seu poder de fornecer as formas nas quais as declarações aparecem, ou seja, as notícias em um jornal ou televisão têm uma relação com o mundo real, não só no conteúdo, mas na forma, o que transfigura de tema de discussão para uma premissa de qualquer possível conversa.

Também é importante destacar que o jornalismo dá visibilidade para a sociedade, ao projetar seus acontecimentos, seus atores e suas realidades. O que garante o seu poder de dar existência e de construir um espaço público, a partir de determinadas perspectivas e estratégias, onde o jornalista ou a empresa de comunicação decide qual fato é ou não notícia, por consequência quais informações serão transmitidas à sociedade. Ou seja, se a notícia satisfaz um impulso básico, conforme defendem Kovach e Rosenstiel (2004), a informação, segundo Benito (1982) se constitui como um instrumento que proporciona equilíbrio e potencial nas relações entre os homens em todos os níveis. O que, basicamente, Thompson (2001) explica como sendo “democratização da responsabilidade”, que através da crescente difusão de informações se ajuda a estimular e a aprofundar um sentido de responsabilidade pelo mundo e de compreensão das condições de vida, através da opinião pública.

Mas para além de informar, gerar visibilidade e formar opiniões públicas, o jornalismo está em um momento que necessita repensar seu papel social ao estar sendo desafiado pela pandemia. Neste contexto de crise, naturalmente há um aumento na busca de informações nos veículos tradicionais de comunicação, reforçando a necessidade sempre constante da credibilidade no jornalismo. Ao mesmo tempo que este, destacando o caso brasileiro, sofre com ataques por parte dos que não acreditam na gravidade da pandemia ou a querem diminuir por interesses políticos e econômicos, sendo estes autoridades e uma parcela da sociedade. Por isso, os principais desafios giram em torno da desigualdade no acesso das informações, do

apoio em dados científicos, da orientação por estratégias editoriais definidas e da conversa com especialistas de diferentes áreas para uma comunicação mais qualificada.

Esta crise não é só pela pandemia, mas também pela “infodemia” (LIMA, LOPES e BRITO, 2020), declarada pela OMS como um excesso de informações sobre o surto de COVID-19, e pela “desinfodemia” (UNESCO, 2020), compreendida como a circulação em massa de notícias falsas, tão rápida quanto o vírus. Sem dúvida, este excesso de informações, verdadeiras ou falsas, corroborou para um cenário de caos. Porém, a circulação em abundância de notícias falsas dificultou o combate mais eficaz contra o vírus. Com isso, destaca-se o jornalismo como uma chave no combate à desinformação e ao vírus, pois precisa, diariamente, conscientizar sobre a situação, acalmar os ânimos e incentivar as ações positivas da população (SHALVEE e SAMBHAV, 2020).

Neste caos, o papel do jornalismo na pandemia é muito similar ao seu papel em tempos de guerra, quando há uma ampla gama de informações, muitas vezes contraditórias, mas que tem como objetivo tornarem-se verdade transmitidas pela mídia. Segundo Allan e Zelizer (2004), as diferentes versões da verdade transmitidas nas coberturas de guerras são impactadas pelos interesses das facções em conflito, os valores morais dos repórteres e as diferentes estratégias das empresas de mídia. Sendo uma mistura explosiva de pressão e emoção, onde o papel excepcional da mídia de informar revela tanto os pontos fracos como os fortes do jornalismo de qualidade (ALLAN e ZELIZER, 2004; SKARE e TAYEEBWA, 2016), principalmente relacionados à imparcialidade e objetividade (ROSSI e RAMIRES, 2013).

Começando pela linguagem jornalística, esta é impactada pelos conflitos e crises, e passa a ser mais pessoal e inclusiva, os jornalistas substituem “eles” por “nós” (JAMIESON e WALDMAN, 2003). Assim como, segundo os autores, a cobertura noticiosa passa a ser mais nacionalista, patriota e favorável ao presidente. Os jargões militares, como “fogo amigo”, “dano colateral”, “paciente zero”, também são incorporados nesta linguagem.

Nessa linha de frente, em que o jornalista se encontra na cobertura jornalística, ele se depara com duas forças que influenciam seu trabalho: a pressão e a manipulação da propaganda, de um lado, e a realidade exigente e implacável do setor da mídia ou do setor econômico e político, do outro (ALLAN e ZELIZER, 2004). Complementar a isso, na tentativa de atrair mais audiência, a empresa de mídia exige do jornalista matérias tendenciosas, a favor de um lado (ALLAN e ZELIZER, 2004, SERRANO, 2014).

Além disso, a própria imprensa é utilizada como arma de guerra, suspendendo em muitos casos sua imparcialidade. E se torna uma arma, pela máxima de que desastre vende mais que a felicidade. Brandão (2013) exemplifica isso com o aumento no consumo de notícias em momentos negativos, como guerras, fomes, golpes de Estado, torturas, epidemias, crimes, acidentes e catástrofes naturais, concluindo que o ser humano é naturalmente atraído pela falta de segurança e pelo risco de fatalidade, ou seja, pelos seus medos.

Mesmo assim, é importante destacar que em meio ao conflito a imprensa muitas vezes desempenha um papel fundamental, pois pode assumir duas formas: aumentar a violência e o medo ou contribuir para resolução do conflito e alívio da violência (PUDDEPHATT, 2006; BRATIC, ROSS e KANG-GRAHAM, 2008). Além disso, em localidades distantes dos grandes centros de informação, a imprensa pode servir como capacitação de novos líderes e voluntários que buscam colaborar com as dificuldades geradas pela guerras nessas pequenas comunidades (DAILEY e STARBIRD, 2014).

Pelos pontos expostos do jornalismo em cobertura de conflitos, torna-se visível que as guerras modernas não podem ser travadas sem apoio público, que deve, de preferência, aceitar e apoiar um lado do conflito. Nohrstedt (2009), explicou que a mídia e os jornalistas ganham cada vez mais posição central devido aos desenvolvimentos na tecnologia de mídia, como canais de TV por satélite e a internet transmitindo notícias 24 horas por dia, 7 dias por semana, tão rapidamente que é possível reportar ao vivo de uma zona de combate.

Apenas com o intuito de exemplificar o que foi debatido, no quadro abaixo são apresentadas algumas características do jornalismo de guerra com trechos de falas no Jornal Nacional, do dia 23 de março de 2020. A escolha pelo Jornal Nacional se justifica por ser um dos principais noticiários do país, além disso é de um canal aberto de TV, que conforme os dados do Ipsos (2020a) é a principal fonte que os brasileiros buscam para se informar sobre a COVID-19. E a escolha pelo dia é pela representação em poucas falas de várias das características do jornalismo de guerra.

Quadro 1 – Características do jornalismo de guerra na fala de abertura do Jornal Nacional

Característica	Fala
Linguagem pessoal e inclusiva - "eles" e "nós"	" A gente precisa respirar, precisa entender que essa crise vai ter altos e baixos."
	" Juntos vamos derrotar este vírus. "
Jargão militar	"Vai exigir sacrifícios , mas no fim o Brasil e o mundo vão superar , apesar da aflição e dor que muitas famílias estão enfrentando. "
	"...aqui não tem super-herói... "
A pressão que o jornalista sofre	"Mas claro que alguns profissionais não podem parar. Isso vale para os profissionais de saúde, mas também para quem recolhe o lixo nas ruas, os policiais, para quem faz manutenção das redes elétricas e muitos outros. Também os jornalistas e os profissionais que ajudam os jornalistas a levarem as notícias "
	" O jornalista é uma das categorias que não pode parar de trabalhar. "
	Claro que a gente também tem medo de adoecer , aqui não tem super-herói, nem entre nós nem entre colegas de outras categorias
A favor de um lado	"Além dos cuidados com a higiene e para quem pode é ficar em casa , até que venha uma ordem para sair."
	"...mas no fim o Brasil e o mundo vão superar..."
Aumentar o medo ou combater a violência	"Antes de falar sobre as notícias de hoje, a gente vai fazer uma pausa, porque é muita informação o tempo todo sobre o coronavírus. Você já viu os destaques de hoje, e a gente vai fazer essa pausa primeiro para dizer simplesmente o que a gente fica repetindo um para o outro aqui: calma. Não dá para começar o JN de hoje sem pedir calma ".
	"É informação para todo mundo se proteger e manter a calma. "

Fonte: Rede Globo, 2020.

Não se pode negar que de fato a cobertura de guerra, em muito, é similar à cobertura que a imprensa está fazendo durante a pandemia, cumprindo um papel de informar a verdade, combater as *fake news*, acalmar a população e mostrar os lados envolvidos nesta crise de saúde mundial. Concorde-se com Ghassabi e Zare-Farashbandi (2015), que em momentos de

guerra ou de crise, todos os tipos de mídia desempenham um papel crítico na gestão de desastres, sistemas de alarme anteriores e educação pública sobre gestão de desastres; portanto, desempenhando um papel importante na redução das baixas e perdas financeiras causadas por tais desastres. A próxima seção do artigo trabalha com este papel fundamental dos jornalistas na era das novas tecnologias de informação e comunicação: o combate às *fake news*.

A DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A COVID-19 NO BRASIL

Do alerta em dezembro de 2019 até a doença ser considerada uma pandemia, pela OMS, em 11 de março de 2020, houve uma rápida disseminação mundial do vírus, que deflagrou uma crise não só nos sistemas de saúde, como no saneamento, segurança, economia e política. O epicentro já migrou de região algumas vezes, e os dados mundiais atuais registram mais de 33 milhões de infectados e quase um milhão de mortes, e no Brasil quase cinco milhões de infectados e quase 150 mil mortes, conforme a OMS⁷ (2020b). A principal estratégia no combate foi a massiva disseminação de informações sobre a doença através dos meios de comunicação.

Este excesso de informações foi chamado de “infodemia”, assim como o excesso de notícias falsas sobre o coronavírus de “desinfodemia”. Para exemplificar estes dois fenômenos, a UNESCO (2020) apresentou um compilado de dados que ajudam a perceber a disseminação de informações, verdadeiras ou falsas, em escala massiva:

- Com base em uma análise de aprendizado de máquina de 112 milhões de postagens públicas nas mídias sociais, em 64 idiomas, relacionadas à pandemia COVID-19, pesquisadores da Fundação Bruno Kessler descobriram que 40% das postagens vieram de fontes não confiáveis;

⁷ Dados até 28 de setembro de 2020.

- Outro estudo usando técnicas de aprendizado de máquina, pela Fundação Observatório Infodêmico COVID-19, descobriu que quase 42%, de mais de 178 milhões de *tweets* relacionados ao COVID-19, foram produzidos por *bots* e 40% eram não confiáveis;
- Aproximadamente 1/3 dos usuários de mídia social relataram ter visto algo falso ou informações enganosas sobre o coronavírus, diz um estudo do Instituto Reuters realizado em seis países;
- Pesquisa da Pew sugere que as pessoas que recebem suas notícias principalmente nas redes sociais estão mais susceptíveis de serem expostas a conteúdo falso;
- Em março de 2020, cerca de 40 milhões de postagens sobre a COVID-19 no Facebook foram identificadas como problemáticas (e foram colocados avisos no lado destas postagens);
- Aproximadamente 19 milhões de quase 50 milhões (38%) de *tweets* relacionados à COVID-19, usando inteligência artificial, foram considerados “conteúdo manipulado”;
- Newsguard identificou 191 sites na Europa e América do Norte que publicaram informações falsas sobre o vírus;
- A Aliança CoronaVirusFacts descobriu e refutou mais de 3.500 informações falsas, em mais de 70 países e em mais de 40 idiomas;
- Em grande parte da desinfodemia, também houve temas de xenofobia, racismo e discurso de ódio;
- O problema não é apenas o volume de falsidade, mas também sua combinação com conteúdo emocional e o fato de ser disseminado por atores com influência.

Estas informações ilustram um pouco sobre estes fenômenos de “infodemia” e “desinfodemia” no mundo, sobre o novo coronavírus. No caso brasileiro o cenário é similar, a imprensa tradicional está exercendo este papel de combater as notícias falsas, bem como as agências de checagem. No caso da América Latina, em conjunto com outros países, foi organizada a Latam Chequea Coronavírus que reúne plataformas de fact-checking, para

verificar notícias sobre a COVID-19. No Brasil, esta iniciativa é liderada pela Agência Lupa, com o nome CoronaVerificado.

No Brasil, conforme os dados do CoronaVerificado, entre 15 de março e 29 de setembro de 2020, 799 afirmações, sejam imagens, vídeos, áudios ou textos, foram identificadas como sendo falsas, parcialmente falsas, enganosas, distorcidas, dúbias ou insustentáveis. Ou seja, em média 4 afirmações por dia, durante esta quarentena, são fake news. A Tabela 1 apresenta os principais dados sobre estas notícias falsas da COVID-19 no Brasil.

Tabela 1 – As Fake News sobre COVID-19 no Brasil (%)

Classificação	
Falsa	8,9
Parcialmente falsa	2
Distorcida	0,2
Dúbia	0,4
Enganoso	8,2
Insustentável	0,2
Tipo de informação	
Autoridades	25
Causas	0,5
Contágio	7,5
Curas	17
Medidas	2,3
Origem do vírus	0,3
Prevenção	0,8
Situação de um país	
	1,6
Teoria da conspiração	15
Outros	30
Formato	
Áudio	1
Imagem	13
Texto	45
Vídeo	23
Mais de um formato	18
Origem	

E-mail	0,1
Redes Sociais	93
Meios de comunicação	4
Mais de um canal	2,9

Fonte: CoronaVerificado, 2020.

Como percebe-se, a desinformação sobre a COVID-19 circula, predominantemente, pelas redes sociais (93%), em diferentes formatos, sendo o texto (45%) e o vídeo (23%) os mais utilizados, e com diferentes informações, destaque para autoridades (25%) e curas (17%). A maioria são completamente falsas (89%), seguida pelas enganosas (8,2%), mas também existem as parcialmente falsas (2%), dúbias (0,4%), distorcidas (0,2%) e as insustentáveis (0,2%).

Com relação ao conteúdo destas notícias, destaca-se que são sobre diferentes aspectos, focando nos quatro mais citados faz-se a seguir uma breve descrição das principais informações abordadas. Os dados classificados como autoridades (25%) abordam questões sobre isolamento social, governos dos estados, governo federal, ministros federais, auxílio emergencial, aposentadoria, entre outras. São falas que envolvem o comportamento destas autoridades e da população, além disso são antagônicas entre a favor do isolamento e contra o isolamento, enquanto as de curas (17%) trazem falsas informações sobre vacinas, remédios caseiros e hidroxiclороquina. No caso da hidroxiclороquina, esta informação é massivamente divulgada, sem comprovação científica, pelo presidente dos EUA Donald Trump e pelo presidente brasileiro Jair Bolsonaro.

As informações sobre teorias da conspiração (15%) culpam a China pela disseminação do vírus, defendem que a pandemia foi inventada para prejudicar a economia brasileira, dizem que a vacina contra a COVID-19 é uma forma de controle da população através de microchips, reforçam que caixões estariam sendo enterrados sem pessoas, entre outras. Já as de contágio (7,5%) focam na imunidade, na não disseminação pelos assintomáticos e na ineficácia do isolamento e das máscaras, entre outras.

A guerra na pandemia da modernidade também é contra um inimigo, aparentemente invisível, mas que causa graves danos: a disseminação de *fake news*. No mundo e no Brasil o cenário é o mesmo: a rápida propagação de informações falsas exige um trabalho redobrado do jornalismo. O combate ao vírus também se dá pelo combate à desinformação. Então além do papel de informar, gerar visibilidade e formar opiniões, a imprensa também está contendo a “desinfodemia”.

OPINIÃO PÚBLICA SOBRE A COVID-19

Nas seções anteriores, expôs-se o papel do jornalismo brasileiro, por consequência da imprensa, na pandemia da COVID-19. Destacou-se que em muitos momentos é similar ao jornalismo de guerra e que, pelo fenômeno da internet e das redes sociais, o combate não é só contra o vírus, mas também contra a disseminação de notícias falsas. Para complementar este debate, esta seção trabalha com a opinião pública do brasileiro sobre o novo coronavírus, iniciando-se com um debate sobre o conceito para depois expor dados de pesquisas realizadas pelos institutos Datafolha e Ipsos.

Quando se fala em opinião pública, pensa-se logo em eleições, no entanto ela está no dia-a-dia do governo e nos processos de tomada de decisão, principalmente em momentos de crise, como esta da COVID-19. Mas o que seria esta opinião pública? Existem várias definições e debates sobre o seu papel na política, mas se pode destacar: um consenso (AUGRAS, 1978), o papel do cidadão no governo (YERIC e TOOD, 1989), uma peça de retórica para o discurso político (CORRÊA, 1993) ou “uma espécie de máquina de guerra ideológica ‘improvisada’, durante o século XVIII, pelas elites intelectuais e pela burguesia de toga a fim de legitimar suas próprias reivindicações no campo político e enfraquecer o absolutismo régio” (CHAMPAGNE, 1998, p. 48).

Para captar esta opinião pública, frequentemente, são feitas pesquisas de sondagem, porém Bourdieu (1973) defendia que a opinião pública não é mensurável, por isso as pesquisas de sondagem não podem equivaler em

números ao consenso público. O autor apresenta os três postulados das pesquisas de opinião: todas as pessoas têm uma opinião, todas as opiniões se equivalem e, por fim, existe um consenso sobre os problemas. Bourdieu questiona esses três postulados, pois sua intenção é fazer uma análise rigorosa de seu funcionamento e suas funções.

A contestação do primeiro postulado se refere à questão da possibilidade de todas as pessoas sempre terem uma opinião sobre qualquer assunto, sem antes nunca ter pensado ou se perguntado sobre isso. Para ter uma opinião, o autor aponta duas condições que devem existir para que uma pessoa responda adequadamente uma pergunta política: primeira, ser capaz de constituí-la enquanto política; segunda, ser capaz de aplicar a ela categorias propriamente políticas que podem ser mais ou menos adequadas. Bourdieu contesta o segundo postulado afirmando que nem todas as opiniões possuem o mesmo poder, pois uma opinião isolada não tem valor perante uma opinião mobilizada. Por fim, para o teórico, a unanimidade também é falha, pois para as pesquisas, as pessoas precisam escolher entre as opiniões propostas que são conflituosas e constituídas por segmentos da sociedade. O autor conclui que a opinião pública, da forma que ela é vista pelas pesquisas de opinião, não existe. O que se tem: a) de um lado são “opiniões constituídas, mobilizadas, grupos de pressão mobilizados em torno de um sistema de interesses explicitamente formulados”; b) de outro, “disposições que, por definição, não constituem uma opinião, se por esta palavra compreendermos, como fiz ao longo dessa análise, alguma coisa que pode ser formulada no discurso com uma certa pretensão à coerência” (BOURDIEU, 1973, p. 11).

No entanto, ainda se valoriza a opinião pública como tendo um importante papel no campo político, por ser a voz do contentamento ou discontentamento da população em relação ao governo, que, por sua vez, tem de agradar esta opinião. É necessário destacar que, embora a opinião pública possa ser entendida como expressão pública, ela está mais voltada para as expectativas sociais do que para as políticas. Porém, isso é importante para o campo político, pois atender às expectativas sociais sempre dá

visibilidade ao governo. Corrêa (1993, p. 93), diz que nesse sentido “quando se percebe que o desenvolvimento, enquanto expectativa social configurada no interesse público, passa a ser simples peça de retórica do discurso político utilizado pelo poder, verifica-se que a dimensão assumida pela opinião pública vai além do seu caráter político, para fixar-se num campo de domínio estritamente social”. Isto é, a opinião pública representa, acima de tudo, uma força decorrente da expressão social, direcionada não só para a reivindicação, como para a fiscalização de objeto de interesse da sociedade (CORRÊA, 1993, p.93).

Sabendo que existe essa necessidade de manipular, em muitos casos, a opinião pública, ela se torna vulnerável. Mas Corrêa, apesar de destacar a vulnerabilidade da opinião, afirma que a opinião pública

sempre manterá a sua principal característica, no que concerne à expressão das reais expectativas da sociedade. E, de igual maneira, que embora as vertentes de onde brota possam sugerir um distanciamento, muitas vezes relacionadas com vieses políticos e sociais, a opinião pública será sempre reguladora do interesse público. O amadurecimento político na forma de tratamento da opinião pública, por parte dos governantes, certamente será um sinal de evolução, evidenciando sensibilidade para com a causa social e descortino para com o progresso político da sociedade (CORRÊA, 1993, p. 133).

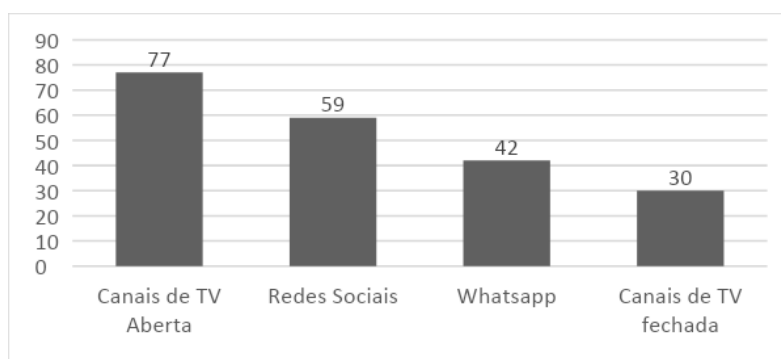
Completando essa questão da manipulação da opinião pública, Habermas (1997, p. 97) ressalta que “as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força”. Apesar de a opinião pública manter sempre seu caráter de manifestação social, ela é uma importante ferramenta do campo político, uma vez que age como instrumento de controle social.

Focando para o tema deste artigo, a opinião pública sobre a COVID-19, no Brasil, é importante para identificar como está se dando o combate à disseminação do vírus, considerando, principalmente, os cuidados que os brasileiros estão tomando neste período. Como visto na seção anterior, a disseminação do vírus é rápida, assim como as notícias. Porém, no caso brasileiro, as notícias falsas e o comportamento do governo federal minimizam a gravidade da pandemia.

Para expor a opinião pública dos brasileiros, durante esta pandemia, são apresentados dados de pesquisas feitas pelos institutos Datafolha e Ipsos, em quatro blocos: busca de informação, cuidados com a COVID-19, propagação de fake news e avaliação do governo federal.

Conforme o Gráfico 1, percebe-se que a busca por informações sobre o novo coronavírus tem maior expressão nos canais de TV aberta, ou seja, nos meios tradicionais de comunicação, de acordo com dados de 28-29 de março de 2020.

Gráfico 1 – Principais fontes de informação sobre a COVID-19 (%)



Fonte: IPSOS, 2020a.

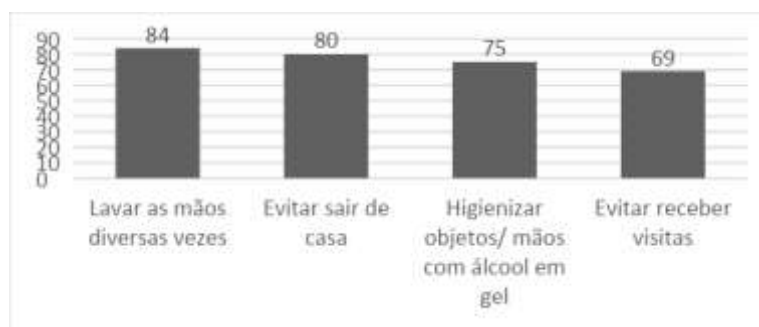
A busca por informações sobre o desconhecido vírus aumenta o consumo de notícias jornalísticas, neste caso, nos canais abertos de TV. Isso corrobora a afirmação de Brandão (2013), de que o ser humano necessita de informações e, naturalmente, é atraído para as informações sobre crise, que colocam em jogo sua saúde e segurança.

Como já comentado, todos os meios de comunicação dedicaram boa parte de sua “fala” a informações sobre o novo coronavírus, que orientassem a população em seus cuidados. A TV e o rádio aumentaram os tempos dos programas jornalísticos, enquanto os jornais, as revistas e as redes sociais aumentaram o número de matérias sobre o assunto. Além disso, a própria população também começou a compartilhar mais sobre estas informações em suas redes sociais.

Porém, sendo uma nova doença, nem os pesquisadores de saúde e nem a OMS tinham conhecimento suficiente sobre as suas consequências, apenas a certeza da gravidade e necessidade de cuidados para combater a rápida disseminação. No início, por esta falta de informações precisas, gerou-se uma perspectiva na população em relação à COVID-19, como, por exemplo, o seu tempo de duração. Segundo dados do Ipsos (2020a), 67% dos brasileiros, no final de março de 2020, acreditavam que a pandemia não ia durar mais que dois meses. Já no final de junho, conforme a divulgação de novas informações sobre a pandemia e o avanço do coronavírus no Brasil, 65% dos brasileiros entrevistados avaliavam que a pandemia estava piorando no país (DATAFOLHA, 2020a), valor que, em agosto baixa para 43% dos entrevistados (DATAFOLHA, 2020b).

Com relação às noções sobre cuidados, no final de março, os brasileiros, segundo Ipsos (2020a), demonstraram conscientização, conforme o Gráfico 2. E sabe-se que essa conscientização sobre hábitos de higiene e de isolamento social foram amplamente divulgados pela imprensa brasileira.

Gráfico 2 – Medidas contra o coronavírus (%)

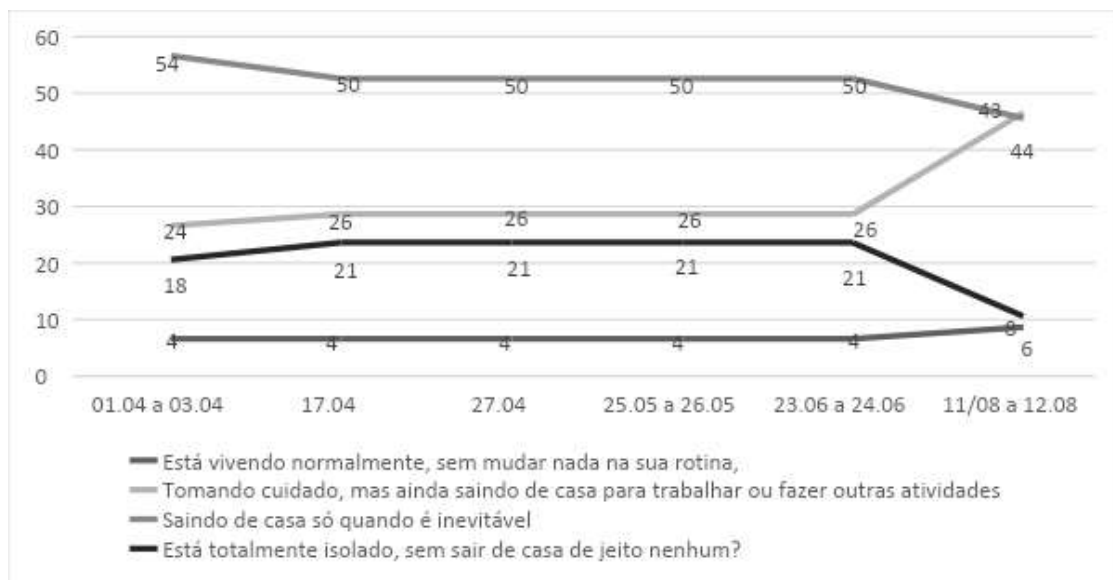


Fonte: IPSOS, 2020a.

No entanto, com relação ao uso de máscara, indicado fortemente pela OMS como prevenção da transmissão do vírus, percebe-se uma baixa adesão da população. Apesar de 92% dos brasileiros entrevistados, entre 11 e 12 de agosto de 2020, afirmarem usar sempre quando saem de casa, apenas 52% afirmam que as pessoas da sua cidade usam sempre na rua (DATAFOLHA, 2020b).

Outra forte recomendação durante esta pandemia é o isolamento social, apesar de 54% dos brasileiros, em abril, acharem que o isolamento não irá impedir a disseminação do coronavírus, e 40% que a quarentena deveria ter fim mesmo sem contenção do coronavírus, para se restabelecer a economia (IPSOS, 2020a). Somando-se a sensação de controle da doença e um retorno a uma nova “normalidade”, que muitas cidades brasileiras estão adotando, os índices de isolamento total e de pessoas saindo de casa só quando é inevitável estão diminuindo, conforme o gráfico abaixo.

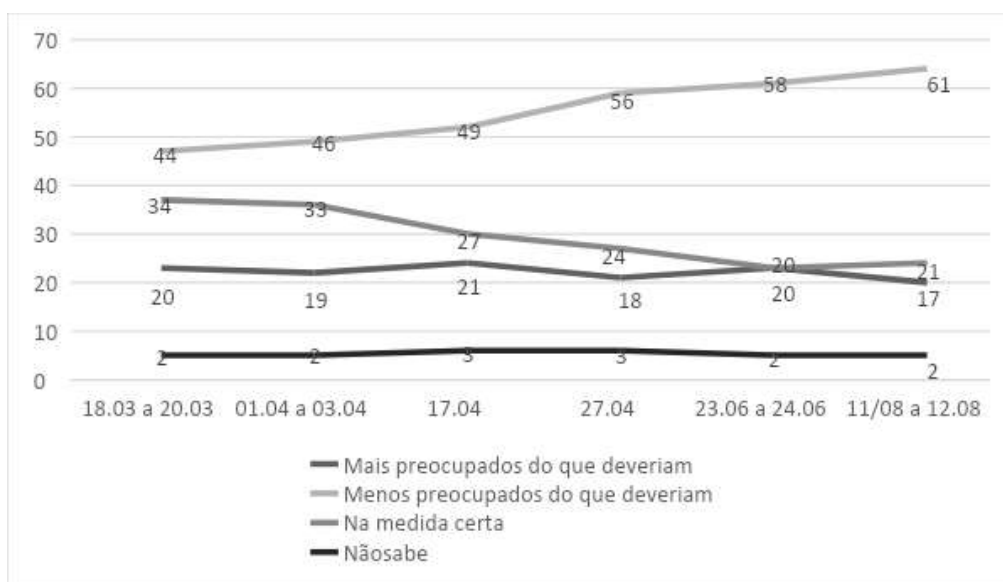
Gráfico 3 – Isolamento social (%)



Fonte: DATAFOLHA, 2020b.

Em contrapartida, os entrevistados percebem que, de forma geral, os brasileiros estão menos preocupados do que deveriam, sendo 44% em março e 61% em agosto, conforme os dados do Gráfico 4.

Gráfico 4 – Os brasileiros, de forma geral, estão: (%)

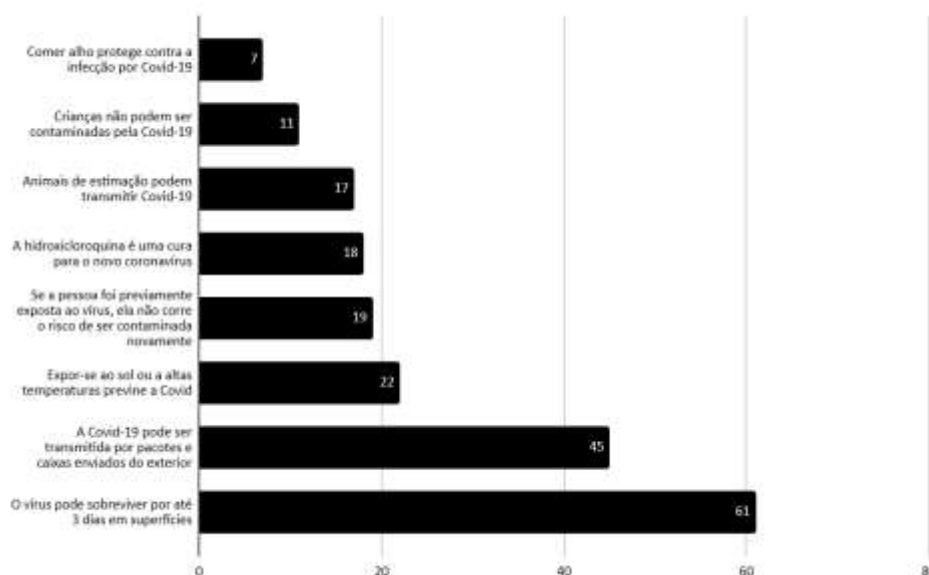


Fonte: DATAFOLHA, 2020b.

Para complementar estes dados sobre cuidados e preocupações, destaca-se que 88% dos brasileiros entrevistados afirmam que tomariam uma vacina contra a COVID-19, caso estivesse disponível, segundo pesquisa realizada entre final de julho e início de agosto pelo Ipsos (2020b). E entre os que não tomariam as justificativas são: 63% estão preocupados com efeitos colaterais, 21% não acreditam que a imunização seria eficaz, 10% acham que não estão correndo risco de se contaminar com o vírus, 7% são contra vacinas em geral, 2% declaram não ter tempo e 18% alegam outras razões (a questão possibilitava múltiplas escolhas).

Focando nas *fake news*, o gráfico abaixo mostra as principais teorias, baseadas em mitos e premissas, a respeito da transmissão do novo coronavírus, em que os entrevistados brasileiros tinham que classificar como verdadeiras ou falsas.

Gráfico 5 – Teorias sobre COVID-19 consideradas verdadeiras (%)

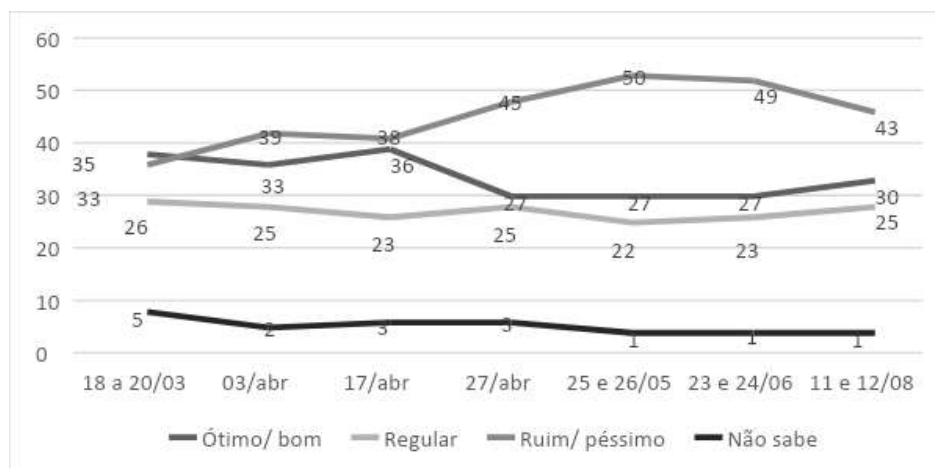


Fonte: IPSOS, 2020c.

Destaca-se a teoria sobre a hidroxicloroquina que não foi comprovada cientificamente, constituindo-se uma *fake news*, e que amplamente foi divulgada pelo presidente Jair Bolsonaro. Mesmo com o amplo alerta da imprensa para o cuidado no consumo deste medicamento, 18% dos entrevistados consideram verdadeira a afirmação de que este medicamento cura a COVID-19.

Em relação à avaliação do governo federal, em específico o desempenho do presidente Jair Bolsonaro, há um aumento da avaliação negativa de março até agosto. Destaca-se o aumento da avaliação negativa no final de abril, após o Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta deixar do cargo, e em maio, quando o sucesso Nelson Teich foi demitido (Gráfico 6).

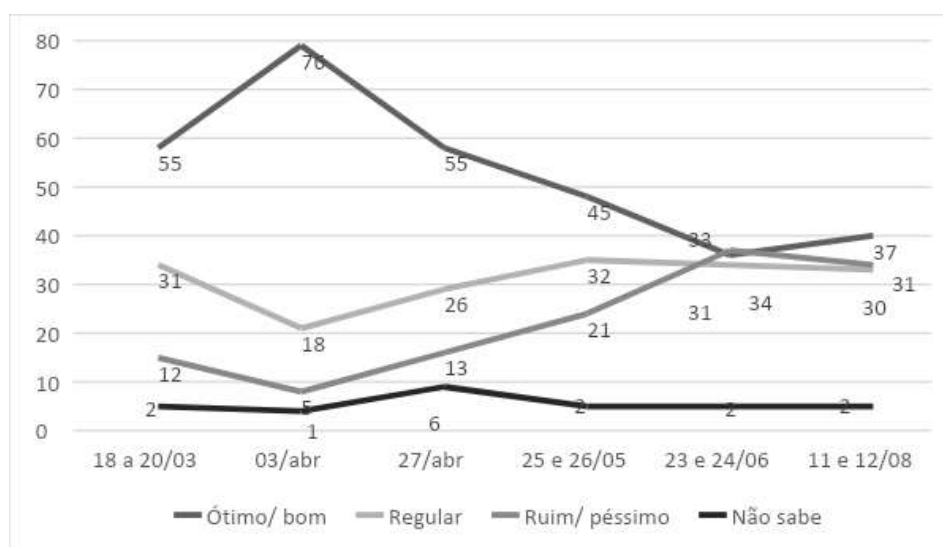
Gráfico 6 – Avaliação do desempenho de Jair Bolsonaro em relação à pandemia (%)



Fonte: DATAFOLHA, 2020b.

Além desta avaliação ruim, em agosto, 52% dos entrevistados consideraram que o principal ou um dos principais culpados pelo número de mortes no país é o presidente Jair Bolsonaro (DATAFOLHA, 2020b). Com relação à avaliação do desempenho do Ministério da Saúde, a avaliação positiva tem maior queda após a saída de Mandetta, conforme o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Avaliação do desempenho do Ministério da Saúde em relação à pandemia (%)



Fonte: DATAFOLHA, 2020b.

Pelos dados apresentados, percebe-se que os brasileiros inicialmente estavam otimistas com a pandemia, considerando que em pouco tempo ela terminaria, e conscientes das medidas de combate ao coronavírus. No entanto, destaca-se que o uso da máscara e o isolamento social são os pontos mais preocupantes, pelo não uso e pela diminuição do isolamento, apesar deste ser explicado pela retomada de muitas atividades econômicas. No entanto, há um aumento na percepção de que os brasileiros estão se preocupando menos do que deveriam, pois apesar de uma estabilidade nos números de infectados e de mortes em algumas regiões do país, a pandemia não terminou.

Talvez pelo sentimento de incerteza do futuro pós-pandemia, mas também por falta de informações qualificadas, os brasileiros acreditam em teorias sobre a COVID-10 que não são comprovadas cientificamente, reproduzindo *fake news*. Com relação ao desempenho do governo federal e do Ministério da Saúde, de forma geral há uma avaliação mais negativa ao longo destes meses de pandemia. Os motivos desta avaliação estão em torno da minimização da doença e da falta de ações mais eficazes contra o vírus no país. Para aprofundar esta questão é necessária uma pesquisa, visto que podem existir outros fatores relacionados a esta avaliação negativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvidas, esta pandemia traz para o debate a importância da atuação da imprensa no acesso às informações de qualidade e verdadeiras, sendo uma fonte de notícias que salvam vidas ao esclarecerem sobre as medidas eficazes no controle do vírus. Por isso, propôs-se o objetivo de apresentar o papel desempenhado pela imprensa brasileira no combate ao coronavírus, bem como a evolução da opinião pública sobre a COVID-19, a partir de uma metodologia qualitativa, de cunho exploratório. Isso porque esta análise é feita ainda no período de pandemia, sendo um assunto que não se encerra com o debate feito.

O momento atual é de pandemia, “infodemia” e “desinfodemia”, ou seja, é um período de crise. A partir disso, o jornalismo está atuando como em momentos de guerra: sob pressão, utilizando uma linguagem mais pessoal, inclusiva e com jargão militar, a favor de um lado e buscando aumentar e/ou combater o medo. A diferença para as coberturas de crise anteriores é o advento das novas tecnologias de informação e comunicação, principalmente, a internet e as redes sociais, que deflagraram o fenômeno das *fake news*. Neste sentido, a imprensa precisa verificar as informações e combater a desinformação com a verdade, estimulando um pensamento crítico do cidadão e aumentando a disponibilidade de notícias verdadeiras.

Com relação à opinião pública sobre a COVID-19 formada durante esta pandemia, percebe-se um nível alto de conscientização com cuidados básicos de higiene, porém este nível não se mantém quanto ao isolamento social e ao uso de máscara. Além disso, há uma avaliação negativa tanto do governo federal quanto do Ministério da Saúde, especialmente após a saída de dois ministros em menos de um mês. O principal problema, sobre a opinião pública, é a reprodução, mesmo que baixa, de algumas *fake news* relacionadas ao novo coronavírus, mesmo não sabendo se isso acontece pelo sentimento de incerteza sobre o futuro, que facilita a absorção de qualquer informação, ou se pela baixa verificação destas informações por parte da imprensa.

Pela exploração feita, pode-se concluir que o combate não é só contra o vírus, mas contra notícias falsas, o que reforça o papel do jornalismo de informar. O que explicita a necessidade de um trabalho de colaboração por parte da imprensa com as instituições de saúde, garantindo mais espaço para falas especializadas e para dados científicos. Finaliza-se com o reforço de que a imprensa e o jornalismo brasileiros necessitam conscientizar a população em relação ao vírus e às medidas de combate à disseminação da COVID-19.

REFERÊNCIAS

- ALLAN, S.; ZELIZER, B. **Reporting War: Journalism in Wartime**. London, Routledge, 2004.
- BENITO, Á. **Fundamentos de Teoría General de la Información**. Madrid, Ediciones Pirámide. 1982.
- BRANDÃO, N. G. **O espetáculo das notícias: A televisão generalista e a abertura dos telejornais**. Lisboa: Editorial Notícias. 2002.
- BRATIC, V.; ROSS, S. D.; KANG-GRAHAM, H. Bosnia's Open Broadcast Network: A brief but illustrative foray into peace journalism practice. **Global Media Journal**, p. 1-23, 2008. Disponível em: <http://www.globalmediajournal.com/open-access/bosnias-open-broadcast-network-a-brief-but-illustrative-foray-into-peace-journalism-practice.php?aid=35218>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CORONAVERICADO. Informação verificada sobre o coronavírus. Latam Chequea, de 15 de março a 29 de setembro de 2020. 2020. Disponível em: <https://chequeado.com/latamcoronavirusportugues/>. Acesso em 29 set. 2020.
- CRUZ, F. **A cultura da mídia no Rio Grande do Sul: O caso MST e Jornal do Almoço**. Editora Educat-Pelotas, 2006.
- DAILEY, D.; STARBIRD, K. Journalists as Crowdsourcerers: Responding to Crisis by Reporting with a Crowd. **Journalists as Crowdsourcerers**, v. 23, n. 4-6, p. 445-481. 2014.
- DATAFOLHA. Comportamento e posição: Pandemia do coronavírus. **Relatório da pesquisa aplicada entre 23 e 24 de junho e 2020**. 2020a.
- DATAFOLHA. Isolamento social: Medo de ser contaminado. **Relatório da pesquisa aplicada entre 11 e 12 de agosto de 2020**. 2020b.
- DEWEY, J. **La opinion pública y sus problemas**. Madri: Ediciones Morata, 2004.
- GHASSABI, F.; ZARE-FARASHBANDI, F. The role of media in crisis management: A case study of Azarbajejan earthquake. **International Journal of Health System and Disaster Management**, v. 3, n. 2, p. 95-102, 2015.
- IPSOS. **COVID-19 "A visão da população"**. Aplicada entre 28 e 29 de março de 2020. Game Changers. Ipsos. 2020a.

IPSOS. Global Attitudes on a COVID-19 Vaccine. **Ipsos survey for the World Economic Forum**, 24 de julho a 7 de agosto de 2020. 2020b.

IPSOS. **15ª onda do EPSOS Essentials**. Realizada entre 28 e 31 de maio de 2020. 2020c.

JAMIESON, K. H.; WALDMAN, P. **The press effect**: Politicians, journalist, and the stories that shape the world. Nova York: Oxford University Press, 2003.

KOVACH, B.; ROSENSTIEL, T. **Os Elementos do Jornalismo** – o que os profissionais do jornalismo devem saber e o público exigir. Porto Editora, Porto. 2004

LIMA, D.; LOPES, M. A.; BRITO, A. M. Social media: friend or foe in the COVID-19 pandemic? **Clinics**, v. 75, 2020.

MCLUHAN, M. **Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem**. São Paulo, Cultrix. 1988

NOHRSTEDT, S. New War Journalism: Trends and Challenges. **Nordicom Review**, v. 30, n. 1, p. 95-112, 2009.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Situação do coronavírus por país em 28 de setembro de 2020**. Disponível em: <https://covid19.who.int/table>. Acesso em 28 de setembro de 2020.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Painel coronavírus**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 28 de setembro de 2020.

PORTO, M. P. O poder da Televisão: relações entre TV e política. **Comunicação e Educação**, São Paulo, v. 8, p. 14-18, 1997.

PUDDEPHATT, A. **Voices of war**: Conflict and the role of the media. Editado e publicado por International Media Support. 2006.

REDE GLOBO. **Jornal Nacional**. Rio de Janeiro: Rede Globo, 23 março 2020. Programa de TV.

ROSSI, M.; RAMIRES, M. M. A imparcialidade como conceito de qualidade jornalística. **Comunicação & Mercado**: Revista Internacional de Ciências Sociais Aplicadas da UNIGRAN, Dourados, v. 1, n. 4, p.77-83, 2013.

SERRANO, Y. Media ethics in wartime: The code for the coverage of the Colombian armed conflict. **Ciudad Paz-ando**, v. 7, n. 1, p. 164-177, 2014.

SHALVEE, K.; SAMBHAV, S. Role of mass media and communication during pandemic. **International Journal of Creative Research Thoughts**, v. 8, n. 5, p. 3786-3790, 2020.

SCHUDSON, M. **The power of the news**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

SKARE, K.; TAYEEBWA, W. (org.). **Journalism in Conflict and Post-Conflict Conditions**: Worldwide perspectives. Nordicom, University of Gothenburg, 2016.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade** – Uma teoria social da mídia. Petrópolis, Vozes, 2001.

UNESCO. Journalism, press freedom and COVID-19. **Material de campanha da UNESCO para o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa de 2020**. 2020.

Disponível em:

https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_en.pdf. Acesso em: 18 e setembro de 2020.

YERIC, J.; TOOD, J. **Public opinion**: the visible politics. Illinois: F.E. àacop, Publishers, INC, 1989.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA: O DEBATE SOBRE O IMPACTO DA COVID-19 NOS DIREITOS HUMANOS

Luíza Boeira Lopes

Crístian Andrei Tisatto

Juliane Sant'Ana Bento

INTRODUÇÃO

Atualmente, governos do mundo inteiro estão sendo desafiados por uma situação de crise sanitária, financeira, social e política nunca vista antes: a pandemia do novo coronavírus. O desafio que se apresenta é controlar as altas taxas de transmissão do vírus, o que vem exigindo ações emergenciais para a contenção, além de respostas relacionadas à proteção social, dados os efeitos sentidos no âmbito político e da dinâmica social. Gestores de todas as esferas de poder (município, estado, união) articulam-se, com maior ou menor sucesso, de modo a formular e implementar políticas públicas.

Sob avaliação está a real capacidade de tais iniciativas dirimirem os efeitos causados pelo inimigo invisível que comprometeu vidas, afetou de maneira desigual e acentuou problemáticas históricas que dificultam o cumprimento do pacto de 1948: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (doravante DUDH). Países, como o Brasil, que foram signatários da Declaração, tiveram seus problemas sociais agravados. Não que tais problemas não fossem conhecidos entre nós: no entanto, a naturalização de todas as formas de exclusão dominava a resignação com que abordávamos a desigualdade. O que se percebe é que problemas históricos agora são observáveis de forma explícita e concreta, afetando serviços públicos como saúde, educação e taxas de desocupação que comprovam que os efeitos do vírus excedem à questão sanitária. Nas palavras de Santos (2020)

É esta a camada que a grande maioria da população consegue ver, embora com alguma dificuldade. Este reino tem hoje duas pai-

sagens principais onde é mais visível e cruel: a escandalosa concentração de riqueza/extrema desigualdade social e a destruição da vida do planeta/iminente catástrofe ecológica (SANTOS, 2020)

O que se observou no Brasil foi uma discussão capturada pela prevalência da economia sobreposta à questão da saúde. Importante destacar, embora nos pareça claro, que tal discussão não se mostra razoável. Pelo menos diante dos acordos e do direito à vida e à saúde, garantidos na DUDH e ratificados pela Constituição Federal brasileira de 1988. Convém ressaltar que nossa Constituição aderiu e aprofundou inúmeros compromissos de nosso país com a comunidade internacional, que logrou assinar o consenso de 1948 para que não repetíssemos as barbáries da Segunda Guerra Mundial.

Num contexto de pandemia em que a agenda pública sofre modificações e apresentam-se demandas de novas políticas públicas em resposta ao contexto de crise sanitária, nos propomos à discussão sobre os impactos destas políticas na vida da população, especialmente no que se refere ao cumprimento dos compromissos da Declaração Universal de Direitos Humanos. Deste modo, identificar as políticas públicas em vigência no atual momento em que vivemos nos parece necessário, no intuito de verificar como os Direitos Humanos, neste contexto, estão sendo observados.

Identificar os casos que poderão vir a caracterizar um “estado de exceção” quando temos regras, ordenamentos jurídicos alterados de maneira a apresentar respostas à população que é afetada pela crise do coronavírus. Buscaremos estabelecer a relação dos Direitos Humanos, especialmente do direito à vida, à saúde, à privacidade e às liberdades previstas na DUDH e ratificadas como compromisso nacional da República brasileira em relação ao momento vivido, de enfrentamento do Coronavírus. A hipótese que orienta essa reflexão trata de considerar estar em curso uma potencial violação aos Direitos Humanos, motivada por decisões autoritárias, pela forma desordenada dos demais poderes com que são tomadas, e descomprometidas com a segurança jurídica e com o Estado Democrático de Direito.

Afinal, o que está em disputa no atual período são os direitos das pessoas em contexto de emergência global. O problema que enfrentamos, solidariamente e em nível mundial, deveria vetar quaisquer janelas de oportunidade para a implementação de políticas públicas capazes de violar ou relativizar direitos, especialmente aqueles previstos na DUDH. O amplo consenso em torno das garantias asseguradas no documento de 1948 impõe-se como alicerce da cidadania, protegido pelos princípios da irrevogabilidade, da irrenunciabilidade e da não retroatividade.

DIREITOS HUMANOS EM QUESTÃO? AVALIANDO RESPOSTAS À CRISE SANITÁRIA

O que motiva humanos, - sujeitos históricos, políticos e de relações - a mobilizarem-se e adotarem discursos que negam direitos essenciais? Direitos considerados desde dezembro de 1948 como universais, num acordo que reuniu mais de 172 nações do mundo todo: direito à vida, à alimentação, ao trabalho, à liberdade de expressão, de acesso a serviços públicos de maneira igual?

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) apresenta como justificativa de sua ambição normativa os movimentos protagonizados pela humanidade resultantes de atos bárbaros, os quais foram prova, a seu tempo, do quanto os seres humanos podem agir cruelmente em defesa de interesses, ideologias, identidades e valores quando estes são considerados absolutos e inquestionáveis.

Posturas etnocêntricas, aliadas à busca pelo poder, seja de indivíduos, grupos sociais ou nações, promoveram guerras e condenaram à morte, violando direitos elementares, suprimindo a vida e a dignidade de milhares (SILVA, et. al., 2018). Como não nos mobilizarmos em prol da denúncia e desconstrução destes usos equivocados dos aparelhos de Estado, promovendo e potencializando a categoria dos direitos humanos? Assumimos, portanto, a intencionalidade de apresentá-los como a grande ferramenta que são para orientar e nortear a construção de políticas públicas, especialmente em

tempos em que se tornam evidentes as exclusões, escancaram as desigualdades e as injustiças sociais.

As desigualdades se aprofundam a partir de um sistema perverso, que concentra a renda na mão de poucos e toma as crises como oportunidade de lucro, aumento de renda e possibilidade de relativização de direitos sociais. O exercício da cidadania, segundo Mascarenhas (2008, p. 49) "é atributo ou qualidade do indivíduo que possui direitos políticos e civis¹, que garante às gentes oportunidades de viverem com alguma dignidade, quando esta, por sua vez, não lhes é roubada ou negada". Ainda, Santos (2020) sustenta a ideia de que o atual sistema socioeconômico, na sua versão mais recente

sujeitou todas as áreas sociais – sobretudo saúde, educação e segurança social– ao modelo de negócio do capital, ou seja, a áreas de investimento privado que devem ser geridas de modo a gerar o máximo lucro para os investidores. Este modelo põe de lado qualquer lógica de serviço público, e com isso ignora os princípios de cidadania e os direitos humanos. Deixa para o Estado apenas as áreas residuais ou para clientelas pouco solventes (muitas vezes, a maioria da população) as áreas que não geram lucro (SANTOS, 2020 s/p).

Ou seja, num sistema que prioriza o lucro, discute e supervaloriza a economia em detrimento da preservação dos direitos fundamentais, a tendência é tornar tudo e todos objetos de consumo, reduzindo a vida humana e sua preservação como refém de um mercado que dita as normas e implementa as políticas, mesmo que viole direitos e relegue alguns sujeitos à morte. Diante desse cenário, é urgente reabilitar os princípios que garantem a permanência solidária da humanidade, dos direitos que nos possibilitam a construção de uma outra ética social, que seja norteada e esteja fundada em princípios fundamentais, abordados desde 1948 a partir da DUDH.

Embora exista a construção de um aparato em nível de convenção, assinada pela maioria dos países em 1948, a DUDH não é compreendida como lei interna de seus signatários. Presume-se que os países que a assinaram, a tiveram como diretriz e inspiração para suas Cartas Constitucionais. Assim, a partir dela, construíram-se as leis dos Estados nacionais, de modo a cumprir o pacto estabelecido. Silva e Palma (2018, p. 603) argumentam que

Os direitos humanos, apesar de universais, dependem, para serem efetivados, de jurisdições de estados-nação, que muitas vezes encontram brechas para violarem esses direitos. Outra fonte de ambivalência dos direitos humanos, que reforçam a necessidade de uma atitude pragmática diante deles, é que pensar sobre os direitos humanos equivale a pensar em uma retórica generalista, positiva, mas imprecisa em sua universalidade; equivale ainda a pensar em figuras de negatividades, as feições sombrias dos enunciados que representam as violações. Contextos singulares, no entanto, constantemente revelam alguns limites da universalidade positiva dos direitos humanos.

Por tudo isso, implementar os direitos humanos é tarefa complexa. São universais, mas necessitam de amparo normativo interno capaz de sustentá-los. No caso brasileiro, observa-se grande influência da DUDH na Constituição Federal. O direito à vida, à alimentação, à liberdade de expressão, à dignidade humana, fazem todos parte do rol de garantias previstas na Constituição Federal de 1988.

É sabido, no entanto, que violações destes direitos assegurados desde 1948 e ratificados pela Constituição Brasileira, ocorrem o tempo todo. Basta observar as estatísticas da fome, do desemprego, das múltiplas formas de violências que atravessam o país, construído a partir de um sistema social e econômico que exclui, que violenta e invisibiliza sujeitos. Pesquisas indicam que o Brasil de 2020, assolado pela crise do coronavírus – uma pandemia global que afeta o mundo – figura entre os países com maior número de óbitos registrados. Não bastasse, o vírus afetou o país de modo desigual – dando continuidade a uma tradição brasileira naturalizada pelos donos do poder e enraizada em nossos hábitos políticos. Informações da ENSP FIOCRUZ apontam que “em vez da idade, classe social passa a definir quem morre de covid no país”⁸. Ou seja, as desigualdades são observadas também nas taxas de contágio e óbitos da Covid19.

Na sequência, faremos um esforço de revisão da Declaração, destacando alguns artigos que podem suscitar e fundamentar a discussão que ora se propõe, sem a pretensão de esgotá-los. Pelo contrário, a seção a seguir tem o propósito de jogar luz sobre alguns direitos estabelecidos na DUDH,

⁸ Notícia veiculada no site da Escola Nacional de Saúde Pública. Disponível em: <<http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/48894>> acesso em 03 de outubro de 2020.

que nos parecem mais ostensivamente pertinentes à discussão aqui iniciada, mas que não prescinde a uma leitura da Declaração na sua totalidade, visto que ela é cumulativa e indissociável, nenhum artigo tendo validade se não considerarmos a integralidade e a complementaridade dos mesmos.

O CONTEÚDO E AS POSSÍVEIS VIOLAÇÕES DE DIREITOS

A DUDH é guardiã da dignidade humana e estabelece um conjunto de artigos cuja pretensão é nortear constituições para que assegurem direitos e deveres dos cidadãos. No limite, atendem ao ideal de cidadania e podem ser facilmente identificados como operantes em democracias consolidadas. Mesmo sob a onda conservadora que, equivocadamente, aplica uma interpretação distorcida, cooptando o sentido e o propósito da Declaração Universal enquanto garantia da dignidade humana⁹.

Dentre os trinta artigos, mencionaremos alguns – o que não exime a leitura na íntegra do documento – para ilustrar de que direitos estamos tratando e discutindo a possível violação em tempos de pandemia. Iniciamos nosso exercício de revisão a partir do artigo décimo terceiro, que afirma: “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” (ONU, 1948). Podemos referenciar este artigo de modo amplo, discutindo as restrições impostas pelos governadores e prefeitos determinando, instituindo em alguns casos o “toque de recolher”, autuando financeiramente os que descumpriam medidas que limitavam a circulação nas cidades em determinados horários.

Outro artigo que merece ser destacado é o artigo 19, segundo o qual: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independente-

⁹ Segundo coluna do site UOL de fevereiro de 2020, os EUA planejam redefinição dos direitos humanos no mundo, com impacto sobre Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Brasil vê processo “útil” e envia secretária do Ministério dos Direitos Humanos para reuniões. Segundo críticos, direitos reprodutivos, LGBT e minorias podem ser afetadas pelo plano. (Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/02/18/eua-redefinirao-direitos-humanos-e-brasil-envia-representante.htm>. Acesso em 4 out. 2020]

mente de fronteiras". Em tempos de fragilização da democracia pela mobilização de *fake news*, às quais perturbam a opinião pública, promovendo desinformação e ampliando a dificuldade de controle do vírus, a circulação de informações falsas que chegam a duvidar, inclusive, da existência do mesmo no país, precisa ser objeto de maior atenção e regulação. As redes sociais são espaços não controlados, espaços de disseminação rápida da informação e da desinformação. Neste caso, opiniões se confundem com fatos, hipóteses são confirmadas, sem que haja qualquer método ou comprovação da sua veracidade.

"Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país" é o que preleciona o artigo 22 da DUDH. O texto favorece importante reflexão para além das fronteiras temporais de nosso convívio com a pandemia do novo coronavírus. Uma das discussões presente na sociedade e estimulada pelo empresariado mesmo antes das dificuldades de coordenação política para o enfrentamento à Covid19 é a que insiste sobre a falência do Estado e a precarização dos serviços públicos. Tal acusação ganha ainda mais fôlego com a emergência de programas de governos conservadores, alinhados a ideias neoliberais de privatização, defendendo o Estado mínimo e a participação da iniciativa privada no gerencialismo do Estado, de múltiplas formas (para aprofundar a discussão sobre o gerencialismo e a burocratização neoliberal, v. BENTO, 2018).

Reforça nosso argumento de que uma crítica da política vem sendo estimulada pelo setor produtivo a pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria, realizada em 2016¹⁰, segundo a qual os brasileiros estariam insatisfeitos com os serviços públicos oferecidos pelo Estado. O relatório da pesquisa aponta o governo federal como um dos responsáveis pela maior parte dos serviços públicos mal avaliados. O relatório, inclusive, aponta o nome da ex-presidenta Dilma Rousseff, num período em que a mesma enfrentava um processo de impeachment. Dentre os serviços apontados, con-

¹⁰ Disponível em <<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-33-servicos-publicos-tributacao-e-gasto-do-governo/>> acesso em 03 outubro, 2020. Ver também ratificação da notícia em 2018 <<https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/especialistas-analisam-insatisfacao-dos-brasileiros-com-servicos-de-saude-22824824>> acesso em: 02 outubro, 2020.

vém mencionar a má avaliação da saúde pública no país, justamente o setor que em 2020 se destacou, embora desarticulado, pelo protagonismo na defesa de determinados grupos sociais que tiveram de recorrer ao Sistema Único de Saúde como única via de enfrentamento ao coronavírus.

Cumpra, ainda, mencionar o artigo 25, segundo o qual "todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle". O texto nos permite retomar a relevante discussão sobre o conceito de cidadania, entendida aqui como a participação da vida na cidade, de forma integral.

Os Direitos Humanos contribuem para tal participação, na medida em que incluem o livre trânsito, o direito à nacionalidade, à liberdade de expressão, que ao nosso ver corroboram e constituem o conceito de cidadania. Por isso, aderimos à compreensão de que a cidadania "é um conjunto de direitos e deveres que denotam e fundamentam as condições do comportamento de cada indivíduo em relação à sociedade, ou seja, [...] designa normas de conduta para o convívio social, determinando nossas obrigações e direitos perante os outros integrantes da nossa sociedade" (PIERITZ, 2013, p. 132).

O CORONAVÍRUS E A MOBILIZAÇÃO MUNDIAL EM BUSCA DE RESPOSTAS À CRISE: AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS

O vírus foi identificado em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China, e em março do ano seguinte a OMC declarou tratar-se de uma pandemia global. Até 27 de setembro de 2020, já haviam sido diagnosticadas 32.730.945 pessoas e declaradas 991.224 mortes diretamente decorrentes da Covid-19 (WHO, 2020). Perante a situação alarmante, governos do mundo todo estão tomando medidas urgentes para diminuir a proliferação do vírus. No entanto, há muito em jogo. Além de terem como objetivo principal a di-

minuição do número de mortes, os porta-vozes de todas as nações precisam sopesar fatores como a estabilidade econômica, a escassez de estrutura dos sistemas nacionais de saúde, por exemplo, de leitos nos hospitais e, principalmente, tomar decisões e implementar medidas que levem em consideração os grupos de maior vulnerabilidade econômica e social: hipossuficientes, migrantes, refugiados, pessoas portadoras de deficiência, por exemplo. Diante dessa conjuntura, a pergunta que orienta o percurso investigativo aqui apresentado consiste em saber: tais medidas de prevenção ao novo coronavírus estão sendo adotadas de acordo com as normativas internacionais de direitos humanos?

No intuito de compreender o debate em torno das principais medidas políticas e jurídicas de contenção ao novo coronavírus, este artigo propõe-se a revisitar a discussão entre a concordância ou ofensa das políticas adotadas como estratégia de controle de transmissão ao sistema global de direitos humanos. Para tanto, problematiza se as medidas de combate à Covid-19 violam a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

NO CENTRO, OS DIREITOS HUMANOS?

Embora a afirmação dos Direitos Humanos entre nós nunca tivesse sido definitivamente concluída, a prova de que ela ainda precisa percorrer um longo caminho, é que a própria legitimidade da concepção vem sendo institucionalmente questionada, inclusive por autoridades públicas eleitas. Considerado esse fato, ainda mais relevante se torna abordá-la na conjuntura em que vivemos, especialmente porque

os Direitos Humanos são universais no sentido de que aquilo que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar especificados numa lei, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos (BENEVIDES, 2007, p. 5).

Conceituar os direitos humanos se mostra tarefa bastante complexa pelas controvérsias e debates polêmicos que o tema suscita. Alguns autores, como Carbonari (2010) apontam para essa dificuldade de definição:

Direitos Humanos é um conceito polissêmico, controverso e estruturante. É polissêmico, pois, por mais que tenha gerado acordos e consensos (como na Conferência de Viena) isto não lhe dá um sentido único. É controverso, pois abre espaço de discussão e debate, em geral, polêmicos. É estruturante, pois diz respeito à questão de fundo que tocam a vida de todos e de cada um (CARBONARI, 2010, p. 58).

Benevides (2001, p. 2) concorda com Carbonari, na medida em que “nenhum outro tema desperta tanta polêmica em relação ao seu significado, ao seu reconhecimento, como o de direitos humanos”. Para a autora, interessam a todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, classe social, religião, etnia, cidadania política ou julgamento. É, portanto, um direito universal assegurado a todo e qualquer ser humano independente de sua origem ou Estado nacional.

Cabe ressaltar que os direitos humanos são superiores às demais normativas que também possam instituir direitos, visto que as antecedem, regem e buscam condições dignas de vida, antes mesmo de construções jurídico-legais. Logo, não se tratam de concessões sociais. A Declaração Universal apresenta-se como um marco na modernidade, de caráter jurídico, mas sobretudo político, dirigindo-se aos diferentes atores e territorialidades, tendo como princípio básico a dignidade humana. Candau (2012), em seus vários trabalhos sobre a temática, esclarece a relevância da DUDH expondo que

Desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, no plano internacional foi construída uma sólida arquitetura dos direitos humanos através de inúmeros tratados, resoluções, pactos e declarações, de caráter ético, político e normativo. Os Estados que aderiram formalmente a estes diferentes documentos comprometeram-se a incorporar em suas legislações e políticas públicas a proteção e promoção dos respectivos direitos (p. 716).

De outro modo, Eleanor Roosevelt, líder política e ativista norte-americana, defende que os direitos humanos fazem-se presentes em todas

as ações humanas, em todos os espaços de convivialidade e de relações sociais.

Onde, afinal, começam os direitos humanos universais? Em pequenos lugares, perto de casa – tão próximos e tão pequenos que não podem ser vistos em nenhum mapa do mundo. Ainda assim são o mundo de cada indivíduo; a vizinhança onde vive, a escola ou faculdade que frequenta; a fábrica, fazenda ou escritório onde trabalha. Esses são os lugares onde cada homem, mulher ou criança busca igualdade de justiça, de oportunidade, de dignidade sem discriminação. A menos que esses direitos tenham sentido nesses ambientes, eles têm pouco significado em qualquer lugar. Sem a ação de uma população ciente para defendê-los perto de suas casas, esperaremos em vão pelo progresso em maior escala. (OTS, 2018).

Uma interpretação equivocada sobre direitos humanos vem sendo produzida como resultado do discurso político polarizado, cuja cooptação de sentido, como se fosse recompensa restrita a “cidadãos de bem”, enviesa e prejudica a proteção integral à dignidade humana. “Direitos Humanos para Humanos Direitos” e outros slogans de igual teor sensacionalista, infelizmente habituais nas discussões que correm hoje no Brasil, contribuem para que contranarrativas, desinformação e revisionismos de conquistas históricas ganhem adeptos.

Termina-se por estimular a desconfiança entre a população, já receosa pela emergência da ameaça invisível, com relação a preceitos que até então supúnhamos assegurar o nosso pacto civilizatório. Supostamente, compreendíamos todos a necessidade de uma intervenção coordenada, refletida e efetiva em nome da correção da desigualdade e reparação das injustiças. A consolidação da cidadania entre nós ainda é um projeto inconcluso, espécie de promessa não cumprida de nossa democracia contemporânea, híbrida e periférica.

Além desse diagnóstico já bem demonstrado pela literatura (BADIE; HERMET, 1993; BOBBIO, 2000; CARVALHO, 2001; COMPARATO, 2003; BENEVIDES, 2003; BINOCHE, 2009), estamos agora precisando lidar com a destituição violenta de sentido que pauta essa postura pública, em voga nos últimos anos, que estimula despudoradamente o negacionismo sobre os direitos fundamentais dos outros.

É flagrante que em crises de saúde pública da magnitude como a que vivemos, as mazelas sociais fiquem mais explícitas, tornando-se mais difícil contemplar todos os cidadãos em todas as circunstâncias sem abalar a observância a determinados direitos ou desassistir uma parcela da população. Entretanto, de acordo com a alta comissária da ONU, Michele Bachelet, impõe-se que essas dificuldades sejam contornadas, visto que "os direitos humanos precisam estar no centro de resposta" (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Trata-se de dever dos Estados, portanto, adotar políticas públicas observando o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e os Princípios de Siracusa, adotados pelo Comitê da ONU sobre Direitos Humanos. Nesse sentido, conforme a Declaração Pública de Anistia Internacional: "los derechos humanos deben ser desde el principio parte esencial de todas las iniciativas de prevención, preparación, contención y tratamiento, a fin de proteger de la mejor manera posible la salud pública y ayudar a quienes más riesgo corren" (AI, 2020).

Para efetivação das medidas de contenção do coronavírus, de maneira geral, os Estados alegaram necessitar suspender, ainda que provisoriamente, determinados direitos humanos de primeira geração. Um deles é o direito de transitar livremente pelo território nacional. Como o vírus é altamente contagioso, qualquer aglomeração e contato com outras pessoas deveria ser evitado. As chamadas "quarentenas", as quais recomendam às pessoas se resguardarem em suas casas e restringirem suas saídas apenas para serviços essenciais como bancos, farmácias, hospitais e supermercados, têm por objetivo a diminuição da velocidade do contágio e a superlotação do sistema de saúde. Concebido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o direito de liberdade de locomoção poderá ser limitado, portanto, com vistas à proteção da saúde pública. Essa limitação, de acordo com os Princípios de Siracusa, deve ser sempre proporcional, necessária e legal (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

Todavia, mesmo que a legislação seja clara, muitos governos não estão sabendo lidar com a imposição da quarentena e, ao invés de adotarem

uma postura responsável nesse momento de crise generalizada, estão aniquilando direitos. De acordo com o relatório da Human Rights Watch, “as autoridades chinesas colocaram em quarentena 60 milhões de pessoas em dois dias, em um esforço para limitar a propagação vinda da cidade de Wuhan” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Vislumbra-se que, além de não manter uma relação de transparência com a população, o governo chinês adotou “várias medidas de contenção intrusiva: barricar as portas de famílias supostamente infectadas com barras de metal, prender pessoas por se recusarem a usar máscaras de proteção”.

Existem formas de exigir o comportamento das pessoas e a violência não é a melhor delas. Em tempos de crise como a atual, o Estado deve ser apaziguador de conflitos, caso contrário apenas afastará ainda mais os indivíduos, terminando por estimular a resistência contra suas orientações. Conforme recomendações de uma cartilha de saúde dos Estados Unidos (YALE, 2020), mencionada pelo relatório da organização internacional não governamental Human Rights Watch, assinada por 800 profissionais da saúde e juristas americanos:

medidas voluntárias de auto-isolamento têm mais probabilidade de induzir cooperação e proteger a confiança pública do que medidas coercitivas, e são mais propensas a impedir que as pessoas deixem de entrar em contato com o sistema de saúde (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

Por tudo isso, crê-se que a única hipótese possível de resposta à pergunta de partida que proporcionou esse esforço monográfico é no sentido de entender inarredável a obrigatoriedade de respeito aos direitos humanos. Buscar respostas à crise sanitária global deve garantir a observância dos Direitos Humanos e compreendê-los como fundamentais para nortear a formulação de políticas públicas capazes de dirimir os efeitos do vírus. Ainda que algumas medidas restritivas tenham de ser necessariamente impostas pela conjuntura de calamidade pública provocada pela crise da pandemia global, um exercício de ponderação dos princípios a serem tutelados facilmente nos assegura que a vida e a saúde pública são valores inegociáveis em qualquer democracia madura.

PRINCÍPIOS EM PONDERAÇÃO: A LIBERDADE DE TRÂNSITO E OS REFUGIADOS

O ato de migração é imaginário que acompanha toda a história civilizatória, instrumento de autonomia e liberdade com vistas a melhoria das condições de vida e superação da precariedade econômica (TEDESCO, 2018). A suspensão do direito de ir e vir, não diz respeito apenas a transitar no país, mas também a restrição de viagens e a possibilidade dos Estados fecharem suas fronteiras. É sabido que os países possuem ampla liberdade de proibirem o acesso a visitantes e migrantes, porém isso não pode ser utilizado para camuflar atos de discriminação, xenofobia e discursos autoritários, já tão usuais e estruturantes de nossa sociabilidade contemporânea (REIS; VIEIRA, 2019). Nesse sentido, especialistas em epidemiologia indicam que “quanto mais se limitar a mistura de pessoas de uma área geográfica a outra, mais sucesso teremos em retardar a propagação” (CORREA, 2020). Por outro lado, conforme informado pela Declaração Pública de Anistia Internacional “las restricciones pueden interrumpir la llegada del apoyo técnico y la ayuda necesarios, perjudicar los negocios y tener consecuencias socioeconómicas negativas en los países afectados” (AI, 2020).

É evidente que o fechamento de fronteiras tem um impacto negativo na vida de refugiados e migrantes, aumentando o sofrimento desses grupos marginalizados e tornando-os mais vulneráveis. Ruscheinsky e Tulbure (2017) já nos traziam difíceis relatos sobre a “tragédia das fronteiras”, os discursos sobre a dissolução da vida social anterior e a expectativa de novos começos em situação de abrigo. Os refugiados e migrantes precisam encontrar abrigos em campos disponíveis, porém a maioria, atualmente, encontra-se superlotada, sem medidas de higiene adequadas e sem a possibilidade de cumprir os cuidados de proteção contra o vírus. Essa situação é vista na Alemanha, onde há inúmeros relatos de lotação no centro de refugiados, ausência de mantimentos e surtos de coronavírus (DEUTSCHE WELLE, 2020). Verifica-se que as pessoas em situação de mobilidade tem dificuldade em acessar informações de contenção ao vírus em sua língua: a ACNUR e outros centros de proteção aos refugiados fornece, porém a maioria das ONGs que

auxiliavam esses grupos debilitados suspenderam suas atividades, restringindo a busca por doações de alimentos pelas plataformas digitais.

Uma solução para essa problemática, sugere ser possível cuidar das pessoas mais vulneráveis com a adoção de algumas medidas eficazes, quais sejam: (i) evacuar campos de refugiados superlotados, bem como centros de detenção e fornecer acomodações seguras para os migrantes, onde possam se proteger contra a contração e a propagação do vírus; (ii) parar as deportações de migrantes, devido ao fechamento de fronteiras e à dificuldade que têm em muitos países de enfrentar crises de saúde devido às debilidades de seus sistemas de saúde; (iii) favorecer o acesso a cuidados médicos para as pessoas desabrigadas, as pessoas migrantes e refugiadas em trânsito, especialmente para os grupos mais vulneráveis; (iv) oferecer, em solidariedade, apoio humanitário e financeiro aos países e áreas mais afetadas pela atenção humanitária dos refugiados; (v) fornecer recursos de emergência seguros para pessoas sem lar e que vivem em situações de superlotação e incapazes de cumprir as medidas de prevenção e isolamento; (vi) trabalhar na sensibilização em favor dos grupos mais vulneráveis (IHU, 2020).

No entanto, as medidas adotadas não tem sido o bastante para diminuir o sofrimento dessas pessoas, que já sofriam antes da pandemia e que, conseqüentemente, mais sofrem agora. Esse descontentamento é vocalizado por Cassella e Anunciação (2020), segundo os quais urge um posicionamento da ONU no sentido de equacionar o direito às mínimas condições de vida:

se a situação é de extrema gravidade para os que estão em seus países de origem, o que dizer de mulheres, homens e crianças deslocados de suas raízes, em campos de refugiados, morando em abrigos improvisados sem renda para a própria sobrevivência? O direito e a economia precisam chegar a um consenso sobre a renda mínima universal, pois assim os Estados que criam as vulnerabilidades dos migrantes e refugiados seriam responsáveis minimamente pela vida digna dessas pessoas. O Estado de bem-estar social precisa ser refundado (CASSELLA; ANUNCIÇÃO, 2020).

A afirmação colabora na interpelação ao modelo econômico-social atual que, nitidamente, é o núcleo gerador das desigualdades sociais, es-

cancaradas, agora, na época da pandemia. É importante ressaltar que a pandemia apenas serviu para maximizar as desigualdades sociais, conforme afirma Santos:

a quarentena não só as tornou mais visíveis, como reforça a injustiça, a discriminação, a exclusão social e o sofrimento imerecido que elas provocam. Acontece que tais assimetrias se tornam mais invisíveis em face do pânico que se apodera dos que não estão habituados a ele (SANTOS, 2020, p. 21).

Buarque (2020) relata pesquisa segundo a qual países com instituições menos democráticas registraram menor número de mortes nos primeiros meses de pandemia do que instituições mais democráticas. Importante ter em mente que tal resultado é consequência que países como China, Irã e Cingapura, obrigaram pessoas a ficarem em casa à força e em alguns casos, como Filipinas e Nigéria, autorizaram a morte de infectados por coronavírus a fim de evitar a proliferação. Salienta-se que se tratam de evidentes violações ao princípio mais elementar e gerador de todos os outros: a dignidade da pessoa humana.

No entanto, os dados revelam-se importantes para Estados democráticos repensarem o modo como a sociedade, a economia e os direitos fundamentais estão sendo encarados, não apenas agora, em tempos de pandemia, mas sempre. É sabido que as liberdades individuais, de locomoção e de comunicação são e devem continuar a ser respeitadas, pois são elementos basilares da democracia como um todo, porém, o diálogo, a igualdade e o acesso a direitos básicos também são fundamentais e, muitas vezes, não são assegurados.

Conforme Santos (2020), a história da humanidade foi marcada pela luta de uma classe superior em detrimento de outra inferior: o neoliberalismo, a globalização e a sociedade de consumo apenas exacerbaram essa condição de desigualdade, pois os Estados, ao deixarem as grandes empresas e corporações dominarem os principais setores da economia global, geraram uma filosofia de meritocracia e poder nas mãos de poucos. Assim, o Estado preocupa-se demasiadamente em crescer economicamente, mobilizando apenas aquelas parcelas populacionais que geram retorno financeiro e

promovem investimento a curto prazo. Portanto, a própria conjuntura política, econômica e social em que a população está inserida “ignora os princípios de cidadania e de direitos humanos” (SANTOS, 2020, p. 21), impedindo que os hipossuficientes tenham qualquer progressão futura.

O PODER ECONÔMICO E A DIGNIDADE DOS HIPOSSUFICIENTES

O mundo não estava preparado para lidar com uma pandemia dessa magnitude. Mesmo assim, não autoriza que governos utilizem-se de mecanismos legais, como o estado de emergência, para dissimular atitudes extremistas e contrárias ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. O atual presidente norte-americano, no início da pandemia, empreendeu tentativa de comprar uma vacina custeada pelo governo alemão, que estaria demonstrando eficácia contra o coronavírus, com direitos exclusivos de uso aos Estados Unidos. Butler (2020) em “O capitalismo tem seus limites”, indaga se o presidente Trump esperava que os americanos aplaudissem a iniciativa e ignorassem que o resto da humanidade também está sofrendo com o vírus, igualmente carecendo da vacina. Atitudes como a supramencionada são contrárias ao estipulado na Observação Geral nº 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme se lê a seguir:

como algumas doenças são facilmente transmissíveis além das fronteiras de um Estado, a responsabilidade conjunta é da comunidade internacional para resolver este problema. Estados Partes economicamente desenvolvidos têm uma responsabilidade e um interesse especial em ajudar os Estados em desenvolvimento mais pobres nesse sentido (NAÇÕES UNIDAS, 2020b).

A postura adotada pelo referido presidente é nitidamente incompatível com os documentos internacionais de Direitos Humanos, viola princípios de cooperação e assistência internacional, além de exacerbar a preponderância das lógicas de mercado que se atravessam nas escolhas políticas em prol da saúde e da vida. Toda a comunidade mundial está lutando contra o mesmo inimigo invisível, sendo lamentável que determinadas autoridades

enxerguem esse momento como oportunidade para ascensão política ou propulsão de discursos negacionistas.

RECRUDESCIMENTO DE AUTORITARISMOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O primeiro-ministro da Hungria não fica de fora dessa crítica. De acordo com notícias publicadas nos principais meios de comunicação mundiais, Viktor Orbán prolongou o estado de emergência devido à pandemia do coronavírus. Sua postura é expressivamente antidemocrática, visto que, além da Hungria contar com relativamente poucos casos de coronavírus, possibilita que o primeiro-ministro governe por decreto sem qualquer limitação legal. Orbán afirma que imporá penas severas para quem publicar "informações falsas" acerca da pandemia, o que sugere uma ameaça à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão. A ONU e a Anistia Internacional rejeitaram essa atitude com o jargão "poder ilimitado não é remédio" (R7, 2020).

Outro direito aniquilado nessa época de pandemia global foi o da liberdade de expressão e o acesso à informações acerca da situação nacional e internacional. A Tailândia foi um dos países apontados pela falta de transparência, visto que vários médicos, que estavam ajudando no combate a pandemia, relataram a ausência de respostas governamentais sobre o surto, falta de máscaras e suprimentos nos principais hospitais do país. A denúncia levou o governo tailandês a retaliar esses profissionais, ameaçando-os de rescindir seus contratos de trabalho e revogar suas licenças, incorrendo em flagrante violação dos direitos humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

O art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos prevê que "Toda a pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza". Mesmo que seja possível restringir esses direitos em caso de proteção à saúde nacional, - o que está previsto expressamente no artigo supramencionado -, os Estados não podem subverter essa ferramenta e não informar a população sobre o número de casos, as principais formas de con-

tenção e as próximas medidas a serem tomadas. Além disso, essa informação deve ser divulgada para toda a população indistintamente.

Ressalta-se que de acordo com a Declaração Pública de Anistia Internacional (AI, 2020), o acesso à informação, à transparência e à confiança são elementos chave para manter a população ciente e instrumentalizada para lidar com a situação. Ainda, vislumbra-se que esses direitos fazem parte do direito à saúde, assegurado internacionalmente:

impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades" figura entre las obligaciones de "prioridad comparable" a las obligaciones básicas del derecho a la salud.

Uma medida interessante adotada nos Estados Unidos, retratada pelo relatório da Human Rights Watch (2020), foi a campanha desenvolvida pela Comissão Federal de Comunicações denominada de "Keep Americans Connected Pledge" (REARDON; HAUTALA, 2020). Com o intuito de garantir a comunicação a todas as parcelas da sociedade, as empresas privadas de comunicação estão proibidas de cortarem a internet dos contratantes que deixarem de ter condições de arcar com o serviço durante o isolamento. Além disso, estão compelidas a fornecerem *hotspots* de wifi gratuitos que podem ser utilizados por qualquer americano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia global está trazendo, além de uma crise de saúde pública generalizada, sofrimento psicológico e medo na população com o enfrentamento do confinamento, a necessidade dos líderes políticos realizarem escolhas trágicas e difíceis. Conforme já mencionado, as minorias são aquelas que mais sofrem com o vírus, pela falta de informação, atendimento médico e por estarem desamparados social e economicamente. "O vírus não discrimina", afirmou Butler (2020), "quem discrimina são as pessoas".

Todos os cidadãos estão sendo compelidos a ficarem dentro de suas casas e apenas saírem para realizar serviços essenciais. Todas as empresas,

escolas, restaurantes e lojas foram fechadas. No entanto, para um cidadão bem posicionado na estrutura social que detenha fartos recursos financeiros, a adesão às políticas de isolamento e distanciamento social é tarefa simples. Já para as famílias hipossuficientes, para as pessoas que necessitam sair de casa para trabalhar como condição elementar para prover as necessidades mais básicas, ausentar-se de suas obrigações não termina por ser uma alternativa.

Com as medidas de contenção, muitas pessoas ficaram desempregadas, o que gerou uma grande desestabilização social e econômica. Nenhum Estado deveria permitir que a população tenha que escolher entre o direito à alimentação e o direito à vida, da mesma forma, nenhum Estado deveria escolher entre colocar em risco à vida dos cidadãos e fazer a economia do país funcionar. Segundo Jurgen Habermas em entrevista a Truong (2020), “os direitos fundamentais proibem os órgãos estatais de tomarem qualquer decisão que aceite a possibilidade de morte de indivíduos”.

Nesse sentido, decisões utilitaristas que priorizem a vida de determinados cidadãos em prol de outras solapa todo o direito de primeira e de segunda geração e, principalmente, viola o Princípio da Igualdade. Habermas indica que “quando a necessidade é urgente, apenas o Estado pode nos ajudar” (TRUONG, 2020). Novamente, o Estado é a frente de batalha contra esse vírus, precisando explorar novas formas de diminuir desigualdades, unir cidadãos e lidar com o sistema de saúde. A prevalência do coletivo sobre o individual como método para o bem viver (DOUKH, 2017), a importância de se levar em consideração indicadores de bem-estar (LACERDA; ACOSTA, 2017), a criatividade e a solidariedade estão no centro da resposta dessa crise. Impostos sobre grandes fortunas, auxílios econômicos para os hipossuficientes, aumento de leitos nos principais hospitais das regiões, são algumas das formas eficazes de igualar a sociedade e enxergar o problema de forma empática, responsável e efetiva.

Para ajudar os hipossuficientes, o Estado brasileiro, assim como outros países, implementou a política de auxílio emergencial. De acordo com o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020), trata-se de “um benefício de R\$ 600,00

para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia do Covid-19, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise”. O benefício foi dividido em três parcelas de R\$ 600,00 e pretende-se renová-lo para mais três meses. No entanto, infelizmente o benefício não cobre toda a população hipossuficiente, estando reservado para trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e também contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Além disso, muitos cidadãos estão reclamando que não receberam resposta pela sua solicitação e, pior, muitos brasileiros de classe média e média alta estão burlando o sistema e sendo beneficiados. Como não é novidade no Brasil, a falta de fiscalização está transformando uma boa iniciativa em uma ferramenta de desigualdade social.

Habermas afirma que os Estados devem “agir com o saber explícito do não-saber” (TRUONG, 2020), ou seja, os Estados deveriam entender que a situação muda a cada instante, não existindo uma fórmula pronta ou uma bússola mágica que indique o caminho certo. Por isso, devem atuar encarando a imprevisibilidade dos acontecimentos e utilizando-a ao seu favor, pois o inesperado pode ser uma porta aberta para a proliferação de boas ideias e um convite para inovação.

A ousadia também é importante para acabar com maus vícios e mazelas sociais há muito tempo relegadas à naturalização ou à invisibilidade. O momento de mudança é agora, sendo esse burburinho incômodo aquilo que faltava para os líderes mundiais colocarem seus principais valores em cheque. A pandemia é lamentável, angustiante e deplorável, mas talvez seja necessária para que a sociedade cresça como um todo igual.

Portanto, verifica-se que o objetivo do presente artigo e, logicamente, sua relevância, transcende áreas de atuação. Ou seja, além de a conjuntura ser uma importante ferramenta para análise de como os Estados, a população e a própria comunidade internacional estão enfrentando esse adversário letal e invisível, servirá de meio de informação para as próximas gerações, caso venham a enfrentar uma pandemia dessa magnitude, já saberão evitar

os mesmos erros que cometemos, principalmente no que tange à violação dos direitos humanos.

Além disso, afirma-se que a problemática aqui tratada é tanto teórica como prática. Teórica porque as leis e tratados internacionais são insuficientes para solucionar o problema. Prática, porque os governos não estavam preparados para lidarem com uma crise dessa amplitude, visto que, como tratado, ela afeta toda a população em vários setores diferentes: educação, economia, alimentação, segurança e, principalmente, saúde. Dessa forma, como mencionado, solidariedade, criatividade e igualdade devem estar no centro de respostas para lidar com essas crises generalizadas, sendo os Direitos Humanos o fio condutor de tudo isso.

REFERÊNCIAS

AI (Amnistia Internacional). **Respuestas de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y obligaciones de los estados em materia de derechos humanos: obligaciones preliminares.** 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3019672020SPANISH.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BADIE, B.; HERMET, G. **Política comparada.** México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BENEVIDES, M. V. **Educação em direitos humanos:** de que se trata? Convent. Internacional (USP), São Paulo, v. 6, 2001. p. 43-50. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

BENEVIDES, M. V. Direito humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Educação em Direitos Humanos:** fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Ed. Universitária. 2007. P. 335-350. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2014/07/merged.compressed.pdf>. Acesso em 30 jul. 2020.

BENTO, J. Da crítica da política à gestão pública eficaz: a despolitização como estratégia de poder. **Revista Debates** (UFRGS), v. 12, p. 107-122, 2018.
BINOCHÉ, B. **Críticas de los derechos del hombre.** Buenos Aires: Ediciones del signo, 2009.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Ministério da Cidadania**. Auxílio emergencial. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BUARQUE, D. Estudo indica que democracias são piores que ditaduras no combate à covid. **UOL Notícias**. 22. mai. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/22/estudo-indica-que-democracias-sao-piores-que-ditaduras-no-combate-a-covid.htm>. Acesso em: 25 set. 2020.

BUTLER, J. Sobre a Covid-19: o capitalismo tem seus limites. **Blog da Boitempo**. 20 mar. 2020. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/20/judith-butler-sobre-o-covid-19-o-capitalismo-tem-seus-limites/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CANDAU, V. M. F. Direito à educação, diversidade e educação em Direitos Humanos. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 715-726, jul.-set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n120/04.pdf>.

CARBONARI, P. C. Educação em Direitos Humanos: esboço de reflexão conceitual. In: ENCONTRO ANUAL DA ANDHEP, 2., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: USP, 2006.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASELLA, P. B. ANUNCIAÇÃO, Clodoaldo da Silva. Os reflexos da pandemia sobre migrantes e refugiados. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 20 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-reflexos-da-pandemia-sobre-migrantes-e-refugiados/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

WHO (World Health Organization). **Coronavirus disease (COVID-2019) situation report**. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CORREA, A. Coronavírus: fechar fronteiras ajuda a evitar propagação? **BBC News Brasil**. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51924935>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DAVIS, M. O coronavírus e a luta de classes: o monstro bate à nossa porta. **Blog da Boitempo**. 16. mar. 2020. Disponível em:

<https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/16/mike-davis-o-coronavirus-e-a-luta-de-classes-o-monstro-bate-a-nossa-porta/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DEUTSCHE WELLE. **Surto de coronavírus atinge abrigos de refugiados na Alemanha**. 05. jun. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/surto-de-coronav%C3%A9rus-atinge-abrigo-de-refugiados-na-alemanha/av-53700404>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DOUKH, N. El buen vivir: una perspectiva axiológica. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 53, n. 3. p. 558-567, setembro/dezembro 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2017.53.3.15>. Acesso em 17 fev. 2020.

GARGARELLA, R. **La sala das máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina. Madri: Katz, 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Dimensões de direitos humanos na resposta à COVID-19**. 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2020/03/23/339654>. Acesso em: 24 jun. 2020.

IHU (Instituto Humanitas Unisinos). **Migrações e refugiados na era COVID-19**. 25 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597414-migracoes-e-refugiados-na-era-da-covid-19>. Acesso em: 25 jun. 2020.

LACERDA, L. F. B.; ACOSTA, L. E. Indicadores de Bem-estar Humano para Povos Tradicionais. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 53, n. 1. p. 100-111, janeiro/abril 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2017.53.1.10>. Acesso em 7 out. 2020.

MASCARENHAS, P. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2008. Disponível em: http://www.paulomascarenhas.com.br/manual_de_direito_constitucional.pdf. acesso em 02 outubro, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Coronavírus**: direitos humanos precisam estar no centro da resposta, diz Bachelet. 11 mar. 2020, (a). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/coronavirus-direitos-humanos-precisam-estar-no-centro-da-resposta-diz-bachelet/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em 4 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Observaciones generales aprobadas por el comité del derechos economicos, sociales y culturales**. 2020, (b). Disponível em: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN14. Acesso em: 27 jun. 2020.

OTS (Observatório do Terceiro Setor). **Declaração universal dos Direitos Humanos completa 70 anos**. 2018. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/campanhas/direitos-humanos-sao-direitos-de-todos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-completa-70-anos/>. Acesso em: 03 outubro, 2020.

PECES-BARBA, G. **La dignidad de la persona humana desde la Filosofia del Derecho**. Madri: Dykinson, 2003.

PIERITZ, V. L. H. **Ética profissional em serviço social**. Indaial: Unicasselvi, 2013.

R7. **Primeiro ministro da Hungria usa covid-19 para aumentar seus poderes**. 23 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/primeiro-ministro-da-hungria-usa-covid-19-para-aumentar-poderes-23032020>. Acesso em: 27 jun. 2020.

REARDON, M.; HAUTALA, L. Internet and wireless providers will waive late fees and keep americans connect. **CNET**. 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnet.com/news/internet-and-wireless-providers-will-waive-late-fees-and-keep-americans-connected/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

REIS, A. G.; VIEIRA, M. S. "Os novos imigrantes": construções discursivas sobre haitianos e senegaleses em um jornal do Sul do Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 55, n. 3. p. 387-396, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2019.55.3.08>. Acesso em 6 out. 2020.

RUSCHEINSKY, A.; TULBURE, C. Expectations of refugees in the tragedy of frontiers, the perception of the trajectory and the deafness of rights. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 53, n. 2. P 272-280, maio/agosto 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2017.53.2.11>. Acesso em 17 fev. 2020.

SANTOS, B. de S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SANTOS, B. de S. Tudo o que é sólido desmancha no ar. **Blog da Boitempo**. 2. Abr. 2020. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/04/02/coronavirus-tudo-o-que-e-solido-desmancha-no-ar/>. Acesso em: 26. jun. 2020.

SILVA, J. A. M.; MACIEL, J. de C.; COUTINHO, D. P. R. Sobre o modelo decolonial: a importância do outro e a urgência de seu olhar. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 54, n. 3, p.328-335, setembro/dezembro 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2018.54.3.05>. Acesso em 15 set. 2020.

SILVA, D. N.; PALMA, D. **Direitos Humanos**: Perspectivas, mediações, práticas comunicativas - uma apresentação. *Trabalhos em Linguística Aplicada*. n 57.2 agosto 2018. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-18132018000200601. Acesso em: 03 out, 2020.

TEDESCO, J. C. Imigrantes e desenvolvimento econômico nos espaços de origem. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 54, n. 3 p.282-293, setembro/dezembro 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2018.54.3.01>. Acesso em: 2 ago. 2020.

TRUONG, N. Precisamos agir com o saber explícito de nosso não saber: entrevista com Jüger Habermas. **Le Monde**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://ateliEDEhumanidades.com/2020/04/12/fios-do-tempo-precisamos-agir-com-o-saber-explicito-de-nosso-nao-saber-entrevista-com-jurgen-habermas/#more-5997>. Acesso em: 26 jun. 2020.

YALE. **Achieving a fair and effective COVID-19 response**: an open letter to vice-president Mike Pence, and other federal, state, and local leaders from public health and legal experts in the united states. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/ghjp/documents/march6_2020_final_covid-19_letter_from_public_health_and_legal_experts_2.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

CAPÍTULO 5

CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICAS DA CRISE DA COVID-19: REFLEXÕES PARA ALÉM DA PANDEMIA

João Victor Souza da Silva

INTRODUÇÃO

As primeiras preocupações da humanidade dizem respeito à busca pela sobrevivência em meio às vicissitudes naturais e aos conflitos provocados pela falibilidade dos próprios processos de sociabilidade. O desenvolvimento da técnica, paralelo à complexidade das organizações políticas, possibilitou o avanço das sociedades humanas e passou-se a delimitar como fronteiras últimas do progresso, os limites da própria racionalidade humana. No último ano da segunda década do século XXI, um vírus parece confrontar e ameaçar o ser humano em seu impulso mais íntimo de sobrevivência e reprodução social.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou estado de pandemia¹¹ em função da proliferação em escala global do Coronavírus SARS-CoV-2. O vírus é causador da Covid-19, doença letal com alta taxa de transmissibilidade e ainda sem tratamento ou cura comprovados, até o presente momento. Originária na cidade de Wuhan, na China, em fins de 2019, a doença logo se espalhou pelas cidades chinesas e por todo o mundo, em função de sua centralidade na economia global, implicando em crises sanitárias, sociais, políticas e econômicas e exacerbando a incerteza que já se desenhava no contexto geopolítico global¹².

¹¹ As duas primeiras semanas de março foram marcadas pela proliferação do vírus em escala global, tendo afetado mais de 100 mil pessoas em 114 países, com um número superior a 4 mil mortes. Desde então, os registros mundiais apontam para mais de 30 milhões de contaminados e aproximadamente 1 milhão de óbitos em mais de 235 países ou regiões. Para mais informações, recomenda-se <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

¹² A “guerra comercial” entre Estados Unidos e China têm gerado incerteza sobre as relações econômicas internacionais, principalmente pela restrição comercial e sobre fluxo de capitais resultantes de práticas protecionistas mútuas entre os referidos países e seu conse-

Compreender as condicionantes socioeconômicas da crise da Covid-19 implica fundamentalmente em se atentar às generalidades da economia global contemporânea e às particularidades das regiões mais ou menos afetadas pelo vírus. A partir disto, é pertinente que se atente às possibilidades de intervenção econômica em meio a uma crise multifacetária marcada pela incerteza e pelo imediatismo na busca por soluções.

Nessa perspectiva, é necessário que se compreenda de que forma o Novo Coronavírus escalonou de uma crise sanitária a uma crise econômica global e quais as condicionantes de sua severidade na heterogeneidade dos países afetados, com destaque negativo para o caso brasileiro. Para tanto, é fundamental que se compreenda o fenômeno das crises dentro do sistema capitalista, em seu processo contraditório de evolução que contrasta a espontaneidade das forças de mercado com a necessidade de garantir a sociabilidade por meio da intervenção pública. Em segundo momento, é necessário que se atenda à particularidade da crise da Covid-19 e como se deu o processo de conformação de uma crise econômica global a partir de uma crise sanitária. Em seguida, é relevante que se discuta as particularidades do caso brasileiro e as condicionantes socioeconômicas da severidade da crise em âmbito nacional. Por fim, faz-se mister que se reflita sobre soluções de curto prazo e longo prazo, pensando não somente na presente crise, mas fundamentalmente nas adversidades que hão de vir e que são potencializadas pela miséria humana. Considerações finais sintetizam a temática apresentada e dão indicativos de reflexões que podem contribuir para discussões futuras.

quente impacto sobre as demais economias globalizadas. Para uma melhor compreensão, recomenda-se a leitura de Liu e Who (2018) ou de Carvalho, Azevedo e Massuquetti (2019) para compreender sua influência sobre países emergentes, como o Brasil.

CRISES CAPITALISTAS E ESPONTANEIDADE DO MERCADO: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

Esta sessão teórica objetiva expor brevemente um conjunto de teorias que podem contribuir com a compreensão da crise multifacetária causada pela pandemia do Novo Coronavírus. O ambiente de incerteza e suas várias implicações sanitárias, econômicas, políticas e sociais forçam um olhar abrangente com vistas a compreender e buscar soluções para o atual cenário de instabilidade. Outrossim, é necessário que se compreenda a crise da Covid-19 como uma crise capitalista (apesar de sua origem pandêmica) fruto de seu processo dinâmico de evolução e contraste entre a expansão autônoma do mercado e os processos públicos de intervenção. Esse tópico irá discorrer sobre a relação entre as dinâmicas do mercado e ações do Estado em momentos de crise, bem como sobre a importância da condução pública sobre os processos econômicos rumo ao desenvolvimento em combate à pobreza social, elemento agravante de crises epidemiológicas.

AS CRISES NO SISTEMA CAPITALISTA

Autores como Karl Marx (1996), Schumpeter (1961) ou List (2011) já se dedicaram a compreender a essência de seu processo evolutivo frente aos contextos institucionais sociais. Enquanto os primeiros se atentaram ao caráter orgânico de transformação do sistema em processos cíclicos de ascensão e crise, Friedrich List (2011) estudou os processos de organização social de um conjunto de países para justificar sua diferenciação histórica, com ênfase sobre a importância das instituições como delimitadoras dos diferentes processos de expansão econômica.

As crises não devem ser compreendidas como meras falhas exógenas ao sistema. São elementos essenciais ao seu funcionamento e evolução. Os processos de transformação orgânicos no seio das estruturas produtivas e sociais marcam a transição entre formas de sociabilidade econômica. Sob esta perspectiva, mais do que suas características notadamente ruins evidenciadas em falências, desempregos, miséria e caos social, as crises são

manifestações das rupturas entre padrões de funcionamento econômico e como tal, do próprio processo de evolução capitalista (SCHUMPETER, 1961).

A principal distinção entre as interpretações de Marx (1996) e Schumpeter (1961) sobre o funcionamento cíclico do capitalismo se dá pela distribuição dos riscos e ganhos característicos de seus processos de transformação socioeconômicos. Marx defendera a ideia de que a contradição essencial do sistema, embasada no processo exploratório de criação do valor social a partir da expropriação do trabalho humano, conformava uma crise crônica que, na sua aparência, manifestava as mazelas sociais ocultadas pelos períodos de prosperidade.

Em contraponto, Schumpeter entendera que a busca dos capitalistas pelo lucro promovia ganhos sociais evidenciados pela melhora qualitativa dos produtos ofertados e sua generalização como padrão de consumo da população. Todavia, sua ação também promovia mazelas na medida em que os processos de transformação econômica sofriam um fenômeno compreendido como destruição criadora, marcado pela sobreposição de agentes e instituições econômicas incapazes de adaptar-se ao novo padrão técnico-produtivo em escala social. Este processo resultaria em desemprego, falência e exclusão social, paralelamente à consolidação e concentração das firmas “sobreviventes” no mercado. As crises seriam fenômenos temporários e essenciais ao sistema, característicos das mudanças sociais decorrentes da destruição criadora, e por consequência motores da evolução capitalista (SCHUMPETER, 1961).

A INDUÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESTADO VS. ESPONTANEIDADE DO MERCADO

A evidência dos males sociais a partir da sequência de crises exige o “fim do capitalismo” que seria, diferente do que precipitadamente se pode supor, resultado da intervenção do Estado nestes cenários a fim de preservar os benefícios e minimizar os males das transformações estruturais, garantindo a boa sociabilidade econômica em um ambiente de incerteza (SCHUMPE-

TER, 1961). Se evidencia pela leitura histórica de Schumpeter que as transformações socioeconômicas no capitalismo contemporâneo não são espontâneas. Existe uma série de elementos que moldam, estimulam ou anulam o caráter essencialmente dinâmico capitalista, com vistas a promover a sociabilidade não restrita aos objetivos estritamente econômicos. Os fins econômicos conformam-se como essenciais, porém não exclusivos, para a própria manutenção social do sistema, sendo a ação do Estado não uma força contraposta, mas fundamentalmente um elemento de sustentação de seu caráter evolutivo.

Por outra via, John Maynard Keynes apresenta discordância em relação à Schumpeter, principalmente em relação ao caráter da intervenção pública, ao publicar *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* em 1936. Keynes compreende o caráter cíclico das crises capitalistas e a necessidade de atuação do Estado no curto prazo, como via de reduzir a incerteza dos agentes, estimular novos investimentos e por conseguinte alavancar o nível de emprego. Em linhas gerais, Keynes (1996), no contexto da crise de 1929¹³, admite a possibilidade da existência de crises e ociosidade em função da demanda efetiva dos agentes econômicos ser inferior ao potencial produtivo dos capitalistas, o que os desestimula a investir e gerar empregos. Em solução, o Estado deveria modificar a expectativa dos agentes a partir de políticas anticíclicas que promovam a ascensão da demanda no curto prazo, a partir de políticas de expansão monetária ou transferência de renda. Por consequência, a elevação da demanda efetiva estimularia a redução da desocupação, o que tornaria a ação do Estado menos necessária em um ambiente já não mais de crise econômica.

Em função da popularidade de sua obra, por conta do sucesso em converter os males provocados pela crise de 1929 em um período de prosperidade conhecido como “Era de Ouro do Capitalismo”, o pensamento key-

¹³ A crise de 1929 foi até então a maior crise do capitalismo contemporâneo e marcou uma queda generalizada da produção entre os países industrializados (a exceção de Rússia e Japão) e exigiu que se repensassem os processos de regulação financeira e intervenção do Estado na Economia. Para mais informações, recomenda-se

nesiano¹⁴ sempre vem à tona em momentos de crise e incerteza quando se força a realização de políticas anticíclicas capazes de garantir a boa sociabilidade econômica, minimizando as contradições estruturais do sistema capitalista.

INDUÇÃO DO ESTADO PARA ALÉM DAS CRISES

As contribuições teóricas brevemente apresentadas expõem a relevância da indução do Estado como forma de amenização das crises capitalistas. Esta importância é verificada tanto no curto prazo - a fim de garantir a harmonia social através do emprego impulsionado por políticas anticíclicas - quanto no longo prazo como instrumento de conformação das transformações sociais conduzidas pelo pulso orgânico de transformação capitalista por meio de crises cíclicas. A proposta de Amartya Sen apresenta uma outra perspectiva. Não limitado à necessidade de amenizar as mazelas sociais conjunturais ou estruturais capitalistas, o economista indiano defende a necessidade de promover o processo de desenvolvimento tendo como meio o próprio processo de expansão das liberdades sociais dos indivíduos.

Esta perspectiva é interessante porque demonstra a relação intrínseca entre desempenho econômico e qualidade de vida dos cidadãos. A ênfase é mais abrangente que a métrica meramente econômica, e permite apreender o quadro de miséria em uma sociedade composta por indivíduos que podem porventura ter acesso a emprego e renda. Em outras palavras, possibilita compreender a falência da sociabilidade capitalista mesmo em momentos de prosperidade, sendo, pois, agravada em tempos de crise, a exemplo da provocada pela pandemia da Covid-19.

¹⁴ O “pensamento keynesiano” não é homogêneo, bem como não é consensual que a Era de Ouro do capitalismo recebe sua influência direta. Muito do que se entende por “pensamento keynesiano” foi difundido por John Hicks que sintetizou matematicamente suas teorias, enquanto que as ideias de Keynes para reconstrução capitalista pós-guerras não foram plenamente incorporadas na Conferência de Bretton Woods (1944). Apesar disto, é notada sua influência sobre as políticas econômicas no capitalismo contemporâneo, principalmente em momentos de crise. Para mais informações acerca do pensamento keynesiano, recomenda-se a leitura de Carvalho (1988). Para compreender a influência de Keynes sobre a reconstrução capitalista no século XX, recomenda-se a leitura de Serrano (2004).

Sen (2020) considera que o processo de desenvolvimento econômico se dá pela superação da pobreza multidimensional dos indivíduos a partir da expansão de suas capacidades enquanto seres humanos, sendo este processo conduzido de maneira “amigável” a partir da indução do Estado sobre os fenômenos econômicos. O autor considera que a boa sociabilidade é alcançada quando os indivíduos têm liberdade para interagir de maneira mutuamente benéfica. Isto ocorre a partir da combinação de um conjunto de liberdades instrumentais que lhes garanta acesso à renda, redes de segurança social e liberdade política, não sendo estes elementos passíveis de serem garantidos pela espontaneidade do mercado.

A superação da pobreza em alcance da liberdade plena seria alcançada a partir do entrelaçamento de cinco liberdades instrumentais, i) as liberdades políticas que representam os direitos civis e a capacidade que o sujeito tem de ser representado e representar outros sujeitos em sociedade; ii) facilidades econômicas que se aproximam da noção tradicional de negação da pobreza a partir do acesso aos recursos necessários para intercambiar bens e serviços no mercado e assim prover sua reprodução social; iii) oportunidades sociais que garantem melhor qualidade de vida aos indivíduos a partir do acesso à educação, saúde, moradia digna, lazer e outros elementos que lhe garantam maior participação nas instâncias políticas e econômicas da sociedade; iv) garantias de transparência que dizem respeito ao grau de confiança do sujeito nas instâncias que garantem a sociabilidade, sejam elas políticas, jurídicas ou mesmo organizações privadas; e v) segurança protetora que diz respeito à rede de proteção social e assistência à comunidade mais pobre e marginalizada dos ambientes de mercado. Um sujeito, mesmo com acesso à renda, se não gozar de um conjunto de outras liberdades, pode ser considerado pobre por uma ótica multidimensional (Sen, 2020). A contribuição teórica de Sen é fundamental para que se compreenda a fragilidade da sociedade brasileira frente à crise da Covid-19, bem como as limitações das práticas adotadas pelo Governo Federal no referido contexto.

Um ponto fundamental trazido por Amartya Sen e que dá indicativos para compreensão do cenário de miséria explicitado pela Covid-19 é o de equidade em saúde. Para Sen (2020) a saúde do sujeito é algo mais complexo que a mera condição de sua vida privada e deve ser buscada coletivamente, em plano social. Há equidade em saúde quando inexitem desigualdades em seu alcance decorrentes de questões socioeconômicas, o que leva à discussão sobre saúde mais abrangente que envolve elementos sanitários e diz respeito à distribuição de oportunidades para sobrevivência digna dos sujeitos em sociedade.

Na medida em que a crise da Covid-19 evidencia o caráter seletivo do acesso à saúde, seja preventiva, seja referente à higienização básica e distanciamento social, ou mesmo sobre o acesso aos tratamentos, não há plenitude no desenvolvimento e os indivíduos constituem-se como pobres em sentido amplo, mesmo que tenham acesso a recursos econômicos de qualquer outra natureza. Giacomelli, Feistel e Marin (2018) reforçam que os objetivos econômicos devem se manter em sintonia com a busca pela equidade em saúde, posto que são conceitos multidimensionais que se reforçam mutuamente no sentido de garantir a qualidade de vida dos sujeitos em sua convivência social. Estes processos são inviáveis sem a ação estratégica do Estado na promoção de serviços e políticas públicas, sobrepondo demandas meramente mercadológicas da sociedade.

A breve discussão acerca do funcionamento social como algo amplo e dinâmico a partir da interação entre as forças do mercado e a ação estratégica do Estado revela a importância das instituições sobre as dinâmicas capitalistas em seu processo instável e evolutivo, marcado por crises. Seja por um olhar de longo prazo sobre a dinâmica de evolução social a partir das transformações estruturais, ou, seja no curto prazo com o intuito de revigorar a economia e atenuar os níveis de desemprego, compreende-se a não espontaneidade do sistema e a necessidade de ajuste sociopolítico de suas limitações a partir da ação do Estado.

Em meio à crise provocada pela pandemia do Novo Coronavírus, vive-se um momento temeroso e atípico, em meio à expectativa de ações ime-

diatas de cunho keynesiano capazes de romper com o cenário de crise, assolados pela miséria social em seu aspecto amplo e imersos em um cenário de incerteza em meio à uma destruição criadora conformada externamente às entranhas econômicas, afirmada por um vírus cujos danos socioeconômicos e as alternativas de solução ainda são, infelizmente, desconhecidos.

Nesta linha de raciocínio, é relevante que se compreenda as particularidades da crise socioeconômica manifestada a partir da pandemia da Covid-19. Bem como é fundamental entender como ela se insere no ambiente de incerteza característico do conflito geopolítico maquiado por uma guerra comercial entre Estados Unidos e China. No tópico a seguir serão abordadas as condições que desencadearam uma crise sanitária na cidade de Wuhan na China a uma crise econômica em escala global.

DE UMA CRISE SANITÁRIA À CRISE ECONÔMICA GLOBAL

O surto pandêmico da Covid-19 não é exatamente algo surpreendente, assumido o histórico recente de epidemias e pandemias, frutos em demasia do descalabro ambiental característico das dinâmicas socioeconômicas contemporâneas. Urbanização desenfreada, desmatamentos, contatos com animais silvestres e exposição a vírus e bactérias aos quais os seres humanos não estão adaptados têm provocado surtos periódicos com severidades crescentes, como é bem destacado por Mike Davis. O historiador renomado por seus estudos acerca das epidemias e pandemias contemporâneas ressalta que a Covid-19 é mais um de vários surtos como Ebola, Gripe Aviária ou a gripe SARS ocorrida em 2002. Todavia, há registros mais longínquos, como a gripe espanhola que estima-se ter sido responsável pela morte de 1% a 3% da população mundial entre 1918 e 1919 (DAVIS, 2016; 2020).

É sabido que o vírus é originário da cidade de Wuhan, na China, em mercados populares em que há comercialização de animais sem o devido manejo sanitário. Com este olhar, é visível o paradoxo do capitalismo contemporâneo chinês, mas não exatamente particular deste país: a coexistência entre práticas precárias de vivência, tradicionais e caracteristicamente

comuns entre populações mais pobres em meio ao auge da modernização tecnológica e econômica. A precariedade dos mercados populares chineses associada ao dinamismo e centralidade deste país em escala global, com vias de comunicação, transporte e comércio com todo o mundo, seja em forma de mercadorias transportadas ou pelo trânsito de pessoas, fez com que a enfermidade originária em Wuhan em poucas semanas se disseminasse por inúmeros outros territórios, configurando uma pandemia de proporções ainda desconhecidas (BADIOU, 2020).

O desconhecimento em relação ao vírus, seus sintomas e sua profilaxia exigiram medidas emergenciais de uso preventivo de máscaras e isolamento social, o que levou por consequência à paralisia econômica nos principais centros econômicos chineses. Por medo ou por já indícios locais de contaminação, a paralisação se estendeu à maior parte dos países já no início do ano de 2020. A relevância da economia chinesa, seja sobre países primário exportadores como o Brasil, como sobre as potências industrializadas, refletiu-se na redução dos fluxos gerais de mercadorias e capitais, implicando em desencadeadas crises econômicas que se diferenciaram tanto pela dependência externa de cada país como por suas condições socioeconômicas e políticas internas para reagir à crise.

Kouam e Kingsly (2020) realçam o impacto da crise sobre as cadeias globais de valor, com ênfase sobre as consequências do decrescimento econômico da China sobre os países primário-exportadores. Analisando o caso da economia camaronesa, as autoras afirmam que a forte dependência em relação à demanda chinesa por produtos primários de países com baixa diversidade produtiva e exportadora os torna virtualmente mais vulneráveis neste momento de crise, posto que além dos já esperados problemas decorrentes da pandemia, são severamente afetados com a perda de divisas internacionais e conseqüentemente tendem a retardar seu processo de recuperação econômica.

Por conseguinte, a crise sanitária originária na China alastrou-se por todo o mundo e implicou na maior crise econômica da história da humanidade, já por muitos considerada mais severa que as famosas crises de 1929 e

de 2008¹⁵. Se comparada à Gripe Espanhola, felizmente, apresenta números inferiores de contaminados e vítimas letais, porém não menos preocupantes em função de ainda não haver definição sobre a resolução do presente surto¹⁶. A pandemia em 1918 contaminou cerca de 500 milhões de pessoas e vitimou aproximadamente 50 milhões em todos os continentes, e Davis (2006) realça que estes números podem ser virtualmente maiores em função da subnotificação e, principalmente, da condição de miséria de muitos países que tiveram mortes ocasionadas pela comunhão da gripe com outras mazelas sociais, em muito relacionadas à desidratação e subnutrição. Utilizando a Índia como exemplo de país profundamente afetado, afirma que há intimidade entre as condições socioeconômicas de miséria de um país e a severidade de pandemias, com significativo destaque para as camadas mais baixas da população.

Neste ambiente de incerteza e crises, intensificam-se posturas no sentido de responsabilizar e nacionalizar a crise¹⁷ inserindo um novo elemento às práticas protecionistas¹⁸ características da “guerra comercial” entre os países. Ademais, é notável que crise apresenta efeitos comuns às diversas regiões, bem como elementos particulares dependentes das condicionantes locais de cada espaço afetado. A escassez externa de capitais e restrições

¹⁵ A crise econômica global de 2020, por sua origem pandêmica, apresenta algumas particularidades negativas em relação às crises de 1929 e 2008, o que pode configurá-la como um caso mais grave. Esta afirmação se sustenta pelo fato de, além das perdas econômicas e financeiras em escala global e a consequente manifestação de mazelas sociais, há a significativa e ainda não controlada perda de vidas humanas em ritmo acelerado, bem como há forte preocupação em garantir a sobrevivência das camadas mais pobres da população mundial em tempos de paralisia econômica (VALLS, 2020).

¹⁶ É importante frisar que a severidade da crise se dá pela sua própria essência, originária de um surto pandêmico, e os consequentes impactos em termos humanos e materiais em função da perda de vidas e da elevação da incerteza em relação à manutenção das atividades econômicas, e não necessariamente é grave por conta das medidas de contenção relacionadas à quarentena (CARVALHO, 2020).

¹⁷ A exemplo da postura recorrente de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos (2017-) em intitular a Covid-19 de “vírus chinês” e reafirmar um tom nacionalista pela máxima “America First” (América Primeiro).

¹⁸ Tem sido prática recorrente a adoção de barreiras às exportações de produtos hospitalares entre países europeus e Estados Unidos, com o argumento de garantir o mercado doméstico, o que tem agravado a condição de economias mais frágeis sujeitas ao vírus e sem autonomia tecnológica. Neste cenário, a China busca se afirmar como líder global em demonstrado esforço de suprir vários países com a oferta de máscaras e respiradores, necessários para o combate da crise. Para mais informações, recomenda-se a leitura de Valls (2020).

comerciais, principalmente em setores voltados à tecnologia farmacêutica, hospitalar e bens alimentícios fundamentais¹⁹, afeta de modo generalizado a maior parte dos países. Outrossim, também de modo geral já era esperada uma recessão generalizada decorrente da redução abrupta das atividades econômicas internas aos países e a consequente perda de arrecadação pública.

Por outra via, a particularidade de cada país no que se refere à sua infraestrutura de saúde, níveis de renda e condições sanitárias da população, inserção tecnológica em seu cotidiano²⁰ e fundamentalmente capacidade de articulação estratégica da crise por parte dos governos nacionais com a adoção de políticas anticíclicas e de estímulo ao isolamento social são elementos que irão expor os diferentes níveis de danos sofridos pelas nações frente à pandemia.

Ozili e Arun (2020), acerca do cenário de incerteza acentuado pela crise da Covid-19, relatam que esta é elevada em função de transbordamentos negativos desencadeados entre mercados em função da paralisia econômica generalizada em escala global e nacional, não restringindo-se a já esperada redução dos fluxos comerciais internacionais. Afirmam que os setores mais afetados foram dos segmentos de serviços relacionados ao turismo e às finanças, em função da redução do intercâmbio de indivíduos por conta da necessidade de isolamento e por causa da escassez global de capitais decorrente da redução dos fluxos de investimentos, respectivamente. Fica evidente então que as atividades econômicas intercambiáveis (comércio) e não intercambiáveis (serviços) foram severamente afetadas, generalizando o cenário de crise e incerteza global.

¹⁹ Vietnã e Índia, dois dos maiores produtores mundiais de arroz, puxam a fila de um conjunto de países que passa a restringir suas exportações com o intuito de garantir a segurança alimentar doméstica durante a pandemia, o que gera reflexo nos preços mundiais do produto e pode acarretar em crises de abastecimento em países sem estoques regulatórios, como o Brasil.

²⁰ A transição tecnológica “forçosamente antecipada” pelo vírus afeta o cotidiano de pessoas e empresas, de modo que a incapacidade tecnológica estrutural dos países pobres, com baixa inserção digital, também demarca sua dificuldade em retomar as atividades econômicas de modo competitivo.

Em desconsideração às tentativas de se polarizar a crise, atesta-se que está se manifesta como resultado essencial do próprio sistema capitalista (DAVIS, 2020). Mesmo que não tenha surgido em bases estritamente econômicas, é resultado do processo desigual e contraditório de expansão das forças produtivas em prol do progresso e da sobreposição de estruturas produtivas avançadas sobre bases tradicionais precárias, tendo o vírus como manifestação de uma mazela social e expressão de incertezas que não podem ser corrigidas pela mera ação de “por fim ao capitalismo” a partir da intervenção do Estado, como bem diria Joseph Schumpeter.

Em março de 2020, ainda tomado pela surpresa da pandemia não foi possível tomar seu real dimensionamento. Projeções do FMI apontaram para uma recessão global na casa de 5% e para a economia brasileira ainda se anunciava um tom bastante otimista, com expectativa anunciada pelo governo federal de crescimento de 2,1% (em comparação com os 2,4% anteriormente previsto²¹). A história nos mostrou mais um erro de previsão dos economistas e no segundo semestre do mesmo ano já se tem noção de que esta pode ser a maior crise econômica (não originalmente econômica, em sua particularidade) da história da humanidade. Os Gráficos 1 e 2 a seguir expressam a recessão sobre as vinte principais economias do mundo, através da exposição da variação percentual do PIB trimestral dos países componentes do G20²², respectivamente, em relação ao trimestre imediatamente anterior.

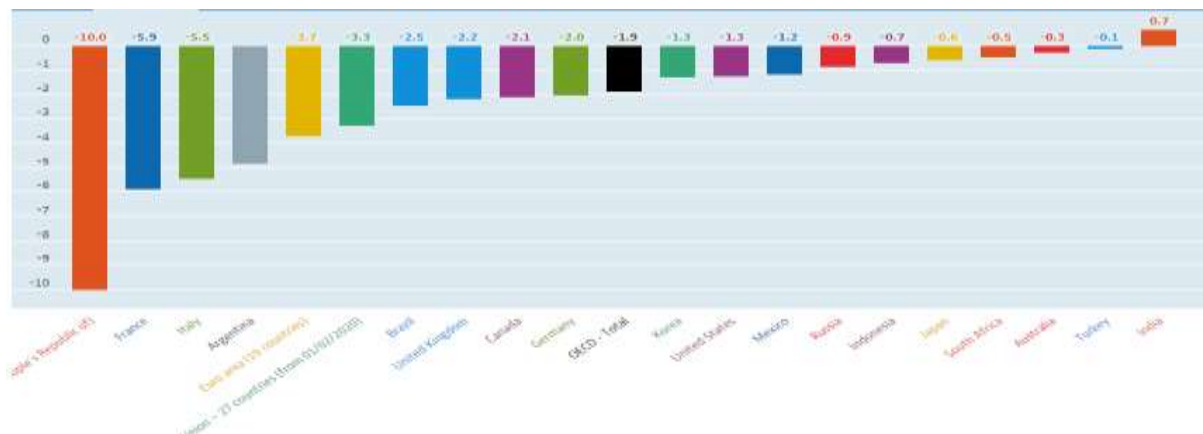
O Gráfico 1 a seguir evidencia a recessão generalizada entre as principais economias do mundo, a exceção da Índia (0,7%) que sofreu os impactos mais severos da pandemia tardiamente em relação aos demais países analisados (o que se reflete no Gráfico 2, a seguir). Imprevisível em função de sua origem exógena (apesar dos anúncios já realizados por Davis (2006) e outros estudiosos de surtos pandêmicos característicos da contemporaneidade) a crise da Covid-19 teve sérios impactos sobre a economia

²¹ Mais detalhes em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/11/coronavirus-pode-levar-a-uma-recessao-global-em-2020-economistas-analisam.htm>.

²² Grupo formado por representantes dos 19 países mais ricos do mundo mais o representante da União Europeia.

global, com destaque para China (-10%), França (-5,9%) e Itália (-5,5%). Brasil (-2,5%) e Estados Unidos (-1,3%), futuros epicentros da crise, foram menos severamente afetados em primeiro momento.

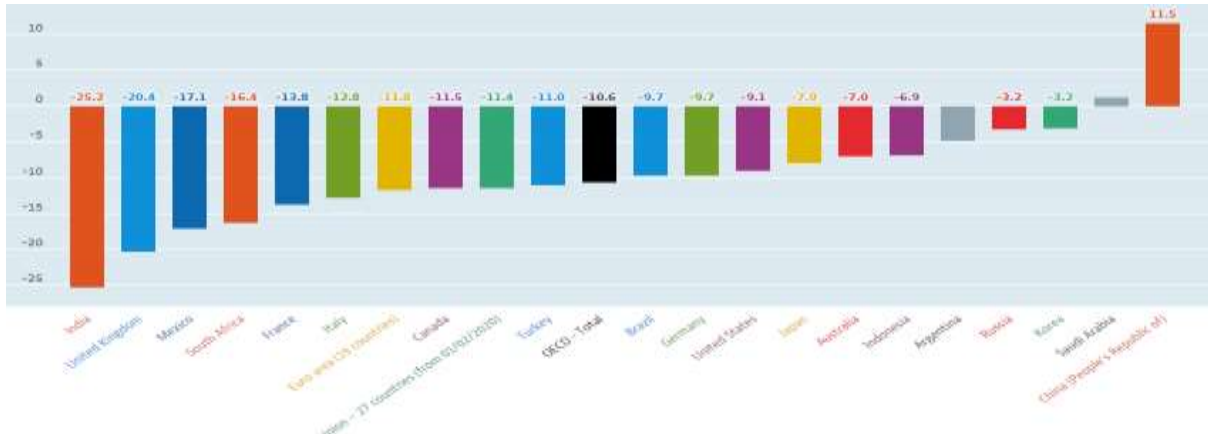
Gráfico 1 - Variação Percentual do Produto Interno Bruto (PIB) dos países do G20 (1º Trimestre/2020)



Fonte: Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020).

Um olhar sobre o segundo trimestre do mesmo ano revela a evolução da severidade da crise, com destaque negativo sobre a Índia (-25,2%), Reino Unido (-20,4%) e México (-17,1). Epicentros da crise, Estados Unidos (-9,1%) e Brasil (-9,7%) representam a falibilidade da proposta de distinguir objetivos econômicos de sanitários, fundamentalmente em tempos de pandemia. O comportamento chinês (11,5%) merece atenção especial, virtude das eficazes medidas imediatas de contenção do vírus e realização de políticas anti-cíclicas de estímulo à economia quando necessário. Como bem relatou Davis (2020, p. 7) acerca do legado negativo da austeridade frente à pandemia, “daqui a um ano podemos olhar para trás com admiração para o sucesso da China em conter a pandemia, mas com horror ao fracasso dos Estados Unidos”, o qual poderia fácil e infelizmente ser substituído por Brasil, sem modificar o sentido de sua fala.

Gráfico 2 – Variação Percentual do Produto Interno Bruto (PIB) dos países do G20 (2º Trimestre/2020)



Fonte: Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020).

Compreendidos os aspectos gerais da crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19 entre o conjunto de países afetados, é relevante que se lance um olhar sobre as particularidades da crise brasileira, condicionada por problemas estruturais e conjunturais que dificultam a reação e formulação de ações estratégicas para minimizar as mazelas expostas pelo vírus.

CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICAS DA SEVERIDADE DA CRISE BRASILEIRA

Existe uma relação intrínseca entre as condições socioeconômicas de uma região e a severidade com que ela se expõe a surtos epidemiológicos (DAVIS, 2006). Entender as particularidades da crise brasileira exige que se compreenda a complexidade de suas estruturas sociais, marcas de um passado colonial e suas decorrentes estruturas produtivas e institucionais, a partir do entendimento do caráter generalizado de miséria do povo brasileiro, o qual assolado por uma crise econômica recente, não teve alternativa a não ser se expor ao vírus, evidenciando a falência social do país.

O país, que se insere no século XXI reacendendo seu papel de exportador global de *commodities*, tem na China seu principal parceiro comercial, com quem adota práticas desequilibradas na balança comercial, importan-

do do país asiático sobretudo bens manufaturados. Apesar das incertezas referentes à eleição de Lula (2002-2010), o Brasil apresentou um “pequeno” milagre econômico (marcado pelo crescimento econômico associado à distribuição de renda e melhoria das condições gerais de vida da população) que foi findado com a crise global de 2008 e suas decorrências nos anos seguintes.

O pilar fundamental deste crescimento foi a elevação das exportações de *commodities*, muito em função da elevação de seu preço atrelado à elevação da demanda chinesa. Porém, não restrito a isto, é marca histórica do “milagrinho brasileiro” a elevação do consumo das famílias via programas sociais de distribuição de renda, elevação da oferta interna de créditos e forte participação dos investimentos públicos na economia (CARVALHO, 2018).

Não é estranho se notar a efemeridade deste processo de crescimento na medida em que a crise de 2008 e a conseqüente redução do crescimento global reduz a demanda internacional por *commodities* e promove escassez internacional de capitais, o que somado à adoção de políticas impopulares²³ de austeridade²⁴ nos anos seguintes, condicionaram o país a uma década de crescimento ínfimo e redução geral das condições de vida do povo brasileiro, principalmente a partir da segunda metade do decênio.

Para além do “milagrinho”, os anos recentes demonstram a volta ao cenário generalizado de miséria brasileira, maquiada por níveis ínfimos e intercalados de crescimento, muito mais em função do contexto externo do

²³ Em novembro 2017 pela lei Lei 13.467/2017 foi realizada Reforma Trabalhista que, apesar da proposta de redução do desemprego, foi ineficaz (como se verificará no Gráfico 4) e impactou negativamente sobre a rede de proteção social ao reduzir direitos trabalhistas. Para mais informações, recomenda-se: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm

²⁴ Tem-se o exemplo máximo da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 que prevê o congelamento dos gastos públicos sujeitos à variação da inflação, o que, em simples palavras, configura a institucionalização da desresponsabilização do Estado sobre a fragilidade social do brasileiro, pobre em sentido amplo, e dependente de políticas e serviços públicos para inserir-se de modo adequado na sociedade. Esta questão se torna especialmente preocupante em um cenário pós pandemia pela necessidade de elevação de gastos gerais no sistema público de saúde do país, cujos insumos para seu funcionamento geralmente apresentam variação de preços superior à inflação geral, tendo em vista que são importados. Para mais informações acerca da EC 95/2016 recomenda-se http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

que da eficiência das políticas econômicas adotadas. Entender a pobreza crônica e que se manifesta explicitamente neste cenário, é fundamental para se compreender a severidade da crise da Covid-19 sobre a população brasileira e sua incapacidade de cumprir os requisitos mínimos de prevenção sanitária e retomada segura das atividades econômicas.

O Gráfico 3 revela a fragilidade geral da economia brasileira nos últimos anos e revela a magnitude da crise provocada pela pandemia do Novo Coronavírus. É nítido que desde de 2016 a economia brasileira não consegue crescer, flutuando em torno de variação trimestral positiva próxima de 0% e sofre forte queda próxima à 10% no segundo trimestre de 2020, com já foi evidenciado no Gráfico 2. Todavia, o crescimento econômico por si só não demonstra a pobreza de uma sociedade, de modo que se faz pertinente entender a pobreza crônica e que se manifesta explicitamente neste cenário, como via de compreender a severidade da crise da Covid-19 sobre a população brasileira e sua incapacidade de cumprir os requisitos mínimos de prevenção sanitária e retomada segura das atividades econômicas.

Gráfico 3 - Variação Percentual do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (1º Trimestre/2015 a 2º Trimestre/2020)



Fonte: OCDE (2020).

É fundamental que se compreenda, suportado pela contribuição teórica de Amartya Sen (2020) a abrangência das condições de pobreza reveladas neste momento de crise estrutural capitalista marcada pela Covid-19, de modo que elementos simplórios referentes ao nível de atividade econômica não nos dão condições plenas de compreender as condicionantes do

agravamento da crise no Brasil, se comparado a outros territórios atingidos pela pandemia. Neste sentido, é fundamental que se busque elementos que evidenciem o cenário de pobreza multidimensional da sociedade brasileira e se compreenda como isto se insere em um movimento mais amplo de transformação capitalista.

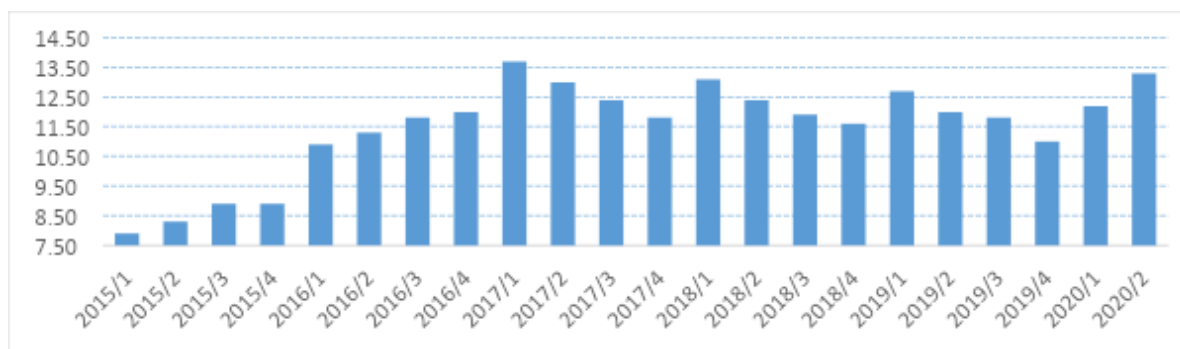
É notado por Davis (2016) que a busca pela não contaminação a partir do isolamento social e higienização adequada é prática comum em meio a surtos pandêmicos desconhecidos. O porquê destas práticas não terem sido comuns no Brasil durante os primeiros 6 meses de pandemia, o que condicionou a mais de 100 mil mortes, é algo que deve ser buscado na liberdade limitada dos sujeitos que não têm acesso a facilidades econômicas, oportunidades sociais e uma rede de segurança protetora adequada necessárias para manutenção plena de sua saúde, principalmente em tempos de pandemia.

Informações do IBGE para o ano de 2018²⁵ evidenciam a precariedade das oportunidades sociais dos indivíduos e a inexistência de equidade em saúde ao apontarem que 10,5% dos domicílios do país não têm acesso diário a água encanada, com destaque negativo para a região nordeste do país, historicamente mais pobre, onde este número aproxima-se de 24,8% das residências. Por sua vez, informações de 2019 indicam que somente 68,5% das residências do país são devidamente atendidas por redes de esgotamentos sanitário²⁶.

²⁵ Estas e outras informações acerca das condições sanitárias dos brasileiros estão disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>

²⁶ Mais informações estão disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

Gráfico 4 – Taxa de desocupação da força de trabalho no Brasil (%)



Fonte: IBGE (2020).

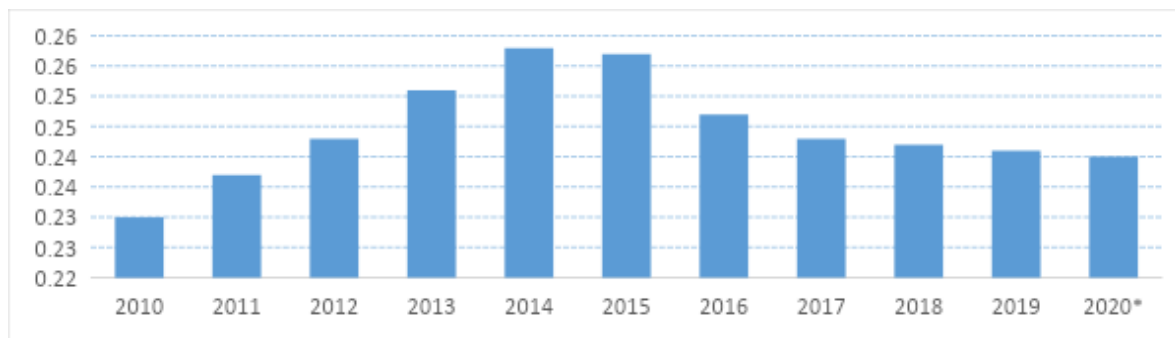
Outro agravante foi a manutenção em níveis elevadas e ascensão recente do desemprego. O Gráfico 4 evidencia a dificuldade econômica dos brasileiros nos últimos anos, por meio da taxa de desocupação que se mantém elevada, principalmente a partir de 2016. Nota-se que há elevação do número de desempregados no ano da pandemia. A paralisia econômica somada aos resultados ineficazes da reforma trabalhista²⁷, que possibilitou maior flexibilidade nos vínculos empregatícios a partir da fragilização da rede de proteção social (contrariamente à proposta apresentada), contribuíram para a ascendência dos índices de desemprego no país.

A pandemia impactou direta e severamente sobre o povo brasileiro. A incapacidade de cumprir o isolamento social muito se deve aos elevados índices de desemprego, à precariedade sanitária das residências da população mais pobre e ao desmonte do aparato institucional que garantia minimamente a segurança social dos sujeitos marginalizados do mercado de trabalho. A população mais carente não tem outra alternativa a não ser se expor ao vírus a partir do trabalho informal precarizado, o qual aumentou significativamente durante a pandemia principalmente entre os mais desamparados (ANTUNES, 2020).

²⁷ Carvalho (2020) reforça as ideias de John Maynard Keynes ao criticar a efetividade da reforma trabalhista. Conforme sua análise, o entendimento de que a flexibilização e a redução de custos trabalhistas por si só estimula o emprego ignora princípios macroeconômicos básicos de que o declínio da renda do trabalho reduz a demanda agregada, o que por sua vez desestimula a oferta e o próprio emprego.

Por outra via, assumidos os gargalos históricos da saúde pública brasileira, agravados em função da limitação de expansão de gastos por conta da EC 95/2016, uma das principais expressões da iniquidade de saúde no país se expressam pela diferenciação de qualidade entre serviços privados e públicos e sua conseqüente disparidade na sanidade da população com menor acesso a facilidades econômicas. Em nota técnica do Instituto de Estudos Para Políticas de Saúde (IEPS), Rache et al (2020) evidenciam a fragilidade estrutural brasileira em termos de infraestrutura de saúde, que já é debilitada mesmo sem as demandas extraordinárias provocadas pela Covid 19. A referida nota constata que 32% das regiões de saúde do país (delimitadas por agrupamentos geográficos entre municípios que demandam infraestrutura comum de saúde) não possuem sequer um leito de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), o que expõe grande parte da população brasileira ao desamparo no que se refere ao acesso digno à saúde.

Gráfico 5 – Taxa de cobertura de planos privados de saúde no Brasil (%)



Fonte: Sistema de Informações de Beneficiários (SIB)/Agência Nacional de Saúde (ANS)/Ministério da Saúde (2020).

Exemplificando o acesso a serviços privados, o Gráfico 5 acima exprime em linhas gerais os efeitos da crise sobre a desigualdade no acesso à saúde entre desde 2010 até julho de 2020. A partir de 2014, com o agravamento da crise brasileira, em virtude do decréscimo da renda geral da população (em muito evidenciado pela elevação do desemprego apresentada no Gráfico 4) e somada à fragilidade do sistema público de saúde revelam uma redução dos indivíduos com acesso à saúde por critérios discriminatórios de

renda, e a conseqüente elevação da iniquidade de saúde no país e da pobreza em sentido amplo no país, o que certamente agravou a condição da população em tempos de pandemia.

É notável a pobreza multidimensional, mais complexa que o evidenciado pelos números negativos gerais da economia em função da crise global, o que se reflete no baixo índice de isolamento social e conseqüente elevado número de óbitos decorrentes da Covid-19 no Brasil. Informações disponíveis pelo Mapa Brasileiro da Covid-19 apontam que o isolamento social no Brasil manteve-se desde maio em números médios inferiores à 50%, enquanto a OMS recomenda um ideal de 70% como forma de contenção do vírus, o que resultou em mais de 139 mil óbitos em território brasileiro²⁸.

Mais do que condenar a população pelo descumprimento das regras de distanciamento, é fundamental que se atenha a sua condição de pobreza e pela inexistência de equidade de saúde no país evidenciada pela simples condição de boa parcela da população ser incapaz de ficar em casa e garantir a própria saúde. O tópico a seguir discutirá as ações anticíclicas, de curto prazo, adotadas pelo Governo Federal do Brasil frente a este cenário e os vislumbres de políticas necessárias pensando em soluções de longo prazo para os problemas estruturais do país evidenciados pela pandemia, que busquem, não só o “fim do capitalismo”, a sobrevivência digna do povo brasileiro.

SOLUÇÕES DE CURTO PRAZO E REFLEXÕES PARA ALÉM DA CRISE DA COVID-19

A crise provocada pelo surto pandêmico do Novo Coronavírus expôs um conjunto de problemas estruturais que se maquiaram durante os tempos de progresso, ao passo que anteciparam transições tecnológicas, principalmente ligadas aos serviços digitais, que destruíram e tendem a destruir vários setores produtivos e conseqüentes postos de trabalho concomitantemente à criação de janelas de oportunidades para setores que até então são desco-

²⁸ Mais informações disponíveis estão em: <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>.

nhecidos. Por outro lado, expressa a miséria de boa parte da população, incapaz de ter acesso mínimo às condições de saúde, seja em função de sua precária inserção na sociedade de mercado ou mesmo pela precariedade estrutural dos serviços de saúde pública. Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de se pensar políticas de curto e longo prazo, bem como refletir sobre as possibilidades de sobrevivência humana para além da Covid-19.

Em 26 de março líderes da cúpula do G20 comprometeram-se com a agenda comum de combate às mazelas evidenciadas pela pandemia a partir de alguns objetivos primordiais, sobre os quais deveriam ser pautadas as políticas de cada país. Primeiramente, definiu-se como prioritário proteger vidas, bem como resguardar os empregos e condições de renda das pessoas afetadas, buscar esforços para reestabelecer a confiança com o intuito de reestabelecer futuramente a atividade econômica com prosperidade, minimizar os danos provocados pela paralisia econômica, garantir a assistência à população mais vulnerável e estabelecer cooperações nos âmbitos financeiro e de saúde internacionalmente (VALLS, 2020).

Sabe-se que nem todas estas diretrizes foram estabelecidas de modo adequado, muito em função da fragilidade institucional e debilidade em recursos de muitos países severamente afetados pela pandemia, bem como por desafios à cooperação internacional em um momento de incerteza. Superando pormenores, Davis (2020) estabelece como principais desafios a serem superados a produção e distribuição de testes para detecção da enfermidade em larga escala, o que sofre forte restrição tecnológica na maior parte dos países, bem como é fundamental que se faça o mapeamento genético do vírus que sofre mutações e é especialmente danoso a indivíduos com morbidades, assim como é fundamental que se preserve a condição de vida dos mais vulneráveis, "invisíveis" em tempos "normais" e que agora são latentes nos índices de óbitos em todo o mundo.

Em cima desta problemática incerta, o Estado assume um protagonismo no sentido de diagnosticar e traçar ações estratégicas imediatas bem como coordenar ações de longo prazo. Todavia, há um problema na reali-

zação usual de políticas keynesianas anticíclicas porque não é interessante que as atividades econômicas voltem ao “normal” enquanto o vírus não for controlado. Sob esta ótica, Carvalho (2020) estabelece que o Estado, de imediato, deve agir no sentido de garantir a sobrevivência dos desamparados, seja os “invisíveis” ou àqueles que perderam seus empregos durante a pandemia (não o deve fazer para reativar os níveis gerais de demanda, mas sim com o intuito de garantir minimamente sua reprodução social e previsão mínima de venda para as empresas), bem como deve garantir crédito subsidiado e desonerar tributos de modo temporário sobre as empresas, principalmente de pequeno e médio porte, que são aquelas que mais geram emprego no país e têm menos recursos para sobreviver à pandemia.

Quanto aos pontos indicados por Laura Carvalho, o Governo a partir da lei Lei nº. 13.982/2020 destinou recursos para auxílio emergencial voltados aos desempregados em parcelas de 600,00 reais (pouco mais que U\$100,00 com base na cotação média do mês de setembro de 2020) totalizando 123,9 bilhões de reais (a partir de setembro o auxílio foi reduzido em 50% e renomeado para “auxílio extensão” com possibilidade de pagamentos de até 4 parcelas mensais por beneficiário) e aproximadamente 34 bilhões para auxílio às empresas a partir da MP 975/2020, porém a maior parte deste último recurso não foi liberado.

Os números precários sobre a infraestrutura social e de saúde no Brasil, que revelam a pobreza multidimensional e privação ampla de liberdades de sua sociedade, que não só é privada da renda, como o é do acesso digno à saúde e segurança social. A crise da Covid-19 evidenciou a necessidade do Estado não limitar-se a estabilizador e assumir o protagonismo como grande investidor estruturante, enfaticamente em função da precariedade histórica e estrutural brasileira (CARVALHO, 2020).

Acerca desta questão, é fundamental que se amplie a estrutura de saúde, não somente em termos de leitos de hospitais, mas fundamentalmente em seu sentido amplo, referente às condições sanitárias e de moradia das populações mais pobres, como também por exemplo referente à qualidade do serviço de transporte público nas grandes cidades garantindo um mínimo

de riscos de exposição ao vírus e outras doenças, ao passo que também deve garantir acesso à universalização tecnológica com vistas à inserir toda a sociedade no novo padrão técnico-tecnológico acelerado pela “destruição criadora” da pandemia, e com isto expandir as capacitações gerais dos indivíduos em sociedade e reduzir sua exposição a catástrofes futuras que, certamente, não de vir.

Koam e Kingsly (2020) reforçam estes argumentos ao apontar a urgência de se repensar o aparato institucional dos países emergentes, principalmente dos primário exportadores com forte dependência em relação à economia chinesa, sendo o Brasil um exemplo. Para as autoras, é fundamental que se garanta o sustento das famílias marginalizadas em tempos de pandemia, bem como que as micro e pequenas empresas não vão à falência, o que exige medidas anticíclicas de cunho keynesiano (frisa-se aqui as restrições em função da particularidade da presente crise econômica de origem pandêmica enfatizada por Laura Carvalho), ao passo que é preciso rever sua posição primário exportadora, a qual sujeita o país a outras mais incertezas e instabilidades em meio a crises internacionais, e isto requer políticas infraestruturantes de longo prazo, fundamentalmente sobre a matriz energética do país elementos tecnológicos que possam agregar valor a pauta de comércio exterior do país.

Em linhas gerais, é necessário pôr o indivíduo e sua qualidade de vida na busca pelo desenvolvimento econômico. Como defende Amartya Sen (2020), é necessário que se busque um desenvolvimento humano harmonioso, o que requer a intervenção do Estado na promoção da capacitação das liberdades individuais em plano social. E estas medidas superam políticas de curto prazo, dizem respeito a uma reflexão profunda sobre a viabilidade da sociabilidade humana em meio ao sistema capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da Covid-19 revela-se como um elemento concomitantemente novo e essencial à evolução capitalista contemporânea. Fruto dos processos

contraditórios de sua transformação, que se baseiam na coexistência de práticas rudimentares e inadequadas no manejo dos recursos naturais com a interligação simultânea dos territórios globais como expressão do auge do desenvolvimento técnico e tecnológico produzido pelas organizações humanas.

Sob esta ótica, a crise econômica manifestada a partir do surto pandêmico deve ser compreendida como uma crise sanitária, que têm levado a humanidade a milhares de óbitos diários e revelado a insalubridade das condições sociais de vida, mesmo em grandes cidades e em tempos de prosperidade econômica, bem como deve ser vista como uma crise econômica atípica, que não deve ser combatida com os instrumentos usuais de política econômica praticados em exemplos históricos anteriores, como 1929 e 2008.

É notável que o sistema capitalista não avança conforme impulsos espontâneos do mercado, e que o mesmo é regido por um complexo aparato institucional que visa, fundamentalmente, suavizar as mazelas expostas por suas próprias contradições internas no processo de desenvolvimento, bem como preservar e expandir os benefícios econômicos gerados, principalmente no que se refere à técnica e tecnologia. Todavia, é evidente que é necessário repensar a própria forma de sociabilidade humana, não tão somente em tempos de crise e isto requer que se repense o próprio objetivo das organizações sociais cujas fragilidades foram escancaradas pelo novo Coronavírus.

Em linhas gerais, a crise da Covid-19 evidenciou que repensemos a trajetória de desenvolvimento econômico traçada e alcançada, tanto por países desenvolvidos quanto pelos emergentes, com ênfase sobre estes últimos. Sem que se questione a relevância da qualidade de vida dos indivíduos não como consequência, mas como base do progresso econômico, e com isto se perceba que os quadros de pobreza restringem a liberdade dos indivíduos e os expõem mais severamente às crises e pandemias, será inviável a resolução plena dos males evidenciados pela crise da Covid-19, bem como não

resguardará o ser humano de outras ameaças de extinção que certamente não de vir.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Coronavírus: O Trabalho Sob Fogo Cruzado**. Boitempo: São Paulo, 2020.

BADIOU, A. Sobre a Situação Epidêmica. In: DAVIS, Mike; HARVEY, David; ŽIŽEK, Slavoj; BAIDOU, Alain; BIHR, Alain; ZIBECCHI, Raúl. **Coronavírus e a Luta de Classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020.

CARVALHO, L. **A Valsa Brasileira**. Todavia: São Paulo, 2018.

CARVALHO, L. **Curto-Circuito: O Vírus e a Volta do Estado**. Todavia: São Paulo, 2020.

CARVALHO, M.; AZEVEDO, A.; MASSUQUETTI, A. Emerging Countries and the Effects of the Trade War between US and China. **Economies**, v. 7, n. 2, p. 45, 2019.

DAVIS, M. A Crise do Coronavírus é um Monstro Alimentado pelo Capitalismo. In: DAVIS, Mike; HARVEY, David; ŽIŽEK, Slavoj; BAIDOU, Alain; BIHR, Alain; ZIBECCHI, Raúl. **Coronavírus e a Luta de Classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020.

DAVIS, M. **The monster at our door: The global threat of avian flu**. Macmillan, 2006.

DE CARVALHO, F. C. Da Síntese Neoclássica à Redescoberta de Keynes. **Análise econômica**, v. 6, n. 9, 1988.

GALBRAITH, J. K. **A Era da Incerteza**. 5a Edição. Pioneira: São Paulo, 1983.

GIACOMELLI, G. S.; FEISTEL, P. R.; MARIN, S. R. Equidade em saúde na Economia: uma Contribuição a Partir da Abordagem das Capacitações. In: GLASENAPP, Sirlei; MARIN, Solange Regina. **Ensaio Sobre o Pensamento de Amartya Kumar Sen**: Contribuições Teóricas e Aplicadas à Economia. Editora UFSM: Santa Maria, 2018.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Os Economistas. Editora Nova Cultura: São Paulo, 1996.

KOUAM, H.; KINGSLY, K. M. **Economic Implications of COVID-19 and Key Lessons for Policymakers**. 2020.

LIST, F. **National System of Political Economy: The History (Three Volumes in One)**. Cosimo, Inc., 2011.

LIU, T.; WOO, W. T. Understanding the US-China trade war. **China Economic Journal**, v. 11, n. 3, p. 319-340, 2018.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política, Livro Terceiro, IV**. São Paulo: Nova Cultural, 1996

RACHE, B.; ROCHA, R.; NUNES, L.; SPINOLA, P.; MASSUDA, A. Para Além do Custeio: Necessidades de Investimento em Leitos de UTI no SUS sob Diferentes Cenários da COVID-19. **Nota Técnica nº 7**. Instituto de Estudos Para Políticas de Saúde (IEPS). São Paulo, 2020.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Editora Schwarcz: São Paulo, 2020.

SERRANO, F. Relações de Poder e A Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, p. 179-222, 2004.

OZILI, P. K.; ARUN, T. Spillover of COVID-19: impact on the Global Economy. **Available at SSRN 3562570**, 2020.

VALLS, L. A Economia Política Internacional da Covid-19. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 4, p. 59-61, 2020.

CAPÍTULO 6

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O BRASIL NO CENÁRIO DA PANDEMIA

Carolina Rigotti Coutinho

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo analisar as relações internacionais no contexto da pandemia de Coronavírus, iniciada em 2020. O foco da análise está na dinâmica do sistema internacional, com a atuação das principais potências- Estados Unidos e China-, e na inserção do Brasil nessa conjuntura. Para isso, o capítulo está dividido da seguinte maneira: inicia-se com breves considerações teóricas sobre as relações internacionais atuais, seguidas da conjuntura internacional pré-crise e da análise sobre a conjuntura da pandemia, juntamente com a inserção do Brasil. Devido à abrangência do tema, busca-se traçar um panorama sobre essas questões, de forma a ajudar a elucidar a realidade contemporânea.

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

O sistema internacional pode ser definido como anárquico, o que significa que não há um poder que se sobreponha aos demais, como ocorre dentro dos Estados. Apesar disso, as instituições internacionais, como o direito internacional e as organizações internacionais, contribuem para organizar o sistema e para tornar as relações entre os atores mais previsíveis.

Um dos cerne dos estudos de Relações Internacionais é a análise da distribuição de poder no sistema internacional. O poder, nesse âmbito, pode ser classificado como *hard power*, que é o poder derivado da capacidade de coerção militar, e como *soft power*, que é a capacidade de atração de um Estado, termo cunhado por Joseph Nye (2004). A combinação dessas duas formas de poder é denominada *smart power*. Devido aos custos, tanto financeiros quanto de imagem, de utilização do *hard power*, o *soft power*

tem ganhado cada vez mais importância na condução das relações entre Estados.

Embora seja comum analisar as relações entre os Estados como um “jogo de soma zero”, o que significa que para um ator internacional ganhar o outro deve perder, ou como um “jogo de soma positiva”, no qual é possível que mais de um ator ganhe ao mesmo tempo, acreditamos que a melhor abordagem é aquela evidenciada por Alexander Wendt (1999), o qual assevera que “a anarquia é o que os Estados fazem dela”. Dessa forma, a interação entre os Estados pode ser tanto um jogo de soma positiva quanto um jogo de soma zero, depende apenas de como os atores irão atuar.

Além disso, a noção construtivista de co-constituição entre agente e estrutura faz com que o sistema internacional e seus atores se influenciem mutuamente, de modo que não é possível prever o resultado a priori, uma vez que ele vai sendo construído ao longo do tempo. Com isso, a realidade não pode ser considerada como dada. Para o presente texto, parte-se desses pressupostos para realizar a análise.

O CONTEXTO INTERNACIONAL E O BRASIL ANTES DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A ordem internacional contemporânea foi estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial pelos vencedores. Tem como base instituições internacionais, muitas delas negociadas ainda antes do fim da guerra. Entre elas, destacam-se a Organização das Nações Unidas, de 1945, que tem como objetivo a manutenção da paz e da segurança internacional, o Fundo Monetário Internacional, de 1944, com o objetivo inicial de ajudar na reconstrução dos países, e a Organização Mundial do Comércio, de 1995, que substituiu o GATT, de 1947.

Com o fim da Guerra Fria- momento marcado pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética-, os norte-americanos emergiram como única superpotência, entretanto essa realidade foi-se transformando ao longo das últimas décadas em direção a uma maior multipolaridade. Embora

em termos militares e comerciais os Estados Unidos ainda estejam à frente dos demais, há um crescimento na importância dos países emergentes, que participam de agrupamentos nas mais diferentes temáticas, como o BRICS e o G-20 financeiro. É sintomático desse momento que a crise financeira de 2008 tenha sido tratada no âmbito do G-20 financeiro, foro que congrega países desenvolvidos e em desenvolvimento desde 1999, mas que ganhou projeção nesse momento, e não no âmbito do G-7, o qual reúne as principais economias do mundo.

Nesse contexto de paulatina distribuição do poder mundial, o qual esteve bastante concentrado nos Estados Unidos, nos anos de 1990, o país que mais se destaca é a China. A China está entre as principais potências militares atuais²⁹, sendo o segundo país em gastos militares, somente atrás dos Estados Unidos (TIAN et al., 2020). Os dois países também lideram o comércio mundial de bens e de serviços, com a China assumindo a segunda posição desde 2010 (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2020a).

Por fim, ressalta-se que China e Estados Unidos são as maiores economias mundiais. Enquanto os Estados Unidos ainda têm o maior percentual do PIB mundial a preços correntes, quando se considera paridade de poder de compra (PPC), a China já é a maior economia do mundo, conforme fica evidenciado na Tabela 1, a seguir, com dados de 2019, do Banco Mundial:

Tabela 1- Percentual por País do Produto Interno Bruto Global 2019

País	Preços Correntes	Paridade de Poder de Compra (PPC)
Estados Unidos	24,37%	15,76%
China	16,35%	17,30%
Japão	5,79%	4,03%
Brasil	2,10%	2,37%

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados do Banco Mundial (2019)

Verifica-se que Estados Unidos e China detêm uma parcela do PIB mundial, seja a preços correntes seja com paridade de poder de compra,

²⁹ De acordo com o Global Firepower, a China está em terceiro no ranking, atrás de Estados Unidos e de Rússia.

muito superior a dos demais países. O Japão, que é o terceiro colocado do ranking de maior PIB a preços correntes, corresponde a apenas 5,79% do total global. A título de comparação, tem-se o PIB do Brasil, com pouco mais de 2% em ambas as categorias. No ranking, o Brasil está entre os dez países com maior PIB (em 9º a preços correntes e 10º em PPC). Somente as três maiores economias, considerando-se o PIB a preço corrente- Estados Unidos, China e Japão-, somam quase metade do PIB mundial (46,51%). Portanto, Estados Unidos e China ocupam, de fato, um local de destaque no sistema internacional contemporâneo.

Nesse cenário de distribuição de poder internacional, tem-se crescente interrelação entre os Estados, especialmente em termos econômicos. Relacionado a isso está a organização da produção de forma fragmentada no âmbito mundial, com a emergência das cadeias globais de valor. Como resultado, as etapas do processo produtivo de um determinado bem podem envolver diferentes países e empresas.

Este processo de fragmentação internacional da produção – que tem se tornado cada vez mais intenso nas últimas três décadas – faz com que a fabricação de crescente quantidade de bens seja realizada não em um só país, mas em cadeias globais de valor (CGVs), com diferentes padrões de estruturação geográfica e governança, que têm em comum o fato de que insumos, partes, peças e serviços – ou seja, cada etapa ou tarefa envolvida na produção de um bem final – serão fabricados ou realizados onde quer que estejam disponíveis, a preço e qualidade competitivos, os materiais e habilidades necessários para sua realização (CARNEIRO, 2015, p.1)

Esse contexto acentua a interdependência entre os Estados e, consequentemente, a necessidade de cooperação, uma vez que as empresas precisam adequar-se a diferentes padrões regulatórios e tarifários para atuar nos países onde está localizada sua produção ou para comercializar com empresas que estão à montante ou à jusante na cadeia de produção. Nesse sentido, tem-se a recente negociação de mega-acordos comerciais, que visam a garantir a harmonização necessária para as cadeias globais de valor, como o Trans-Pacific Partnership (TPP).

Não é possível afirmar, entretanto, que a interdependência entre os Estados no atual sistema internacional esteja limitada a temas comerciais. É

cada vez mais relevante o debate sobre temas que não se restringem ao território de determinado Estado, devendo ser, portanto, tratados pela comunidade internacional como um todo. Entre esses temas, o que mais tem recebido atenção na atualidade é o desafio das mudanças climáticas, o qual é objeto do Acordo de Paris, de 2015, embora se deva mencionar questões como exploração do espaço sideral e corpos celestes.

No caso das mudanças climáticas, as consequências não ficam restritas aos Estados que emitem mais gases de efeito estufa, além do fato de que, para evitar o aumento da temperatura global, é necessária a cooperação de toda a comunidade internacional. No que se refere à exploração do espaço sideral, visto que este não pode ser propriedade de nenhum Estado, de acordo com tratado de 1967³⁰, cabe cooperação internacional para definir como poderá ser feita a exploração de recursos em contexto em que empresas privadas já estão lançando missões ao espaço, como a SpaceX.

Embora o contexto internacional seja de interdependência e de necessidade de cooperação, verifica-se a crescente tendência de adoção de postura unilateral, especialmente dos Estados Unidos, a partir do governo Donald Trump, iniciado em 2017. O Republicano foi eleito com os slogans de “fazer a América grande novamente” e de “Estados Unidos em primeiro lugar”³¹. Ao longo de seus quatro anos de governo, os Estados Unidos se retiraram do Acordo de Paris, do acordo nuclear firmado com o Irã³², do Trans-Pacific Partnership, da UNESCO e do Conselho de Direitos Humanos da ONU, bem como ameaçaram cortar contribuições ao orçamento da ONU e têm, sistematicamente, barrado a nomeação de novos juízes para o Órgão de Apelação da OMC, o qual está paralisado desde dezembro de 2019 devido à falta de quórum mínimo para tomada de decisão.

³⁰ Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Sideral, Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes.

³¹ Do original em inglês, respectivamente: “Make America great again” and “America first”.

³² O Joint Comprehensive Plan of Action (JCPA) foi firmado pelo Irã, Estados Unidos, China, Rússia, França Reino Unido, Alemanha e União Europeia em 2015.

Essas medidas estão relacionadas ao discurso conservador contrário ao “globalismo”. Embora não haja uma definição precisa para o termo, ele tem sido usado em discursos do presidente Trump como relacionado aos elementos políticos da globalização, geralmente qualificado como uma ideologia. Essa expressão está dentro da ideia de que os custos políticos assumidos pelos Estados Unidos como líder da ordem liberal erigida por eles superam os benefícios, o que explica a postura voltada para objetivos nacionalistas, em contraposição à postura anterior de garantidor da ordem internacional. Como resultado, combina-se a retirada- ou menor participação- em organizações internacionais com medidas protecionistas, de modo a garantir o interesse nacional.

Juntamente com medidas no âmbito multilateral, de retirada dos Estados Unidos, o governo Trump tem promovido medidas comerciais protecionistas, como o aumento de tarifas e a redução de quotas. Nesse contexto, o acordo NAFTA foi renegociado com Canadá e México, dando origem ao acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA). Embora o discurso do governo seja o de diminuir o déficit comercial e de proteger os empregos norte-americanos, algumas medidas são controversas, uma vez que levam à importação de insumos mais caros e, conseqüentemente, impactam o restante da cadeia produtiva (Bown, 2020).

A escalada de medidas protecionistas está no cerne da guerra comercial travada com a China desde 2018, com quatro rodadas de imposição tarifárias. O resultado foi, de fato, a redução do déficit norte-americano no comércio com a China, mas a um custo de encolhimento do comércio bilateral, o que impactou o comércio mundial como um todo (Feng, 2020). Apesar disso, o fato é que a guerra comercial também levou a oportunidades para terceiros países, como o Brasil, que ocupou o espaço de alguns produtos exportados pelos norte-americanos, como a soja. Em janeiro de 2020, foi fechada a fase 1 do acordo entre China e Estados Unidos para colocar fim à guerra comercial, o qual contém cláusulas para abrir o mercado da China a companhias dos Estados Unidos, “especialmente do setor financeiro, supõe um aumento das exportações de produtos agrícolas norte-

americanos e contém compromissos de respeito à propriedade intelectual, mas mantém em vigor as tarifas a produtos chineses num valor de 360 bilhões de dólares" (Guimón, 2020, on-line).

Contribuem também para as tensões entre China e Estados Unidos os conflitos em relação ao crescente protagonismo chinês em matéria tecnológica. A empresa chinesa Huawei é uma das líderes no desenvolvimento da tecnologia 5G, enquanto os Estados Unidos estão fora dessa disputa³³. Trump tem devotado esforços para que a empresa chinesa perca mercado, com o argumento de que haveria risco para segurança nacional, devido às ligações da empresa com o governo chinês. A questão da coleta de dados também está no cerne da disputa envolvendo o funcionamento de aplicativos chineses nos Estados Unidos, como TikTok e WeChat, os quais romperam o monopólio entre consumidores ocidentais das empresas de tecnologia instaladas no Vale do Silício. Questões políticas estão diretamente relacionadas a essas controvérsias, uma vez que elas corroboram a ascensão chinesa no sistema internacional (STOKEL-WALKER, 2020).

A política externa chinesa, por sua vez, tem-se mostrado mais assertiva sob o comando do presidente Xi Jinping, no poder desde 2013. Progressivamente, a China têm construído ilhas artificiais no Mar do Sul da China. Embora o presidente tenha afirmado, em 2015, que a área não seria militarizada e que as estruturas de defesa têm o propósito de garantir a segurança marítima, tem havido mudança na tradicional postura da política externa do país em comparação com o período de Deng Xiaoping, cujo lema era "esconda sua força, espere seu tempo, nunca tome a liderança"³⁴ (RUDD, 2018, tradução nossa).

Os diplomatas chineses têm adotado postura que vem sendo denominada "*wolf warrior*", em referência a um filme chinês, e caracteriza-se por respostas rápidas e assertivas contra críticas feitas à China. Embora o nome não seja endossado pelo Ministério das Relações Exteriores da China, o ór-

³³ Até o momento, as três principais empresas no setor são a chinesa Huawei, a finlandesa Nokia e a sueca Ericsson

³⁴ Do original em inglês: *hide your strength, bide your time, never take the lead.*

gão corrobora o espírito de defender a honra nacional (CHAGUAN COLUMN, 2020). Apesar disso, não é possível falar em diplomacia chinesa que busque desafiar a liderança norte-americana no sistema internacional, mas sim uma diplomacia que vem ocupando os espaços deixados pelos Estados Unidos, principalmente no que se refere às mudanças climáticas.

Nesse contexto internacional marcado por tensões entre China e Estados Unidos, a política externa brasileira desde o início do governo Jair Bolsonaro, no cargo desde 2019, tem-se mostrado bastante próxima a dos Estados Unidos, tanto em termos de discurso quanto de relações bilaterais. A diplomacia brasileira também adota um discurso crítico ao “globalismo” e defende os benefícios do nacionalismo:

Por muito tempo o Brasil dizia o que achava que devia dizer. Era um país que falava para agradar os administradores da ordem global. Queríamos ser um bom aluno na escola do globalismo, e achávamos que isso era tudo. [...] Somos um país universalista, é certo, e a partir desse universalismo queremos construir algo bome produtivo com cada parceiro. Mas universalismo não significa não ter opiniões. Universalismo não significa uma geléia geral. Não significa querer agradar a todos. A vocação do Brasil não é ser um país que simplesmente existe para agradar. Queremos ser escutados, mas queremos ser escutados não por repetir alguns dogmas insignificantes e algumas frases assépticas, queremos ser escutados por ter algo a dizer (ARAÚJO, 2019, on-line).

Como é possível perceber pelo discurso do Ministro, embora a crítica ao “globalismo” não seja da tradição da diplomacia brasileira, a atuação de forma independente encontra paralelos na história diplomática do país, de modo que pode ser entendida como uma retomada com um novo discurso. Certamente cabe aguardar os próximos anos para que seja feita uma análise mais aprofundada.

A proximidade da relação bilateral com os Estados Unidos tem sido materializada por meio de acordos como Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados Unidos, declarações conjuntas e manifestação de apoio brasileiro a ações americanas, como o plano de paz e prosperidade apresentado por Trump para resolver o conflito israelo-palestino. Apesar disso, e embora tenha adotado discurso similar a Trump, o governo Bolsonaro não necessariamente colocou em prática as mesmas ações, como a

transferência da embaixada em Israel de Tel Aviv para Jerusalém e a retirada do Acordo de Paris. Além disso, o discurso brasileiro a respeito das organizações internacionais, como a ONU, é de participação e de aumento de sua representatividade. Nesse contexto, o Brasil ainda mantém o posicionamento de busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Além disso, apesar das pressões norte-americanas, os chineses não foram barrados do processo de implementação do 5G no Brasil. Com isso, é possível identificar proximidade do discurso brasileiro ao norte-americano, sem que, com isso, haja, necessariamente, uma ruptura na tradição da política externa do país.

Apesar dessa proximidade com os Estados Unidos, em termos comerciais, o principal parceiro brasileiro é, desde 2009, a China. No Quadro 1, tem-se as informações de comércio exterior brasileiro relativas ao ano de 2019, comparando China e Estados Unidos.

Quadro 1- Dados Selecionados do Comércio Exterior Brasileiro 2019

	CHINA	ESTADOS UNIDOS
Ranking parceiros comerciais do Brasil	1º	2º
Corrente de Comércio	US\$ 98,6 bi	US\$ 59,8 bi
Percentual das exportações brasileiras	28,1%	13,2%
Percentual das importações brasileiras	19,9%	17%
Saldo das transações	US\$ 28,1 bi	US\$ -374 milhões

Fonte: Ministério da Economia, 2019.

É possível verificar que, embora a proximidade política esteja com os Estados Unidos, no momento atual, as relações econômicas brasileira são bastante dependentes da China, o que coloca o Brasil em meio às tensões entre essas duas potências.

O CONTEXTO INTERNACIONAL E O BRASIL APÓS A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A pandemia de COVID-19 teve origem na província de Wuhan, na China e, a partir daí, se espalhou pelo mundo³⁵. Apesar de ainda não se ter chegado a conclusões a respeito do momento preciso em que a doença começou a se espalhar, o escritório da Organização Mundial da Saúde tomou conhecimento da situação em 31 de dezembro de 2019. Embora ao longo de janeiro e de fevereiro a organização tenha publicado documentos com informações sobre prevenção e controle da infecção, apenas em 11 de março de 2020 foi declarada situação de pandemia. Diante desse cenário, é possível identificar duas tendências que aprofundam as questões que já estavam postas antes da pandemia. A primeira delas é a dicotomia de conflito e de cooperação entre os Estados, ao passo que a segunda é a evidência de interdependência entre os Estados, de modo que muitos dos desafios do cenário internacional atual demandam atuação conjunta. Nas próximas duas seções, serão detalhadas essas tendências.

MEDIDAS PARA MITIGAR A CRISE: CONFLITO X COOPERAÇÃO

A pandemia do Coronavírus não é apenas uma crise sanitária, uma vez que ela vem causando impactos econômicos e comerciais, bem como consequências para as relações entre os Estados. Devido à recomendação de distanciamento social, para evitar o contágio pelo vírus- o que levaria a uma sobrecarga dos sistemas de saúde e a um índice de mortalidade indesejado, uma vez que não há vacina nem remédios comprovadamente eficazes- pelo menos no início do surto-, a pandemia causou um efeito cascata nos países.

Primeiramente na China, houve o isolamento de regiões e a promoção de medidas de distanciamento, o que causou a interrupção de cadeias de

³⁵ No momento em que o texto foi escrito, ainda estavam em curso as investigações a respeito da origem do primeiro caso da doença.

fornecimento e de demanda de produtos, impactando as demais economias- ainda mais quando se considera peso da China no comércio internacional. Em janeiro e em fevereiro, muitas empresas sofreram com a falta de material importado da China para a cadeia produtiva. Igualmente, verificou-se queda da demanda chinesa e queda de consumo dentro da China, impactando grandes marcas.

Quando a epidemia se alastrou para a Europa e, posteriormente, para as Américas, as consequências econômicas e comerciais tomaram uma maior dimensão. E, nesse momento, os Estados foram colocados diante da decisão sobre como fazer frente à crise: seria mais adequado utilizar uma estratégia unilateral ou cooperar com os demais? Momentos de crise, principalmente aqueles em que há escassez de recursos e consequências econômicas, costumam reforçar a tendência a uma postura unilateral, bastante condizente com a visão realista, de defesa do interesse nacional, mesmo que às custas de outros Estados. As chamadas políticas comerciais *beggar-thy-neighbour* são aquelas que buscam melhorar a situação econômica do Estado que a implementa, mas acaba piorando a situação dos demais, e foram amplamente utilizadas durante a Grande Depressão de 1929.

De fato, com o início da pandemia, uma série de países anunciaram medidas de proibição de exportações e impuseram o fechamento das fronteiras. Entre os exemplos mais marcantes, pode-se mencionar a proibição de exportação de produtos médicos, que foi adotada por Estados Unidos e Brasil³⁶, entre outros países, além das acusações feitas contra os Estados Unidos de “desvio” de equipamentos, como máscaras e respiradores, que fizeram escala em seu território e foram impedidos de continuar até o destino final (BBC, 2020).

A respeito do fechamento de fronteiras, cabe ressaltar que, embora não necessariamente elas interrompam o comércio, podem dificultar a circulação de produtos essenciais. No contexto sul-americano, foi feita declaração dos presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a

³⁶ No Brasil, foi sancionada a lei 13.993/2020, que proíbe as exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene (BRASIL, 2020).

contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto. Entre as medidas, estão facilitar o retorno de cidadãos e residentes dos países-membros a identificação e remoção de “obstáculos que dificultem ou impeçam a circulação de bens e serviços e estudar medidas cuja adoção leve à agilização do trânsito e transporte de insumos e produtos de primeira necessidade, incluindo os necessários para alimentação, higiene e cuidados com a saúde” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES..., 19/03/2020). Além disso, os países-membros do MERCOSUL decidiram “a destinação imediata de cerca de US\$ 6 milhões do seu fundo de desenvolvimento – FOCEM – para iniciativa de combate à COVID-19 nos quatro países do bloco. No Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fio-cruz) receberá US\$ 1,3 milhão” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES..., 03/04/2020). No âmbito do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), foi feita declaração bastante similar, com os mesmos tópicos sobre retorno dos cidadãos e sobre circulação de insumos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES..., 18/03/2020).

Uma das prioridades da diplomacia brasileira desde o início da pandemia foi a repatriação de brasileiros, com a criação do Gabinete Consular de Crise. A primeira operação, colocada em prática em coordenação entre o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, foi a de retorno dos brasileiros que estavam na China, no epicentro da nova epidemia, a cidade de Wuhan, em Hubei. Na sequência, foram repatriados brasileiros por via aérea e terrestre³⁷.

Embora exista claro benefício no retorno de cidadãos a seus países de origem em contexto de pandemia, o fechamento de fronteiras para viajantes e a repatriação de nacionais feita às pressas no início da pandemia podem ter consequências negativas. Conforme Saunders (2020), o rápido retorno de pessoas que estavam fora do país, além de provocar aglomeração nos aeroportos em março de 2020, não deu tempo para que as autoridades se preparassem e tivessem orientações precisas para os recém-chegados. O

³⁷ De acordo com dados do Ministério de Relações Exteriores, até junho de 2020, 33 mil brasileiros haviam sido repatriados provenientes de 87 países. O total de voos fretados era de 31 (ARAÚJO, 2020).

anúncio do presidente Donald Trump de que suspenderia todos os voos da Europa para os Estados Unidos gerou pânico e provocou uma corrida para voltar para casa. De acordo com o autor, a orientação canadense de que seus cidadãos retornassem prontamente ao país pode ter aumentado os focos de contaminação.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (2020), a crise econômica provocada pela pandemia é a maior desde a Grande Depressão. As previsões de crescimento estão constantemente sendo revistas, uma vez que dependem da reabertura do comércio e da indústria, bem como do controle da pandemia, para evitar novas ondas de contágio. Embora, portanto, as previsões variem, verifica-se na Tabela 2 as projeções de crescimento mundial, assim como das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, feitas pelo FMI em junho de 2020, apenas para que se tenha a dimensão das graves consequências econômicas da epidemia.

Tabela 2- Projeções de crescimento econômico

	Economia mundial	Economias Avançadas	Mercados emergentes e economias em desenvolvimento
2019	2,9%	1,7%	3,7%
2020	-4,9%	-8%	-3%
2021	5,4%	4,8%	5,9%

Fonte: FMI, 2020.

Conforme as projeções, 2020 será um ano de contração econômica tanto em termos globais quanto para economias avançadas e em desenvolvimento. De acordo com o relatório do FMI, as projeções dependem do controle da pandemia e da consequente retomada econômica. Um dos destaques é a recomendação de forte cooperação internacional para fazer frente às consequências econômicas da crise, como medidas de alívio da dívida de países mais pobres (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2020). Nesse sentido, o G-20 financeiro concordou em moratória da dívida dos países mais pobres, para que possam redirecionar essa quantia para o enfren-

tamento da crise sanitária. Essa medida que será reavaliada no final de 2020, com possível extensão.

Uma grave consequência da contração econômica é a perda dos avanços já realizados em termos globais em relação à redução da pobreza. O fechamento de postos de trabalho e as medidas de *lockdown* adotadas pelos países impactam de maneira distinta os cidadãos. Àqueles que já se encontravam marginalizados, com acesso precário a auxílios e ao sistema de saúde, enfrentam maiores dificuldades nesse contexto. Além disso, os trabalhadores que não podem trabalhar remotamente, que em geral são as parcelas mais pobres da população, sejam trabalhadores formais ou informais, são mais impactadas. Sem políticas adequadas, cria-se um círculo vicioso, tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento (EL-ERIAN, SPENCE, 2020; JOASSART-MARCELLI, 2020).

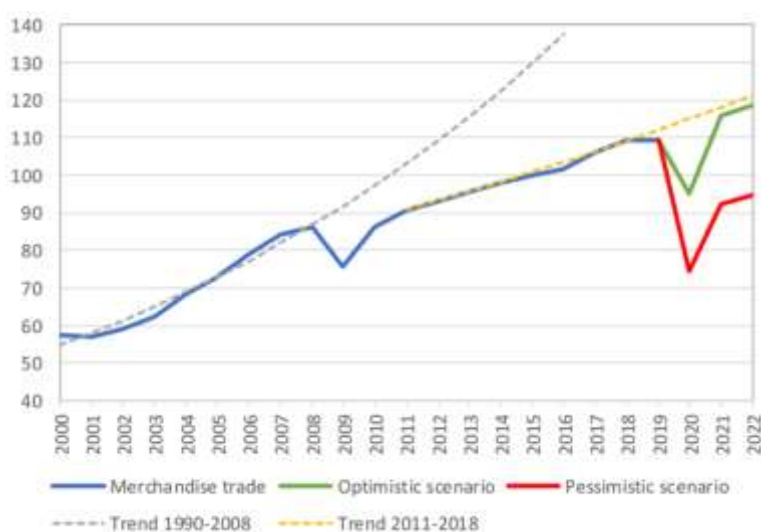
De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a pandemia está causando efeitos na saúde, na educação e na economia. Alguns exemplos desses efeitos são o aumento da mortalidade, principalmente de causas que poderiam ser prevenidas, devido à alta demanda de serviços de saúde por pacientes infectados pela COVID-19, pela retirada de recursos de outras áreas da saúde para o combate à pandemia e pela dificuldade em manter programas de vacinação; efeitos na educação, uma vez que muitos estudantes não têm acesso à internet para continuarem os estudos remotamente; aumento da violência contra a mulher. Segundo o estudo, algumas simulações chegam a prever uma queda no desenvolvimento humano equivalente a como se o progresso dos últimos seis anos fosse apagado. Além disso, cabe ressaltar que é uma crise que se propaga por uma série de canais distintos, como a diminuição de remessas de dinheiro feita por migrantes ao seu país de origem, saída de capitais e queda no preço das commodities (UNITED NATIONS DEVELOPMENT..., 2020).

Para o Brasil, as consequências econômicas da pandemia iniciaram antes que ela chegasse ao país. Considerando-se que a China é o principal parceiro comercial do Brasil, os impactos na demanda por commodities vieram ainda quando a epidemia estava restrita ao país. Foi possível perceber a

falta de matérias-primas para a indústria antes de março. Com a chegada da pandemia, ficou evidente a dependência brasileira da importação de produtos médicos, como máscaras, testes para detecção de COVID-19 e respiradores. Em episódio polêmico, respiradores chineses encomendados por estados do nordeste ficaram retidos no aeroporto de Miami, com o cancelamento unilateral pelos fornecedores. A suspeita, que já havia sido levantada pela França, é a de que os Estados Unidos estavam oferecendo valor mais alto pelos produtos (BBC, 2020). Novamente, verificam-se indícios de políticas nacionalistas sobrepondo-se à cooperação internacional.

Além disso, um dos fatores que agrava a situação econômica internacional é o fato de a pandemia estar em estágio diferente nas várias partes do globo. Como resultado, é mais difícil coordenar o fornecimento de insumos para a indústria, pois enquanto alguns países já estão reabrindo, outros seguem com alguns setores econômicos fechados. Relacionado a isso, está a corrente de comércio global, com previsão de queda para 2020, de acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (2020b). É possível verificar as projeções no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1- Volume de Comércio de Bens 2000-2022



Fonte: Organização Mundial do Comércio, 2020b.

É interessante observar no Gráfico 1 não apenas a redução do comércio em um cenário pessimista e em outro otimista, mas principalmente que, a cada crise, a linha de tendência do volume de comércio de bens muda e não é mais retomada. Com isso, após a crise financeira de 2008, a linha de tendência deixou de ser aquela apresentada em cinza e passou a ser a linha amarela, que se encontra em nível mais baixo. Da mesma forma, após a recuperação, prevista para 2021, a tendência será mais baixa do que a anterior. De acordo com o relatório da OMC (2020b), embora a atual crise suscite comparações com a de 2008, há aspectos bastante diferentes, especialmente no que se refere às medidas de distanciamento social, que impactam profundamente o emprego e não estavam presentes na crise anterior.

APROFUNDAMENTO DA TENDÊNCIA PRÉ-PANDEMIA

Embora para muitos a pandemia pareça ser um evento de ruptura, uma vez que modificou hábitos e relações, no cenário internacional, é possível afirmar que ela apenas aprofundou as tendências verificadas anteriormente. A análise dessas tendências, entre as quais constam as tensões entre China e Estados Unidos, o papel do *soft power* no sistema internacional e a necessidade de recorrer ao multilateralismo para resolver problemas, será objeto nesta seção.

As tensões entre China e Estados Unidos se intensificaram progressivamente durante o avanço da pandemia. Embora, inicialmente, o presidente Donald Trump tivesse elogiado a postura chinesa frente à crise, esse posicionamento foi modificado, com constantes críticas e, inclusive, com a sugestão de que se chamasse o Coronavírus de "vírus chinês". Na sequência, o presidente norte-americano criticou a atuação da OMS, como muito benevolente em relação à China e suspendeu a contribuição financeira do país à organização, o que culminou com o anúncio, em maio de 2020, da saída dos Estados Unidos da OMS. A contribuição do país à organização corres-

pondia a 15% do orçamento anual, sendo o maior financiador da organização (SANCHES, 2020).

Em discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2020, por meio de vídeo previamente gravado, o presidente norte-americano novamente responsabilizou a China pelo Coronavírus, afirmando que “as Nações Unidas devem responsabilizar a China por suas ações”, e manteve sua crítica à OMS, defendendo que “o governo chinês e a Organização Mundial da Saúde (OMS), que é virtualmente controlada pela China, declararam equivocadamente que não havia evidência de transmissão de pessoa para pessoa” (AGENCE FRANCE-PRESSE, 2020, on-line).

O presidente chinês Xi Jinping, por sua vez, já antecipando as críticas norte-americanas, mas sem mencionar diretamente o país, afirmou, na Assembleia Geral da ONU, que “qualquer tentativa de politizar ou estigmatizar a questão deve ser rejeitada”³⁸. Além disso, ressaltou que não “tem nenhuma intenção de travar uma guerra quente ou fria com nenhum país”³⁹ (THE NEW YORK..., 2020, tradução nossa). O presidente chinês também reafirmou o compromisso do país com o multilateralismo, especialmente no que se refere ao Coronavírus: “vamos honrar compromisso de oferecer US\$ 2 bilhões em assistência internacional” (ESTADÃO, 2020).

Em discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2020, o Secretário-Geral da organização, Antonio Guterres, expressou preocupação em relação às tensões entre China e Estados Unidos:

Estamos indo em uma direção perigosa. Nosso mundo não pode arcar com um futuro no qual as duas maiores economias dividem o globo em uma Grande Fratura- cada uma com suas próprias regras comerciais e financeiras e com suas capacidades de internet e inteligência artificial. Uma divisão tecnológica e econômica corre o risco de se tornar uma divisão geoestratégica e militar. Precisamos evitar isso a todo custo⁴⁰ (THE NEW YORK..., 2020, tradução nossa).

³⁸ No original em inglês: Any attempt at politicizing or stigmatizing this issue must be rejected.

³⁹ No original em inglês: no intention to fight either a cold war or a hot one with any country.

⁴⁰ Do original em inglês: We are moving in a very dangerous direction. Our world cannot afford a future where the two largest economies split the globe in a Great Fracture — each with its own trade and financial rules and internet and artificial intelligence capacities. A technological and economic divide risks inevitably turning into a geostrategic and military divide. We must avoid this at all costs.

Enquanto as rugas entre China e Estados Unidos continuam em meio à pandemia, há impactos ao *soft power* de ambos os países. O fato de a China ter demorado a reconhecer a gravidade da situação, bem como a abordagem norte-americana de negação da necessidade de medidas restritivas e a consequente disseminação do vírus no país, fazem com que ambos tenham sua imagem internacional parcialmente comprometida. O resultado disso é o início de uma “guerra de discursos” entre as duas potências a respeito da narrativa sobre a pandemia. Enquanto os Estados Unidos colocam a responsabilidade sobre a China e sobre a OMS, a China ressalta as vantagens de seu modelo de enfrentamento à pandemia, que foi posta sob controle.

Além disso, a China vem fazendo amplo uso do *soft power* com o que foi chamado de “diplomacia das máscaras”, ou seja, a doação de equipamentos médicos, o que contribui positivamente para sua imagem no exterior (ALEGRETTI, 2020). Enquanto os Estados Unidos deixam um vácuo na liderança internacional das instituições cuja criação o país liderou, a China aproveitada para expandir seu poder e demonstrar liderança, com uma postura de país que preza pelo multilateralismo.

A imagem dos Estados Unidos no exterior sofreu não apenas pela falta de liderança internacional, que já vinha desde antes da pandemia, com a postura unilateral adotada por Trump, mas também devido à dificuldade de controlar a infecção dentro dos Estados Unidos. De acordo com pesquisa realizada pelo Pew Research Center, a imagem dos Estados Unidos vem declinando durante a administração de Donald Trump, especialmente após a pandemia de Coronavírus. A pesquisa de opinião é realizada há cerca de vinte anos em treze países desenvolvidos. O país que tem uma visão mais favorável dos Estados Unidos é a Coreia do Sul, com 59%, e o país com mais confiança em Trump é o Japão, mas isso representa apenas 25% dos respondentes (WIKE, FETTEROLF, MORDECAI, 2020).

É interessante ressaltar que além do desempenho dos Estados Unidos, os respondentes foram questionados sobre o desempenho de seu próprio país, da União Europeia, da China e da OMS. Em todos os treze países, se

compararmos a resposta sobre o desempenho de todos esses atores, os Estados Unidos receberam sempre o menor percentual sobre ter feito um bom trabalho em lidar com o Coronavírus. Mesmo em países nos quais a China recebeu um percentual baixo de respondentes que consideraram que ela desempenhou bem, os Estados Unidos ficaram atrás, como no caso do Japão, em que 15% consideram que os Estados Unidos fizeram um bom trabalho, e 16% consideram que a China fez um bom trabalho (WIKE, FETTEROLF, MORDECAI, 2020). Ressalte-se que China e Japão têm uma rivalidade histórica. Embora a pesquisa seja realizada em um número limitado de países, como estes são próximos aos Estados Unidos, é possível concluir que a imagem do país internacionalmente vem sofrendo danos, o que afeta o seu *soft power*.

A política externa brasileira manteve sua postura de proximidade aos Estados Unidos em meio à pandemia. As declarações dos presidentes do Brasil e dos Estados Unidos são bastante similares, tanto no que se refere à pandemia quanto em relação à necessidade de priorizar a recuperação econômica. A frase costumeiramente repetida pelo presidente brasileiro, de que “o remédio não pode ser pior do que a doença”, é o mesmo que Donald Trump recorrentemente afirmou.

Em discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2020, o presidente Jair Bolsonaro reafirmou que seu posicionamento de que havia “dois problemas para resolver, o vírus e o desemprego, e que ambos deveriam ser tratados simultaneamente e com a mesma responsabilidade”. Além disso, ressaltou as medidas econômicas tomadas pelo Brasil, como o auxílio emergencial e o socorro às micro e pequenas empresas (BOLSONARO, 2020).

A pandemia, assim como desafios anteriores, como as mudanças climáticas, não tem suas consequências restritas a um único território, e o multilateralismo é essencial para lidar com esses desafios que não respeitam fronteiras. Conforme lembra Patrick (2020), a Organização Mundial da Saúde tem um escopo muito amplo de atuação e poucos recursos para fazer frente a esse trabalho. Como resultado, conforme o autor, a pandemia revelou os limites do multilateralismo e o custo de sua falha. Certamente a aborda-

gem nacionalista e unilateral dos Estados contribuiu para que a coordenação falhasse. Com o anúncio da saída dos Estados Unidos da OMS e, até o momento, sua não participação no Covax (programa de aceleração e alocação global de recursos contra o novo coronavírus), o país deixa um vácuo a ser preenchido por outros países e enfraquece a cooperação internacional (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2020).

Enquanto não houver uma vacina- ou mais vacinas- amplamente disseminada, acessível mesmo para os países mais pobres e para as populações marginalizadas, ninguém estará seguro, pois sempre há o risco de surgimento de novos focos (BOLLYKY, BOWN, 2020). A abordagem nacionalista, com pressuposto de jogo de soma zero, é altamente deletéria para o bom funcionamento do sistema internacional. Essas medidas nacionalistas somam-se à importância do *soft power* e à necessidade de cooperação como características que se aprofundaram no cenário internacional após a pandemia, demonstrando certa continuidade.

CONCLUSÃO

O contexto internacional anterior à pandemia do Coronavírus já estava marcado por um crescente antagonismo entre China e Estados Unidos, bem como por uma postura unilateral norte-americana, condizente com um jogo de soma zero, em um cenário de interdependência entre os Estados. Os temas da agenda internacional já demandavam a necessidade de cooperação, como demonstra a questão das mudanças climáticas. O advento da pandemia apenas tornou mais evidente esse contexto, adicionando um novo motivo para que os Estados decidissem adotar posturas unilaterais.

Uma pandemia não respeita fronteiras, especialmente em um mundo extremamente interconectado como o atual, de modo que soluções unilaterais apenas levam a uma situação em que todos saem perdendo. Essa é uma oportunidade para que os Estados encontrem maneiras de cooperar, bem como debatam reformas das instituições internacionais, de modo que estas se tornem mais representativas e, com isso, mais eficazes.

É certo que a pandemia evidenciou questões delicadas, como a dependência externa para o fornecimento de equipamentos, como ventiladores e máscaras. Esse é um tema que deverá ser levado em consideração. Em momentos de crise, como o atual, é necessário encontrar mecanismos para diminuir a dependência, seja por meio do estímulo à produção interna, seja por meio da cooperação internacional.

No que se refere ao Brasil, fica mais evidente a necessidade de manter o pragmatismo na condução da política externa, sem que sejam feitos alinhamentos automáticos, conforme a tradição diplomática do país. Em outros momentos históricos em que houve a exacerbação de tensões, como na Segunda Guerra Mundial e no final da Guerra Fria, a diplomacia evitou alinhamentos que pudessem comprometer o interesse nacional.

Embora o discurso brasileiro seja muito próximo ao dos Estados Unidos, o posicionamento do país no sistema internacional não tem, necessariamente, sido o de alinhamento. Com isso, é possível colher bons frutos das relações com os norte-americanos, sem que haja prejuízo nas relações entre Brasil e China. Tanto para o Brasil quanto para os demais países, este deve ser um momento de aprendizado, para que seja possível criar um círculo virtuoso de cooperação, o que pode ser feito em consonância com a ideia de constituição entre agente e estrutura.

REFERÊNCIAS

AGENCE FRANCE-PRESS. **Trump diz que a ONU deve 'responsabilizar a China' pela covid-19.** 22 set. 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2020/09/trump-diz-que-a-onu-deve-responsabilizar-a-china-pela-covid-19-ckfe3dzcq004201cxino42j3j.html>. Acesso em: 22 set. 2020.

ALEGRETTI, L. Coronavírus: como política de Trump amplia espaço para China conquistar influência. **BBC.** 3 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52410557>. Acesso em: 21 set. 2020.

ARAÚJO, E. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores.** 2 jan 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas->

[categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019](#). Acesso em: 3 out 2020.

ARAÚJO, E. **Participação do Ministro Ernesto Araújo na 34ª Reunião do Conselho de Governo**. Ministério das Relações Exteriores. 09 jun. 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/21561-participacao-do-ministro-ernesto-araujo-na-34-reuniao-do-conselho-de-governo-9-de-junho-de-2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Data Bank**. 2019. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.CD>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BBC. **Coronavírus: EUA são acusados de 'pirataria' e 'desvio' de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil**. 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Acesso em: 14 jun.2020.

BOLLYKY, T. J., BOWN, C. P. The Tragedy of Vaccine Nationalism. **Foreign Affairs**, v.99, nº15, set-out 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BOLSONARO, J. **Palavras do Senhor Presidente da República na Abertura do Debate Geral da LXXV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Ministério das Relações Exteriores. 22 set 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/21769-palavras-do-senhor-presidente-da-republica-na-abertura-do-debate-geral-da-lxxv-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-22-de-setembro-de-2020>. Acesso em 22 set. 2020.

BOWN, C. P. There Is Little Dignity in Trump's Trade Policy. **Foreign Affairs**. 9 jul. 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-09/there-little-dignity-trumps-trade-policy>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.993**.23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.993-de-23-de-abril-de-2020-253759430>. Acesso em: 21 set 2020.

CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para Discussão 2097. Sumário Executivo. 2015.

CHAGUAN COLUMN. China's "Wolf Warrior" diplomacy gamble. **The Economist**. 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.economist.com/china/2020/05/28/chinas-wolf-warrior-diplomacy-gamble>. Acesso em: 10 jun. 2020.

EL-ERIAN, M.; SPENCE, M. The Great Unequalizer. **Foreign Affairs**. 1º jun. 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-01/great-unequalizer>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Na ONU, Xi Jinping critica politização, mas nega 'guerra fria ou quente'**. 22 set 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2020/09/na-onu-xi-jinping-critica-politizacao-mas-nega-guerra-fria-ou-quente-ckfe43s2p004f01cxf1tt90dq.html>. Acesso em: 22 set. 2020.

FENG, Z. EUA e China assinam acordo após 2 anos de guerra comercial: o que mudou ao longo da disputa? **BBC**. 15 jan 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51119805>. Acesso em: 3 out 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery**. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. Acesso em: 21 set. 2020.

GLOBAL FIREPOWER. **2020 Military Strength Ranking**. 2020. Disponível em: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. Acesso em: 3 out. 2020.

GUIMÓN, P. China e EUA selam a primeira fase do acordo para pôr fim à guerra comercial. **El País**. 15 jan. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-01-15/china-e-eua-selam-a-primeira-fase-do-acordo-para-por-fim-a-guerra-comercial.html>. Acesso em: 3 out. 2020.

JOASSART-MARCELLI, P. The Pandemic Exposes Dangers of the Informal Economy. **Foreign Affairs**. 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-18/pandemic-exposes-dangers-informal-economy>. Acesso em: 19 maio 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **ComexVis**. 2019. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 23 maio 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração presidencial do PROSUL sobre ações conjuntas para enfrentar a pandemia do coronavírus**. Notas à imprensa. 18 mar. 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21460-declaracao-presidencial-do-prosul-sobre-aco-es>

[conjuntas-para-enfrentar-a-pandemia-do-coronavirus-2](#). Acesso em: 21 set. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto**. Notas à imprensa. 19 mar. 2020.

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21463-declaracao-dos-presidentes-do-mercosul-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2>. Acesso em: 21 set. 2020.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Iniciativa do MERCOSUL no combate ao novo Coronavírus**. 03 abr. 2020. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21488-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-economia-iniciativa-do-mercosul-no-combate-ao-novo-coronavirus>. Acesso em: 21 set 2020.

NYE, J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. **Public Affairs**. 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **172 countries and multiple candidate vaccines engaged in COVID-19 vaccine Global Access Facility**. 24 ago. 2020.

Disponível em: <https://www.who.int/news-room/detail/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility>. Acesso em: 21 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **World Trade Statistical Review**. 2020a. Disponível em:

https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy**. Press release, 8 abr. 2020b. Disponível em:

https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

PATRICK, S. When the System Fails. **Foreign Affairs**, v.99, nº4, 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/when-system-fails>. Acesso em: 10 jun. 2020.

RUDD, K. How Xi Jinping Views the World. **Foreign Affairs**. 10 maio 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-05-10/how-xi-jinping-views-world>. Acesso em: 3 out. 2020.

SANCHES, M. Em meio a novo pico de coronavírus no país, Trump oficializa saída dos EUA da OMS. **BBC**. 7 jul. 2020. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53329605>. Acesso em: 21 set. 2020.

SAUNDERS, D. Why Travel Bans Fail to Stop Pandemics. **Foreign Affairs**. 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/canada/2020-05-15/why-travel-bans-fail-stop-pandemics>. Acesso em: 15 maio 2020.

STOKEL-WALKER, C. Should you delete TikTok from your phone? **The Guardian**. 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jul/21/delete-tiktok-phone-data-facebook>. Acesso em 25 jul. 2020.

TIAN, N. et al. Trends in world military expenditure, 2019. **SIPRI Fact Sheet**. 2020. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.

THE NEW YORK TIMES. **U.N. Live Updates**. 22 set 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/09/22/world/asia/un-general-assembly-live-updates.html>. Acesso em: 22 set. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **COVID-19 and Human Development**. 2020. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_0.pdf. Acesso em: 21 set.2020.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIKE, R.; FETTEROLF, J.; MORDECAI, M. U.S. Image Plummets Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly. **Pew Research Center**. 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>. Acesso em: 21 set. 2020.

CAPÍTULO 7

A DEMOCRACIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA: DE ONDE VIEMOS, PARA ONDE VAMOS

Carlos Artur Gallo

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a democracia parece ter se estabelecido, pelo menos para a maioria dos países ocidentais, como a melhor, se não a única, forma de governo possível. Contraditoriamente, suas principais instituições, sejam elas os partidos políticos, sejam elas os sistemas eleitorais utilizados em cada contexto, nunca foram tão deslegitimadas por diferentes setores, como ocorre com intensidade e frequência nos últimos anos. Este capítulo de livro tem como objetivo central analisar os caminhos e descaminhos da democracia brasileira, restaurada a partir de 1985, quando se deu o final da ditadura civil-militar (1964-1985) no país.

Pensar a respeito da democracia brasileira, por si só, já constitui um desafio analítico. Pensá-la diante dos acontecimentos políticos recentes é uma tarefa bastante complexa, afinal, não é comum vivenciar uma crise política combinada com uma crise econômica e, agora, também sanitária.

A partir de 2020, com o início da crise gerada com a pandemia de COVID-19, diferentes análises de conjuntura em diversos países do mundo passaram a observar uma intensificação de problemas no que tange à preservação das instituições democráticas. Seria a crise sanitária o elemento detonador da crise política das atuais democracias? Pensar a democracia à luz da pandemia pode ser interessante, mas tal acontecimento está longe de ser o real motivo do seu enfraquecimento. Fazendo aqui uma analogia com termos médicos, pode-se dizer que a pandemia evidencia e potencializa os sintomas, mas não é a causa geradora de uma doença no âmbito das instituições políticas.

Como fazer a análise proposta, então, para se pensar sobre a atual conjuntura política no país? A abordagem do tema se dará a partir das res-

postas formuladas para três questões que, aqui, foram consideradas essenciais para se chegar a qualquer tipo de diagnóstico, ainda que preliminar, sobre o caso brasileiro: O que é democracia? Como é a democracia brasileira e quando ela surge? Como a pandemia impacta no regime? Cada uma das perguntas apresentadas corresponde, em termos de estrutura, às seções do capítulo. Respondidas as três perguntas, apresenta-se as considerações finais.

O QUE É DEMOCRACIA? UMA DISCUSSÃO NÃO TÃO ÓBVIA

Perguntar o que é democracia pode parecer uma pergunta meramente retórica. Na prática, não o é. Entender o que caracteriza e/ou pode caracterizar o regime democrático, na atualidade, é essencial, em termos objetivos, para a apresentação de qualquer tipo de análise que pretenda diagnosticar o seu funcionamento. Para responder à questão, neste sentido, chama-se à atenção para o fato de que, nesta parte do capítulo, não será abordada a “história da democracia” em sentido amplo. Isto é, o foco da exposição é situado no debate contemporâneo (recente) sobre o tema, não sendo o seu objetivo a elaboração de um panorama histórico detalhado. Não que a compreensão das origens da forma de governo na Antiguidade Clássica não seja interessante ou, em última análise, não ajude a pensar em suas potencialidades no presente.

David Held (1992), por exemplo, realizou uma profunda análise sobre o tema, evidenciando que, ao contrário daquilo que uma visão hegemônica sugere, a Grécia Antiga assistiu ao surgimento de diferentes modelos de democracia, sendo o ateniense, difundido à exaustão pela maioria dos estudiosos como “o modelo de democracia” a ser replicado, apenas uma das opções existentes naquela conjuntura.

Neste sentido, é curioso pensar por qual razão um modelo de democracia que foi fortemente criticado por filósofos como Sócrates, Platão e Aristóteles, caiu em desuso durante a Idade Média e, posteriormente, não era valorizado no momento das chamadas Revoluções Liberais do final do sécu-

lo XVII (Revolução Gloriosa) ao final do século XVIII (Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa), mas ganhou fôlego e se consolidou, na transição para o século XX, como a melhor solução para as disputas por poder na modernidade capitalista.

Feito este registro, ocorre que pensar a respeito do tema nas últimas décadas é algo intimamente relacionado aos processos de democratização ocorridos no âmbito daquela que Samuel P. Huntington (1994) chamou de “terceira onda”. Iniciada em 1974, com a Revolução dos Cravos, o movimento que deu fim à ditadura do Estado Novo português, a terceira onda abrangeu uma ampla gama de processos de mudança de regime, visto que compreendeu desde as transições realizadas no Sul da Europa e na América Latina até as rupturas ocorridas com a dissolução do bloco soviético, em 1991, e em países africanos.

Marcada, portanto, pelo fim da polarização “Ocidente Capitalista” x “Oriente Socialista” vigente durante toda a Guerra Fria, a “onda” descrita por Huntington foi seguida pela reconstrução das instituições democráticas em diferentes contextos com tamanha intensidade que, devido à expansão do seu uso na reta final do século XX, parecia haver quase que um consenso “universal” sobre a sua aplicabilidade e viabilidade (COUTINHO, 1979; SOUSA SANTOS & AVRITZER, 2002).

Ocorre que esse suposto consenso sobre a aplicabilidade da democracia em escala universal na transição do segundo para o terceiro milênio pressupunha, por um lado, a suposta “desejabilidade universal” do uso da democracia liberal-representativa por todos, e, por outro lado, a disposição das elites políticas existentes em diferentes regiões em democratizar as relações de poder. Certamente, nenhuma das circunstâncias corresponde à realidade. Nem todos os setores do campo político necessariamente convergiam para a democracia como a única solução possível em termos de regime político, nem as elites políticas estavam, de fato, convencidas a respeito da democratização como o melhor caminho a ser seguido.

Deixando de lado o debate sobre outras soluções que não fossem pautadas na aplicação dos fundamentos da democracia liberal-

representativa, o *mainstream* das análises sobre o tema enveredaram: 1) para a discussão sobre o fortalecimento daqueles mecanismos de representação tipicamente liberais (sistemas partidários e eleitorais) que foram desenvolvidos desde o século XVIII (BOBBIO, 2000; DAHL, 2001; SARTORI, 1994; TOURAINE, 1996); 2) para a formulação de críticas ao modelo hegemônico, combinadas com a possibilidade de ampliação dos espaços participativos ou deliberativos (HABERMAS, 1995; PATEMAN, 1992; SOUSA SANTOS & AVRITZER, 2002; YOUNG, 2006).

Em síntese, ainda que divergentes em diversos aspectos, os principais debates sobre como garantir a democracia na contemporaneidade tiveram a democracia liberal-representativa como a base comum de suas reflexões, críticas e propostas. Por esta razão, quando se busca responder, ainda que de forma parcial e restrita, à pergunta “O que é democracia?”, não seria equivocado identificar a sua caracterização básica a partir de um outro ponto do debate acadêmico, debate este estabelecido na esteira da discussão de um elemento prévio à polarização entre representação x participação: a defesa de uma “democracia minimalista schumpeteriana”, preconizada pelo cientista político Joseph Schumpeter ainda na década de 1960.

Para alguns, aquilo que Schumpeter chamava de democracia minimalista basta. Democracia significa possibilidade de alternância no poder, eleições regulares, mais ou menos livres e competitivas, além de um conjunto de regras do jogo minimamente estabelecidas/respeitadas por todos os participantes do sistema político. Para outros, não basta haver eleições, regras, instituições. A existência de tudo isso é importante, mas é insuficiente para caracterizar o regime como sendo substancialmente democrático (a agenda de estudos e pesquisas sobre qualidade democrática, surgida na reta final do século XX e fortalecida no início do novo milênio problematiza os resultados derivados de uma democracia operacional).

Ausentes instituições básicas, mínimas, para que se possa dizer que um regime é democrático, nada mais natural, portanto, que a maior parte dos debates travados com o início e avanço da terceira onda e, conseqüentemente, as preocupações contingenciais de muitos setores do campo político

tenham convergido para a defesa da garantia do mínimo operacional no contexto das transições. Afinal, conforme Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (1988) em suas primeiras conclusões do projeto que analisou as transições do regime autoritário iniciadas no Sul da Europa e na América Latina, a partir de 1974, esses processos não podiam ser entendidos nem como um sinônimo de democratização, tão pouco como sinônimo de garantia de que o resultado da mudança de regime redundaria, em curto, médio e longo prazos, em democracias consolidadas.

Enquanto O'Donnell e Schmitter chamariam a atenção para a incerteza dos resultados dos processos de transição, incerteza esta em relação ao regime decorrente de tais processos, Adam Przeworski (1984) mencionava, um pouco antes, outra incerteza em relação à democracia. Segundo o autor, a democracia é um regime que presume incertezas quanto a alguns resultados, especialmente os eleitorais, não podendo estas serem confundidas, contudo, com a incerteza sobre a existência da institucionalidade mínima que garanta o próprio regime.

Tudo o que foi mencionado até aqui permite observar, portanto, que longe de haver um consenso sobre os critérios substanciais que caracterizariam uma democracia, as principais discussões e análises sobre o seu funcionamento têm sido pautadas, há algumas décadas, por dois eixos principais: 1) a aceitação de que, para a democracia existir, há critérios mínimos (sobretudo institucionais) a serem cumpridos; 2) a aceitação, pela maioria, do projeto político da democracia liberal-representativa como a base comum para a implementação do regime.

Democracia, em outros termos, pode ser definida como uma construção social e política historicamente determinada. Ela não é algo acabado. Tem alguns elementos considerados mínimos a serem realizados em cada contexto. Representa aquilo que é possível em determinada conjuntura. Não tem sua manutenção garantida em longo prazo, sobretudo do ponto de vista institucional. Ou seja, o fato de existirem instituições não garante que a democracia esteja, de fato, ocorrendo. Pensando-se no que foi sintetizado,

volta-se à pergunta: Quando a democracia foi (re)construída no Brasil? A próxima seção do capítulo irá abordar este tema.

A DEMOCRACIA BRASILEIRA: ORIGENS E CARACTERÍSTICAS

A construção de um regime democrático na história política brasileira recente remete, diretamente, ao contexto da transição política iniciada em 1974, no auge do regime autoritário estabelecido com o Golpe civil-militar de 1964. Isso não significa, no entanto, que mecanismos democráticos tenham sido incorporados ao sistema político brasileiro apenas a partir das últimas décadas do século XX. Ao contrário, apesar de bastante limitada, uma experiência democrática (liberal) anterior foi realizada no país entre 1946 e 1964, num contexto internacional marcado pela derrota do nazifascismo europeu e, internamente, pelo fim da experiência autoritária do Estado Novo⁴¹ (1937-1945), comandado por Getúlio Vargas (TAVARES DE ALMEIDA, 2007).

Antes de abordar, portanto, como surgiu a nova institucionalidade democrática e suas principais características, é interessante apresentar alguns dados sobre a experiência "liberal" empreendida entre as décadas de 1940 e 1960, bem como algumas das principais mudanças instituídas no sistema político brasileiro a partir do Golpe que depôs o presidente João Goulart (1961-1964) e deu início a uma ditadura que durou mais de duas décadas⁴².

Em linhas gerais, a República de 1946, como é comumente denominada a fase da história republicana, iniciada com o fim da ditadura do Estado Novo, caracteriza-se por: a) estabelecer relações Executivo-Legislativo nas quais o Congresso Nacional possuía poderes de agenda superiores aos do presidente, exigindo amplas negociações para que o governo aprovasse suas medidas; b) estruturar um sistema partidário com tendência à nacionalização, com partidos nacionais mais plurais; c) vivenciar uma nova fase naci-

⁴¹ Sobre o período a partir de 1930 e o Estado Novo, ver: CAPELATO (2003); GOMES (2018).

⁴² Seria impossível, além de fugir aos objetivos deste capítulo, abordar com profundidade e rigor o contexto de crise no qual se deu o Golpe de Estado de 1964. Um bom panorama sobre o tema pode ser encontrado em NAPOLITANO (2014).

onal-desenvolvimentista, que será marcada, por um lado, pelo aprofundamento da industrialização do país e, por outro, por uma maior abertura ao capital estrangeiro; d) pela manutenção dos direitos trabalhistas outorgados durante as décadas de 1930 e 1940; e) pela realização de eleições regulares (SANTOS, 2007).

Na prática, as relações entre poderes durante o período pós-1946 foram bastante tensas, havendo grande dificuldade de os governantes eleitos em implementar sua agenda política. As eleições foram realizadas regularmente, sendo cumprido o calendário eleitoral até a eleição presidencial de 1960. A realização dos pleitos, contudo, não é sinônimo de que tudo ocorreu de forma tranquila. Ao contrário, a maioria dos presidentes eleitos no período foi alvo de alta resistência antes da sua posse. A sucessão do presidente Jânio Quadros, que renunciou ao cargo em agosto de 1961, inclusive, gerou uma crise sem precedentes para que fosse garantida a posse do seu vice, João Goulart.

Ainda que a década de 1950 tenha assistido ao incremento do projeto nacional-desenvolvimentista, grandes obras, como a construção da nova capital, ampliaram o endividamento do país. No que se relaciona, finalmente, ao sistema partidário estabelecido a partir de 1945, com a renúncia de Vargas e a formação da Constituinte que redigiu a Constituição de 1946, é fato que o mesmo não se nacionalizou de forma equilibrada em todas as regiões do país (NICOLAU, 2004), e, ademais, sua abertura ao pluralismo se mostrou restrita em curto prazo, já que em 1948 o Partido Comunista foi declarado ilegal. É certo, entretanto, que o novo sistema partidário representou grande avanço no que se refere à caracterização da experiência como sendo democrática e liberal, afinal de contas, desde o início da República, em 1889, não havia sido colocada em prática, no país, uma estrutura como a que foi criada no fim do Estado Novo.

O Golpe de 1964, como se sabe, interrompeu a experiência liberal-democrática implementada no contexto pós-Segunda Guerra Mundial. Em linhas gerais, a ditadura civil-militar brasileira iniciada com a deposição do presidente João Goulart é marcada pelas seguintes características: a) ali-

nhamento ideológico com a política externa dos Estados Unidos para a América Latina, qual seja, a assimilação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) com vistas ao combate do (suposto) avanço do comunismo na região e, ao mesmo tempo, com vistas ao estabelecimento de um novo padrão de modernização econômica (MARTINS, 1988; PADRÓS, 2008); b) controle total e/ou fechamento temporário das instituições existentes para impor a ordem; c) criação de novas instituições políticas com vistas ao estabelecimento de uma aparente normalidade.

Do ponto de vista institucional, a ditadura no país subverteu regras democráticas, tentando simular, durante sua longa duração, algum grau de “normalidade democrática”. Não é à toa, neste sentido, que o Congresso Nacional funcionou com alguma regularidade (houve seu fechamento em momentos de crise do regime autoritário), haviam eleições regulares para a composição do Poder Legislativo, havia um sistema partidário vigente, e, inclusive, havia alternância no Poder Executivo, sendo os presidentes da República eleitos pelo Colégio Eleitoral. Ocorre, contudo, que o sistema partidário vigente foi criado com a extinção do sistema instituído pela República de 1946 (através do Ato Institucional nº 2, de 1965). Assim, inspirado no modelo norte-americano, a ditadura impôs uma nova institucionalidade que visava estabelecer um bipartidarismo no país, e o novo arranjo forçou tal situação, já que passaram a existir apenas dois partidos políticos: Aliança Renovadora Nacional – ARENA (base governista no Congresso) e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB (oposição consentida).

No tocante à aplicação da DSN, a mesma viabilizou a perseguição de toda e qualquer oposição ao regime autoritário. Por um lado, é fato que o anticomunismo não era uma novidade instituída pela ditadura, uma vez que a caça aos comunistas já fazia parte da dinâmica política brasileira desde a década de 1930 (MOTTA, 2002). Por outro lado, a internalização da DSN foi responsável pelo estabelecimento de um novo padrão no combate “à subversão”, uma vez que considerava como potencial inimigo interno todo e qualquer elemento minimamente desviante da ideologia do regime (PADRÓS, 2008). Assim, visando conter o avanço do comunismo na região, po-

tencializado a partir de 1959, com a Revolução Cubana, a ditadura perseguiu qualquer pessoa que fosse contrária ao regime. Fosse ela comunista ou não.

Como saldo da repressão política praticada em nome da Segurança Nacional, encontra-se um conjunto de massivas violações aos direitos humanos, sendo identificadas a perseguição, prisão, tortura, morte, o desaparecimento e o exílio de milhares de cidadãos (GALLO, 2017). Junto com a repressão, a ditadura realizou a modernização econômica pretendida. Normalmente lembrada como o “milagre econômico”, tal modernização foi responsável, de fato, pelo crescimento sem precedentes da economia brasileira e pela realização de grandes obras. O milagre, entretanto, intensificou as desigualdades no país, uma vez que aprofundou a concentração de renda e gerou uma dívida externa que levaria décadas para ser sanada (PRADO & EARP, 2003).

É no contexto da desconstrução da ditadura que se encontra a origem da nova democracia brasileira. Em 1974, antecipando-se ao esgotamento do projeto econômico do regime (que seria interrompido, entre outros fatores, pela crise internacional do petróleo) e, também, à intensificação do fortalecimento da oposição consentida, o novo ditador-presidente, Ernesto Geisel, irá dar início ao processo de distensão “lenta, gradual e segura” (ARTURI, 2001). Altamente controlado, o processo de transição à democracia no país foi executado até 1985, quando o último dos ditadores-presidentes (João Figueiredo, 1979-1985) encerrou seu mandato.

Importante destacar que a transição no Brasil não se deu de forma linear. Ao contrário, o processo, longo, com mais de uma década de duração, é marcado por momentos de disputa entre regime e oposição e, inclusive, entre diferentes setores da base de apoio do regime autoritário, que não eram favoráveis ao final da ditadura (ARTURI, 2001; GUGLIANO & GALLO, 2013). Disputas à parte, o controle do processo se manteve, hegemonicamente, nas mãos do governo, que foi liberalizando o regime gradualmente, como havia sido arquitetado, antes de 1974, pela aliança Geisel-Golbery.

De uma maneira bastante objetiva, pode-se observar o gradualismo da abertura da ditadura a partir dos seguintes acontecimentos: 1) a revogação do AI-5, em dezembro de 1978, restabelecendo direitos civis e políticos que haviam sido suspensos em dezembro de 1968; 2) a edição da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979) que permitiu a liberação gradual de presos políticos e o retorno dos exilados para o país (discussões sobre a impunidade dos agentes da repressão à parte); 3) a criação da Lei nº 6.767/1979, que deu fim ao bipartidarismo, permitindo a criação de novos partidos, gerando um “pluripartidarismo moderado”, visto que partidos mais à esquerda do espectro político, como um partido comunista, não foram registrados neste momento.

A partir de março de 1985, com a posse do presidente José Sarney (1985-1990), o primeiro civil na Presidência da República desde abril de 1964, a reconstrução da institucionalidade democrática no país irá avançar com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que redigirá a Constituição de 1988. Objetivamente, o novo texto constitucional, aprovado pela Assembleia e promulgado em outubro de 1988, ratificou uma série de mudanças institucionais que vinham sendo construídas desde o contexto da transição, potencializando, certamente, a sua democratização.

Não é por outra razão, inclusive, que muitas pessoas se referiam à Constituição de 1988 adjetivando-a de “cidadã”. Agregar o termo “cidadã” à base do sistema jurídico-institucional é sintomático. Afinal, a cidadania, em termos modernos, só é possível nos marcos de um sistema constitucional legitimamente estabelecido. Ocorre que, na transição de uma ditadura de 21 anos para uma nova etapa da história política, fazia sentido destacar, discursiva e objetivamente, o óbvio. Do ponto de vista discursivo, a nova ordem constitucional apelava para a legitimação da defesa de direitos civis e políticos básicos como ponto de partida para um novo momento. Do ponto de vista objetivo, a nova Constituição é reiteradamente reconhecida como uma das mais detalhadas do mundo, tendo previsto exaustivamente direitos e garantias básicas em seu texto.

Entre outros, a Constituição garantiu o direito à saúde e à educação, estabeleceu as bases para a criação do Sistema Único de Saúde, reforçou a

forma Republicana e presidencialista como a forma de governo a ser mantida (em 1993, foi realizado um plebiscito que ratificou o presidencialismo), garantiu o multipartidarismo de fato e de direito (com exceção de partidos separatistas e de inspiração nazifascista, todas ideologias podem constituir partidos políticos no país), serviu como base à expansão de direitos sociais e de espaços participativos na gestão pública.

Com avanços importantes conquistados ao longo da década de 1990 e durante a primeira década dos anos 2000, como é o caso da estabilização da moeda, de incrementos significativos na redistribuição de renda e na ampliação (ainda que restrita) de direitos para mulheres, afrodescendentes e para a população LGBTQ+, a democracia brasileira, do ponto de vista institucional, foi consolidada e aperfeiçoada. Entre as previsões e as práticas, contudo, sempre existiram grandes hiatos que, na atualidade, se intensificaram. Na próxima seção do capítulo, será realizada uma análise da democracia brasileira no presente, à luz dos acontecimentos desencadeados com a pandemia de COVID-19.

A DEMOCRACIA BRASILEIRA EM UM CONTEXTO DE CRISE SANITÁRIA: PERSPECTIVAS DO PRESENTE, PROJEÇÕES PARA O FUTURO

A democracia brasileira, cujas bases foram estabelecidas no contexto da transição e, institucionalmente, foi fortalecida com o início da Nova República, conviveu, nas últimas três décadas, com avanços importantes (ainda que parciais e insuficientes) no tocante à expansão de alguns direitos, mas também conviveu, sempre, com resquícios autoritários que, a despeito do fim da ditadura, não foram eliminados em curto, médio e longo prazos. Embora possam parecer algo abstrato para serem identificados como algo que repercute na democracia restabelecida após 21 anos de ditadura, os resquícios ou legados autoritários podem ser observados de forma bastante objetiva.

Conforme Leonardo Morlino (2013) e António Costa Pinto (2013), podem ser considerados como legados autoritários quaisquer resquícios cultu-

rais ou institucionais criados e/ou apropriados e fortalecidos por regimes de exceção e que se projetam no tempo para além da duração destes regimes. Com base neste conceito e em estudos anteriores (ver: GALLO, 2018; GALLO & GUGLIANO, 2014), foi identificado um conjunto de legados presentes no contexto brasileiro, entre os quais: i) a impunidade dos crimes da ditadura, mantida com base numa interpretação controversa da Lei da Anistia; ii) prerrogativas militares significativas, tais como ampla ingerência sobre seu orçamento e, até 1999, a ausência de um Ministério da Defesa para coordenar interesses das Forças Armadas junto às autoridades civis; iii) uma política nacional de sigilo documental que, mesmo com avanços, dificulta o acesso à documentação produzida durante a ditadura, inviabilizando a elucidação de muitos crimes cometidos em nome da DSN; iv) resquícios culturais autoritários que repercutem, por exemplo, na reiterada relativização da defesa dos direitos humanos e na condescendência com os altos índices de violência policial no presente; v) legados no campo jurídico, que não se renovou com o fim do período de exceção, mantendo vigentes estruturas, legislações e, no exercício de seus cargos, pessoas comprometidas com a ideologia do regime.

Considerando o que foi exposto, não deixa de ser sintomático que a mensuração do apoio à democracia no país (vide dados na “Tabela 1”) tenha oscilado bastante desde 1995 (quando ocorre a primeira edição da pesquisa), ultrapassando a margem de 50% dos entrevistados pelo Latino barmetro apenas excepcionalmente. Este dado ganha maior relevância se comparado ao grande contingente de pessoas que, atualmente, se mostram indiferentes ao tipo de regime existente. Ou seja, talvez mais preocupante do que identificar que no Brasil há uma média de 20% de entrevistados favoráveis a um regime autoritário, seja observar que, em 2018, ano da última eleição presidencial, os indiferentes (41%) e aqueles que não souberam responder à pergunta (10%) constituem, somados, mais da metade dos entrevistados.

Tabela 1- Apoio à democracia no Brasil

VARIÁVEL	1995	2000	2005	2010	2015	2018
A democracia é preferível a qualquer forma de governo	41%	38%	37%	54%	54%	34%
Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível	21%	25%	15%	19%	16%	14%
Indiferença	23%	28%	28%	15%	16%	41%
Não sabe	14%	6%	19%	11%	11%	10%
Não respondeu	1%	2%	1%	0%	1%	1%
Total (participantes)	1.000	1.000	1.204	1.204	1.250	1.204

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do Latino barômetro.

Como fortalecer a democracia, para além da institucionalidade, se parcelas significativas da população são indiferentes ao regime político e/ou não sabem se preferem democracia ou ditadura? Este é um dado que, isoladamente, por certo, não explica tudo, mas simboliza, de forma clara, os problemas enfrentados na superação de um legado cultural autoritário no país, que repercute, em última análise, na qualidade do regime no presente.

Pensando no que foi mencionado, é difícil não vincular a discussão a respeito dos legados do autoritarismo e da qualidade da democracia de uma nova perspectiva que tem ganhado fôlego nos últimos anos. Faz-se referência, aqui, a uma agenda de pesquisas que, mais recente, vem se constituindo e sendo consolidada, internacionalmente, em torno do debate sobre desdemocratização e crise das democracias liberais. Dentro desta nova perspectiva teórico-analítica, pelo menos dois pressupostos podem ser identificados: 1) a ideia segundo a qual a existência de instituições tipicamente democráticas (sistema partidário, sistema eleitoral, separação de poderes etc.) combinada com um calendário eleitoral regular não é sinônimo de que, de fato, vive-se uma democracia; 2) a ideia de que a democracia po-

de e está sendo corroída por indivíduos e grupos políticos que fazem uso de normas e instituições democráticas para subvertê-las.

Enquanto o primeiro pressuposto dialoga claramente com as análises que postulavam, no início do novo milênio, a necessidade de estabelecer critérios substantivos para se mensurar a qualidade das democracias (DIAMOND & MORLINO, 2004), a novidade reside na análise e discussão sobre as formas como regimes democráticos podem e estão sendo descaracterizados na atualidade (CASTELLS, 2018; LEVITSKY & ZIBLATT, 2018). Em outras palavras, é cada vez maior o número de pesquisadores que observa uma mudança de padrão no modo como se fragilizam estes regimes e como rupturas são produzidas, não sendo necessário, nos dias hoje, colocar os tanques nas ruas para que se constate que há algo errado acontecendo.

Neste sentido, Levitsky & Ziblatt (2018) mencionam em seu estudo sobre “como morrem as democracias” um conjunto de práticas que, ainda que não violem objetivamente nenhuma lei, seguramente enfraquecem o regime, podendo redundar na sua ruptura. Para os autores, as instituições democráticas são o resultado de um equilíbrio entre normas escritas e práticas estabelecidas. Isto é, para a manutenção e continuidade da democracia, existem práticas que, ainda que não correspondam a nenhuma regra escrita, são esperadas como algo a ser realizado por qualquer ator político que esteja ou não no governo. Quando as normas não escritas são descumpridas, uma fronteira está sendo cruzada.

Donald Trump nos Estados Unidos, Viktor Orbán na Hungria, Jair Bolsonaro no Brasil, cada um a sua maneira, constituem exemplos de governantes que violam, de forma flagrante, as normas não escritas da democracia e potencializam o autoritarismo. É por isso que foi dito, na introdução deste capítulo, que a pandemia não necessariamente impacta na democracia, fragilizando-a. O presidente Bolsonaro (2019 - 2022) foi eleito numa conjuntura complexa, marcada pela conjugação de uma série de fatores que já colocavam em xeque a qualidade da democracia brasileira desde 2016, quando ocorreu o golpe parlamentar que depôs a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), mediante a tramitação de um processo de *impeachment* (mar-

cado por arbitrariedades) que culminou na interrupção de seu segundo mandato.

Refletir sobre como a pandemia impacta na democracia brasileira, portanto, ganha sentido, acredita-se, a partir de duas perspectivas que se imbricam: uma, envolvendo uma análise-pressuposto sobre a continuidade (institucional) democrática; outra, por sua vez, em torno do governo que ocupa as instituições políticas e viabiliza/mantém o regime político democrático em ação. Do ponto de vista da continuidade institucional do regime, a pandemia não deveria, a priori, representar nenhum tipo de desafio. Pois, as instituições ainda existem; eleições foram realizadas, ainda que em datas diferentes daquelas que estavam previstas; o sistema partidário se mantém.

Quando a análise recai sobre o governo atual, contudo, verifica-se que o mesmo articula duas capacidades: 1ª) de instrumentalizar os legados autoritários (que não são uma criação sua), 2ª) de aprofundá-los (e aqui, sim, o caráter do atual governante pesa). O presidente Bolsonaro não foi eleito tendo sido pautado na defesa incondicional dos direitos humanos e da democracia. Tampouco seu Governo dá evidências de que agiria com tais premissas. A trajetória do presidente, as polêmicas constantes nas quais se envolveu em sua longa vida parlamentar, seus atos enquanto governante e as alianças que foram estabelecidas nos últimos anos e articuladas desde 2019, observadas com base naquilo que foi analisado por Levitsky & Ziblatt (2018), atestam, de forma clara, que o equilíbrio entre as normas não escritas da democracia e a fortaleza institucional encontra-se fragilizado. Entre a tolerância e a ruptura, a segunda opção parece mais próxima do *modus operandi* e do direcionamento da atual gestão.

Desde os primeiros meses de 2020, governos e governantes, autoritários ou não, têm sido confrontados com a urgência das demandas que surgem na esteira da crise sanitária advinda com a pandemia de COVID-19. Tudo ocorre com rapidez, num cenário em que as performances de mobilização social e política tradicionais (nas ruas) são dificultadas devido à quarentena e às medidas de isolamento social. A pandemia, no final das contas, longe de conter governantes com tendências autoritárias, parece favorecer um

cenário propício para que estes ajam e potencializem processos que já estavam em andamento há mais tempo do que se imaginava. Como foi mencionado no início do capítulo, se é fato que a democracia está se deteriorando, não é devido ao coronavírus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo principal realizar uma análise sobre a democracia brasileira, refletindo sobre o impacto que a pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, pode ter sobre o regime e suas instituições. Para abordar o tema proposto, a exposição foi organizada em três seções. Na primeira delas, o foco da análise era responder à pergunta “O que é democracia?”, identificando o que caracteriza o regime na atualidade. Na sequência, foi realizado um panorama sobre as origens da institucionalidade democrática vigente no país, identificando-se, historicamente, como a mesma foi construída. Na terceira e última parte da exposição, o debate foi centrado na discussão sobre o que fragiliza o regime democrático para, finalmente, observar qual o potencial impacto da pandemia no sistema político.

Como visto, boa parte do debate contemporâneo sobre o tema da democracia, ainda que formulado criticamente, toma o modelo da democracia liberal-representativa como base para a construção do regime e suas instituições. Há diferenças e divergências, certamente, sobretudo entre uma perspectiva que discute a ampliação de espaços participativos na gestão pública e outra que reitera a necessidade de fortalecer as instituições representativas. Minimamente, contudo, democracia requer a existência de partidos políticos, eleições livres e regulares, garantias de que a oposição exista e possa competir, com algum grau de tolerância.

A democracia brasileira, reconstruída durante a transição do regime autoritário, a partir de 1974, absorveu tais características, incorporando-as na Constituição que foi redigida no fim da ditadura e promulgada em 1988. Entre a teoria e a prática, contudo, existem descompassos. Se é verdade que o

país vivenciou uma regularidade no tocante à realização de eleições, um sistema partidário plural foi estabelecido e, até 2018, setores da oposição (em geral) toleravam-se mutuamente, limites sempre estiveram presentes no horizonte do sistema político.

O fim da ditadura não representou, nesse sentido, o fim de uma série de legados do autoritarismo que, no presente, limitam a experiência democrática vivenciada no período iniciado com o fim da transição. A impunidade dos crimes da ditadura, a permanência das Forças Armadas como atores com poder de veto e a forma como parcelas expressivas da população demonstram pouco apreço pela democracia e pelos direitos humanos, dentre outros fatores, atestam algumas das dificuldades de fortalecimento do regime político. Para cada avanço, uma forte resistência conservadora. Para cada direito conquistado, um recuo e uma barreira.

Considerando o que foi mencionado, a análise sobre a relação entre democracia e pandemia chamou a atenção para o fato de que a crise sanitária só afeta profundamente a democracia em contextos nos quais ela mesma já estava, de algum modo, fragilizada. Este é o caso do Brasil, mas também de outros países, seja no continente americano, seja na Europa, como vem sendo identificado por estudos sobre o tema da desdemocratização e da crise das democracias liberais.

Assim como a própria vida, a democracia também está sujeita às incertezas. A presunção da incerteza democrática, contudo, deve ser em relação aos resultados que são ou podem ser produzidos pelo regime, suas instituições e seus agentes. Não é, portanto, ou, não deveria ser, uma incerteza em relação à existência da democracia em si. Em meio à pandemia, mas já desde alguns anos antes dela iniciar, as perspectivas são bastante ruins. Em algum momento, a crise sanitária vai passar. Quando ela passar, é preciso estar pronto e disposto para garantir que a incerteza dos resultados não se transforme na incerteza sobre a garantia do regime.

REFERÊNCIAS

- ARTURI, C. S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n.17, 2001, p. 11-31.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- CAPELATO, M. H. O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. V. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 107-143.
- CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- COUTINHO, C. N. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, n.9, 1979, p. 33-47.
- DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. The Quality of Democracy. An overview. **Journal of Democracy**, v.15, n.4, 2004, p. 20-31.
- GALLO, C. A. O Cone Sul entre a memória e o esquecimento: elementos para uma comparação. **Revista Debates**, v.111, n.3, 2017, p. 57-78.
- GALLO, C. A. **Um acerto de contas com o passado: crimes da ditadura, "leis de impunidade" e decisões das Supremas Cortes no Brasil e na Argentina**. Curitiba: Appris, 2018.
- GALLO, C. A.; GUGLIANO, A. A. Legados autoritários, políticas de memória e qualidade da democracia no Brasil. In: GALLO, Carlos Artur; RUBERT, Sylvania (Org.). **Entre a memória e o esquecimento: estudos sobre os 50 anos do Golpe Civil-Militar no Brasil**. Porto Alegre: Deriva, 2014. p. 285-301.
- GOMES, A. de C. Oitenta anos de Estado Novo ou quando o Brasil era grande e ia dar certo. In: MURARI, Luciana; MAIA, Tatyana de Amaral; RUGGIERO, Antonio de (Org.). **Do Estado à Nação: política e cultura nos regimes ditatoriais dos anos 1930**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018. p. 19-47.
- GUGLIANO, A. A.; GALLO, C. A. On the ruins of the democratic transition: Human Rights as an agenda item in abeyance for the Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v.32, n.3, Oxford, 2013, p. 325-338.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n.36, 1995.
- HELD, D. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda:** democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARTINS, L. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philip; WHITEHEAD, Laurence (Org.). **Transições do regime autoritário:** América Latina. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988. p. 108-139.

MORLINO, L. Legados autoritários, política do passado e qualidade da democracia na Europa do Sul. In: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Org.). **O passado que não passa:** a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 261-294.

MOTTA, R. P. S. **Em guarda contra o perigo vermelho:** o anticomunismo no Brasil (1917-1964). São Paulo: Perspectiva / Fapesp, 2002.

NAPOLITANO, M. **1964:** história do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**, v.47, n.1, 2004.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. **Transições do regime autoritário:** primeiras conclusões. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1988.

PADRÓS, E. S. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos; et al. (Org.). **Ditadura e democracia na América Latina:** balanço histórico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 143-178.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, A. C. O passado autoritário e as democracias da Europa do Sul: uma introdução. In: MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Org.). **O passado que não passa:** a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 17-45.

PRADO, L. C. D.; EARP, F. S. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano:** o tempo

da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. V.4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-241.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos estudos CE-BRAP**, n.9, 1984, p. 36-46.

SANTOS, F. A República de 46: separação dos poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 39-72.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.
SOUSA SANTOS, B. de; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 17-37.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

YOUNG, I. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**, n.67, 2006, p. 139-190.



editora.uespi.br



Editora e Gráfica - UESPI

