Boletim de Políticas Públicas

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

Número especial sobre Covid-19

№1 maio/2020

OIPP

Boletim de Políticas Públicas

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

Número especial sobre Covid-19

Conselho editorial

Agnaldo Valentin

Alexandre Ribeiro Leichsenring

André Gal Mountian

Graziela Serroni Perosa

José Carlos Vaz

Ursula Dias Peres

Valeria Barbosa de Magalhaes

Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP

EACH | campus capital USP LESTE
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Universidade de São Paulo

Regras de submissão

O Boletim de Políticas Públicas do OIPP terá periodicidade mensal e receberá artigos acadêmicos curtos para ampla divulgação entre acadêmicos e profissionais do Campo de Públicas no Brasil. Os artigos podem ser resumos de resultados de pesquisa, análise de conjuntura, resenhas de livros, estudos de caso, em linguagem destinada a fomentar o debate sobre políticas públicas e gestão governamental. Apresentação de resultados de iniciação científica e monografia também são bem-vindos.

a. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos de até 10 mil caracteres (com espaço), considerando todos os elementos do texto (gráficos, tabelas e referências bibliográficas).

b. Os artigos devem ser enviados com o(s) nome(s) dos(as) autores(as) e filiação institucional.

c. O comitê editorial do Boletim de Políticas Públicas do OIPP reserva-se o direito de decidir sobre a aceitação do artigo.

d. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP publicará um número limitado de artigos por número. Artigos aceitos não necessariamente serão publicados no mês de envio, podendo sair em números posteriores.

e. O Boletim de Políticas Públicas do OIPP aceitará artigos em fluxo contínuo.

f. Não haverá qualquer tipo de remuneração para os autores dos artigos.

g. Serão aceitos artigos em português, inglês e espanhol.

h. Os artigos em português devem seguir padrão ABNT.

i. As referências bibliográficas devem ser inseridas ao final do texto no padrão ABNT e devem listar apenar as obras citadas no texto.

j. Os artigos devem ser enviados em formato eletrônico .doc, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5.

Sumário

Carta dos editores **5**

A crise de financiamento dos estados e municípios brasileiros e a importância da coordenação federal para o enfrentamento da Covid-19 ..... **7**

Ursula Dias Peres e Fábio Pereira dos Santos

O Auxílio Emergencial — uma via expressa para a renda básica universal? **15**

Leandro Teodoro Ferreira

Pandemia e narrativas: uma crise multidimensional **21**

Ergon Cugler de Moraes Silva

América Latina em tempos de Covid-19: uma análise comparada das políticas de transferência de renda e garantia de emprego **27**

Agnaldo Valentin, André Gal Mountian, João Guilherme Rocha Machado, Caio Scaravajar Oliveira, Felipe Jose Miguel Garcia, Gabriel da Silva Benetti, Julia Luiz Teles Caetano e Sara Rebeca Soares Mendes

Carta dos editores

Temos a satisfação de apresentar o primeiro número do Boletim de Políticas Públicas do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas "Prof. Dr. José Renato de Campos Araújo". Sediado na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP), agrega docentes e pesquisadores de distintos campos do conhecimento tendo como amálgama as investigações em torno do amplo tema das políticas públicas.

Planejado há tempos, veio ao lume no complexo período de isolamento social imposto pela pandemia que assola todo o planeta. Destarte, não poderia deixar de abrigar a temática epidêmica. Assim, no primeiro artigo, Ursula Dias Peres e Fábio Pereira dos Santos alertam para a emergência fiscal derivada da violenta queda da arrecadação desde março de 2020 e que se projeta, em uma atroz continuidade da estagnação herdada da crise de 2015. Uma possível solução, segundo os autores, exige o papel ativo do governo federal na coordenação de um plano de ação imediato que articule tanto os poderes já outorgados pelo Legislativo como um ajuste tributário que foque nas pessoas físicas com alta renda. Na mesma pista, pelo lado do gasto, Leandro Teodoro Ferreira avalia como o benefício emergencial, em que pese todas as restrições legais de acesso e o valor aprovado, fortaleceu a coalizão de defesa de um projeto de renda universal permanente e retomou as políticas voltadas para a proteção social, enfraquecidas ou abandonadas desde 2016. Ergon Cugler de Moraes Silva relembra a disputa na aprovação da renda emergencial e outros enfrentamentos associados ao discurso negaci-

onista do governo federal, evidenciando aquilo que o autor denominou de “crise multidimensional”. Por fim, Agnaldo Valentin e coautores apresentam a formulação das políticas emergenciais de transferência de renda e emprego adotadas por alguns países da América Latina, considerando suas similitudes e o tempo de resposta para sua publicação.

O Boletim de Políticas Públicas foi idealizado para uma frequência mensal. Temos certeza de que a urgência do atual quadro exigirá o comprometimento de um espaço futuro para novas reflexões. No entanto, sabemos também das múltiplas urgências a disputarmos oportunidades em fóruns de divulgação de políticas públicas. Assim, convidamos a todas e todos a enviarem suas contribuições para as edições vindouras.

Boa leitura!

Conselho Editorial.

A crise de financiamento dos estados e municípios brasileiros e a importância da coordenação federal para o enfrentamento da Covid-19[1]

Ursula Dias Peres[2] e Fábio Pereira dos Santos[3]

Neste artigo apresentamos argumentos para afirmar que é urgente o governo federal brasileiro assumir a coordenação fiscal da crise colocada pela Covid-19. Estados e municípios são os entes federativos que atuam diretamente no enfrentamento da pandemia com atendimento à saúde e a assistência social, mas sua situação fiscal é frágil, como mostraremos. Já o governo federal tem instrumentos e legitimidade para suportar o ônus fiscal e precisa fazê-lo para evitar um agravamento ainda maior da crise.

Os estados brasileiros, depois de experimentarem uma expansão de receitas nos anos 2000, tiveram em 2014 uma queda

---

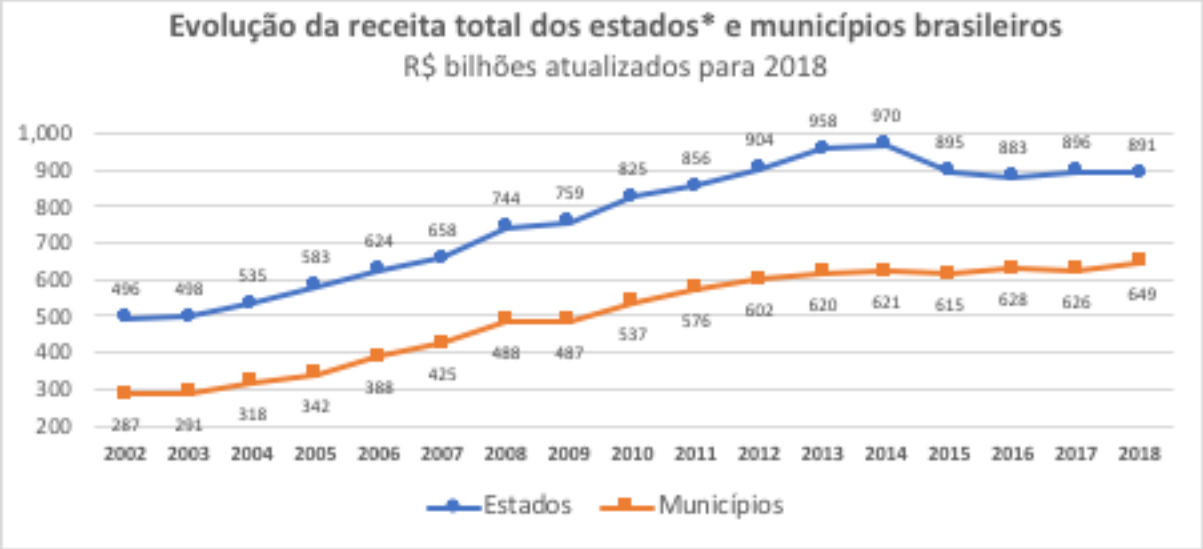
[1] Versão atualizada de artigo originalmente apresentado no jornal *O Estado de São Paulo,* em 06 de maio de 2020 no link: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-crise-de-financiamento-dos-estados-e-municipios-brasileiros-e-a-importancia-da-coordenacao-federal-para-o-enfrentamento-da-covid-19/

[2] Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP, do OIPP/USP e do King's College London/Brazil Institute. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

[3] Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

de receitas da qual ainda não se recuperaram, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico1. Evolução da receita total dos estados* e municípios brasileiros — 2002/2018.



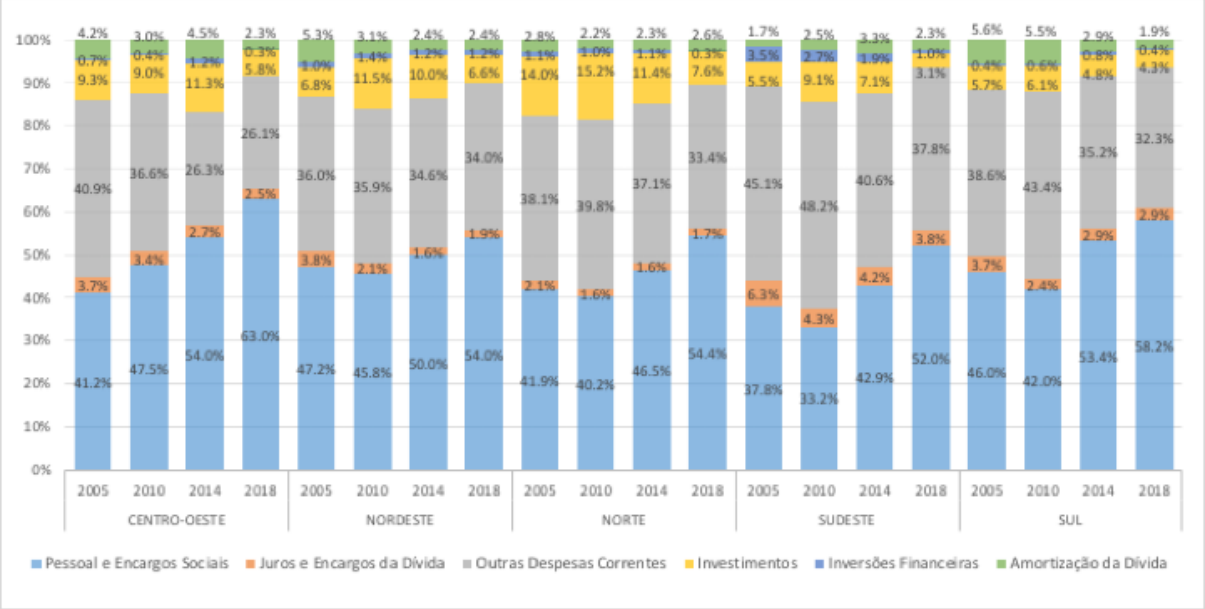
*Inclui o Distrito Federal (DF)
Fonte: Siconfi — Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Economia. Valores atualizados pelo IPCA. * inclui o DF.

As receitas totais municipais estão praticamente estagnadas desde 2014, com uma leve alta concentrada em poucas capitais, sendo que a maioria dos municípios têm hoje dificuldades em suas contas. A receita total dos entes subnacionais não voltou ao patamar de 2014.

No lado das despesas há destaque para o aumento de despesas obrigatórias e vinculadas. O gráfico 2 a seguir aponta para um incremento da despesa de pessoal, que tende a ser mais incomprimível, e redução dos investimentos, mais discricionários[4].

[4] Para maiores esclarecimentos sobre despesas incomprimíveis e discricionárias no orçamento público ver Rezende, F. (2015). A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública (elementos para o debate da reforma do processo orçamentário). Editora FGV.

Gráfico 2. Despesa dos estados, por Categoria Econômica por Região — 2005, 2010, 2014 e 2018 (inclui o DF).



Fonte: Siconfi — Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Economia. Valores atualizados pelo IPCA

Essa alteração na estrutura das despesas é reflexo de um período recessivo e traz maior dificuldade para ajustes orçamentários que possam absorver novas despesas ou despesas extraordinárias, como as derivadas da pandemia. Os municípios também possuem estrutura similar de despesas, com aumento importante dos gastos com pessoal e redução dos investimentos[5]. Com esse difícil quadro fiscal, hoje, apenas 11 estados e menos de 1/3 dos municípios estariam autorizados a endividar-se, pelos critérios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Esta situação de fragilidade fiscal é crítica para o enfrentamento da pandemia por dois motivos. Por um lado, o enfrentamento da crise obriga a aumentar gastos com políticas de saúde para atender os casos confirmados de Covid-19 e aumentar a

[5] Conforme dados do Siconfi/ME, houve um aumento real médio de 18% nas despesas com pessoal dos municípios entre 2005 e 2018 e uma redução média de 40% nas despesas com investimento entre 2010 e 2018.

prevenção, e com políticas de assistência social para garantir sobrevivência à população de mais baixa renda e trabalhadores informais. O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são sistemas federativos, nos quais a União tem papel de coordenação e financiamento, mas as ações são executadas pelos municípios e estados. Por outro lado, há uma perda aguda de receita de impostos sobre bens e serviços (ICMS e ISS) em função da adoção do distanciamento social como forma principal de redução do contágio e prevenção do esgotamento dos sistemas de saúde.

Em março, a previsão do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (COMSEFAZ)[6] era de uma perda mensal de 20% da arrecadação, ou cerca de R$ 14 bilhões ao mês. Em abril, análises realizadas pelo IBRE/RJ[7] estimaram perda de arrecadação de ICMS de alguns estados de até 40%. Essa previsão afeta não somente os estados, mas também os municípios que recebem uma quota-parte do ICMS e, além disso, arrecadam o ISS, também altamente afetado com a queda do varejo.

Em resumo, os estados e municípios estão pressionados para o atendimento da pandemia, mas com baixa capacidade fiscal para fazê-lo. Ainda que fosse possível uma autorização excepcional para que estados e municípios se endividassem neste momento, isso não seria adequado. Há uma enorme desigualdade fiscal entre estados e municípios brasileiros, o que implicaria

---

[6] https://static.poder360.com.br/2020/03/v6-Ofi%CC%81cio-COMSEFAZ-056-20-DADOS-ME-II.pdf.pdf

[7] O IBRE com base nos dados de acompanhamento periódico do varejo brasileiro, aponta que a queda da arrecadação pode ser de aproximadamente 40% em abril/maio: (https://www.cielo.com.br/boletim-cielo-varejo/)

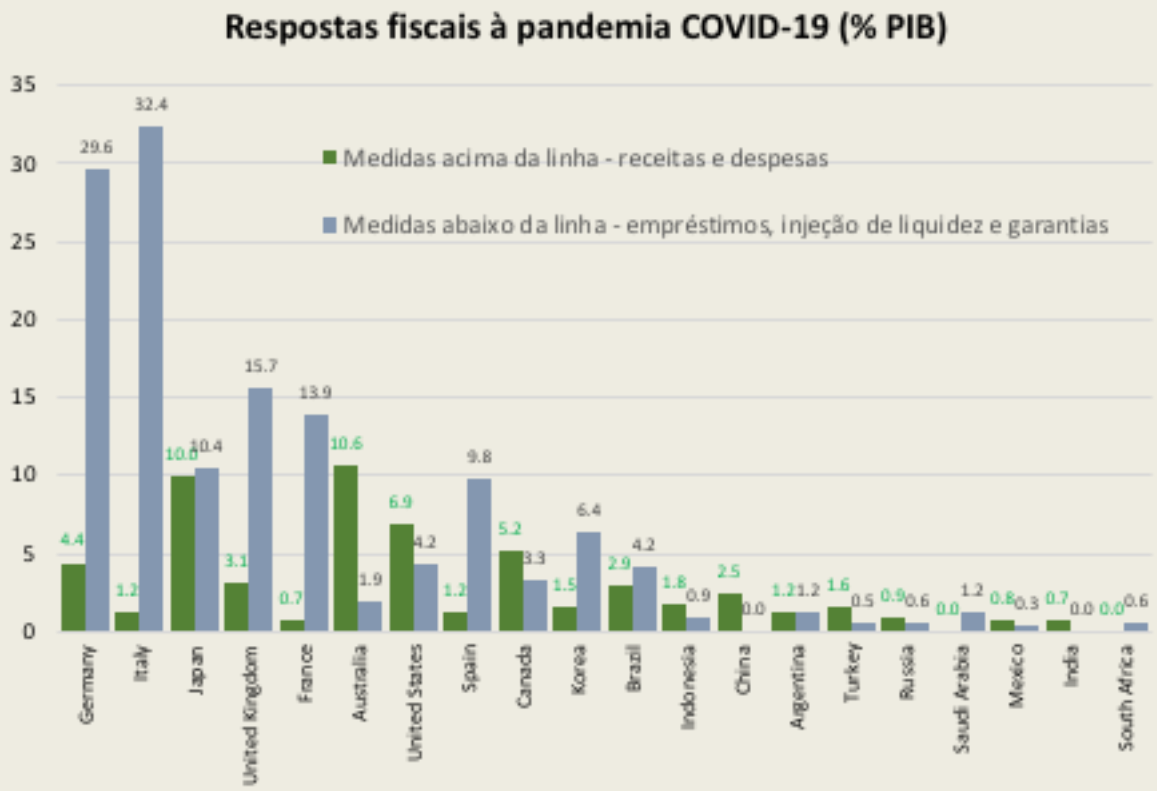
que nem todos conseguiriam acesso a crédito e, além disso, em última instância, a União precisaria dar garantias a todo e qualquer empréstimo. Essa descentralização do endividamento acarretaria custos e necessidade de controles e risco de maior desequilíbrio fiscal futuramente.

Diante dessa circunstância, cresce o papel do governo federal na coordenação fiscal da crise. Para executar esse papel, a União já está amparada pelo Decreto Legislativo que reconhece estado de calamidade pública[8], que lhe possibilita maior flexibilidade na geração de despesas não previstas na lei orçamentária. Além disso, o governo federal foi autorizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a emitir títulos da dívida pública para pagamento de despesas correntes, isto é, o cumprimento da regra de ouro[9] do orçamento está suspenso.

Há, portanto, sustentação legal para o governo federal aumentar o endividamento público, como aliás diversos países do mundo estão fazendo. O gráfico 2, a seguir, mostra que diferentes países estão combinando medidas "acima da linha" (medidas com impacto no resultado fiscal primário, em verde), com aquelas que envolvem empréstimos e garantias, "abaixo da linha" (em cinza, sem impacto imediato no resultado primário).

[8] Este decreto é previsto na Lei Complementar 101/2000 (LRF), artigo 65.
[9] Regra constitucional que obriga que as receitas obtidas com emissão de títulos públicos só possam ser usadas para despesas de capital.

Gráfico 3. Medidas Fiscais Anunciadas pelas economias do G20, % of GDP.



Fonte: Elaboração própria, Fiscal Monitor database — Abril 2020 (FMI)[10]

A gestão da dívida pública nacional é facilitada pelo fato de Tesouro Nacional ter enorme experiência na administração dos títulos federais e no controle do endividamento dos entes sub-nacionais desde os anos 1990. Outro elemento facilitador é termos de 90% da dívida pública brasileira lastreada por credores domésticos e denominada em moeda nacional, além de o país deter reservas internacionais expressivas, o que praticamente elimina a possibilidade de crise no balanço de pagamentos, ao contrário de outros países da América Latina.

Apesar dessas possibilidades, o governo federal demora em tomar atitudes concretas. Após muita discussão, idas e vindas,

[10] https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020

os PLPs 149/19 e 39/2020[11] foram aprovados pela Câmara Federal e Senado, como uma forma de socorrer estados e municípios por meio de transferências federais. Os PLPs preveem **um auxílio total de R$ 125,3 bilhões**, dividido em quatro ações distintas: i) um auxílio direto de R$ 60,1 bilhões a ser transferido pela União aos estados e municípios; ii) R$ 49 bilhões aportados pelo governo federal com a suspensão do pagamento de dívidas dos entes subnacionais com a União em 2020; iii) R$ 10,6 bilhões com a renegociação das dívidas com organismos internacionais; e iv) R$ 5,6 bilhões com a suspensão de pagamentos de dívidas previdenciárias dos municípios. O projeto prevê ainda que haja por parte de estados e municípios um controle de suas despesas de pessoal, no que se refere a reajustes e contratações, com algumas exceções como professores e policiais.

A proposta original da Câmara, negociada inicialmente com governadores e a Frente Nacional de Prefeitos, previa a recomposição de R$ 56,9 bi aos estados (por conta de queda do ICMS) e de R$ 28,7 bi aos municípios (por conta de queda do ISS). Dessa forma, a versão final não é bem o que gostariam os entes subnacionais e há dúvidas sobre os critérios de divisão dos recursos entre os vários estados e prefeituras.

Ainda que tenha ficado aquém do esperado este socorro é necessário e urgente. Ainda falta a sanção do governo federal e sua operacionalização. Essa discussão tomou cerca de dois meses no

---

11 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206395
https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103880&ts=1588474369113&disposition=inline

Congresso Nacional! A demora se deu em grande parte pelo temor do governo federal de que o socorro financeiro implique uma necessidade de recursos muito vultosos se a crise for de longo prazo, o que de fato pode ser.

Se há temor sobre o endividamento do país para financiar as políticas de garantia de renda (federais), atenção à saúde e socorro aos estados e municípios, o Brasil poderia contar também com outra fonte de recursos: o aumento da tributação sobre as altas rendas de pessoas físicas. Como mostramos em outra publicação[12], no Brasil a tributação é bastante regressiva, incidindo muito sobre o consumo e a produção e muito pouco sobre as altas rendas de pessoas físicas. Em momento de crise sanitária, econômica e social sem precedentes, nos parece fundamental um ajuste tributário que possa, em conjunto com o aumento do endividamento, criar um fundo de recursos controlado e destinado ao enfrentamento da Covid-19.

A questão mais relevante neste momento é agir. O Brasil anunciou uma série de medidas, inclusive a possibilidade de aumentar o endividamento, mas ainda são medidas tímidas e não concretizadas. As ações fundamentais de estados e municípios precisam ser coordenadas e apoiadas pela União, de forma urgente e efetiva, para que possamos reduzir os impactos de saúde, de falta de renda e de desaceleração econômica. A combinação de uma estratégia centralizada de endividamento com uma contribuição emergencial sobre as altas rendas de pessoas físicas nos parece a mais adequada para o enfrentamento desta grave crise.

---

[12] https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/por-uma-contribuicao-social-emergencial-para-enfrentar-a-covid-19/

O Auxílio Emergencial — uma via expressa para a renda básica universal?[13]

Leandro Teodoro Ferreira[14]

Em setembro de 2018, António Guterres proferiu seu primeiro discurso como secretário-geral da ONU para a Assembleia das Nações. Ao falar das mudanças no mundo do trabalho no século XXI, afirmou que será importante que os governos ao redor do mundo fortaleçam sua rede de proteção social, levando em conta a possibilidade de adotarem para isso uma renda básica universal. No ano 2000, Philippe van Parijs, filósofo belga tido como grande pensador do tema, apresentou uma contribuição intitulada "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?"[15] a um seminário da União Europeia destinado a levantar alternativas de combate à pobreza. Naquele ano, Guterres era o chefe do governo português, então na presidência da UE, e o texto de Van Parijs assentou as bases conceituais para a proposta que há anos se desenvolve.

A renda básica atrai atenção e concentra embates acalorados em função de seus atributos mais conhecidos, de se propor universal e de ser paga de forma incondicional. A universalidade

13 Versão publicada na edição de maio do LeMonde Diplomatique Brasil.
14 Leandro Teodoro Ferreira é egresso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP, mestre em Políticas Públicas pela UFABC e presidente da Rede Brasileira de Renda Básica.
15 Philippe van Parijs, "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", Estudos Avançados, v.14, n.40, 2000.

responde ao direito de participação na riqueza socialmente produzida, acumulada por alguns em detrimento da sociedade em função de arranjos como o da propriedade privada. Há também razões práticas que a justifiquem como a melhor forma de superar o estigma da pobreza e a ineficiência gerados por esquemas tradicionais de garantia de renda.

A incondicionalidade, por sua vez, garante que o acesso à renda seja livre de obrigações e sanções, muitas vezes marcadas por arbitrariedades na relação do Estado com o cidadão. Naturalmente, fazemos a associação de que as condicionalidades equivalem às regras do Programa Bolsa Família relacionadas à frequência em serviços como educação e saúde, que, em verdade, deveriam ser um direito de todos, e não uma sujeição a verificação permanente e penalidades. Os sistemas de proteção social avançados são marcados por outras formas de controle, como a obrigação de adotar comportamentos relacionados ao mercado de trabalho, como procurar emprego ou ser forçado a aceitar alternativas pouco atraentes. A melhor expressão disso está no filme *Eu, Daniel Blake*, de Ken Loach (2016), que demonstra o drama do personagem principal na tentativa de receber benefícios sociais do governo.

Há outras características fundamentais no debate clássico sobre a renda básica. Trata-se de um pagamento realizado em dinheiro. Cupons, *vouchers* e vales são meios de pagamento limitados a um número reduzido de atores do mercado ou destinados à aquisição de bens predefinidos. Cestas básicas seguem o mesmo raciocínio. O dinheiro permite maior autonomia e fortalece as escolhas individuais. A renda básica tem também regularidade e periodicidade preestabelecida, o que garante que seus

beneficiários tenham previsibilidade e horizonte de futuro sobre recursos disponíveis para sua existência. Por fim, seu pagamento se dá de forma individual, o que significa que a categoria e o valor recebido não variam em função da condição familiar, seja de renda, seja de vínculo profissional.

Ao redor do mundo, mesmo antes da Covid-19, o debate sobre a renda básica universal faz questão de lembrar que essa não é uma ideia nova. Pelo contrário: a produção de teóricos, filósofos e economistas remonta a séculos de acúmulo sobre as formas de prover por meio do dinheiro condições mínimas de sobrevivência à população em geral.

Já há alguns anos a renda básica passou a ocupar a agenda sobre medidas que possam garantir segurança econômica diante da crescente automação dos processos produtivos, que elimina empregos e precariza trabalhadores. A crise atual pode ser um ensaio para uma necessidade que se aproxima. Resgatar as referências conceituais em torno do tema será fundamental para avaliar se programas emergenciais como o aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro para combater os efeitos econômicos impostos pelo coronavírus nos aproximam daquilo que uma economia política que atravessa escolas de pensamentos tem trabalhado ao longo dos anos.

A proposta de auxílio emergencial oferece a chance de um salto no aperfeiçoamento das políticas de transferência de renda tal como elas existem. Aproximar essa proposta de uma renda básica passa por compreender qual é a melhor forma de incidir na transformação de um sistema de proteção social que nunca foi capaz de abranger toda a população brasileira, mas

que pode ter na crise atual uma janela de oportunidade para alcançar ganhos relevantes. Tal como no caso da renda básica, o auxílio emergencial é pago em dinheiro, individualmente e de forma regular pelos meses da pandemia, para maiores de 18 anos, e é totalmente incondicional depois que a pessoa é considerada elegível. A política não é universal, mas não se pode negar que o fato de alcançar mais de 50 milhões de pessoas, assim como o Bolsa Família faz, a coloca na direção da expansão das políticas de proteção social em sentido universalista.

Em que pesem suas evidentes limitações, é possível afirmar, portanto, que se trata de uma renda básica emergencial e parcial com semelhanças em relação à renda básica. Não teria sido assim se dependesse apenas do governo de Jair Bolsonaro, que propôs um benefício por família de R$ 200 por três meses. Uma coalizão ampla, encabeçada pela Rede Brasileira de Renda Básica, Coalizão Negra por Direitos, Nossas, Instituto Ethos e Inesc, mobilizou a sociedade e realizou uma campanha pela aprovação do benefício emergencial.[16] Ainda que Bolsonaro e sua equipe tenham dificultado a negociação e a efetivação dessa política, o resultado pode ser celebrado pelos defensores de uma renda básica como uma vitória há muito aguardada diante de um governo que removeu mais de 1,2 milhão de famílias do Bolsa Família entre maio de 2019 e março de 2020.

Apesar do desmonte de políticas sociais dos últimos anos, os R$ 600 destinados aos trabalhadores informais desempregados durante a pandemia reforçam a prevalência das transferências de renda como meio versátil para alcançar diferentes dimensões

[16] Ver: www.rendabasica.org.br.

das necessidades humanas. É impensável considerar que isso seria possível sem os instrumentos de identificação da pobreza como o Cadastro Único, o alcance do Sistema Único de Assistência Social e a preservação de bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal. Considerar, portanto, que o auxílio emergencial é um passo a mais na direção da renda básica reforça, ao mesmo tempo, o raciocínio de expansão permanente do Bolsa Família nesse sentido por meio de sua lógica de adicionar cada vez mais beneficiários.

Na prática, os programas voltados aos miseráveis, e ainda incapazes de solucionar as desigualdades do país, alinham-se à agenda de proteção social do Brasil estabelecida há quase duas décadas, quando o país ganhou uma lei para instituir uma Renda Básica de Cidadania, de autoria de Eduardo Suplicy, hoje celebrado de forma quase incontestável em relação à sua luta pela garantia de renda no país. A Lei nº 10.835, sancionada por Lula em 2004, determina que a universalidade será alcançada por etapas, começando pelos mais pobres, abrindo margem para afirmar que é isso que faz o Bolsa Família e, agora, o auxílio emergencial.

Uma das formas de resolver essa questão será a avaliação que a população beneficiária da política do tempo de crise fará de sua importância. Uma das questões fundamentais para o movimento por uma renda básica, que precisa ampliar seu alcance e estruturar-se junto aos milhões de atingidos pela primeira vez por algo dessa natureza, será se a marcha pela renda básica ganhou impulsos que a tornem irrefreável. É certo que a própria

mudança do mundo do trabalho e crises disruptivas, como o colapso ambiental, que há anos já se anuncia, podem moldar a proteção social necessária no século XXI.

Os liberais, que por anos defenderam medidas de focalização, mas que corretamente não deixaram de se somar à defesa da renda básica para o período de crise, precisarão compreender que a estabilidade econômica que tanto almejam para a economia não deve servir apenas aos investidores, em especial do mercado financeiro. Reduzir a incerteza para pessoas que lidam todos os dias com as dificuldades e aflições da vida real também é um mérito da renda básica que deve ser expandido.

O coronavírus tornou a humanidade testemunha de mudanças imediatas que poucas gerações presenciaram. Para a renda básica, que pertencia ao rol de utopias que sempre precisaram se defender contra a acusação de se tratar de uma excentricidade, foi aberta uma via expressa para avançar sem que esteja certo o destino final dessa jornada. O tensionamento político no qual estamos imersos mantém em aberto o futuro da proteção social. O que temos como certo é que esse futuro deve deixar para trás o estado de normalidade anterior.[17] Uma renda básica, universal, incondicional e permanente pode estar no horizonte de quem se preocupa com a cidadania, a dignidade e a liberdade humana.

---

[17] Tatiana Roque e Leandro Ferreira, "Renda básica, antes folclórica, vira medida essencial para enfrentar crise do coronavírus", *Folha de S.Paulo,* 30 mar. 2020.

Pandemia e narrativas: uma crise multidimensional

Ergon Cugler de Moraes Silva [18]

Em tempos de pós-verdade, a guerra das narrativas se entrelaça com a rotina ao ponto que nos desacostumamos do real — fica comum nos depararmos com *fake news* e desacreditarmos da informação que nos chega. Em março (10), o presidente Jair Bolsonaro chamou a pandemia de "fantasia propagada pela mídia", no esforço de polarizar junto à crise. Duas semanas após a primeira confirmação de coronavírus no país, no entanto, pesquisadores apontaram o aumento no nível de populismo do presidente (MILITÃO, 2020) com a convocação de manifestações em favor de seu governo.

Na disputa da narrativa, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, chegou a afirmar que "o fim do isolamento [propagado pelo Executivo] foi pressão da Bolsa de Valores" (TURTELLI, 2020). No mesmo fôlego, com a aprovação do Auxílio Emergencial na Câmara e no Senado, a cena se desdobrou entre o Executivo tentando puxar para si a iniciativa da destinação de recursos (de R$600 por pessoa) e o Congresso alertando que, se o Executivo quisesse, teria preparado MP para liberação de recursos antes da aprovação do projeto.

---

[18] Graduando em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador associado ao Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas "Professor Doutor José Renato de Campos Araújo" (OIPP) e ao Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP).

Ainda assim, mesmo com a aprovação no Senado, passaram-se dois dias para então o Executivo sancionar a medida, apontando ainda que seria necessária uma nova PEC para se somar à MP e ao Decreto ainda em elaboração pelo governo. Porém, um estudo do IPEA (2020) trouxe à luz que, dentre 59,2 milhões de brasileiros aptos para o Auxílio, 48,3 milhões (81,7% do total) poderiam ter recebido o recurso de imediato, destoando da narrativa do Executivo. Para além, no cenário de menor agilidade do Executivo em empenhar esforços em localizar os beneficiários fora do Cadastro Único, o Auxílio poderia deixar de chegar em 8,8 milhões de famílias (23,9 milhões de pessoas), reduzindo os custos em até R$ 20 bilhões.

Por um lado, o Executivo pareceu apostar na omissão como estratégia para postergar a entrega do Auxílio e testar a fome da população, jogando culpa na burocracia para ver quem volta à postos. Por outro lado, a janela de oportunidade que congregou a comunidade científica e a urgência do povo pela preservação da vida aproximou agentes políticos nos mais diversos setores para alertar às armadilhas retóricas.

Ocorre que, se em meio à rotina o país governado pelo obscurantismo já colhe tragédia, durante uma pandemia a letalidade passa a ser potencializada pela irresponsabilidade e ingerência daqueles que governam. Evidência disso, estudo realizado por economistas da Faculdade Getúlio Vargas e da Universidade de Cambridge (AJZENMAN, CAVALCANTI, DA MATA, 2020) apontou relação direta entre as declarações do presidente ao contrariar recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e o não cumprimento do isolamento social pela população.

Na obra *Os Engenheiros do Caos,* Giuliano Da Empoli (2019) aponta que o caos gerado pela polarização constante propicia a superexcitação do engajamento, sem considerar se o conteúdo é verdadeiro ou falso. Como exemplo, da criminosa acusação que a China teria produzido arma biológica à irresponsável minimização da crise junto à convocação de manifestações, o bolsonarismo se beneficia ao ter sua base mais fiel instigada por teorias da conspiração. Pois, ao governar apenas para seus seguidores, no esforço de garantir a base necessária à sobrevivência, Bolsonaro constitui um Governo de nicho, dissolvendo gradualmente a responsabilidade do Executivo em garantir a ampla produção de políticas públicas para os diversos setores da sociedade.

Em uma espécie de Revolta da Vacina às avessas, enquanto parcela da população brasileira se sensibiliza em evitar circulação e conter o contágio, o Governo Federal — que deveria ter comando no combate à crise —, surfa às custas do caos. Em meio às crises — nos recorda Bobbio (2017) —, a sobrevivência do sistema político deve ser buscada na sociedade civil, sendo essa a fonte de legitimação para a condução do Estado. A saúde, como recorda Sergio Arouca (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1986), está para além da simples ausência de doença, mas como direito ao bem-estar físico, social, afetivo, mental, econômico, político e da ausência de medo em suas múltiplas formas. Tal como, enquanto a saúde demanda dimensões diversas para sua existência, a crise que enfrentamos ultrapassa o campo da medicina e se prova cada vez mais multidimensional. Como é possível, portanto, garantir a saúde da nação se seus pilares adoecem com tal crise multidimensional?

A própria disputa política da hidroxicloroquina evidencia a fragilidade dos signos e responsabilidades estabelecidas no país. Por um lado, temos uma sociedade civil que cobra ações do governo, por outro, temos a espera de postura do Estado. Ocorre que a assincronia de informações entre governo e Estado imobiliza ações coordenadas e, com a dicotomia embaralhada, a resposta que recebemos vem especialmente do governo ao disputar a opinião pública sobre o uso da medicação com o próprio corpo técnico do Estado — sejam médicos, pesquisadores ou cientistas.

Fato é que diante da instabilidade do Governo Federal e sua desarticulada relação com estados e municípios, temos uma crise multidimensional que, portanto, passa pela saúde, pela economia, pelas desigualdades, pelas instituições, pela política, pelo sistema e pela própria concepção de Estado, governo e sociedade. Eis que, com o governo omisso do Estado, corremos o risco de afastar ainda mais a sociedade civil da condução da nação, colocando apenas o quadro técnico — polarizado com o discurso do governo —, para gerir a crise nas vias da tecnocracia. Evidente que a guerra contra o vírus demanda expertise científica e médica, mas a superação de uma crise multidimensional demanda respostas multidimensionais; até porque, como aponta o próprio Arouca, como ponto de partida, "democracia é saúde" e "saúde é democracia" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1986).

Nesse sentido, o valor da democracia se reforça com as crises escancaradas pela pandemia; e a tradução dos signos fundantes se apresenta como um desafio estrutural para a retomada não apenas do desenvolvimento, mas pela preservação da vida. Eis a urgência em se reafirmar o pacto social com a valorização qualitativa da democracia como projeto civilizatório, pois apenas da

unidade do povo diante da crise que é possível constituir sociedade civil forte o suficiente para conduzir o Estado rumo à sua saúde.

Vale citar que, apesar de se reconfigurar a geopolítica mundial com os arranjos do mercado em meio à pandemia, a conscientização do povo não é algo garantido, como alguns anunciam. A própria disputa do pós-Pandemia já ocorre. Por um lado, Bolsonaro diz que as medidas dos governadores irão prejudicar a economia e não evitarão mortes; por outro, a oposição afirma que, se não fossem as medidas de isolamento social, o cenário seria pior. No entanto, enquanto a oposição trabalha com a suposição baseada em evidências científicas, Bolsonaro aposta no empirismo da tragédia social. Pois, como aponta o médico infectologista Evaldo Stanislau, "A questão é que, quanto mais você controla [a doença], mais dá munição a quem insiste em falar que não é grave" (TEIXEIRA, 2020).

A maior ameaça para um Governo de nicho, porém, é o diálogo para além das margens. Diante das narrativas em disputa, a clareza inegociável que devemos ter é que não há resposta para crise qualquer sem que o povo esteja em sua construção, condução e objetivo. Surge, no entanto, a oportunidade de se propor alternativas que consolidem a prática e ágil rede de solidariedade que a sociedade civil exercita mesmo diante das crises.

Aliás, no desafio articulado de se combater a crise multidimensional que enfrentamos, nosso objetivo também se torna o ponto de partida para qualquer ação: fortalecer a democracia para que então existam condições de saúde digna e bem-estar da nação.

Referências bibliográficas:

MILITÃO, Eduardo. **Estudo aponta aumento do nível de populismo em convocação de Bolsonaro.** In: UOL. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/10/jair-bolsonaro-populismo-byu-ufmg-discursos-manifestacoes-15-marco-roraima.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

TURTELLI, Camila. **Maia repete que pressão para fim de isolamento vem de investidores da bolsa.** In: UOL. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/25/maia-repete-que-pressao-para-fim-de-isolamento-vem-de-investidores-da-bolsa.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

DE SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; SOARES, Sergei; PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Leticia. **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017.** Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200401_nota_tecnica_disoc.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

AJZENMAN, Nicolas; CAVALCANTI, Tiago; DA MATA, Daniel. **More Than Words**. São Paulo. 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582908>. Acesso em: 05 maio 2020.

DA EMPOLI, Giuliano. **Os Engenheiros do Caos.** Tradução Arnaldo Bloch. 1. ed. Vestígio. São Paulo. 2019. ISBN 978-85-54126-60-5.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde.** Brasília. 1986. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf> Acesso em: 05 maio 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade.** 1. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 2017. ISBN 978-85-77533-65-7.

TEIXEIRA, Lucas Borges. **'Podemos ser vítimas do nosso sucesso', diz médico, sobre isolamento social.** In: Bol. 2020. Disponível em: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/04/24/podemos-ser-vitimas-do-nosso-sucesso-diz-medico-sobre-isolamento-social.htm>. Acesso em: 05 maio 2020.

América Latina em tempos de Covid-19: uma análise comparada das políticas de transferência de renda e garantia de emprego[19]

Agnaldo Valentin[20], André Gal Mountian[21], João Guilherme Rocha Machado[22], Caio Scaravajar Oliveira[23], Felipe Jose Miguel Garcia[17], Gabriel da Silva Benetti[17], Julia Luiz Teles Caetano[17] e Sara Rebeca Soares Mendes[17]

1. Introdução

A América Latina conheceu, no início do Século XXI, mudanças econômicas e sociais expressivas, resultado do que se convencionou denominar de "Onda Rosa" (LOUREIRO, 2018), quando fortes resultados da atividade exportadora e governos de esquerda possibilitaram a implantação de políticas de bem-estar, tendo como foco as transferências condicionadas de renda. Após uma década de governos identificados com a agenda neoliberal prevalente nos anos 90, parcela expressiva da população latino-americana pôde perceber recebimento permanente de renda, possibilitando acesso ao consumo e dinamizando a economia nos setores de bens e serviços essenciais. Não obstante, a "Onda Rosa" não logrou sucesso na perspectiva da sustentabilidade deste modelo, culminando no encerramento, legal ou não,

---

[19] Este artigo é resultado de uma pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).
[20] Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).
[21] Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).
[22] Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV).
[23] Discentes do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

dos governos que implementaram estas políticas. Simultaneamente, o desempenho econômico destes países começou a apresentar oscilações mais ou menos intensas, sinalizadas através de redução do crescimento, aumento da inflação e culminando com manifestações populares intensas ao longo do ano de 2019 no Chile, Equador, Bolívia e reversão política nas eleições na Argentina.

É nesse contexto mais amplo que, parafraseando Celso Furtado, a crise causada pelo Covid se impõe como um cataclismo, de fora para dentro. Nosso objetivo neste artigo é mapear, de forma comparativa, como os governos centrais de alguns países da América Latina formularam políticas de proteção emergencial da renda e do trabalho, através de consulta à legislação dos países de nossa amostra: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Uruguai. Dessa forma, apresentamos inicialmente um breve quadro social e econômico associado à década de 2010 e, posteriormente, analisamos as políticas formuladas de perspectiva comparada. Este estudo utiliza a data de 30 de abril como teto para a coleta de informações e ressalvamos o cuidado necessário, pois temos clareza de que as medidas adotadas são respostas emergenciais e formuladas, muitas vezes, sem o necessário tempo de amadurecimento típico do ciclo das políticas públicas.

2. Indicadores econômicos e sociais[24] dos países selecionados pré-Covid

O desempenho econômico dos países considerados apresentou uma tendência de expressiva redução ou estagnação ao

[24] Dados obtidos em IADB (2020) e WORLD BANK (2020).

longo da década de 2010. Brasil e Argentina apresentaram os piores desempenhos, com vários anos de retração do produto; de maneira drástica, porém não tão recessiva, Equador teve seu produto interno em queda permanente entre 2011 e 2016. Os demais países mantiveram tendência de queda, porém com valores positivos, ano a ano, com destaque para a Bolívia, com taxas superiores a 4% ao ano praticamente por toda década.

Ainda durante a década, percebe-se a pouca importância da atividade industrial nos países considerados: o valor agregado por ela gerado em todos os países apresentou tendência estagnada ou declinante; ademais, a perda da atividade industrial estratégica fica evidente no indicador de exportações com conteúdo de alta tecnologia: 20% no México, 13% no Brasil e cerca de 5% em todos os demais países.

Os dados sobre desemprego não são comparáveis dado que México, Bolívia e Equador conviveram com elevado grau de informalidade no mercado de trabalho e mantiveram, historicamente, taxas sempre abaixo de 5% desde 1990, pelo menos. Os demais países, após um longo período de queda que se inicia na virada do século, sinalizam reversão a partir de 2014, com menor crescimento no Chile, moderado na Colômbia, Uruguai e Argentina, porém com taxas abaixo de 10% e acentuada expansão no Brasil, com valores acima de 10% desde 2016.

Quando se considera a renda *per capita* ajustada pelo PPP (2018), a Bolívia surge como o país com valor destacadamente menor (US$7.670), seguido do Equador (US$11.420), estando os demais valores entre US$14.480 (Colômbia) e US$24.190 (Chile). A tendência de melhora do índice de Gini observada desde o início dos anos 2000 apresentou estagnação ou piora entre 2015 e

2018 para todos os países, exceto a Bolívia. Em 2018, a maior desigualdade foi registrada no Brasil (0,539) e a menor no Uruguai (0,397).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano como indicador de bem-estar das populações, Chile (0,847), Argentina (0,830) e Uruguai (0,808) destacam-se dos demais países que apresentam IDHs menores (México, Brasil, Colômbia, Equador e Bolívia, oscilando entre 0,767 e 0,703). De forma correlata, a taxa de população que vive com menos de US$ 1,90 por dia é entre 3% e 5% para os países com menor IDH, sendo as menores para México (1,7%), Argentina (1.0%), Chile (0,3%) e Uruguai (0,1%).

3. Análise comparada das políticas de enfrentamento à pandemia

3.1 Políticas de transferência de renda

Quase todos os países da amostra criaram programas para transferir renda durante a pandemia de Covid-19, para fazer frente à redução acentuada da renda disponível de muitas famílias. Chama a atenção o México, único país que não havia criado nenhum programa até o fim de abril.

Além disso, a maior parte dos países implementou mais de um programa de transferência de renda. Alguns deles foram criados como pagamentos únicos. Diante da permanência da crise, alguns países estenderam os programas iniciais ou criaram outros. O Auxílio Emergencial brasileiro foi uma das exceções ao ser criado já com uma previsão de 3 meses de pagamentos, o que talvez esteja conectado com a demora em sua aprovação.

Podemos dividir os programas criados em dois grandes grupos: programas emergenciais "novos" e complementações a programas e benefícios já existentes (primeira e últimas colunas da Tabela 1 abaixo).

Tabela 1. Políticas de Transferência de Renda, países selecionados.

País	**Criou Programa de Transferência Emergencial de Renda**	**Número de Pagamentos Previstos em meses**	**% do Salário Mínimo de cada um dos pagamentos***	**Transferência Emergencial de Renda pode ser acumulada com outros Programas de Transferência de Renda**	**Realizou outras medidas de transferência de renda ou complementou programas já existentes**
Argentina	Sim	1	59%	Sim	Sim
Bolívia	Sim	1	24%	Não	Sim
Brasil	Sim	3	57%	Não	Não
Chile	Sim	1	20%	Sim	Não[25]
Colômbia	Sim	2	18%	Não	Sim
Equador	Sim	1	27%	Não	Sim
México	Não	–	–	–	Não
Uruguai	Não	–	–	–	Sim

25 No início de abril foi aprovada uma lei que criou um subsídio para que os beneficiários alcançassem uma renda mínima garantida. No entanto, não colocamos essa lei como uma das medidas complementares porque ela começou a ser tramitada ainda em 2019, portanto, anterior à pandemia do Covid-19.

Fonte: Elaboração própria (quadro completo disponível em https://drive.google.com/file/d/1hY6-DdxshqCCJCbrVRZEGcjJfk4LRDuI/view?usp=sharing)

Grande parte dos países tem programas pertencentes ao primeiro grupo (Argentina, Bolívia, Brasil[26], Chile, Colômbia e Equador) e utilizam os cadastros sociais existentes para selecionar seus beneficiários. Tipicamente, esses programas têm como foco as pessoas sem fontes de renda "seguras" (sejam oriundas de trabalho formal ou de transferências e programas governamentais). Desta forma, a maior parte deles não permite a acumulação com outras iniciativas governamentais (seguro-desemprego, aposentadorias, pensões, transferências condicionadas de renda, etc.). Como podemos ver na Tabela 1, as exceções são Argentina e Chile. No caso do Brasil, a acumulação com o Bolsa-Família não é permitida: o beneficiário recebe automaticamente o que for mais vantajoso. As medidas da Argentina, Bolívia e Chile previam pagamentos únicos, enquanto os outros países têm a previsão de mais pagamentos, seja por seu desenho inicial, seja por conta de uma extensão. A tabela 3 mostra ainda os pagamentos previstos em relação aos respectivos salários mínimos, com destaque para a Argentina e o Brasil cujos valores excedem 50% de seus salários mínimos, sendo que no caso da primeira se trata de um pagamento único e o segundo serão 3 pagamentos[27].

26 Formalmente, o programa brasileiro é uma alteração do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas, para efeitos de nosso estudo, estamos considerando-o como um programa emergencial novo.

27 A comparação entre as diferentes medidas de transferências emergenciais de renda deve ser feita com cautela porque no presente trabalho não estamos considerando a cobertura das medidas e o montante total de recursos transferidos às famílias como proporção do PIB.

Os programas de transferência de renda que complementam programas e benefícios já existentes são diversos e direcionados a diferentes públicos. Aparentemente, sua implementação tende a ser mais simples do que os programas "novos" porque utilizam os mesmos critérios de elegibilidade e as formas de pagamento já existentes. A maioria dos países realizou pagamentos adicionais aos beneficiários de seus principais programas de transferência de renda (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai.). Houve aqueles que fizeram complementações de pagamentos a seus aposentados/pensionistas e idosos, o principal grupo de risco do Covid-19, (Argentina e Colômbia). Além disso, há complementações a programas que destinam alimentos ou transferência de renda para compra de alimentos (Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai) e aumentos do seguro-desemprego (Argentina). Finalmente, há alguns casos especiais, como o da Colômbia que destinou recursos à população em processo de reintegração (desmobilização de grupos armados) e o da Argentina que criou pagamentos extraordinários às forças de segurança e defesa (pagamento único) e para os trabalhadores da saúde pública e privada envolvidos no tratamento de casos relacionados ao Covid-19 (durante 4 meses).

3.2 Políticas de manutenção de emprego

A maior parte dos países latino-americanos da amostra adotou políticas específicas de mercado de trabalho como uma das formas de minimizar as consequências econômicas e sociais da pandemia[28]. Estas medidas têm caráter contracíclico uma vez

28 Uma exceção foi o Uruguai. O país formulou uma política voltada para desempregados e, por isso, foi incluída na seção de transferência de renda, e não de manutenção do emprego.

que atuam em um momento de forte contração das economias, em particular, da demanda por bens e serviços do setor privado.

De forma geral, as políticas emergenciais voltadas ao mercado de trabalho tiveram duas vertentes principais: a primeira foi permitir a flexibilização da jornada de trabalho e do pagamento de salário, situação não reconhecida pelas normas trabalhistas regulares; já a segunda constitui-se na complementação da remuneração dos trabalhadores com recursos públicos. Cabe destacar que os países adotaram outras medidas de apoio aos setores produtivo e financeiro, mas estas políticas estão fora do escopo desta análise comparada.

A flexibilização da jornada de trabalho foi permitida no Brasil, Chile, Colômbia e Equador[29]. A redução na jornada pode ser parcial, a partir de acordo entre empregados e funcionários (em algumas situações com participação dos sindicatos), ou total, com a suspensão temporária dos contratos de trabalho. No caso do Brasil, o empregador pode reduzir a jornada de trabalho em 25%, 50% ou 70%[30]. No Chile há uma redução máxima de até 50% das horas diárias trabalhadas. Já Colômbia e Equador não possuem limites para redução na jornada. Os dois países privilegiaram políticas que permitem acordos individuais ou coletivos de flexibilização de jornada e salário, mas sem complementação de recursos públicos. Ainda do ponto de vista da flexibilização, a postergação ou redução da contribuição patronal foi adotada pela Argentina e pelo Brasil (no caso de suspensão do contrato de trabalho). Estes resultados estão sintetizados na Tabela 2.

---

29 No caso da Bolívia, houve redução de jornada de trabalho compulsória decorrente da restrição de circulação.
30 Reduções em outras proporções podem ocorrer, a depender de acordo coletivo e da faixa salarial do trabalhador.

Tabela 2. Políticas de mercado de trabalho. países selecionados

País	Permitiu redução de jornada de trabalho	Complemento do salário com recursos públicos	Contrapartida de manutenção do emprego
Argentina	Não	Sim	Sim
Bolívia	Não	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Sim
Chile	Sim	Sim	Sim
Colômbia	Sim	Não	Sim
Equador	Sim	Não	Sim
México	Não	Não	Sim
Uruguai	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria (quadro completo disponível em https://drive.google.com/file/d/1zGO1DKJF-a7myvfP935uPCMJNrTSHTbA/view?usp=sharing)

A política de complementação do salário com recursos públicos foi adotada pela Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. Nestes casos, há coparticipação na remuneração dos trabalhadores pelos empregadores e pelo Estado. No Brasil e no Chile a complementação é feita por uma proporção do seguro desemprego que o trabalhador tem direito. No Brasil, no caso de suspensão do contrato de trabalho, o trabalhador tem direito a 100% do seguro

desemprego e o empregador não precisa remunerá-lo no período de vigência da política[31]. O México formulou uma política de crédito para micro e pequenas empresas, mas não remunerou diretamente os trabalhadores.

Outro aspecto relevante das políticas emergenciais de mercado de trabalho é a exigência de contrapartida por parte das empresas no sentido da manutenção dos empregos no período de vigência da política. Esta contrapartida foi adotada pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e México.

4. Considerações finais: tempo de resposta das políticas

A Tabela 3 mostra o tempo de reação dos países analisados em relação à formulação das políticas de transferência de renda e garantia de emprego. Em primeiro lugar, podemos observar que o México é o país com maior de tempo de reação, com 57 dias para anunciar as primeiras medidas de emprego. Além disso, como visto na seção 2, o país não implementou políticas de transferência de renda específicas para o enfrentamento da pandemia.

Uma hipótese inicial seria supor que as políticas de transferência de renda teriam tempo de reação menor do que as políticas de manutenção do emprego, dada a gravidade da crise sanitária e o fato de as primeiras serem direcionadas a setores mais vulneráveis que as segundas. No entanto, a Tabela 3 mostra que esta hipótese não se mostrou correta para todos os países. Não houve um padrão de resposta claro: enquanto na Argentina, Bolívia e Colômbia as políticas de transferência de renda foram

31 Se a empresa possui receita bruta anual superior a R$ 4,8 milhões, o trabalhador recebe 30% do salário pelo empregador e 70% do seguro desemprego.

anunciadas em primeiro lugar, nos demais países em que as duas políticas foram implementadas (Chile e Equador) isso não ocorreu. Podemos citar o caso do Brasil, em que a política de manutenção do emprego e da renda foi anunciada no dia 01 de abril de 2020, um dia antes da política de transferência. Uma possível explicação é que, enquanto a política de manutenção do emprego foi aprovada como medida provisória, a de transferência de renda foi discutida e aprovada pelo legislativo.

Tabela 3. Tempo de reação para o anúncio das políticas de transferência de renda e manutenção de emprego e salário, países selecionados.

País	**1º caso de Covid**	**1ª transferência de renda**	**Emprego e salário**	**Tempo de resposta – transferência de renda**	**Tempo de resposta – emprego e salário**
Argentina	03/03	23/03	31/03	20	28
Bolívia	10/03	18/03	14/04	8	35
Brasil	25/02	02/04	01/04	37	36
Chile	03/03	02/04	31/03	30	28
Colômbia	06/03	22/03	17/04	16	42
Equador	29/02	27/03	15/03	27	15
México	27/02	–	24/04	–	57

País	1º caso de Covid	1ª transferência de renda	Emprego e salário	Tempo de resposta – transferência de renda	Tempo de resposta – emprego e salário
Uruguai	13/03	18/03	–	5	–

Fonte: Elaboração própria.

Outro país que chama a atenção é o Equador, que logo no início da pandemia passou por grave crise sanitária. A seção 3 mostrou que o país formulou uma tímida resposta de garantia de emprego, sem participação de recursos públicos na complementação salarial, e foi um dos países com maior tempo de resposta para anunciar medidas de transferência de renda, com 27 dias entre o primeiro caso de Covid e o anúncio da política[32].

Em linhas gerais, chama a atenção a abrangência dos programas criados pelo governo argentino para complementar a renda de seus cidadãos. Isso pode estar relacionado com a orientação política, declaradamente mais à esquerda, do governo argentino que assumiu o poder em fins de 2019. Por outro lado, o único outro país com governo com orientação semelhante, o México, teve uma atuação bastante diferente: seu presidente inicialmente minimizou a gravidade da pandemia e até o fim de abril

32 Tavares, Silveira e Sousa (2000) fazem uma análise das políticas de proteção social formuladas em países da América Latina (com uma amostra parcialmente coincidente com a nossa) durante o período da pandemia. Nele, a demora de alguns países em realizar medidas de proteção social é relacionada ao maior número de casos.

ainda não havia criado nenhuma iniciativa para complementar a renda de seus cidadãos.

Diante dos sinais de que a crise provocada pelo Covid-19 ainda está longe de terminar, podemos esperar novos programas e extensões dos programas atuais a partir de maio. Pesquisas complementares poderiam investigar a implementação dessas políticas, com ênfase na situação socioeconômica das famílias beneficiárias e no impacto que as medidas tiveram em suas condições de vida. No entanto, retratos e análises que se baseiem tão somente na intencionalidade das políticas de emergência, aqui captadas através de suas proposições iniciais, ocultam distintos quadros políticos e institucionais entre os países analisados. Temos na amostra países que conviviam até às vésperas da pandemia com manifestações de insatisfação popular e lenta resposta institucional (Chile, Equador e Colômbia), países com novos governantes democraticamente escolhidos e que representaram uma mudança em relação à gestão anterior (Argentina e Uruguai), países com presidentes eleitos há algum tempo e que começavam a conviver com desgastes políticos, sociais e econômicos (Brasil e México) e o caso da Bolívia, cujo governo provisório resulta de um processo eleitoral presidencial impugnado e que dividiu a sociedade, gerando um longo período de instabilidade e violência. Essa diversidade de quadros políticos e institucionais — agravado pelo quadro econômico descrito na primeira seção desta comunicação — deve ser somada aos diferentes tempos de reação, abrangência e escopo das medidas tomadas. Desta forma, esperam-se resultados muito distintos no longo período de excepcionalidade que se avizinha.

Certamente, além dos aspectos já mencionados, uma das variáveis-chave para explicar os futuros sucessos e infortúnios que estes países acumularão será a capacidade de articulação política de seus governantes.

5. Referências bibliográficas

5.1 Decretos e demais instrumentos legais, disponíveis em:

Políticas de transferência de renda:

https://drive.google.com/open?id=1R3X70seLLXlAnz7xKSoi_89dWIIh-dH0

Políticas de garantia de emprego:

https://drive.google.com/open?id=1Qn5oYhlmy2SIh5mFW-CIqOefw2qk2SbMh

5.2 Demais referências:

IADB. *Inter-Amercian Development Bank*, disponível em <https://data.iadb.org/>, acesso em 1 de maio de 2020.

LOUREIRO, Pedro Mendes, *Reformism, Class Conciliation and the Pink Tide: Material Gains and Their Limits.* In YSTANES M., STRØNEN I.Å. (eds.), ***The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America, Approaches to Social Inequality and Difference***. Palgrave Macmillan, 2018. DOI 10.1007/978-3-319-61536-3.

TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; SOUSA, Rômulo Paes. Proteção Social e COVID 19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **Revista NAU Social.** v.11, n.20, p.111–129, Maio/Out 2020.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*, disponível em <https://data.worldbank.org/>, acesso em 1 de maio de 2020.