Boletim de Políticas Públicas

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

№7 novembro/2020

OIPP

Boletim de Políticas Públicas

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

Conselho editorial

Agnaldo Valentin

Alexandre Ribeiro Leichsenring

André Gal Mountian

Cristiane Kerches da Silva Leite

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. Artigos que são produto de pesquisa em nível de graduação devem ser submetidos em coautoria com docente.

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

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

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

i. Os artigos em português devem seguir padrão ABNT.

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

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

Sumário

Análise de Conjuntura

Mercado de trabalho formal na cidade de São Paulo e os efeitos da crise sanitária.....1

Agnaldo Valentin, André Gal Mountian, João Guilherme Rocha Machado

Pesquisas em Políticas Públicas

A Memória das Políticas Públicas - Um Estudo da Percepção Presente e Pretérita Sobre a Inflação.....10

Marina Bergstrom Paredes, Agnaldo Valentin

Planejamento como Indutor do Processo Orçamentário: O caso do município de Manaus-AM.....17

Catarina Amaral Zancheta, Elisa Codonho Premazzi, Ergon Cugler de Moraes Silva, Yasmin de Sousa Pinheiro, Ursula Dias Peres

Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental

Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020).....29

Luisa Marques Barreto

A COVID-19 a serviço da necropolítica brasileira 43

Rodrigo de Araujo Merida Sanches

Análise de Conjuntura

Mercado de trabalho formal na cidade de São Paulo e os efeitos da crise sanitária

Agnaldo Valentin[1], André Gal Mountian[2], João Guilherme Rocha Machado[3]

Introdução

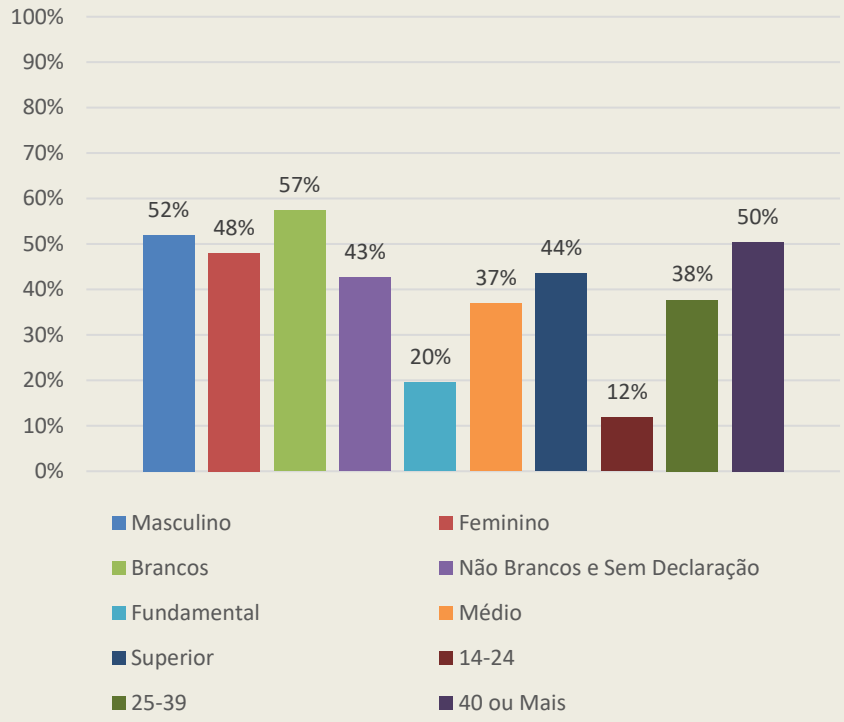
Este é o quinto de uma série de artigos de conjuntura sobre a crise sanitária do coronavírus e seus efeitos. Nos artigos anteriores, tratamos de compreender os acontecimentos no mercado de trabalho brasileiro em 2020. No presente artigo, buscamos compreender os efeitos da crise sanitária no mercado de trabalho formal na cidade de São Paulo, no período entre março e setembro de 2020.

Antes de passar para a análise da evolução das admissões e desligamentos no trabalho formal de São Paulo, é relevante ter em mente o perfil das pessoas ocupadas na cidade. Desta forma, partindo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)[4], vemos uma participação um pouco maior de homens no mercado de trabalho. Em termos de cor/raça, há uma participação maior de brancos. Além disso, quanto maior o

[1] Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).
[2] Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).
[3] Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).
4 Os dados da PNADC apresentados do gráfico 1 incluem também o emprego informal, portanto tem uma metodologia distinta do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) que se concentra somente no mercado formal e na qual se baseia a próxima seção.

nível de escolaridade, maior a participação na ocupação. Finalmente, aproximadamente metade das pessoas ocupadas na cidade tem 40 anos ou mais.

Gráfico 1. Pessoas de 14 anos ou mais ocupadas. Por sexo, cor/raça, escolaridade e idade (primeiro trimestre 2020)



Fonte: IBGE (2020)

Evolução do Emprego Formal no Município de São Paulo

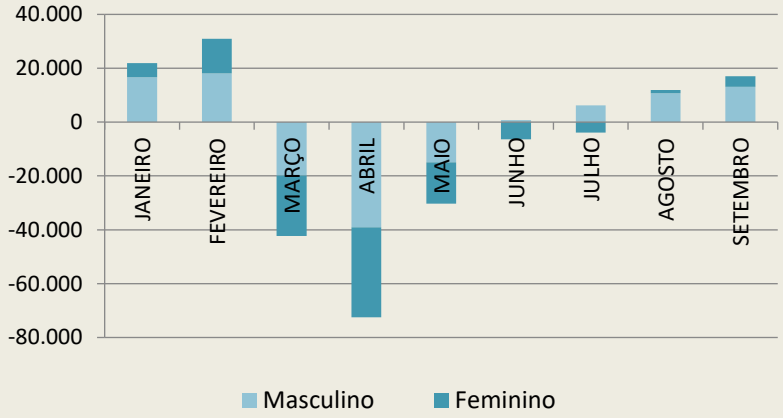
O comportamento do mercado de trabalho formal no município de São Paulo no ano de 2020 seguiu padrão similar ao observado no país como um todo, cujo comportamento foi apresentado no Boletim de Políticas Públicas no mês de agosto do mesmo ano. O saldo entre contratações e desligamentos foi positivo nos meses de janeiro e fevereiro, quando a economia da cidade absorveu 22 mil e 31 mil trabalhadores com carteira assinada, respectivamente. Nos três meses seguintes, já sob os efeitos da crise sanitária e do necessário isolamento social, houve

uma reversão deste quadro com um número superior de desligamentos no mercado formal. Em abril, mês de maior retração, houve redução líquida de 72 mil empregos formais no município. O comportamento do emprego formal no município de São Paulo em 2020 seguiu um formato em V, com o pico de perdas de emprego no mês de abril, e cujo fluxo de setembro ainda não retornou aos patamares pré-pandêmicos do início do ano.

A partir dos dados no Novo Caged é possível observar que o saldo de admissões e desligamentos ocorridos na cidade de São Paulo entre janeiro e setembro de 2020 não impactou de forma homogênea os diferentes grupos sociais e etários. O gráfico 1 mostra que os homens constituíam a maior parte das contratações realizadas em janeiro e fevereiro de 2020, meses em que o saldo no mercado formal foi positivo, representando 75% e 58%, respectivamente. Da mesma forma, no momento da retomada, a participação masculina foi mais preponderante, representando 90% do saldo líquido em agosto e 77% em setembro. Esses valores são bastante superiores à participação dos homens no mercado de trabalho, que era de 52% no primeiro trimestre de 2020, de acordo com os dados da PNADC. Já nos meses de retração do mercado formal, em que o número de desligamentos supera o de admissões, os efeitos são mais equilibrados. Isso porque em março e abril, os dois piores meses da crise no mercado formal, as mulheres representaram 53% e 46% das demissões, respectivamente. Estes valores são relativamente próximos à participação das mulheres no mercado de trabalho no primeiro trimestre de 2020, que foi de 48%. Desta forma, os dados mostram que a recuperação no mercado de trabalho foi con-

centrada mais do que proporcionalmente nos homens, enquanto que nos períodos de maior saldo líquido negativo (março e abril) a proporção dos desligamentos foi relativamente mais próximo às participações de homens e mulheres no mercado de trabalho. Desta forma, é possível dizer que, em linhas gerais, a crise sanitária prejudicou mais as mulheres no que diz respeito ao mercado de trabalho formal.

Gráfico 2. Saldo de admissões e desligamentos com carteira de trabalho no município de São Paulo, segundo gênero (janeiro a setembro de 2020)



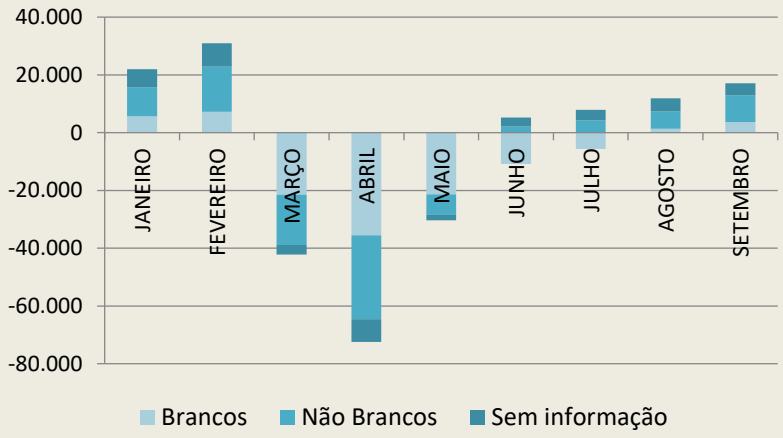
Fonte: SEPRT/ME (2020)

A análise do mercado de trabalho formal segundo o critério de cor/raça é prejudicada[5] na medida em que parcela importante das empresas não relatou esta informação. Desta forma, a análise a seguir só faz sentido se considerarmos que a distribuição das pessoas em que não há informação, são semelhantes ao das pessoas em que a cor/raça foi declarada. Nos anos de maior redução líquida das vagas de trabalho (março e abril) as reduções por grupo de cor/raça foram semelhantes à proporção dos

[5] Além disso, a comparação com a participação por cor/raça no total de pessoas ocupadas (baseado na PNADC) também fica prejudicada porque a categoria não-branca inclui também as pessoas que não tinham cor/raça declaradas.

ocupados no primeiro trimestre de 2020 (57% de brancos e 43% de não brancos e não declarados), sendo a redução das vagas dos não-brancos um pouco superior (cerca de 2 pontos percentuais) à sua participação. A partir de junho, começa um aumento líquido das contratações de pessoas no grupo de não-brancos, o que só passa a ocorrer para o grupo de brancos em agosto. De qualquer forma, tanto em agosto como em setembro, o aumento líquido de vagas para os não brancos foi superior ao das pessoas brancas. Desta forma, pelo menos em termos do número de admissões e desligamentos, o grupo dos não brancos parece ter sido menos afetado do que o grupo dos brancos no período entre março e setembro.

Gráfico 3. Saldo de admissões e desligamentos com carteira de trabalho no município de São Paulo, segundo cor/raça (janeiro a setembro de 2020)

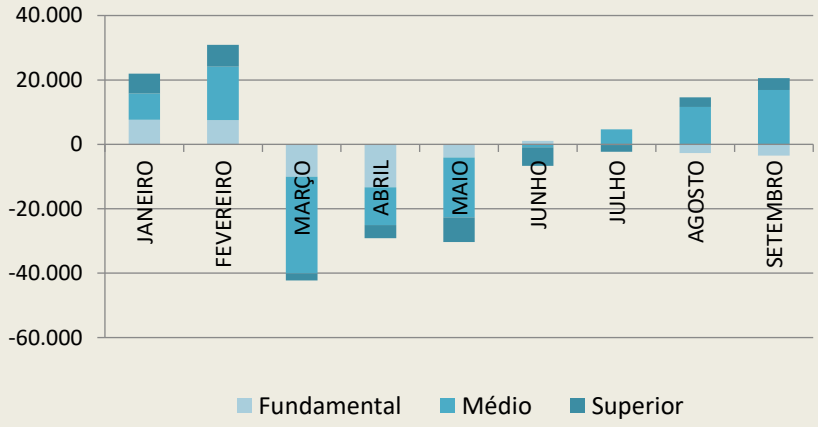


Fonte: SEPRT/ME (2020)

Do ponto de vista da escolaridade, o gráfico 3 mostra o saldo de admissões e desligamentos segundo o grau de instrução na cidade de São Paulo. Nos meses de janeiro e fevereiro, o contingente da força de trabalho com ensino médio completo e incompleto constituiu 37% e 54% do saldo das novas contratações

com carteira assinada, este último superior à participação na população ocupada da cidade, que é de 37%. Este contingente parece funcionar como variável de ajuste no mercado de trabalho, tanto na fase de retração, quanto na expansão. Com a crise sanitária, o número de desligamentos superou o de admissões nos quatro meses seguintes. Em março, do total de 42,3 mil desligamentos, o contingente de ensino médio (completo e incompleto) respondeu por 30 mil, cerca de 70% do saldo negativo do mês. Já nos meses de agosto e setembro, a maior parte das novas contratações com carteira assinada envolveu trabalhadores com ensino médio completo e incompleto, em proporções bastante superiores à sua participação na população ocupada da cidade. Apesar de o saldo geral de novas contratações ser positivo todos os meses desde julho, o grupo de trabalhadores menos qualificados, com ensino fundamental completo e incompleto, continua com saldo negativo mensal em cada um dos 3 meses.

Gráfico 4. Saldo de admissões e desligamentos com carteira de trabalho no município de São Paulo, segundo escolaridade (janeiro a setembro de 2020)

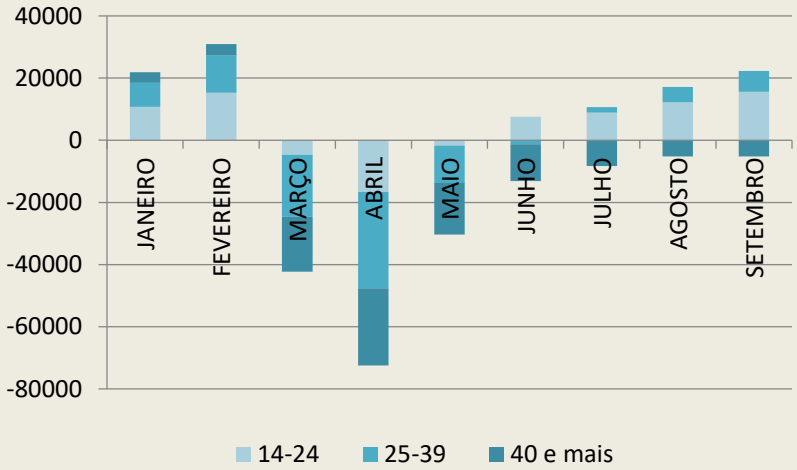


Fonte: SEPRT/ME (2020)

Por último, o gráfico 4 analisa o saldo no mercado de trabalho formal na cidade de São Paulo segundo a faixa etária dos trabalhadores. Nos meses em que o saldo de admissões supera o de desligamentos há uma importante participação relativa de trabalhadores jovens entre 14 e 24 anos de idade, muito superior à participação desta faixa no total da população ocupada que é de apenas 12%. Nos meses de janeiro e fevereiro, cerca de 50% do saldo líquido de novas contratações formais envolveu pessoas nesta faixa etária. Já em setembro, último mês da amostra, mais de 90% do saldo líquido de contratações foi de jovens entre 14 e 24 anos de idade. O grupo etário mais atingido pela crise sanitária no mercado de trabalho formal é formado por trabalhadores com 40 anos e mais. Em todos os meses entre março e setembro o saldo líquido de contratações desta faixa etária foi negativo. Chama a atenção especialmente que mesmo após o início de recuperação verificado a partir do mês de julho, o saldo de trabalhadores mais velhos continuou negativo, significando um maior número de desligamentos do que admissões nesta faixa etária. Este movimento pode indicar que o mercado de trabalho está se ajustando a partir da redução de custos, uma vez que trabalhadores mais velhos recebem, em média, maior remuneração, devido à experiência no mercado de trabalho. Outra hipótese pode estar ligada ao fato de nesta faixa etária estar presente a população acima de 60 anos (grupo de risco da COVID-19) que é também o grupo com maior proporção de pessoas ocupadas, mas afastadas por conta do isolamento social, como constatado pela PNAD COVID. Desta forma, os empregadores podem optar por contratar menos e demitir mais pessoas dessa faixa etária para diminuir o risco de ter funcionários afastados que seguem

recebendo salários. Como na hipótese anterior, o ajuste se daria via redução de custos.

Gráfico 5. Saldo de admissões e desligamentos com carteira de trabalho no município de São Paulo, segundo faixa etária (janeiro a setembro de 2020)



Fonte: SEPRT/ME (2020)

Referências Bibliográficas

SEPRT/ME. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados- Novo CAGED**. Disponível em < http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 13 de nov. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>. Acesso em: 25 de nov. 2020.

Pesquisas em Políticas Públicas

A Memória das Políticas Públicas - Um Estudo da Percepção Presente e Pretérita Sobre a Inflação

Marina Bergstrom Paredes[6], Agnaldo Valentin[7]

Introdução

A inflação e políticas econômicas associadas a ela são conhecidas na história brasileira: fenômeno que atravessou gerações e permite investigações comparativas, para compreendê-lo por novos ângulos. Mobilizada em diferentes campos das ciências sociais e psicologia, estudos sobre memória social começam a se aproximar das políticas públicas como ferramenta: é essa a proposta da pesquisa "A Memória das Políticas Públicas - Um Estudo da Percepção Presente e Pretérita Sobre a Inflação"[8]. Neste artigo estão alguns dos principais resultados, sugerindo simultaneamente que questões econômicas podem ser exploradas em pesquisas de políticas públicas e que processos de memória também podem usados como enfoque para as mesmas. A investigação selecionou os períodos do Plano Real (1994), durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o Segundo Governo Dilma Rousseff (2016 - Dilma II) - colocando passados distante e recente intrincados com a inflação, cujos partidos políticos (PSDB e PT) posicionam-se em lados opostos, viabilizando também a discussão sobre ideologias.

---

6 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)
7 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP)
8 Edital 2018 do Programa Unificado de Bolsas da Universidade de São Paulo

A principal reflexão motivadora da pesquisa é a valorização da compreensão da política pública pela população para além das lógicas mais comuns, como avaliações dentro de sistemas de retroalimentação de políticas. Considera-se que a atenção às percepções formadas fornece insumos para desenvolvimento de políticas e dá pistas sobre construção de narrativas sobre grupos partidários, políticas e o próprio papel do Estado. A inflação é propícia à mobilização de memória: a permanência, a presença no debate público e o impacto cotidiano a fazem um tema não ignorável.

A pesquisa

A pesquisa estruturou-se em revisão bibliográfica, aplicação e análise de questionário. A revisão considerou (a) as teorias inflacionárias e as avaliações econômicas dos dois períodos selecionados; (b) produções relacionadas à elaboração de pesquisas de opinião pública, surveys, censos e investigações de memória com população idosa; e (c) literatura de memória. Como é pouco frequente cruzamento de políticas públicas e memória para além de políticas de memória, foram mobilizadas produções de opinião e percepção pública, memórias coletiva e social. A seleção da população idosa deu-se para contar com respondentes com idade adulta nos dois períodos e para padronizar um aspecto da amostra, a fim de desenvolver outras comparações.

O questionário, estruturado com questões de múltipla escolha e dissertativas, foi desenvolvido e avaliado em pré-teste com voluntários e coletou informações sobre perfil socioeconômico, alinhamento político-ideológico, conhecimento, percepções e entendimento sobre inflação e políticas econômicas e a memória vinculada a estas. O questionário tem questões comparativas

e/ou repetidas para os dois períodos históricos, assim como espaço aberto para comentários em todas as partes. Com apoio das Universidades Abertas à Terceira Idade[9], 30 questionários foram preenchidos voluntária e anonimamente pelos frequentadores das unidades. Predomina entre os voluntários mulheres brancas, entre 60-70 anos, residentes da área urbana. Metade dos voluntários possui ensino superior completo, sendo a maioria aposentados, com renda na faixa de R$2.965,69 e R$5.363,19[10] para 2016.

Resultados

O primeiro resultado é a insuficiência de conhecimento sobre inflação, que também se evidencia através da insegurança para manifestar-se. Os voluntários não apresentaram conhecimentos sedimentados sobre inflação e políticas econômicas, sendo frequentes os comentários receosos por "respostas erradas", pois não eram "especialistas". O resultado ganha relevância considerando os níveis de educação formal da amostra e casos específicos cujas profissões lidam com questões econômicas: analistas de câmbio de importações, bancários e assessores previdenciários não indicaram maiores propriedades. Destaca-se a dificuldade de análise comparativa de preços para comentar prioridades no orçamento familiar nos dois períodos, principalmente quanto aos "preços administrados" apresentados: gasolina, energia elétrica e plano de saúde - a alta ou baixa nesses itens contamina a leitura geral da inflação.

Sobre a composição dos orçamentos familiares, observou-se dificuldade na expressão das prioridades. O ato da compra -

9 UNATI-Unesp e UAPI-Unifesp
10 Critério Brasil 2018 - base da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)

principalmente alimentos - é mencionado como íntimo à percepção da inflação, e sugere considerações sobre papéis de gênero frente a questões econômicas. A maioria das mulheres da amostra não se considera apta a comentar inflação, pois os maridos que teriam conhecimentos sobre assuntos "políticos", elas apenas recebiam o dinheiro da compra e percebiam as mudanças de preços. A questão se agrava na inquisição sobre variáveis ligadas à inflação utilizadas pelas políticas econômicas, como taxa de juros, crédito e desemprego - há pouco ou quase nenhum domínio.

Quanto à descrição geral da natureza da inflação, 70% afirmam que é "evento incomum na economia, que deve ser evitado ou combatido". Para a quase totalidade da amostra, o Estado não deve assumir protagonismo enquanto dirigente econômico; entretanto, em caso de "problemas", como é percebida a inflação, ele deve atuar, sanando-os. Não há clareza entre essa declaração e a manifestação majoritária, por exemplo, que o Estado deve ser gerador de empregos, ou possuir estatais em áreas estratégicas: os respondentes não aparentam encontrar divergências entre a afirmação de que o Estado deve assumir um papel mais regulador ou liberal e a afirmação de que deve gerar empregos e conduzir fortemente a economia em crises.

Nenhum dos voluntários possui filiação partidária ou participação ativa em quaisquer organizações de cunho político-ideológico; entretanto, existem padrões de percepção ligados aos dois períodos e a leitura de que o governo FHC estaria mais enquadrado com a idealização do comportamento do Estado descrito anteriormente. Os voluntários afirmam que a leitura dos meios de comunicação foi mais positiva no governo FHC do que

no governo Dilma II. A memória formada da situação pós Plano Real é um cenário positivo para 36,6%, enquanto 40,0% apontam leitura de cenário negativa para 2016. Há menos respostas do tipo "não sei" para memórias do período FHC - mais antigo - do que para o momento mais recente, o governo Dilma II. Nas respostas sobre a situação da inflação em 2016, o cenário descrito é ruim, retrata o desemprego. Destaca-se que as leituras pessimistas e positivas dos períodos nem sempre encontram correspondência com os dados reais. Observando, por exemplo, a Taxa Selic, disponível via Banco Central, para os dois períodos, a percepção de aumento da taxa de juros para o governo Dilma II é compatível com os valores subindo de 11,15% ao ano para 13,65% (2014-2016); entretanto, não refletem a visão otimista dada ao governo FHC, quando o valor pós Plano Real atingiu 23,94%. A mesma dinâmica de incompatibilidade da leitura otimista para o governo FHC é também observada nos dados de desemprego, que segundo os dados do DIEESE/SEADE cresceram a partir de 1995. A aparente ilogicidade da formação de memórias mais nítidas para o período mais distante do que para o mais recente chama atenção. As descrições de 1994 contam com maior detalhamento, são mais "técnicas" e até citam dados - enquanto as de 2016 são mais genéricas, focadas num aspecto mais político do governo.

Considerações Finais

Para além das possibilidades de debates específicos nas diferentes frentes de resultados, fica nítido o distanciamento das políticas econômicas da população. É possível inferir que muito do distanciamento e memórias formadas vêm da não

compreensão da inflação e políticas econômicas. Sobre a potencialidade do uso da memória para discussão de políticas públicas, destaca-se o quanto os resultados encontrados refletem a literatura. Memórias coletivas que se formam de maneira institucionalizada - como pela mídia - independem da real correspondência com memórias pessoais ou dados disponíveis. Destaca-se ainda a relevância do alinhamento político-ideológico, a importância de construções e narrativas comuns e a dificuldade do exercício da comparação - memórias "vividas" ou "distantes" (MULLER, BERMEJO & HIRST, 2018) e formação de mitos, como a leitura da inflação como monstro, o "dragão", que deve ser combatido. A formação de memória individual opera como "ponto de vista" dentro da memória coletiva (LIFSCHITZ, GRISALES, 2012 e PEREIRO, 2011). Tal campo é de grande valor para observação de políticas públicas que se alastram por anos, traz a população - que é alvo dos supostos benefícios - para o centro da investigação e abre possibilidades sobre construção de narrativas, aceitação e resistências a determinadas políticas públicas, governos e papéis atribuídos ao Estado.

Referências

ABEP. Critério Brasil. Critério Brasil 2015 e atualização da distribuição de classes para 2016. Disponível em: http://www.abep.org/criterio-brasil. Acesso em: 15 de ago. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa Selic. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros. Acesso em: 23 de ago. 2019.

DIEESE. Mercado de Trabalho no Brasil. São Paulo, 2018 Disponível em: www.dieese.org.br. Acesso em: 20 de ago. 2019.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LIFSCHITZ, Javier Alejandro; ARENAS GRISALES, Sandra Patricia. Political Memory and Cultural Artifacts (Memoria política y artefactos culturales). Estudios Políticos, v. 40, n. 1, p. 98-119, 2012.

MULLER, Felipe; BERMEJO, Federico; HIRST, William. Cultural and communicative memories: contrasting Argentina's 1976 coup d'état and the 2001 economic-political-social crisis. Memory, v. 26, n. 7, p. 974-984, 2018.

PEREIRO, Xerardo. Antropología, Memoria Social e Historia. Etnicex: revista de estudios etnográficos, Nº. 3, p. 65-79, 2011.

Planejamento como Indutor do Processo Orçamentário: O caso do município de Manaus-AM

Catarina Amaral Zancheta, Elisa Codonho Premazzi, Ergon Cugler de Moraes Silva, Yasmin de Sousa Pinheiro[11], Ursula Dias Peres [12]

Introdução

A Constituição Federal criou um sistema de planejamento público ancorado na tríade orçamentária com Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A função do PPA é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública em um período de quatro anos. Para uma articulação efetiva entre PPA e orçamentos anuais, a LDO atua para assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais (PERES, 2018), prevista na Constituição, art. 165, § 2º, para *"estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades [...] para o exercício financeiro subsequente"* — permitindo integração entre plano-orçamento (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013). A LOA, por sua vez, estima anualmente a receita e programa as despesas para o exercício financeiro.

Nesse sentido, um PPA estratégico contempla as orientações do planejamento estratégico governamental, tendo como diretriz a integração entre plano e orçamento (NASCIMENTO ET

11 Zancheta, Premazzi, Silva e Pinheiro são discentes de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).
12 Docente da EACH-USP e Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas "Professor Doutor José Renato de Campos Araújo" (OIPP).

AL., 2020). Apesar do aprimoramento dos planos nos últimos 20 anos, há ainda limitações importantes em termos de capacidade técnico-administrativa em muitos municípios brasileiros para a elaboração do planejamento. O molde estratégico do plano é raro — um *outlier* — e, frequentemente, torna-se meramente uma peça formal-procedimental, sem institucionalização como ferramenta gerencial (NASCIMENTO ET AL., 2020).

Nesse contexto, a partir de uma análise das três principais peças que compõem o planejamento orçamentário de 2018 a 2021, o presente artigo discute se o PPA cumpre um papel indutor no processo orçamentário do município de Manaus (AM).

Plano Plurianual (2018-2021)

O Plano Plurianual (PPA) está à disposição para orientar a formulação e implementação de políticas públicas. O PPA de 2018 a 2021 de Manaus está disposto na lei 2.294/2018[13].

Cenário Econômico

O PPA de Manaus não apresenta um anexo ao cenário econômico. Não há, também, a projeção de receitas para os próximos quatro anos e nem mesmo demonstra os cálculos realizados para prever os recursos que estão disponíveis neste período. Portanto, não é possível avaliar se as despesas projetadas em relação às receitas seguem as diretrizes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso demonstra fragilidades, uma vez que o planejamento pode ter sido construído com base em projeções não tão precisas acerca dos recursos que estarão disponíveis[14].

---

[13] MANAUS. Lei 2.294/2018. Plano Plurianual do Município para o período de 2018 a 2021, 3 jan. 2018.

[14] Essa característica representa também falha na transparência, dificultando que a sociedade possa monitorar e avaliar o planejamento do município de

Anexo Programático

O PPA pouco define quais ações são necessárias para o cumprimento de seus programas e o que será ofertado. Também, há certa confusão entre os conceitos de meta e objetivo, ainda que os programas definam objetivos, quem serão os responsáveis e os beneficiários.

Indicadores

Associado a cada programa no Anexo I (Programas de Governo), há indicadores de controle claros e compreensíveis em relação à ação e ao objetivo[15]. Além disso, as ações orçamentárias do plano apresentam as metas financeiras. Contudo, não há metas físicas para definir a quantidade de bens e serviços a serem entregues no exercício (AMAZONAS, 2019). Vale ressaltar que as metas físicas deveriam ser representadas por valores, não apenas algo como "reduzir em 50% o desemprego"[16]. Ainda assim, o PPA 2018-2021 de Manaus apresenta uma linha de base, o Índice de Referência, em alguns indicadores, indicando a data do último indicador, seu respectivo índice e qual o índice previsto para o PPA vigente.

---

forma efetiva, como a obediência ao equilíbrio fiscal e a real capacidade do governo em implementar os Programas anunciados.

15 Quando se sinaliza qual a fonte do indicador por um censo municipal, é possível verificar periodicamente e, assim, acompanhar em que medida as metas estão sendo alcançadas. Dessa forma, contraria-se o que a própria Lei do Plano de Manaus prevê, destacando apenas os órgãos responsáveis, participantes e público-alvo.

16 De acordo com o CAPÍTULO IV, Seção I, § 2.º da lei 2.294/2018, "a avaliação do PPA será realizada com base nos objetivos, no desempenho dos indicadores previstos em cada Programa e na execução das metas físicas e financeiras".

Lei de Diretrizes Orçamentárias (2018-2020)

Manaus prevê a LDO nas leis 2.227/2017[17], 2.324/2018[18] e 2.475/2019[19], devendo ser um instrumento que define as diretrizes e prioridades anuais, servindo como ponte entre as metas do PPA e as ações específicas da LOA (PERES, 2018). Assim, é possível verificar em que medida as diretrizes são coordenadas com o PPA e se orienta a elaboração da LOA do município.

Anexo programático

Na LDO de 2018, há um anexo de "Ações Prioritárias" e, na de 2019 e 2020, o anexo consta como "Prioridades da Administração Pública Municipal". Contudo, ao contrário do PPA, esses anexos dispõem sobre as prioridades anuais do governo de acordo com a função e, sob ela, o que denomina "ações" em vez de programas. Poucas dessas ações foram nomeadas de acordo com os programas estabelecidos pelo PPA — e não estão enumeradas.

Como exemplo, os programas 0072 - Educação e Cidadania e 0117 - Cadastro Único e Programa Bolsa Família não podem ser rastreados. Não se encontra ações, nos três exercícios, que indiquem que esses objetivos foram encaminhados. Há uma miríade de ações, ainda, que não seguem nenhum programa ou eixo estratégico do PPA, indicando que as LDOs foram elaboradas sem necessariamente considerar o planejamento de médio prazo. Por outro lado, os novos parâmetros utilizados na LDO

17 MANAUS. Lei 2.227/2017. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018. Manaus, 30 jun. 2017.
18 MANAUS. Lei 2.324/2018. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019. Manaus, 28 jun. 2018.
19 MANAUS. Lei 2.475/2019. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020. Manaus, 09 Jul. 2019.

aprimoraram o planejamento, dispondo também de metas físicas passíveis de serem monitoradas e avaliadas.

As LDOs são mais organizadas do que o PPA do município, uma vez que são indicadas as fontes em todos os seus demonstrativos e notas explicativas acerca de cada quadro mostrando o que os valores significam na prática. Destacam também o cenário macroeconômico de referência (LDO 2019 e 2020), bem como dados sobre ele (LDO 2018) — diferente do PPA.

Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária (2018-2020)

A LOA define propriamente e com detalhes as receitas previstas e despesas fixadas para o ano, em acordo com o PPA e LDO — esses valores são efetivamente executados uma vez aprovada a LOA pelo poder legislativo. Durante a execução do orçamento, são efetivadas as políticas públicas de cada governo.

Em Manaus, para operacionalizar as metas do PPA (PERES, 2018), as LOAs do município (lei 2.293/201820, 2.386/201921 e 2.574/201922) estimam as receitas e fixam as despesas para o respectivo exercício.

Análise geral das LOAs

As LOAs não dispõem de quadros comparativos com o PPA, afetando a visualização da conexão entre eles. Contudo, há o

20 MANAUS. Lei 2.293/2018. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018. 03 jan. 2018.
21 MANAUS. Lei 2.386/2019. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019. 02 Jan. 2019.
22 MANAUS. Lei 2.574/2019. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2020. 30 dez. 2019.

quadro de compatibilidade fiscal da LDO com a LOA, que apresenta gráficos mais claros de como serão distribuídos os valores para cada área.

Ainda assim, a LOA é uma peça elaborada em maior detalhamento, separando os programas por unidade orçamentária e especificando qual a ação, sua descrição e sua finalidade, além de um detalhamento maior no código, sendo possível identificar quem executa, sua função, qual o programa e qual a ação específica para este programa, sua classificação econômica e sua fonte de recursos.

Ao analisar a LOA, é possível comparar com o PPA, uma vez que segue os programas criados pelo Plano. Com a LDO, no entanto, há empasses, visto que seu detalhamento é em torno das ações. Nesse caso, o programa não é a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento (PARES; VALLE, 2006), ou seja, o eixo organizador das três peças como seria esperado, o que afeta a interação desses instrumentos.

Execução orçamentária

Analisando a execução orçamentária é possível acompanhar os programas previstos no PPA. O quadro abaixo apresenta uma comparação entre os valores orçados e executados nas LOAs de 2018, 2019 e 2020 a partir dos quatro programas analisados no PPA 2018-2021:

Quadro 1 - Valores orçados e executados nas LOAs (2018-2020)[23]

Nome do Programa	Orçado PPA (2018-21)[24]	Orçado LOA 2018	Executado LOA 2018	Orçado LOA 2019	Executado LOA 2019	Orçado LOA 2020
0015 - Projetos Educacionais	R$ 1.020.251,87	R$ 146.947,04	R$ 71.083,98	R$ 106.158,87	R$ 56.880	R$ 120.000
0072 - Educação e Cidadania	R$ 102.526.038,28	R$ 4.597.444,42	R$ 18.643.626,06	R$ 18.551.262,53	R$ 21.439.509	R$ 22.334.000
0019 - Geração de Emprego e Renda	R$ 4.220.484,26	R$ 1.187.789,59	R$ 864.813,68	R$ 1.782.407,43	R$ 2.448.275	R$ 868.000
0117 - Cad. Único e Bolsa Família	R$ 7.568.082,90	R$ 1.225.053,58	R$ 13.494.737,21	R$ 1.891.751,06	R$ 11.600.794	R$ 1.882.000

Fonte: Portal da Transparência de Manaus / Elaboração própria.

Verifica-se que há uma distância significativa entre valores orçados e executados. O primeiro programa, por exemplo, teve uma execução que alcançou quase menos da metade do que foi orçado em 2018 e 2019. Para ilustrar melhor, o quadro abaixo apresenta a relação entre as médias dos valores orçados e executados da LOA com o PPA:

23 Considerando ajuste por inflação por meio do índice IGP-M (FGV).
24 Total para os quatro anos

Quadro 2 - Relação dos valores orçados e executados das LOAs com o PPA[25]

Nome do programa	Relação dos valores orçados (2018, 2019 e 2020) com o PPA[26]	Relação dos valores executados (2018 e 2019) com o PPA[27]
0015 - Projetos Educacionais	36,56%	12,54%
0072 - Educação e Cidadania	44,36%	39,39%
0019 - Geração de Emprego e Renda	90,94%	78,50%
0117 - Cad. Único e Bolsa Família	66,05%	331,59%

Fonte: Portal da Transparência de Manaus / Elaboração própria.

Os quadros evidenciam que a execução do programa 0117 ultrapassa o valor previsto — chegando a ser quase seis vezes maior do que as LOAs previam, além do programa 0019 quase esgotar sua previsão em apenas três exercícios orçados e duas execuções. Esta situação se confirma quando analisamos os números em relação ao PPA, que previa um valor muito menor do que foi realizado até então, ainda desconsiderando a LOA vigente e a do próximo ano. A relação contrária se observa com os programas Projetos Educacionais e Educação e Cidadania, que receberam menos recursos do que o previsto nas leis.

O foco nos programas de geração de emprego e renda e do Bolsa Família (0019 e 0117), contudo, pode indicar efeitos de crise econômica mais graves do que o previsto, o que pode ter aumentado o desemprego e causado perda de renda — gerando,

25 Considerando ajuste por inflação por meio do índice IGP-M (FGV) - a partir de 06/1989.
26 Soma dos valores orçados para 2018, 2019 e 2020 dividido pela previsão do PPA para 2018-2021.
27 Soma dos valores executados em 2018 e 2019 dividido pela previsão do PPA para 2018-2021.

portanto, necessidade de fortalecimento de programas voltados à área. É um aspecto que pode ser aprofundado em futuras pesquisas.

No geral, observa-se uma tendência em Manaus de valorizar as metas financeiras sem dar tanta luz à quantificação do alcance real de suas ações como, por exemplo, o total de alunos contemplados por um projeto educacional. Devido ao PPA, base de planejamento das demais leis, não evidenciar aspectos físicos, dificulta-se o monitoramento do cumprimento do planejamento de médio prazo e da efetividade dos programas, bem como o entendimento do que pode ser aprimorado para o próximo ano fiscal.

Considerações finais

Apesar dos pontos positivos na tríade orçamentária de Manaus, os elementos sugerem que o município ainda apresenta limitações em seu planejamento orçamentário, uma vez que o PPA possui ação limitada no sentido de orientar a LDO e a LOA. Há pouca associação entre o planejamento de médio prazo, de curto prazo e a execução do orçamento, resultando em uma certa desintegração entre planejamento e orçamento — tal desconexão pode ser observada na elaboração das políticas públicas.

Assim, apesar de o PPA estabelecer o planejamento de programas com objetivos detalhados, na LDO são transformados em "ações" que não possuem conexão com os programas elaborados pelo planejamento de médio prazo. Porém, a LOA retoma os programas, utilizando inclusive o mesmo código estabelecido

anteriormente. Pode se dizer, portanto, que o PPA e a LOA conversam entre si, mas a LDO é desconectada em termos de planejamento das políticas públicas.

Um outro ponto diz respeito às metas físicas, não tão claras no Plano. A comparação meramente financeira não garante a adequada eficiência e efetividade no uso dos recursos. No entanto, observamos que a primeira revisão (2019-2021) e a segunda revisão (2020-2021) do PPA buscam consertar tal fato ao apresentar as metas para o ano vigente, contendo metas físicas — como a oferta de 120 treinamentos em determinado programa —, junto à meta financeira para o ano em questão e os subsequentes, indicando que, possivelmente, o município identificou posteriormente que havia essas lacunas que observamos na primeira versão do PPA. Ainda assim, verifica-se a ausência relatório de avaliação do PPA para identificar as entregas e resultados em relação ao previsto.

Além, apesar de o PPA e a LOA se conectarem na elaboração de políticas públicas, eles se desconectam em outros aspectos — principalmente na previsão de receitas e despesas. Como exemplo, a execução anual do orçamento de cada programa muitas vezes difere do planejado pelo PPA, sendo que alguns programas ultrapassam esses valores enquanto outros são preteridos.

Por fim, é preciso recordar do potencial que um planejamento pode ter como indutor de um processo orçamentário que se relacione com as demandas reais projetadas pelo município. Caso contrário, a falta de diálogo entre peças orçamentárias pode resultar em uma função meramente formal-procedimental ao orçamento, limitando seu papel como ferramenta gerencial para a gestão pública e para a gestão de políticas públicas.

Referências bibliográficas

AMAZONAS. MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO. Manaus, p. 41-42, 2019. Disponível em: http://www.sefaz.am.gov.br/. Acesso em 15 nov 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. 1988.

NASCIMENTO, I. C.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B., BORELLA, R. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal. TPA - Teoria E Prática Em Administração, v. 10, n. 1, p. 12-24, 2020.

PARES, Ariel; VALLE, B. A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS In: Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006.

PERES, U. D. Análise da Governança do Orçamento Público. In: Marques, E. (org.). As políticas do urbano em São Paulo. 1a ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140

RIBEIRO, R.; BLIACHERIENE, A.C. O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento. In: RIBEIRO, R.; BLIACHERIENE, A.C. Construindo o Planejamento Público. São Paulo; ATLAS, 2013.

Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Governamental

Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020)

Luisa Marques Barreto[28]

Introdução

Durante a pandemia de Covid-19, a crise instaurada no setor cultural[29] nos últimos anos, principalmente desde o fechamento do Ministério da Cultura, se tornou ainda mais visível. As políticas culturais, no Brasil, se restrigem há anos aos editais e prêmios regulamentados pela Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet) e pelas leis estaduais e municipais. O último projeto de estímulo a cultura, o Plano Nacional de Cultura (IPEA, 2013), que previa não só o aumento dos gastos no setor, mas a ampliação de sua esfera de atuação na economia através da promoção da diversidade e dos processos de gestão e participação social nas políticas culturais está prestes a perder validade. Até o momento, não se sabe como será conduzido, se será substituído ou extinto.

Com a pandemia, a mobilização do setor fez coro aos pedidos por renda emergencial, organizados desde o início das medidas

---

28 Jornalista, mestre e doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC/SP.

29 O termo "setor cultural" será usado neste artigo em seu sentido geral e amplo, conforme o Marco para estatísticas culturais da UNESCO (2009), pois o objetivo é discorrer sobre a Lei Aldir Blanc no contexto atual das políticas públicas de cultura no Brasil. Isto posto, procuraremos problematizar brevemente que o campo cultural, dado a sua amplitude, foi segmentado em setores heterogêneos e bastante desiguais do ponto de vista do mercado e da empregabilidade. Logo "setor cultural" não retrata um setor coeso e estruturado, embora o conceito e os mapeamentos de indústrias criativas procurem fazer isto.

de isolamento social pela sociedade civil e pelas frentes parlamentares que negociaram uma renda básica de emergência para a população em geral. A fragilidade do setor cultural, um dos mais afetados pela crise de saúde pública, foi ainda mais exposta: sua forte dependência dos eventos presenciais, condição de instabilidade, pois pressupõe que o artista tenha sempre algo a apresentar e vender. O caráter de sua produção, em si, que não segue a lógica de produtividade típica de outros setores, como por exemplo, o chamado setor criativo, ainda é algo pouco discutido do ponto de vista das políticas públicas. Além disso, as estatísticas de aumento do PIB nos últimos anos no setor cultural caem no breu dos números. Não se faz uma distinção clara entre os arranjos produtivos com base em métodos de pesquisa qualitativos, restando apenas a vaga constatação de que em comparação ao setor "X", o "setor cultural" representou 7,7% (FGV, 2020).

A Lei nº 14.017 (BRASIL, 2020) é uma resposta a alguns destes problemas, em caráter de emergência, mas nem de longe é a solução para a precarização do setor. A Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural ou Lei Aldir Blanc de Apoio à Cultura, homenagem ao compositor, letrista e cronista, Aldir Blanc, morto em razão da pandemia de Covid-19, em 4 de maio de 2020, leva o nome do autor, dada a repercussão de sua morte nas redes sociais por diversas figuras públicas brasileiras.

A Lei dispõe "sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública" (BRASIL, 2020) e definiu o aporte de três bilhões de reais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A renda emergencial consiste em subsídio mensal pago às pessoas

físicas, micro e pequenas empresas do setor cultural, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas em função das medidas de isolamento social. Além do subsídio mensal, 20% dos recursos disponibilizados foram destinados à abertura de editais, prêmios e chamadas públicas para fomento de atividades relacionadas a economia criativa e economia solidária.

Crise generalizada

A Lei Aldir Blanc mostrou o quanto o setor cultural precisa de métodos mais democráticos de redistribuição de recursos, que sejam capazes de acolher pessoas físicas com faixas de renda e de produção variados, assim como mecanismos de apoio, suporte e manutenção de espaços culturais.

O regime de salário intermitente, modelo utilizado na França, que regulamenta o trabalho artístico-cultural e os contratos de curta duração, garantindo um seguro-desemprego nas fases em que não há trabalho certo, chegou a ser discutido no Brasil, em pesquisas acadêmicas ligadas ao campo das ciências sociais e da filosofia, com forte influência da obra de Maurizio Lazzarato, mas menos discutido no campo das políticas públicas. Para Lazzarato,

> As lutas dos professores da rede pública de educação e dos intermitentes do espetáculo, que tiveram lugar em 2003, bem como as lutas dos pesquisadores que se seguiram, no verão de 2004, não são apenas novas modalidades de luta salarial. Não se constituem somente a partir de um vínculo de subordinação (salarial e jurídico) a um patrão, seja privado ou público (seguindo a

> oposição clássica empregado/empregador), mas questionam a própria natureza da criação e da realização dos bens comuns (a cultura, a educação, a pesquisa) e a função co-produtiva dos públicos e usuários de tais bens (alunos, espectadores, doentes, consumidores) que participam de sua produção. Coloca-se, assim, em questão o problema dos dispositivos institucionais e tecnológicos necessários à criação e à distribuição da riqueza (comum), de seu financiamento e do direito de acesso da subjetividade qualquer a essa nova cooperação (LAZZARATO, 2006, p. 142-143).

A intermitência, como o grande paradigma do trabalho em geral, se tornou um problema de redistribuição de renda que extrapola, e muito, os limites da problemática no setor cultural. A própria segmentação e distribuição das "rendas de emergencia" expôs a generalidade do conceito de intermitência para outras esferas. A carta aberta escrita não só por intermitentes do espetáculo, mas pelos "intermitentes do emprego", dirigida ao presidente Emmanuel Macron, mostra isso:

> Se você [presidente] não sabe de quem estamos falando, trata-se de todos os temporários, extras, trabalhadores temporários, trabalhadores sazonais que trabalham em hotéis, restaurantes, serviço, pessoal de manutenção... A lista é longa daqueles que também estão empregados com contratos curtos, que também são incertos de seu futuro, que também estão mais do que todos com pressa. Todos aqueles que você deixou passar, como sempre, em silêncio (LA REVUE DU SPECTACLE, 2020).

Algo similar aconteceu no Brasil com o Breque dos Apps, paralização dos entregadores ligados a empresas como Uber, Ifood e Rappi, pedindo por melhores condições de trabalho. É cada vez mais urgente reconhecer a relação entra essas coisas, a forma como o trabalho no setor cultural se assemelha a precarização do trabalho, em geral, principalmente o chamado trabalho imaterial e agora os chamados trabalhos essenciais, como o dos entregadores, caixas de supermercado e enfermeiros.

O que têm, portanto, em comum, o enfermeiro, o entregador e o artista de palco é o que a economia não tem sido capaz de responder. Ou seja, ao lado da economia da abundância (RIFKIN, 2015), em que o compartilhamento à custo quase zero, a democratização do acesso a palestras, cursos, aulas de yoga, aulas de dança e uma infinidade de novos conteúdos gerados durante a pandemia, mostram e reinforçam o descompasso entre produção e remuneração. O mundo readaptado ao virtual mostrou que o trabalho, mesmo o do setor cultural, pode se reinventar no meio digital à custos cada vez mais baixos, ou seja, sem regulamentação, o trabalho no setor cultural tende a ser cada vez mais precário.

Economia Criativa no Brasil e o Plano Nacional de Cultura

A trajetória das políticas públicas culturais nos últimos dez anos no Brasil tem sido tremendamente inconstante. Com avanços e rupturas bruscas, ampliações e reduções do conceito de cultura e um amalgamado ainda bastante indefinido sobre a relação entre cultura, criatividade, desenvolvimento urbano e territorial. Há aproximadamente dez anos que se tenta juntar, no Brasil, assim como vem ocorrendo em diversos países do

mundo, o setor criativo ao cultural, como se se tratassem, em primeiro lugar, de formas de produção semelhantes e, em segundo, como se participassem das estatísticas que mostram aumento no PIB, da mesma maneira.

No final dos anos 1990, as políticas culturais se voltaram para o conceito de Economia Criativa, na época, o resultado de um conjunto de pesquisas e mapeamentos econômicos sobre o peso que tinham na formação do PIB nacional, as chamadas indústrias criativas. O primeiro estudo, neste sentido, foi publicado pelo governo da Austrália e o segundo, que ficou mais conhecido, pela Inglaterra. Tanto o mapeamento australiano, Creative Nation (APO, 1994), como o britânico Mapping the Creative Industries (GOV.UK, 1998), lançaram as bases para a formulação de políticas culturais no século XXI, marcadas por um reconhecimento do papel estratégico da criatividade no desenvolvimento econômico, e da cultura, em grande parte na sua associação e vínculo com outras indústrias.

No Brasil, foi criada em 2011, a Secretaria da Economia Criativa (SEC) que, alinhada aos mapeamentos internacionais produzidos na Austrália e na Inglaterra, lançou o Plano da Secretaria da Economia Criativa (BRASIL, 2011). O Plano reordenou os setores criativos e culturais segundo o Marco para Estatísticas Culturais[30] (UNESCO, 1986), que serve de base para o desenvolvimento de metodologias de pesquisa na área cultural. Os setores criativos foram categorizados em: setores nucleares[31], relacionados (turismo, esportes e lazer) e patrimônio

30 The Framework for Cultural Statistics (FCS).
31 Patrimônio natural e cultural; espetáculos e celebrações; artes visuais e artesanato; livros e periódicos; design e serviços criativos; audiovisual e mídias interativas (BRASIL, 2011, p. 27).

imaterial (expressões e tradições orais, rituais, línguas e práticas sociais).

O diferencial brasileiro, naquela época, era o de que a Economia Criativa estava entrelaçada em quatro princípios norteadores: diversidade cultural, inclusão social, inovação e sustentabilidade. A articulação com outros ministérios, agências de fomento e parceiros institucionais previa a expansão dos setores culturais na direção dos setores criativos e não o contrário, pois os primeiros eram vistos como nucleares. Além disso, ações como a criação de marcos regulatórios na área de tecnologia, infraestrutura urbana, o Marco Civil da Internet e alterações na legislação trabalhista faziam parte do plano definido em 2011 (BRASIL; 2011, p. 51-70). A análise econômica, em 2010, mostrava que a participação dos setores criativos no PIB era de R$ 104,37 bilhões (2,84% do PIB) e superava "subsetores tradicionais de atividade econômica (IBGE) como a indústria extrativa (R$ 78,77 bilhões) e a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana (R$ 103,24 bilhões)" (BRASIL, 2011, p. 30).

Economia Criativa Hoje

Atualmente, a mais recente avaliação sobre o estado da arte da economia criativa brasileira encontra-se no Relatório sobre os Impactos Econômicos da Covid-19. A Economia Criativa é descrita como aquela que compreende um conjunto de atividades “cuja matéria-prima é a criatividade e o capital intelectual na produção de bens e serviços” (FGV, 2020). O documento segue o sistema de classificação criado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), usado na formulação do Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil, de 2019. O

reordenamento do setor no Brasil foi organizado em quatro macro-categorias:

1. Consumo (publicidade e marketing, arquitetura, design e moda);

2. Cultura (expressões culturais, patrimônio e artes, música e artes cênicas);

3. Mídias (editorial e audiovisual);

4. Tecnologia (pesquisa e desenvolvimento, biotecnologia, tecnologias da informação e da comunicação).

No próprio documento, no entanto, o conceito de economia criativa é considerado muito amplo: "há uma diversidade de atividades englobadas no conceito de Economia Criativa que dificulta a compreensão e extensão real desse segmento na economia" (FGV, 2020, p. 3).

Segundo dados da Firjan, em 2017, a Economia Criativa foi responsável por 2,6% do PIB do Brasil, tendo criado 837.206 empregos formais, cerca de 1,8% da mão-de-obra nacional. Não se faz, no entanto, uma distinção clara de quais são os setores responsáveis pela criação destes empregos formais e muito menos, qual a participação dos setores criativos nucleares, como eram chamados no Plano da Secretaria da Economia Criativa. O setor cultural que, na primeira fase da SEC (2011 a 2014) era considerado o núcleo do setor criativo, foi perdendo força em relação a “setores estratégicos” mais lucrativos, como no caso do vínculo entre cultura e turismo, fortemente impulsionado pela Economia Criativa.

Embora a nova versão do sistema de classificação dos setores culturais (UNESCO, 2009) faça uma distinção entre ocupação e

setor cultural, sendo ocupação cultural uma atividade de "expressão artística" (UNESCO, 2009, p. 40) e de criação de bens culturais e serviços, geralmente protegidos por direitos autorais, essas ocupações que, não necessariamente estão incluídas em algum mercado, acabam se perdendo dentro da noção ampla e geral de "setor". A própria definição de setor - onde incluem-se tanto técnicos de som quanto um compositor de músicas, um escritor ou arquiteto -, pressupõe uma certa divisão artificial do trabalho no campo cultural. O conceito de economia criativa visa fixar essas divisões e ao fazer isso, exclui do foco das políticas os setores menos lucrativos e mais dependentes de apoio em geral e, portanto, da renda emergencial.

> Nesta perspectiva, os produtos culturais passam a ser uma busca de entretenimento, por meio de séries, filmes, programas nas redes sociais, lives, contudo, isto não significa um crescimento do setor, pois as cadeias produtivas dos produtos culturais acessados nas mídias acabam excluindo muitos artistas e toda equipe de apoio e suporte aos espetáculos, shows, técnicos dos espaços culturais, entre outros tantos [...]. Assim, mesmo havendo grandes avanços em relação ao acesso às culturas e as artes, este cenário pandêmico não garantiu geração de renda e de trabalho para os profissionais das culturas e das artes (CORÁ, 2020).

O relatório da FGV mostra que setores como o de software de games "encontram espaço para expansão" e que "uma parte considerável das atividades do setor não conseguem adaptar seus modelos de negócios a um contexto completamente digital, nestes casos o encerramento das atividades é a única opção"

(FGV, 2020, p. 2). Isto nos leva a concluir que foi a associação entre o sentido tradicional de cultura, relacionado às artes do corpo e do espetáculo, às tradições, preservação de patrimônio, manifestações culturais e à literatura, que perdeu força, com o advento e aplicação do conceito de Economia Criativa no Brasil (BARRETO, 2016). O que se prioriza são as atividades que participam em um mercado já estabilizado, ainda com chances de emprego formal, notadamente os campos do consumo, mídias e tecnologia.

Segundo relatório da FGV, como solução temporária durante a crise sanitária, a abertura de editais foi considerada a principal ação para a retomada das atividades no setor cultural e, em segundo lugar, a ampliação do fomento por parte de empresas estatais, parceiras do setor. Por fim, a renegociação dos prazos para pagamento de empréstimos e créditos, foi considerada uma das ações mais importantes tomadas pelo governo, uma vez que, em momentos de crise, o setor não conta com capital de giro suficiente (FGV, 2020).

A Extinção do Ministério da Cultura e o Surgimento da Secretaria da Cultura do Turismo

O corte brusco nas políticas culturais desde 2018, levado pelos desdobramentos políticos no Brasil, desde o impeachment da presidente Dilma Roussef, em 2016, o Ministério da Cultura (Minc) sofreu todos os tipos de ataques até culminar em sua extinção. Em 2016, durante o governo provisório de Michel Temer, o Minc foi brevemente extinto, por meio da medida provisória n. 726, de 12 de maio de 2016 e restabelecido em 23 de maio de 2016, pela medida provisória n. 728.

Em 2019, logo após a entrada de Jair Bolsonaro, na presidência, em 1. de janeiro de 2019, o Minc foi de fato extinto - a primeira medida tomada pelo presidente. Hoje existe a Secretaria Especial da Cultura ligada ao Ministério do Turismo e uma inversão total do papel da cultura em relação aos eixos norteadores do antigo PNC, diversidade cultural, inclusão social, inovação e sustentabilidade. Hoje, a Secretaria Especial da Cultura "assessora o ministro do Turismo na formulação de políticas, programas, projetos e ações que promovam o Turismo por meio da cultura" (GOV.BR, 2020).

Considerações finais

Se tornará comum encontrar o argumento de que, ao mesmo tempo em que o setor cultural foi tremendamente afetado pela pandemia de coronavírus, algo de bom também está acontecendo, os setores estão se readaptando, mesmo aqueles que ainda depend(iam) da presença, do palco e do espaço público. Há uma dose de verdade nisso, mas há também um aspecto a se pensar, de forma específica para o setor cultural, e aqui, insisto, o setor cultural em seu sentido tradicional, afetado já desde a revolução digital pela desmaterialização dos suportes físicos. Os trabalhos na área de música, teatro, dança, foram ficando cada vez mais dependentes das atividades presenciais, mas não só, foram perdendo os parcos recursos disponíveis, os editais, fundamentais nos períodos de criação, ensaio e produção final. E insuficientes no período de intermitência, condição do trabalho no setor cultural.

O argumento presente, por exemplo, no documento da FGV, de que a crise levou o setor cultural a experimentar "novos formatos de produção e de entrega de seus produtos e conteúdos

ao público final", continua a avaliar o setor cultural a partir de métricas de produção industrial, sem considerar, fundamentalmente, o seu caráter descontínuo, irregular, sazonal e o seu tempo de criação. Mais uma vez vemos a lógica de pensar no "público final", como se isto fosse garantia de retorno financeiro. Ou seja, o conceito de economia criativa continua provando ser necessário separar os segmentos de consumo, mídias e tecnologia do setor cultural. Caso contrário, será justificada e sempre validada a lógica de precaridade "intrínseca" ao setor.

Para além de uma política de editais estamos no momento ideal para debatermos publicamente os novos rumos do Plano Nacional de Cultura atual e a reformulação das políticas culturais, em modelos que assegurem a intermitência do trabalho no setor cultural no Brasil, em associação com mecanismos mais robustos de fomento à cultura e, talvez, de uma renda básica universal (não emergencial).

Referências Bibliográficas

APO. Department of Communications and the Arts. **Creative Nation**: Commonwealth cultural policy, October 1994. Disponível em <https://apo.org.au/node/29704>, acesso em 20 de novembro de 2020.

BARRETO, Luisa. **O avesso da cidade criativa e a emergência de ações coordenadas como novos modos de comunicação urbana**. 2016. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/19549>, acesso em 22 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. **Presidência da República**, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14017.htm>, acesso em 23 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**: políticas, diretrizes e ações, 2011 - 2014. Brasília: MinC, 2011. Disponível em <https://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Plano-da-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

CORÁ, Maria Amelia. Reflexões acerca das Culturas e das Artes em Tempo de Pandemia. **NAU Social**. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/38602/23274>. Acesso em 15 nov. 2020.

FGV. **Relatório sobre os Impactos Econômicos da Covid-19**: economia criativa. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/economiacriativa_formatacaosite.pdf>, acesso em 17 de julho de 2020.

GOV.BR. **Secretaria Especial da Cultura**. 2020. Disponível em: <http://cultura.gov.br/secretaria/>. Acesso em 24 nov. 2020.

GOV.UK. Department for Digital, Culture, Media & Sport. **Creative Industries Mapping Documents 1998**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mapping-documents-1998>, acesso em 20 de novembro de 2020.

IPEA. As Metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias

/IIICNCultura/metas-do-plano-nacional-de-cultura.pdf>, acesso em 20 de novembro de 2020.

LAZZARATO, Maurizio. **As Revoluções do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

NOUS aimerions pouvoir nous réjouir, M. Macron. **La Revue du Spectacle**, 09 de Maio de 2020. Disponível em: <https://www.larevueduspectacle.fr/notes/Nous-aimerions-pouvoir-nous-rejouir-M-Macron_b45892551.html>. Acesso em 22 de jun. 2020.

RIFKIN, Jeremy. **Sociedade com custo marginal zero**. São Paulo, M.Books: 2015.

UNESCO. The Unesco Framework for Cultural Statistics (FCS), 1986. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-1986-en_0.pdf>, acesso em 20 de novembro de 2020.

UNESCO. The Unesco Framework for Cultural Statistics (FCS). Montreal: Quebec, 2009. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf>, acesso em 20 de novembro de 2020.

A COVID-19 A SERVIÇO DA NECROPOLÍTICA BRASILEIRA

Rodrigo de Araujo Merida Sanches[32]

Introdução

A posse de Jair Bolsonaro como Presidente, em 2019, e a consequente legitimação de seu projeto de governo assumidamente ultraliberal, já deixava evidente que o Estado brasileiro assumiria, de vez, suas estruturas necropolíticas. Com o início da pandemia do coronavírus no Brasil, em março de 2020, esse processo foi acelerado.

Ficou evidente que as graves consequências econômicas trazidas pela pandemia afetaram mais a população negra e indígena do que os outros segmentos sociais, aumentando sua vulnerabilidade em todos os pontos, da saúde à educação, pois são eles que têm menos acesso à oportunidades de empregos formais, o que possibilitaria a realização de uma quarentena segura (COSTA, 2020; DIAS; OLIVEIRA, 2020).

Esse artigo propõe uma análise acerca dessa discussão, ou seja, de que forma a ideologia neoliberal defendida de forma explícita pelo Presidente da República, associada à característica necropolítica histórica do Estado brasileiro, produziu um efeito de agravamento da pandemia do COVID-19, impossibilitando as minorias sociais - população negra, pobre e o povo indígena - de

32 Mestrando no Programa Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição.

realizar uma quarentena segura, expondo-os aos perigos do vírus.

Pouco mais de 7 meses após o início do surto do Coronavírus, por mais devastadora que ela tenha sido para toda a humanidade - contabilizando somente no Brasil, cerca de 150.000 mortos, segundo dados oficiais até meados de outubro -, as diferentes instituições de pesquisa no Brasil realizaram um intenso trabalho de pesquisa sobre as características que a pandemia assume em nosso país, sendo possível afirmar que o vírus mata mais pessoas pobres, negras e os povos originários (DIAS; OLIVEIRA, 2020).

Nesse sentido, esse artigo está dividido em três seções, primeiro realizou-se uma breve revisão teórica sobre o conceito de necropolítica, como ele está associado à projetos governamentais de cunho neoliberais e de que forma se manifesta historicamente no Brasil; em seguida foi analisada a posição do Governo Federal frente à catástrofe sanitária instalada no país e a relação entre a inação do Presidente e seu projeto neoliberal, tecendo, assim, breves conclusões sobre o tema, oferecendo insumos para o debate público.

O Estado brasileiro e a construção histórica da necropolítica

O Estado brasileiro construiu seu sistema penal e policial a partir de uma estrutura onde qualquer tipo de organização social negra era criminalizado, passível de repressão e punição, uma política de segurança completamente enviesada racialmente, ou seja, uma estrutura notadamente racista. Essa política de segurança serviu também para controlar o surgimento

dos movimentos sociais negros no início do período republicano, movimentos esses que surgiam justamente para combater os excessos praticados pelas forças de segurança, e para exigir direitos e liberdade (DOMINGUES, 2007; SANCHES, 2020).

Essa argumentação ajuda a entender porque o Brasil fez do racismo parte de suas estruturas sociais e políticas, orientando as ações individuais e coletivas, públicas e privadas, das pessoas. O racismo, em todas as suas diferentes formas de manifestação e materialização, serve para manutenção da ordem social e econômica vigente (OLIVEIRA, 2018). Ou seja, "essa naturalização da violência contra os negros no Brasil é o que permite chamar de estrutural o racismo no Brasil"[33] (ALMEIDA, 2018, apud AMARAL; VARGAS, 2019, p. 131).

A necropolítica, como um Estado paralelo ao Estado democrático de direito, relativiza a vida e cria suas próprias regras, baseadas na decisão soberana dos que merecem viver e dos que merecem morrer. Em casos extremos, até mesmo institucionaliza essas regras e substitui os direitos do cidadão pelo direito do Estado, de decidir quem ele pode matar, e é nessa situação que se encaixa o estado de exceção e o estado de sítio para Mbembe (2018, p. 17), onde "tornaram-se a base normativa do direito de matar".

Nesses termos, em um sistema liberal onde a responsabilidade do Estado em promover a igualdade social e a justiça é substituída, justamente, por uma política de morte - que atende a interesses de uma classe privilegiada - a indefensibilidade do

33 ALMEIDA, S. L. D. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018. in: AMARAL, A. J. VARGAS, M. C. S. "Necropolítica, racismo e sistema penal brasileiro". Revista de Direito, Vol. 11, Número 1, Viçosa, 2019, p. 103 - 143.

povo negro à violência, de qualquer tipo, atinge níveis alarmantes (SANCHES, 2020). A lógica neoliberal somente potencializa a violência estatal e fornece novas "ferramentas para que o sistema penal potencialize suas políticas genocidas quanto àqueles que já estão à margem" (AMARAL; VARGAS, 2019, p. 117).

A COVID-19 e o desprezo do Governo Federal pela vida humana

As relações entre o surgimento do Sars-cov-2, a pandemia e o capitalismo, cada dia mais desumano, que é assumido pelos governos globais, são evidentes. Como muito bem afirmam Vargas e Lawall (2020) as alterações humanas no meio ambiente, sua interação desregulada com o ciclo biológico animal e os efeitos do aquecimento global e do desmatamento das grandes florestas são as principais causas do surgimento de novos vírus recentemente, como o caso da síndrome respiratória do oriente médio - MERS-CoV -, ou seja, a destruição da natureza por parte do sistema capitalista coloca em risco o equilíbrio biológico da terra (VARGAS; LAWALL, 2020).

Os efeitos do capitalismo e do neoliberalismo se manifestam não só no surgimento dos novos vírus, mas também no controle dos surtos causados por eles. Em um país com um projeto claro de assassinato de seu povo, o surgimento de um novo vírus mortal pode ser muito útil, reforçando a lógica que pessoas podem perder a vida em detrimento da elevação da lucratividade do sistema capitalista, mentalidade própria das lideranças neoliberais.

Essa lógica foi impulsionada por uma liderança federal que escolheu defender o setor econômico ao invés de formular uma política nacional de apoio à quarentena, fornecendo uma

renda extra para que os trabalhadores e trabalhadoras tenham segurança financeira durante o isolamento e não sejam obrigados a se expor ao vírus para conseguir seu sustento e, em paralelo, utilizar-se dos bancos públicos para criar uma rede de crédito a baixo custo para que as empresas também possam se estruturar durante a paralisação sem ter que demitir funcionários para isso ou, na pior das hipóteses, fechar as portas (COSTA, 2020).

Essas diligências evitariam a propagação do vírus de forma tão acelerada e duradoura, como foi visto no Brasil. Países que adotaram políticas semelhantes saíram antes da quarentena, registraram menos óbitos - em relação ao total da população - e recuperaram mais cedo sua economia. Passados 7 meses do início do surto no Brasil vemos o inverso, a economia encolhe aceleradamente e os números de óbitos e novos casos teimam em não abaixar e, ao longo de todo esse tempo, centenas de milhares de pessoas perdem suas vidas, um cenário que poderia ser evitado.

Foi a partir de muita luta dos partidos de esquerda no Congresso Nacional, enfrentando a resistência declarada do governo Bolsonaro, que se conquistou o programa de auxílio emergencial durante a pandemia. Entretanto, o projeto foi mal implementado pelo Governo Federal, à vista disso, milhões de pessoas não conseguiram acesso ao benefício ou só vão poder contar com a renda até o final do ano, em virtude do cancelamento previsto para dezembro, ignorando o fato de que os efeitos da crise econômica vão perdurar por muito tempo (COSTA, 2020; DIAS; OLIVEIRA, 2020; FONTES, 2020).

Dentro desse contexto de catástrofe sanitária e econômica pesquisas já mostram quais setores foram mais afetados, e o povo negro de periferia e as populações indígenas são a maioria entre o número de casos e os óbitos. Além desse grupo ter menos estrutura financeira para realizar uma quarentena completa, estão mais suscetíveis à crise econômica e são maioria entre os que perderam seus empregos, sendo obrigados a sair de casa para sobreviver (COSTA, 2020. DIAS; OLIVEIRA, 2020. FONTES, 2020). Uma triste marca, porém previsível, dentro de uma lógica estatal que, historicamente, escolheu assassinar o povo negro e periférico, assumindo esse projeto como política de Estado associada às diretrizes neoliberais mais ortodoxas. No Brasil, a vida humana, principalmente da população negra, nunca foi valorizada e isso não é coincidência, é um projeto em curso (SANCHES, 2020).

Bibliografia

AMARAL, A. J. VARGAS, M. C. S. Necropolítica, racismo e sistema penal brasileiro. **Revista de Direito**, Vol. 11, Número 1, Viçosa, 2019, p. 103 - 143.

COSTA, S. S. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Vol. 54, Número 4, Rio de Janeiro, 2020, p. 969 - 978.

DIAS, C.; OLIVEIRA, D. Covid-19 escancara abismo social entre população negra e branca. **Le monde diplomatique Brasil**. Acervo Online, 2020. Disponível em: https://diplomatique.org.br/covid-19-escancara-abismo-social-entre-populacao-negra-e-branca/.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Vol. 12, Número 23, Rio de Janeiro, 2007, p. 100 - 122.

FONTES, L. Pandemia, crise e periferias. **Le monde diplomatique Brasil**. Acervo Online, 2020. Disponível em: https://diplomatique.org.br/pandemia-crise-e-periferias/.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. Edição 1, São Paulo: n-1 edições, 2018, p. 5 - 71.

OLIVEIRA, D. A violência estrutural na América Latina na lógica do sistema da necropolítica e da colonialidade do poder. **Revista Extraprensa**, Vol. 11, Número 2, São Paulo, 2018, p. 39 - 57.

SANCHES, R. A. M. Violência estatal e racismo estrutural: Uma análise do projeto neoliberal brasileiro como legitimação do genocídio da população negra. In: Marco Bettine. (Org.). **Mudança Social e Participação Política: os conflitos, as transformações e as utopias**. 1ed. São Paulo: Independently published, 2020, v. 1, p. 32-43.

VARGAS, K. B. LAWALL. S. Reflexões Biogeográficas acerca da origem, hipóteses, dispersão e distribuição dos Sars-CoV-2 (Corona Vírus). **Geografia Ensino e Pesquisa**, Vol. 24, e 19, Santa Maria, 2020, p. 1 - 32.