

APRESENTAÇÃO¹

*We are not all in the same boat.
We are in the same storm.
Some have yachts, some have canoes.
And some are drowning.
Just be kind and help whenever you can.*²

Damian Barr

1 INTRODUÇÃO

A frase supracitada, de um escritor britânico, ganhou o mundo após ser dita por Oprah Winfrey. Também contribuiu para sua difusão a postagem no Instagram de George Takei, o querido “Sr. Sulu” de Star Trek. Então, vem da poesia e da *cultura pop*, e não da academia, a primeira frase deste texto. Mas é essencial.

Uma das ideias difundidas pelo senso comum é que tragédias são “democráticas”. Um terremoto. Um tsunami que mata dezenas de milhares de pessoas em questão de horas, apagando do mapa cidades inteiras. Uma explosão no armazém de um porto, devastando bairros inteiros de uma cidade. Uma guerra. Uma pandemia.

Entretanto, ainda que a tragédia atinja sim a todas as pessoas, de todas classes e categorias sociais, a intensidade desse impacto geralmente é distinta. Iniquidades importam. A desigualdade de renda e a resiliência e sustentabilidade dessa renda frente aos desdobramentos da tragédia importam. A desigualdade na riqueza patrimonial e a resiliência e liquidez desse patrimônio frente aos desdobramentos da tragédia importam.

O vírus é, em certa medida, democrático. Pode infectar, adoecer, flagelar e matar a qualquer um. Sim. Mas a pandemia, seus desdobramentos, e os desafios que ela impõe a cada família, e a cada pessoa, não. Tais desafios são profundamente desiguais. E, logicamente, se mostram ainda mais graves quando as desigualdades e os desafios preexistentes já são enormes.

E é nesse sentido que esta edição do boletim de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS) se debruça sobre o ano de 2020, marcado pela pandemia da Covid-19. Não é um texto sobre as milhares de vidas perdidas, ou sobre os milhões de infectados sobreviventes, embora também o seja. Não pretende ser um texto epidemiológico, obviamente, nem sobre vacinas e variantes. O objetivo aqui é, nos diversos capítulos, apresentar e analisar como essa tempestade desafia cada área das políticas sociais, e como estamos sendo capazes de responder e endereçar esses desafios.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/apresentacao>

2. “Nós não estamos todos no mesmo barco. Nós estamos na mesma tempestade. Alguns têm iates, outros têm canoas. E alguns estão se afogando. Apenas seja gentil e ajude sempre que puder”.

Certamente esta edição não será a única – a pandemia não foi superada em 2020 e segue em 2021. E, daqui a muitos anos, ainda teremos que olhar para trás para considerar os danos e as demandas sociais que permanecerão, sejam as chamadas sequelas de longo prazo no campo da saúde, sejam os impactos na trajetória educacional de crianças que ficaram meses sendo atendidas (ou não) por variadas e desiguais soluções de ensino remoto emergencial – para ficar em apenas dois exemplos.

2 UMA PREVISÍVEL E INESPERADA PANDEMIA

Em março de 2015, Bill Gates proferiu uma palestra TED³ que ficou famosa, já àquela época, e que à luz dos dias de hoje impressiona ainda mais. Em menos de 10 minutos, ele apontava os acertos e as lacunas existentes no combate à epidemia causada no ano anterior pelo vírus ebola, na África Ocidental; destacava onde parecia termos tido pequenos “golpes de sorte” que impediram a situação de se tornar muito pior; e concluía que estávamos despreparados, e vulneráveis, à próxima pandemia.

Até aquele momento, cerca de 10 mil pessoas haviam morrido pela epidemia vigente de ebola, quase toda ela circunscrita a três países da África Ocidental: Guiné, Serra Leoa e Libéria. Iniciada em 2013 em Guiné, essa epidemia seria declarada encerrada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) apenas no final de dezembro de 2015, quando esse país passou 42 dias sem novos casos – a Libéria havia sido declarada livre em setembro e Serra Leoa em novembro.⁴

Gates apontava que, apesar do gigantesco trabalho algumas organizações, como a OMS e a Médicos sem Fronteiras (MSF), havia muitas lacunas. A capacidade de mobilizar recursos materiais e profissionais; e de levantar, organizar e analisar informações, por exemplo, estava muito distante do tipo de esforço que vemos ser realizado em ações militares.

Fomos muito mais lentos do que deveríamos ter sido para levar milhares de profissionais a esses países. E uma grande epidemia exigiria centenas de milhares de profissionais. (...) O fracasso de preparação poderia permitir que uma próxima epidemia fosse drasticamente mais devastadora que o ebola. (...) Há três razões para esse vírus não ter se espalhado mais. Primeiro, muito trabalho heroico dos profissionais de saúde. Segundo, a natureza do vírus. O ebola não é transmissível pelo ar. E quando está na fase contagiosa, ele já é tão agressivo que a maioria dos doentes já fica acamada. Sem

3. As TED *talks* (ou palestras TED) são conferências curtas (no máximo 18 minutos) destinadas à propagação de ideias inovadoras e que valham a pena ser disseminadas. Criadas em 1984, como conferências direcionadas aos temas da tecnologia, entretenimento e *design* (TED), atualmente as TED *talks* cobrem quaisquer assuntos, em mais de cem línguas, que possam ajudar a disseminar ideias ao redor do mundo. Para mais informações, ver <www.ted.com>.

4. A República Democrática do Congo enfrentou uma epidemia de ebola entre maio de 2018 e junho de 2020. Um novo surto está em curso na Guiné desde fevereiro de 2021. O ebola foi reconhecido pela primeira vez em 1976, em um surto na República Democrática do Congo, em uma região atravessada pelo rio Ebola, que deu o nome ao vírus. Para mais informações, ver OMS (2020) e Weller (2018).

forças para trabalhar, para ir ao supermercado – ou para pegar um avião. Terceiro, não se espalhou para áreas urbanas. E isto foi pura sorte. (Gates, 2015).

Bill Gates conclui então, que, da próxima vez, poderíamos não ter tanta sorte. Um vírus que não deixe o paciente acamado imediatamente, a ponto de que ele esteja se sentindo suficientemente bem para trabalhar, ir ao mercado ou pegar um avião; um vírus transmissível pelo ar, como foi a gripe espanhola.

Não se trata, obviamente, de atribuir dons proféticos ao grande magnata tecnológico, visionário tornado filantropo já há alguns anos. O que ele traz com rara clareza e didatismo são preocupações que estavam colocadas para uma grande comunidade de especialistas, pesquisadores e instituições. Projetos de alcance global, como o Predict⁵ e o Global Virome,⁶ estudam e monitoram inúmeros vírus em diversos animais hospedeiros – para tentar antecipar o potencial de que tais patógenos passem a circular também entre humanos.

Em fevereiro de 2018, a OMS definiu como prioridade para pesquisa e desenvolvimento (P&D) um conjunto de oito doenças, as quais deveriam ser alvo de uma urgente aceleração no investimento em pesquisas, por possuírem um grave potencial para gerar episódios de crise sanitária e, simultaneamente, causarem grandes danos devido ao baixo conhecimento sobre medicamentos e tratamentos eficazes, bem como sobre vacinas. Na lista original estavam: o vírus ebola; o vírus marburg; a febre hemorrágica da Crimeia-Congo; a febre de Lassa; os coronavírus Mers e Sars; o vírus nipah; a febre de Rift Valley; e o zika. E foi acrescentada uma doença-conceito, a “doença X”, para ressaltar o reconhecimento que uma emergência global de saúde pública poderia ser causada por patógenos ainda não identificados até aquele momento como causadores de doenças em humanos.

A Covid-19, causada por um coronavírus até então desconhecido, certamente se encaixa nas preocupações dos pesquisadores quando fizeram listar entre as prioridades de investigação a “doença X”. Não podemos, contudo, concluir que a Covid-19 é a “doença X” prevista pela OMS, mas apenas que ela é a primeira. Atualmente, entre as prioridades da OMS constam nove doenças, pois a Covid-19 foi acrescentada à lista; mas o espaço destinado à “doença X” – no caso, a próxima – permanece reservado.

3 A CRISE HUMANITÁRIA E A PRODUÇÃO DO IPEA

Em entrevista mais recente, já em plena pandemia, Bill Gates faz outro alerta: se olharmos apenas para as mortes por Covid, subestimaremos o tamanho do revés que estamos sofrendo. Mais uma vez, suas palavras trazem a síntese das preocupações de inumeráveis atores e instituições.

5. Disponível em: <<https://p2.predict.global>>.

6. Disponível em: <<http://www.globalviromeproject.org/>>.

Não há país que não esteja sofrendo um enorme dano. Se você se importa com educação, se você se importa com a questão racial, se você se importa com saúde mental, se você se importa com questões de gênero, se você se importa com o orçamento dos governos e com a disponibilidade de recursos para fazer as coisas que você quer que governos façam, então o custo disto é muito alto. (Gates, 2020).⁷

A crise causada pela pandemia da Covid-19 afeta todas as dimensões da vida. Trata-se de uma crise humanitária; seus impactos na saúde e na atividade econômica são apenas os mais óbvios. Sem dúvida, o fenômeno estimulou a pesquisa e a produção de informação estratégica para ampliar o debate sobre o tema e guiar a tomada de decisão, dados os desafios enormes enfrentados pelos governos e nações, individual e coletivamente, para a implementação de medidas em resposta à pandemia.

Como instituição que traz como missão *aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas*, tal desafio estava colocado ao Ipea. Em resposta, os pesquisadores do Ipea produziram uma contribuição significativa em curto período. A necessidade intensa e urgente de produção e disponibilização de análises e evidências ao debate público e para a tomada de decisão dos gestores tornou possível que, entre março de 2020 e maio de 2021, cerca de 145 documentos fossem publicados tendo por tema central a pandemia da Covid-19 (Vieira, 2021). Essa produção também recebeu destaque na sua divulgação, visto que o instituto criou um sítio eletrônico específico para esta finalidade.⁸ Adicionalmente às publicações, produção mais visível e mensurável do Ipea, incontáveis reuniões, seminários e audiências públicas junto a diversos atores e instituições foram realizadas com a participação dos técnicos e das técnicas do instituto.

Uma produção intensa e intersetorial, para a qual convergiram esforços das várias diretorias do Ipea (Leão, 2020; Silva, Teixeira e Abreu, 2021; Souza Júnior e Cavalcanti, 2020). Para além dos textos e das análises produzidas sobre a face sanitária da crise – medidas de política pública para prevenção e combate à pandemia, no âmbito das políticas de saúde (Sá, 2020; Servo *et al.*, 2020) e além (Moraes, Silva e Toscano, 2020; Moraes, 2021) –, destacam-se também outros temas, como o impacto da pandemia sobre o mercado de trabalho (Corseuil *et al.*, 2021; Carvalho, 2021) e sobre a renda das famílias (Camarano, 2020) – neste olhar, a discussão do Auxílio Emergencial é central, desde a sua concepção inicial (Paiva *et al.*, 2020; Souza *et al.*, 2020; Hecksher e Foguel, 2020; Natalino e Pinheiro, 2020), até sua efetiva implementação (Bartholo *et al.*, 2020). A crise social se desdobra em diversas outras

7. Do original: "There's basically no country that hasn't had very big damage. If you care about education, and if you care about race, if you care about mental health, if you care about gender, if you care about government budgets and having money to do things that you want the government to do, this has cost so much."

8. O *hot site* foi chamado de *Novo coronavírus: estudos sobre a Covid-19*. As publicações relacionadas à pandemia estão disponibilizadas em: <<https://bit.ly/2TNUbeR>>.

ramificações, abordadas em trabalhos, por exemplo, sobre a violência doméstica (Alencar *et al.*, 2020); a necessidade de proteção às crianças e aos adolescentes (Silva e Oliveira, 2020); as evidentes desigualdades raciais (Silva e Silva, 2020; Miranda *et al.*, 2020); as dificuldades no campo do saneamento e da moradia (Rodrigues, 2020; Santos, 2020); as vulnerabilidades urgentes da população em situação de rua (Silva, Natalino e Pinheiro, 2020); e a emergencial e repentina adoção do ensino remoto por dezenas de milhões de estudantes em todos os níveis de ensino (Nascimento *et al.*, 2020; Kubota, 2020). Simultaneamente, a preocupação com os efeitos da pandemia sobre a atividade econômica (Amitrano, Magalhães e Silva, 2020; Silva, 2020; Nogueira, Silva e Carvalho, 2020; Mora, 2020) e as finanças públicas também se fez presente – bem como sobre a sustentabilidade das medidas implementadas para combater as diversas faces da crise trazida pela pandemia.

Nesse sentido, esta edição, de número 28, do BPS vem se somar a esse esforço. Em seus dez capítulos setoriais e nas três notas de política social, este BPS lança olhares sobre várias das muitas dimensões críticas as quais enfrenta a sociedade brasileira – questões trazidas, agravadas ou simplesmente reveladas pela pandemia da Covid-19.

O capítulo 1 faz seu tradicional e sistemático acompanhamento da política previdenciária. Após a introdução, analisa, na seção 2, a Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual implantou regras transitórias e permanentes para a realização de ajustes paramétricos nos regimes públicos de Previdência Social, e a Lei Ordinária nº 13.954/2019, que adotou novas disposições para o Sistema de Proteção Social dos Militares, além de citar as medidas em curso visando melhorias na gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 133/2019, que propõe que estados, Distrito Federal e municípios adotem em seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Na seção 3, o capítulo analisa a cobertura previdenciária e a trajetória do resultado previdenciário. A seção 4 encerra o capítulo fazendo uma breve reflexão sobre os desafios que permanecem, seja por ainda não terem sido endereçados adequadamente, seja por transformações sociais contínuas que os renovam e recolocam, exigindo constante monitoramento e ajustes periódicos.

O capítulo 2 analisa a dinâmica da política de assistência social no contexto pandêmico. Para isso, são considerados seus aspectos centrais de operacionalização – provisão de serviços, oferta de benefícios, financiamento da política, mecanismos de governança interfederativa e participativa, entre outros. Quatro seções, incluindo a primeira introdutória, compõem o capítulo. Na seção 2, é apresentado um breve panorama da política de assistência social no período anterior à pandemia, com especial atenção ao ano de 2019 – primeiro ano da atual gestão do governo federal –,

no qual são discutidos dados referentes à evolução dos gastos com serviços e benefícios socioassistenciais. Na seção 3, o capítulo traz à discussão as principais medidas adotadas pelo governo federal no âmbito da política de assistência social para o enfrentamento das consequências sociais da crise em saúde pública. São apresentadas as medidas relacionadas às transferências monetárias de caráter assistencial – como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF) e a criação do Auxílio Emergencial –, bem como as relacionadas ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais nos estados e municípios. Na seção 4, debatem-se algumas perspectivas para a política de assistência social no país nos próximos anos, dadas as dificuldades que já vinham sendo observadas antes da pandemia, e que se intensificaram a partir de então. Como conclusão, o capítulo reforça dois pontos. Primeiro, o papel relevante do conjunto de serviços e benefícios socioassistenciais na mitigação dos impactos perversos da pandemia sobre as condições de vida de uma grande parcela das famílias brasileiras, mesmo apesar das fragilidades que o sistema já vinha enfrentando desde a crise econômica iniciada no país em 2015/2016. Segundo, a necessidade de planejamento e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) frente às novas incertezas que se deflagram, sobretudo em termos de manutenção de fontes seguras de financiamento e instrumentos efetivos de gestão, e ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais, que devem resultar no aumento da demanda pela política.

O capítulo 3, de saúde, adquire nesta edição temática importância particular. Diante do contexto pandêmico da Covid-19, as discussões sobre as estratégias de enfrentamento da pandemia, os impactos do vírus nas populações em termos de morbimortalidade e as capacidades de resposta do Estado tornam-se centrais. Neste sentido, esse capítulo tem como objetivo documentar e analisar a atuação do governo brasileiro no enfrentamento da crise sanitária que se instalou no Brasil em 2020, partindo, para isso, de uma leitura do contexto das políticas de saúde no país no período pré-pandêmico. É a partir da junção das potencialidades e dos limites que o Sistema Único de Saúde (SUS) já enfrentava antes da pandemia e das enormes demandas que sobre ele se impuseram com a chegada e a rápida disseminação do vírus no Brasil que se chega ao cenário vivenciado pelo país no ano de 2020. O SUS precisou, como o capítulo demonstra em sua primeira seção, se organizar muito rapidamente para atender às diferentes necessidades provocadas pela crise sanitária, as quais se somaram às dificuldades já impostas por crises anteriores que vinham marcando o país, como a crise econômica e política. A seção 2 do capítulo procura exatamente oferecer aos leitores essa contextualização do período pré-pandemia, destacando: i) os limites ao financiamento das políticas devido, especialmente, ao constrangimento imposto pelo teto de gastos; ii) a execução orçamentária do Ministério da Saúde (MS) e as estratégias adotadas para fazer valer o teto de gastos e, ao mesmo tempo, garantir a implementação das ações

necessárias; iii) a fragilidade da coordenação federativa do SUS; iv) a organização da rede regionalizada de saúde; e iv) as mudanças no Programa Mais Médicos (PMM) e o financiamento da atenção primária à saúde. A seção 3, por sua vez, aborda diretamente a pandemia da Covid-19 e as respostas que o governo brasileiro adotou, tanto no nível federal, quanto nas esferas subnacionais. A seção se inicia com uma revisão da experiência internacional e das diferentes estratégias adotadas pelos países e, na sequência, o contexto brasileiro é abordado, conferindo-se destaque à ausência de uma coordenação nacional para atuação, às desigualdades no acesso e nos resultados em saúde para diferentes grupos populacionais e aos desafios que os recursos humanos do setor saúde tiveram que enfrentar neste contexto. Por fim, a última seção apresenta algumas considerações finais e perspectivas para o ano de 2021, para o qual já se apontava, no momento de elaboração do texto, o surgimento de uma segunda onda da pandemia, ainda mais intensa.

O capítulo 4, que se dedica à pauta da educação, sublinha as principais medidas adotadas em 2019 e 2020 na educação básica e superior e seus efeitos sobre as políticas públicas de educação no contexto da pandemia. Na educação básica, foram destacadas as questões relacionadas à alfabetização, ao fomento de escolas cívico-militares, à necessidade de melhoria da aprendizagem e do fluxo escolar nos ensinos fundamental e médio, e ao novo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que se tornou permanente por meio de emenda constitucional. Na educação superior, o foco foi o ensino remoto em cursos presenciais e os desafios para os segmentos público e privado dessa etapa de ensino. Após essa primeira análise, o capítulo destacou as consequências da pandemia para a educação brasileira, duramente atingida pelas medidas de distanciamento social. A suspensão do ensino presencial colocou em relevo as fortes desigualdades sociais do país, que se refletem nas dificuldades de acesso às tecnologias para o ensino remoto para as populações mais carentes. Nesse contexto, foram analisados os desafios enfrentados para a retomada parcial das aulas presenciais.

O capítulo 5, que aborda direitos e políticas públicas para povos indígenas, tem como tema geral as questões políticas, culturais e sanitárias que incidem – e tensionam – a política assistencial de garantia de renda dirigida aos povos indígenas durante a pandemia. Tomando como caso emblemático os problemas relativos ao pagamento do Auxílio Emergencial à população indígena de São Gabriel da Cachoeira (no Amazonas), cujo perfil territorial e demográfico é marcado pela pluralidade de povos indígenas, o texto aborda, por um lado, as inadequações existentes entre o desenho e a forma de implementação das políticas de garantia de renda e, por outro lado, a formação social e cultural característica das populações indígenas. Os autores observam que, no contexto da pandemia da Covid-19, as inadequações relativas ao enquadramento dos povos indígenas na categoria de *beneficiários da política social* são agravadas pela vulnerabilidade sanitária dessas populações. Dando

destaque ao protagonismo assumido pelo Poder Judiciário na gestão dos impactos sociais e sanitários dos programas de transferência de renda destinados aos povos indígenas, o capítulo conclui com uma discussão teórica para analisar em que medida o processo por meio do qual esses povos acessaram o Auxílio Emergencial se orientou segundo regras regulativas ou regras constitutivas, isto é, mobilizando categorias preexistentes ou constituindo novas categorias sociais.

O capítulo 6 analisa os impactos da pandemia da Covid-19 sobre o comportamento recente da economia e do mercado de trabalho brasileiro, bem como das políticas adotadas em nível federal para mitigar seus efeitos e proteger a população mais vulnerável. O texto está organizado em quatro seções, incluindo a primeira introdutória. Na seção 2, são debatidos os principais indicadores econômicos e de mercado de trabalho recentes do Brasil. Para compreender os efeitos da crise atual e sua possível evolução, o capítulo adota como recurso analítico uma perspectiva comparada, utilizando-se do período de recessão econômica vivido entre 2015 e 2017 como referência para analisar peculiaridades do momento atual. Na seção 3, o capítulo faz uma discussão sobre ações e programas governamentais de estímulo à economia e de proteção social, acionados para combater os efeitos da crise pandêmica no plano nacional. Para isso, a seção aborda três temas de intervenção: i) medidas de provisão de liquidez a empresas; ii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e iii) programa de Auxílio Emergencial. Por fim, a seção 4 conclui que o conjunto de dados disponível sobre a economia e o mercado de trabalho no Brasil em 2020 revela que a magnitude e a rapidez dos impactos da crise em decorrência da pandemia da Covid-19 não têm precedentes na história recente do país, mesmo quando se compara com a forte recessão econômica ocorrida anteriormente em 2015/2016. Outro importante resultado das análises é que públicos historicamente mais vulneráveis foram os que mais sofreram perdas ao longo de 2020, como os negros, as mulheres, os mais jovens, os menos escolarizados e os residentes das regiões Norte e Nordeste do país.

O capítulo 7, dedicado às políticas de desenvolvimento rural, inicia sua análise apresentando o processo de perda de institucionalidade e de recursos das políticas orientadas à agricultura familiar à luz do conceito de “desmantelamento de políticas públicas”, proposto por Bauer *et al.* (2012). Com a emergência em saúde pública relacionada à pandemia da Covid-19, entretanto, os autores argumentam que os rumos dessas políticas foram relativamente alterados. Dado que a agricultura familiar é a grande responsável pela produção dos alimentos consumidos no país, os riscos de desabastecimento e o aumento dos preços dos alimentos criaram um ambiente um pouco mais favorável às demandas dos agricultores e das agricultoras familiares. Nesse contexto, aproveitando-se do arcabouço prévio de políticas, ações e normativos, alguns instrumentos de política foram fortalecidos. Ainda que apresentem uma reversão da tendência,

contudo, muitas dessas medidas têm limites no seu alcance e a isso se soma a não inclusão dos agricultores familiares como um segmento específico para receber o Auxílio Emergencial, privando-os de uma garantia imediata de renda para subsistência. Nas análises, os autores afirmam ser cedo para estimar os reais efeitos da pandemia e das respostas governamentais para garantias de renda e de trabalho para os agricultores familiares. Ainda assim, resta demonstrada a importância desse segmento para a construção de sistemas de provisão às áreas urbanas e os apontamentos para uma agenda e discussão sobre a garantia de acesso a alimentos mais saudáveis.

O capítulo 8 se debruça sobre o tema da igualdade racial e ressalta o atual processo de desmonte das políticas de promoção da igualdade racial e a retomada, na agenda pública, do discurso de democracia racial e da inexistência do racismo enquanto estruturante da sociedade brasileira, reconhecendo-o apenas em sua manifestação individual desviante. Partindo desse contexto, vigente no início dos anos 2020, o estudo analisa os impactos recentes causados pela Covid-19, os quais atingem mais fortemente as vidas e os trabalhos dos negros e provocam ainda maior incidência da fome nesse segmento populacional. Ademais, o texto destaca graves episódios recentes de mortes provocadas pela violência policial, mesmo em um contexto de denúncia de genocídio pelo movimento negro. O capítulo se divide em quatro seções. A seção primeira abre a discussão dos impactos diferenciados da Covid-19 sobre uma sociedade já estruturalmente desigual em termos raciais, como é o caso da brasileira. A seção 2 apresenta o contexto pré-Covid, recuperando o alvorecer da institucionalização de políticas para a igualdade racial no início deste século em âmbito federal e um recente ocaso dessas políticas, bem como retratando a inserção estruturalmente mais precária dos negros no mercado de trabalho brasileiro. A seção 3, a partir de diferentes estudos, mostra como a pandemia impacta de forma mais amplificada a ocupação, a renda, a saúde e a vida dos negros, deteriorando uma situação já grave. Por fim, nas considerações finais, o capítulo reúne elementos relevantes para retratar o quadro de violência marcado pela mortalidade desproporcionalmente maior para os negros, seja pelo vírus, seja pela fome, que decorre da crise econômica amplificada pela crise sanitária, seja pela violência policial, que permanece mesmo no contexto pandêmico.

O capítulo 9, dedicado à pauta da igualdade de gênero, analisa os impactos da grave crise sanitária e econômica sobre as mulheres, a partir da perspectiva interseccional. A seção 1 introduz brevemente a discussão sobre a pandemia e seus efeitos na saúde e na economia, já indicando que as crises sanitária e econômica provocaram impactos que não são sentidos da mesma forma por toda a sociedade, nem mesmo por todas as mulheres. Na seção 2, o capítulo trata da situação das políticas para mulheres antes da epidemia, mais precisamente em 2019, revelando

um cenário marcado por interrupções de políticas e redução de recursos, e pela maior permeabilidade de um discurso conservador familista no governo federal. Esses parecem ser elementos centrais para a construção de uma *nova política para as mulheres*. A seção 3 analisa os efeitos da pandemia do novo coronavírus sobre as mulheres no Brasil, destacando a questão do trabalho e da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Ao tratar das trabalhadoras da linha de frente de combate à pandemia da Covid-19, dos impactos sobre o emprego e a renda das mulheres, da intensificação das jornadas de trabalho reprodutivo e dos impactos na produção acadêmica de mulheres cientistas e da violência doméstica, o capítulo deixa claro que as mulheres são mais impactadas que os homens; e que as mulheres negras e pobres, mais que as brancas e das classes médias e altas. Em outras palavras, o capítulo revela de forma contundente que as desigualdades estruturais da sociedade brasileira são reforçadas pela pandemia. Por fim, a última seção traz algumas considerações finais sobre os efeitos da pandemia sobre a vida cotidiana das mulheres, sublinhando que o atual cenário deixou ainda mais evidente o quanto a provisão de cuidados é essencial para a sociedade e o quanto nossa sociedade ainda é dependente do cuidado ofertado no campo das famílias pelas mulheres.

O tema que serve de eixo ao capítulo 10, dedicado à política cultural, é o longo processo de elaboração e implementação da Lei Aldir Blanc (LAB), promulgada no contexto da pandemia da Covid-19 para mitigar os efeitos econômicos fortemente negativos que as medidas de isolamento social adotadas no país trouxeram aos trabalhadores do setor. Calcada em uma cronologia dos documentos que regulamentaram a LAB, a análise desenvolvida no texto ressalta a morosidade do processo de uma lei que se pretendia emergencial. As disputas políticas entre os poderes Legislativo e Executivo no âmbito federal, assim como a falta de clareza sobre os mecanismos de operacionalização da LAB desencadearam um extenso debate entre os agentes culturais sobre os sentidos político-institucionais da LAB: lei de emergência, criada no contexto desafiador da pandemia, e retomada da agenda do pacto federalista no campo das políticas públicas de cultura. Noutros termos, o capítulo questiona se, a despeito do seu caráter conjuntural, a implementação da LAB, articulando a normatização e o financiamento da União com as instâncias de execução *na ponta* de estados e municípios, teria potencial para lançar as bases do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Como desdobramento do tema, os autores apontam os problemas e as distorções que poderiam advir da adoção do mesmo processo de descentralização e alocação de recursos aos estados e municípios utilizado pela LAB. Tanto as disparidades intrínsecas a esse formato de distribuição dos recursos quanto as dificuldades de operacionalização da LAB em municípios de baixa capacidade administrativa são, ao final, indicativos dos desafios impostos ao governo federal na coordenação das políticas culturais e na possibilidade de construção de um federalismo cultural.

A primeira nota de política social, intitulada *Vidas idosas importam, mesmo na pandemia*, de autoria de Ana Amélia Camarano, traz para a discussão o impacto da pandemia sobre os idosos brasileiros e sobre o trabalho de cuidados a eles ofertado prioritariamente pelas famílias e subsidiariamente pelas políticas públicas ou o mercado. A seção 1 abre a discussão, indicando ao leitor como a universalização da seguridade social, ao garantir uma renda aos idosos – seja via Previdência Social, seja via assistência – produziu efeitos sobre a valorização desta população. Esta valorização se deu não apenas no campo simbólico, mas também do ponto de vista econômico, uma vez que os idosos em geral deixaram de ser dependentes para se transformarem, muitas vezes, nos principais provedores domiciliares. Com isso, a autora destaca como os impactos da pandemia da Covid-19 são múltiplos em relação a esta população e a suas famílias, cabendo destacar dois tipos: i) os impactos relacionados às perdas de vidas humanas, com sobremortalidade de idosos ao longo do primeiro ano da pandemia, e à redução da renda das famílias, seja pela morte de um idoso provedor, seja pela perda de sua ocupação e a dificuldade de acessar outro trabalho; e ii) os impactos que decorrem da oferta inadequada e insuficiente de cuidados a esse grupo, desvelando a vulnerabilidade dos idosos – tanto os que são cuidados nos domicílios, quanto os que vivem nas instituições de longa permanência –, bem como as precárias condições de trabalho dos cuidadores e a ausência do Estado no provimento do cuidado. A partir deste marco, a autora discute, na seção 2, as questões de morbidade que afetam a população idosa e que impactam na sua sobremortalidade pela Covid-19, trazendo para a análise as desigualdades de gênero e raça que marcam estes fenômenos. A seção 3, por sua vez, apresenta os impactos da pandemia sobre a renda das famílias compostas por idosos e os efeitos da ausência da renda destes idosos (pelo desemprego ou morte) sobre a renda familiar, aumentando a dependência dos benefícios da seguridade social. As seções 4 e 5 tratam da tensão entre um contrato social que coloca sobre a família o dever do cuidado dos idosos, sem prover o apoio necessário e nem dar conta das mudanças nos arranjos familiares (na nupcialidade e nos novos papéis das mulheres), os quais têm produzido uma redução na oferta de cuidado em um momento de ampliação da demanda por este trabalho. O texto expande o olhar para considerar o cuidado ofertado aos idosos no contexto pandêmico não apenas pelas cuidadoras familiares, mas também pelos cuidadores profissionais, formais e informais, impactados pelo aumento do desemprego e pelo risco no exercício de suas atividades. Por fim, na seção 6, a autora aponta para a necessidade de uma política pública de cuidados, focada em idosos (e outros dependentes), considerando as especificidades das populações vulnerabilizadas (negros, moradores de comunidade etc.), centrada na saúde e na garantia de direitos sociais aos cuidadores.

Na segunda nota de política, intitulada *Pandemia de Covid-19 e famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial*, os autores avaliam como o cenário de contração econômica e a consequente queda no emprego repercutem nas famílias

por classes de renda, além de projetarem o impacto do Auxílio Emergencial nas famílias e na economia. Para tanto, os autores utilizam um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) para o Brasil, com dinâmica recursiva e periodicidade trimestral. Entre os resultados da pesquisa, os autores ressaltam que, em contexto de retração econômica, a queda da renda das famílias mais pobres é proporcionalmente mais acentuada do que a queda da renda das famílias de classes de renda média e alta. Sobre o Auxílio Emergencial, eles avaliam que o benefício evitou o aprofundamento da recessão em 2020, o que respalda sua prorrogação em 2021. Em outras palavras, os autores concluem que o alívio dos efeitos da crise focalizado na população mais pobre deve ser visto não apenas como uma medida de racionalidade social, mas também econômica.

Por fim, a terceira nota de política, intitulada *Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia*, de Rodrigo Octávio Orair, avalia o tamanho, o escopo e o desempenho da resposta fiscal desencadeada pela pandemia. São analisadas as características gerais das respostas emergenciais de vários países, com o objetivo de avaliar as semelhanças e as idiosincrasias da experiência brasileira. A avaliação realizada mostra que a resposta emergencial no Brasil guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas, tanto em termos de tamanho quanto de escopo das ações, entretanto, isso não permite concluir que a resposta emergencial brasileira foi bem-sucedida. Quando se avalia o desempenho comparativo dos países em termos de incidência de mortes causadas pela Covid-19, de perda relativa do produto e de tamanho do pacote fiscal, nota-se que o esforço fiscal se mostrou ineficaz no controle da pandemia e na mitigação da grave crise econômica. O autor encerra sua análise tecendo considerações sobre a política fiscal na era pós-pandemia e adverte que as principais semelhanças da experiência brasileira podem ficar circunscritas às etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa seguinte, pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio e longo prazos, enquanto o Brasil parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal.

Ao finalizarmos este texto, no primeiro semestre de 2021, a pandemia não apenas não havia se encerrado, como novas e poderosas variantes do vírus estavam surgindo e se espalhando pelo país. A vacinação lenta e absolutamente desigual entre os países – e dentro dos países – mais uma vez evidencia para a sociedade nossas mazelas, ao proteger mais alguns do que outros, reforçando vulnerabilidades e exclusões ao redor de todo o mundo. Nossa contribuição para o enfrentamento da pandemia com a publicação deste conjunto de textos é, por certo, pequena e insuficiente. No entanto, é a partir da produção de análises críticas sobre o enfrentamento da pandemia e o espraiamento do vírus pelo país que podemos construir

conhecimento que nos auxilie a superar este momento tão difícil de nossa história, bem como a construir estratégias que nos preparem melhor para a “doença X” que pode vir a surgir em algum momento. É em homenagem e em memória aos mais de meio milhão de brasileiros e aos 4 milhões de habitantes do resto do planeta mortos pela pandemia que nos juntamos, quarenta pesquisadoras e pesquisadores, para produzir este boletim e entregá-lo a toda a sociedade. Esperamos que seja útil. Uma boa leitura!

Conselho Editorial

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 78). Disponível em: <<https://bit.ly/3rR1Bus>>.

AMITRANO, C.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVA, M. S. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia Covid-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559). Disponível em: <<https://bit.ly/3lsfRJb>>.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/37gy3gy>>.

BAUER, M. *et al.* (Eds.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

CAMARANO, A. **Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 81). Disponível em: <<https://bit.ly/3rQXTkw>>.

CARVALHO, S. S. de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do Auxílio Emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de Conjuntura**, n. 50, nota da conjuntura 2, jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3yq6mhg>>.

CORSEUIL, C. H. *et al.* **Comportamento do mercado de trabalho brasileiro em duas recessões: análise do período 2015-2017 e da pandemia de Covid-19.** Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 92). Disponível em: <<https://bit.ly/3fuYvau>>.

GATES, B. A próxima epidemia? Não estamos preparados. **TED Talks**, mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3lysL8m>>.

_____. Bill Gates: The Pandemic Has Erased Years of Progress. Entrevista concedida a Ed Yong. **The Atlantic**, 23 Sept. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3fwvbAx>>.

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. **Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil**: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei 13.982 e da MP 936. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 66). Disponível em: <<https://bit.ly/37oL6MI>>.

KUBOTA, L. C. **Levantamento das recomendações para a volta às aulas em tempos da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bit.ly/2VeWl8p>>.

LEÃO, R (Ed.). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 62, abr. 2020.

MIRANDA, P. *et al.* **Aspectos socioeconômicos da Covid-19**: o que dizem os dados do município do Rio de Janeiro? Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72). Disponível em: <<https://bit.ly/37m9JcY>>.

MORA, M. Finanças públicas estaduais. **Carta de Conjuntura**, n. 50, nota da conjuntura 1, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yreHB5>>.

MORAES, R. F. de. **A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico)**: Covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais no Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://bit.ly/3lwaKru>>.

MORAES, R. F. de; SILVA, L. L. S.; TOSCANO, C. M. **Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil**: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. 2020. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 25). Disponível em: <<https://bit.ly/2TSd14D>>.

NASCIMENTO, P. *et al.* **Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 88). Disponível em: <<https://bit.ly/3ChV9BK>>.

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67). Disponível em: <<https://bit.ly/3ikA3L4>>.

NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/37ji6Gj>>.

OMS declara fim do surto do ebola na República Democrática do Congo. **G1 Ciência e Saúde**, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3yohcUJ>>.

PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza**: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59). Disponível em: <<https://bit.ly/3jpMcNW>>.

RODRIGUES, R. I. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 39). Disponível em: <<https://bit.ly/3jjAGUp>>.

SÁ, E. B. de. **A saúde pública e o enfrentamento da crise causada pelo coronavírus**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 68). Disponível em: <<https://bit.ly/3rTCqaO>>.

SANTOS, G. R. dos. **Estado e saneamento**: sugestões de apoio à população carente durante e após a pandemia da Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 18). Disponível em: <<https://bit.ly/3ilivhR>>.

SERVO, L. M. S. **Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal**: preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63). Disponível em: <<https://bit.ly/3lu749u>>.

SILVA, E. R. A. da; OLIVEIRA, V. R. de. **Proteção de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da Covid-19**: consequências e medidas necessárias para o enfrentamento. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 70). Disponível em: <<https://bit.ly/3xiviWA>>.

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos** da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576). Disponível em: <<https://bit.ly/2VoGNi7>>.

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. **Trabalho, população negra e pandemia**: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 46). Disponível em: <<https://bit.ly/3io0u2w>>.

SILVA T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74). Disponível em: <<https://bit.ly/3jpUXri>>.

SILVA, T. D.; TEIXEIRA, A.; ABREU, A. K. de. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3lu2sAc>>.

SOUZA JÚNIOR, J. R. C.; CAVALCANTI, M. A. F. **Carta de Conjuntura**, n. 49, dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2TZ0dcY>>.

SOUZA, P. H. G. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60). Disponível em: <<https://bit.ly/3rRctZz>>.

VIEIRA, F. S. **Relatório final do projeto Indexação da Produção em Saúde do Ipea à Base de Dados Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde**. Brasília: Ipea, 2021.

WELLER, C. Por que o ebola voltou – e dificilmente será erradicado. **BBC News Brasil**, 16 maio 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/37yEUCh>>.