

OS SENTIDOS DA CRISE DO CORONAVÍRUS, DO LOCAL AO GLOBAL:

*MAPEANDO OS DESDOBRAMENTOS
POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS*



APRESENTAÇÃO

Ananda Viana, Mariane Matos, Paula Frias, Poema Portela, Rafael Moura

NADA SERÁ COMO ANTES? NOTAS SOBRE RESPOSTAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS À CRISE SANITÁRIA GLOBAL EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Andrea Ribeiro

A CENTRALIDADE SOCIAL DO TRABALHO PARA A AUTOVALORIZAÇÃO DO CAPITAL E A PANDEMIA DE COVID-19

Ana Beatriz Bueno de Jesus, Bruna da Penha de Mendonça Coelho, Miriam Tavares de Sá

COVID-19: UMA DURA SENTENÇA DE MORTE PARA O ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL EM ÁFRICA – O CASO DE MOÇAMBIQUE

Jochua Abrão Baloi

A PRODUÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE O NOVO CORONAVÍRUS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Gabriela Vilela Lyra, Renato Victor Lira Brito, Carolina Gabriela Dolléans

COVID-19 E ABSTENÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA SOBRE AS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Matheus Cavalcanti Pestana, Guilherme Dall'Orto Rocha

SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS) EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS

Ricardo Almeida Marques



Cadernos de Estudos Sociais & Políticos (CESP)

**DOSSIÊ “Os sentidos da crise do Coronavírus, do local ao global:
Mapeando os desdobramentos políticos, econômicos e sociais”**

ORGANIZADORES

Ananda Viana
Mariane Matos
Paula Frias
Poema Portela
Rafael Moura

EXPEDIENTE

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP

CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS

www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP

COMITÊ EDITORIAL

Ana Silva Rosa, IESP/UERJ

Helio Maurício Pirajá Cannone, IESP/UERJ

Kayo Moura da Silva, IESP/UERJ

Hellen Cristina Silva de Oliveira, IESP/UERJ

Marcelo Borel, IESP/UERJ

Matheus Vitorino Machado, IESP/UERJ

Marina Rute Pacheco, IESP/UERJ

Mariane Silva Reghim, IESP/UERJ

Paulo Joaquim Da Silva Rodrigues, IESP/UERJ

Raul Nunes de Oliveira, IESP/UERJ

Vinicius Cardoso Reis, IESP/UERJ

CAPA, LAYOUT E DIAGRAMAÇÃO

Ana Rita Souza

Suzane Lopes (Movimento 1989)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO (Ananda Viana, Mariane Matos, Paula Frias, Poema Portela & Rafael Moura)	4
NADA SERÁ COMO ANTES? NOTAS SOBRE RESPOSTAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS À CRISE SANITÁRIA GLOBAL EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA (Andrea Ribeiro)	11
A CENTRALIDADE SOCIAL DO TRABALHO PARA A AUTOVALORIZAÇÃO DO CAPITAL E A PANDEMIA DE COVID-19 (Ana Bueno, Bruna Coelho & Miriam Sá).....	28
COVID-19: UMADURA SENTENÇA DE MORTE PARA O ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL EM ÁFRICA – O CASO DE MOÇAMBIQUE (Jochua Baloi)	52
A PRODUÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE O NOVO CORONAVÍRUS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA (Gabriela Lyra, Renato Brito & Carolina Dolléans)	70
COVID-19 E ABSTENÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA SOBRE AS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 (Matheus Pestana & Guilherme Rocha)	90
SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS) EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS (Ricardo Marques)	114

APRESENTAÇÃO

Ananda Viana¹
Mariane Matos²
Paula Frias³
Poema Portela⁴
Rafael Moura⁵

Entre dezembro de 2019, quando o surto teve início na China, e março de 2020, quando atingiu o território brasileiro, o mundo foi paralisado por um novo tipo de coronavírus. Em janeiro, os acontecimentos se sucederam de forma muito rápida: no dia onze (11), a China noticiou a primeira morte⁶; no dia quatorze (14), de Genebra, a *OMS* (Organização Mundial de Saúde) emitiu um alerta sobre a possibilidade do novo coronavírus se espalhar pelo mundo⁷; e, no dia trinta (30), a *OMS* finalmente declarou estado de emergência global⁸. A primeira confirmação da Covid-19 no Brasil aconteceu no final de fevereiro⁹ do ano de 2020 e, em onze (11) de março, a *OMS* declarou que o mundo vivia uma pandemia: “São mais de 118 mil casos ao redor do mundo e 4.291

¹ Pesquisadora do Grupo CASA (Grupo de estudos sobre moradia e cidade) e do Núcleo de Estudos e Pesquisa da Situação de Rua. Doutoranda em sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), bolsista CAPES. Email: anandasilveiraviana@gmail.com

² Pesquisadora do LEMEP-IESP (Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública). Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), bolsista FAPERJ. Email: marianecmatos@iesp.uerj.br.

³ Mestranda em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Assistente de Informação Júnior pela ONU Habitat com atuação na Coordenadoria Técnica de Projetos Especiais - CTPE, pertencente ao Instituto Pereira Passos (IPP), na área de avaliação e monitoramento de políticas públicas e produção de indicadores sociais. Email: paulafriads@iesp.uerj.br.

⁴ Coordenadora de pesquisa no LabJaca, subcoordenadora do GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) e pesquisadora do CERES (Centro de Estudos da Riqueza e Estratificação Social). Faz parte do comitê editorial da Cadernos de Estudos Sociais e Políticos (CESP). Doutoranda e mestra em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), bolsista CNPq. Email: poemaeristenes@iesp.uerj.br.

⁵ Pesquisador de Pós-Doc no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). Doutor e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), onde foi Bolsista Faperj Nota 10. Email: rafaelmoura5028@gmail.com.

⁶ China tem 1ª morte por misteriosa pneumonia viral. G1 Mundo. 11 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/11/china-tem-1a-morte-por-misteriosa-pneumonia-viral.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

⁷ NEBEHAY, Stephanie. WHO says new China coronavirus could spread, warns hospitals worldwide. Reuters. Genebra, 14 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://www.reuters.com/article/us-china-health-pneumonia-who-idUSKBN1ZD16J>>. Acesso em: jan. 2021.

⁸ 3 VALENTE, Jonas. OMS declara estado de emergência global em razão do coronavírus: OMS declara estado de emergência global em razão do coronavírus. Agência Brasil. Brasília, 30 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-01/oms-declara-estado-de-emergencia-global-em-razao-do-coronavirus>>. Acesso em: jan. 2021.

⁹ Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus. Folha de São Paulo. 25 de fevereiro de 2020, atualizado em 26 de fevereiro de 2020. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus.shtml>>. Acesso em: jan. 2021.

mortes”¹⁰. No dia seguinte, doze (12) de março, o Ministério da Saúde publicou, no Diário Oficial da União, uma portaria que regulamentava as medidas de enfrentamento da Covid-19. Já nesse documento, constava a orientação para o estabelecimento de quarentena pelo período inicial de 40 dias¹¹. Desse modo, após a identificação formal do vírus na cidade de Wuhan, na China, a Covid-19 rapidamente se alastrou pelo mundo numa grande pandemia considerada, pelo próprio presidente da Organização Mundial da Saúde, Theodoros Adhanom, a mais severa e grave desde a Gripe Espanhola no início do Século XX (Deutsche Welle, 2020b)¹².

As respostas dos países variavam em larga medida: enquanto alguns governos rapidamente impuseram medidas restritivas às aglomerações, incentivo ao isolamento social e até mesmo medidas de *lockdown*, outras lideranças de Estados nacionais apelaram para narrativas obscurantistas contestadoras do discurso científico ou acadêmico. Assim, negligenciaram políticas mais robustas de contenção ao espalhamento do vírus, seja por razões econômicas (supostamente para mitigar os prejuízos materiais com um menor isolamento) ou políticas (como a criação de uma narrativa alternativa que se desresponsabilizava por esses mesmos prejuízos).

De acordo com a OMS, as melhores soluções no combate ao vírus naquele momento inicial de muitas incertezas eram as medidas de isolamento social. No Brasil, por exemplo, a adoção da medida de isolamento físico, o denominado isolamento social, não foi endossada por todos os setores do Governo Federal de maneira unificada. Apesar de o Ministério da Saúde defender a medida, tendo em vista a preservação do sistema de saúde, a equipe econômica não estava em total acordo.

O país enfrentou, paralelamente à crise sanitária, uma crise política. O clima de instabilidade e disputa pelo tipo de ação que deveria ser adotada tomou o espaço da política; isso ficou evidente principalmente com o conflito instaurado pelo executivo nacional contra os executivos estaduais e municipais em torno das medidas de isolamento. Contudo, independente da linha de atuação de cada governo, todos os países foram afetados de alguma forma pela pandemia. Na dimensão econômica, o isolamento social gerou, por razões óbvias, um impacto fortemente recessivo tanto pela

¹⁰ MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Lara. OMS declara pandemia de coronavírus. G1. 11 de março de 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

¹¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial**

¹² Estima-se que a pandemia da “Gripe Espanhola”, ocorrida em 1918 em decorrência do vírus *Influenza*, tenha matado em torno de 50 milhões de pessoas (Beach *et al.*, 2020). Já a pandemia do Covid-19, até o dia 2 de dezembro de 2021, conforme os dados compilados pela Universidade Johns Hopkins, já levou a óbito mais de 5,2 milhões de pessoas: <https://ourworldindata.org/covid-deaths>.

ótica da oferta (menos pessoas trabalhando e produzindo) quanto pela da demanda (menor consumo e renda da população).

Os efeitos da crise também fizeram os governos, tanto na esfera nacional quanto na subnacional, terem de dar respostas rápidas ante o colapso econômico iminente, formulando novas engenharias de política social, como foi o programa Auxílio Emergencial no caso brasileiro. Essas novas estratégias intensificaram ainda mais o debate sobre a importância do Estado e do governo; ao mesmo tempo em que tal relevância se via cada vez mais colocada em xeque pela queda da arrecadação, em que a maioria dos países do globo, sejam eles centrais ou periféricos, defrontavam-se com crises fiscais e endividamento agravado. Este não é um debate trivial, vide que a situação fiscal delicada será variável-chave no prosseguimento ou desmonte das mais diversas políticas públicas no pós-pandemia; e também alvo de crescente tensionamento entre os representantes do capital e do trabalho.

Na dimensão *política*, por sua vez, a crise forneceu uma janela de oportunidades aos atores, partidos e movimentos da sociedade civil para reorganizarem suas respectivas estratégias, agendas e linhas de disputa. Em alguns casos como o estadunidense, por exemplo, a pandemia da Covid-19 chegou até mesmo a representar uma conjuntura crítica, afetando a correlação de forças e culminando na derrota do então presidente Donald Trump, que há um ano liderava algumas pesquisas para a reeleição (*USA Today*, 2019). No caso das eleições municipais no Brasil, a primeira questão já levantada diz respeito à relação entre a pandemia e o número recorde de abstenções. No Observatório das Eleições¹³, Bragatto, Jardim e Melo (2020) destacaram essa como uma tendência anterior, mas que pode ter sido reforçada pelas incertezas provocadas pela crise sanitária. Para além disso, as prioridades no processo de formulação de políticas foram profundamente afetadas; como pontuam Brasil e Capella (2020), mudanças em políticas públicas foram vistas no âmbito da educação, da assistência social e do meio ambiente.

Já no cenário internacional, se por um lado o mundo estava presenciando um momento de integração e cooperação, por outro, imediatamente a política externa brasileira adotou uma postura de isolamento (COSTA E MILANI, 2020). Ficou evidente a atuação protagonista da *OMS* na condução da crise, mas, da mesma forma, foi exposto que, para além da soberania de cada Estado, era preciso pensar o global. Nessa perspectiva, o mundo vivenciou o êxito da ciência na produção de vacinas em tempo recorde que foi acompanhado por uma gritante desigualdade no acesso entre as nações. Em maio de 2021, durante o Fórum de Paris pela Paz, Tedros Adhanom Ghebreyesus

¹³ Iniciativa que existe desde 2018 fruto da cooperação entre cientistas políticos e instituições de pesquisa, como UFMG, Unicamp, IESP/UERJ e UnB. Cf. www.observatoriodaseleicoes.com

(diretor-geral da Organização Mundial da Saúde) alertou que se formava um verdadeiro apartheid de vacinas.

A crise ainda atingiu muitas outras esferas da vida social. Na dimensão de *gênero*, por exemplo, o isolamento contribuiu para exacerbar ainda mais a violência doméstica cotidiana perpetrada por homens contra as mulheres (*O Globo*, 2020; GOMES, 2020). Concomitantemente, por uma ótica tanto de gênero quanto de *raça*, os dados já permitem apontar com segurança que mulheres e negros são as principais vítimas tanto da própria doença quanto do contexto econômico e social deletério que a pandemia trouxe (IBGE, 2020; *Deutsche Welle*, 2020a; *Terra*, 2020). Faustino (2020), nesse contexto, salienta o racismo como elemento decisivo do acesso desigual às condições de proteção oferecidas à população brasileira.

Nessa esteira, corrobora-se a percepção do cenário formado diante da pandemia de Covid-19 como um fenômeno extremamente multifacetado que, ao mesmo tempo, constitui uma rica fonte para reflexões e problematizações por parte dos sociólogos, cientistas políticos, antropólogos, internacionalistas, etc. De modo geral, a emergência sanitária evidenciou o debate sobre a importância da ciência na sociedade; mais especificamente, o episódio tem servido para atestar a imprescindibilidade das ciências sociais. É nessa perspectiva que o presente Dossiê reúne artigos e contribuições teórico-analíticas que mapeiam as consequências da crise engendrada pela pandemia nas mais diversas áreas: na economia em sua dimensão social; no campo das políticas públicas; nas capacidades estatais para execução de políticas; nas instituições formais; na conjuntura e correlação de forças políticas em voga pré-crise; no padrão de atuação dos atores e movimentos sociais; nas relações raciais e de gênero; etc.

Abrimos este volume com o artigo de **Andrea Ribeiro**, que se arvora em analisar a pandemia pela acepção de uma conjuntura crítica multidimensional, afetando os contextos e configurações sociais dos diferentes países. Destrinchando seu estudo em três níveis: global, latinoamericano e brasileiro, a autora faz radiografia dos desdobramentos políticos e econômicos do episódio; bem como traça prognósticos futuros.

Em seguida, **Ana Bueno**, **Bruna Coelho** e **Miriam Sá** trazem um estudo sobre a pandemia de Covid-19 à luz de uma discussão mais profunda sobre o conflito capital (K)-trabalho (L) no cenário capitalista atual; elucidando como a crise sanitária vem no sentido de acentuar tendências vigentes de degradação laboral na esteira da dinâmica neoliberal atual de austeridade e precarização de direitos trabalhistas.

Jochua Baloi, por sua vez, traz uma interessante contribuição investigativa acerca de como o episódio afetou a realidade social de Moçambique no que tange à educação superior e instituições de ensino; escancarando e acentuando hercúleos desafios estruturais que o país tem diante de si.

Com o objetivo de mapear os desafios enfrentados pelos estudantes em razão da pandemia, o autor analisa se a Covid-19 traçava uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial desse país.

No artigo seguinte, **Gabriel Lyra, Renato Brito e Carolina Dolléans** averiguam, a partir de um aprofundamento contundente sobre a literatura politológica recente acerca da conjuntura pandêmica, como e de que forma a Ciência Política enquanto disciplina vem avaliando o fenômeno; além de quais facetas do mesmo vem sendo mais focadas. Desse modo, os autores fornecem um interessante detalhamento das possíveis contribuições empíricas da Ciência Política no enfrentamento da crise no Brasil.

Já **Matheus Pestana e Guilherme Rocha**, no respectivo artigo, movem o enfoque para a esfera eleitoral. Aproveitando a “coincidência” de ocorrências da eclosão do vírus, de um lado, e dos pleitos municipais de 2020 no Brasil, de outro, os autores fazem uma operacionalização empírica dos resultados e dos dados pertinentes aos índices de contágio e óbitos de tais unidades subnacionais. Assim, buscam possíveis correlações e tendências em termos dos dois eventos.

Finalizando este volume, **Ricardo Marques** se dirige ao plano internacional para avaliar a Organização Mundial da Saúde (OMS), agência multilateral que adquiriu, evidentemente, caráter ainda mais crítico diante da gravidade manifestada pelo cenário pandêmico da Covid. Mobilizando os instrumentais teóricos de Keohane e Nye, o autor avalia a imagem institucional da Organização em termos de credibilidade ante as respostas dadas ao turbulento cenário.

Elucidadas, de forma sintética e estilizada, as valorosas contribuições intelectuais dadas em cada um dos artigos desse Dossiê, desejamos a você, leitor, uma ótima leitura e que, ante um episódio tão único e ao mesmo tempo tão rico analiticamente, encontre inovadoras e interessantes perspectivas permeando as páginas a seguir.

REFERÊNCIAS

BEACH, Brian; CLAY, Karen; SAAVEDRA, Martin. “The 1918 Influenza Pandemic and Its Lessons for Covid-19”. *NBER Working Paper*, n. 27673, 2020. pp.1-74. Disponível em: < https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27673/w27673.pdf >. Acesso em 2 de dezembro de 2021.

BRAGATTO, Rachel Callai; JARDIM, Luiza; MELO, Carlos Ranulfo. *Abstenção e pandemia: qual a relação?* 21 de novembro de 2020. Disponível em: < <https://observatoriodaseleicoes.com.br/abstencao-e-pandemia-qual-a-relacao/> >. Acessado em 21 de novembro de 2020.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Janelas escancaradas: o potencial da pandemia na mudança em políticas públicas. *Boletim Especial n. 75*, 2 de julho de 2020. Disponível em: < <http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/boletim-cientistas-sociais/2406-boletim-cientistas-sociais-n-75>>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

COSTA, Hugo Bras Martins da; MILANI, Carlos R. S. *Política externa e pandemia do novo coronavírus no Brasil: conjuntura entre 1/12/2019 e 31/3/2020*. 3 de abril de 2020. Disponível em: < <http://dados.iesp.uerj.br/politica-externa-e-pandemia-do-novo-coronavirus-no-brasil-conjuntura-entre-1-12-2019-e-31-3-2020/>>. Acesso em 21 de novembro 2020.

DEUTSCHE WELLE. *Mulheres e negros são os mais afetados pela covid-19 no Brasil, aponta IBGE*. 17 de julho de 2020^a. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/mulheres-e-negros-s%C3%A3o-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge/a-54303900> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

DEUTSCHE WELLE. *OMS espera fim da pandemia em menos de dois anos*. 21 de agosto de 2020^b. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/oms-espera-fim-da-pandemia-em-menos-de-dois-anos/a-54654261> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

FAUSTINO, Deivison M. Os condenados pela Covid-19 no Brasil: esboço para uma análise sobre o racismo e as novas formas de deixar morrer. *Boletim Especial n. 18 - 20/11/2020*. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/boletim-cientistas-sociais> >. Acesso em 21 de novembro de 2020.

GOMES, Kyres. “Violência contra a mulher e Covid-19: dupla pandemia”. *Revista Espaço Acadêmico*, No. 224, Set/Out 2020. pp.119-129.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua – Principais Resultados – Junho 2020*. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=28382&t=destaques> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

O GLOBO. *Violência física e sexual contra mulheres aumenta durante isolamento social provocado pelo coronavírus*. 19 de abril de 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/19/violencia-fisica-e-sexual-contra-mulheres-aumenta-durante-isolamento-social-provocado-pelo-coronavirus.ghtml> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

TERRA. *Mulheres e negros são os mais afetados pela covid-19 no Brasil*. 24 de julho de 2020. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/mulheres-e-negros-sao-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil,638245fc1b0c8edaa09fb40f669c24c3frrdkmjs.html> >. Acesso em 20 de novembro de 2020.

USA TODAY. *USA TODAY Poll: Impeached or not, Trump leads his Democratic rivals for another term*. 16 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2019/12/16/trump-impeachment-2020-election-leads-democratic-rivals/2663659001/>>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

NADA SERÁ COMO ANTES? NOTAS SOBRE RESPOSTAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS À CRISE SANITÁRIA GLOBAL EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Will nothing be like before? Notes on policy responses and government strategies to the global health crisis in Latin American countries

Andrea Ribeiro¹⁴

¹⁴ Professora Adjunta do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (UFF). Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCI/PPED) e do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC). Foi pesquisadora visitante na Universidad Nacional San Martín (Argentina). Co-coordenadora do Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo da Associação Latinoamericana de Ciência Política (GIEID/ALACIP). Email: aoribeiro@gmail.com.

RESUMO

Este artigo propõe algumas direções para o entendimento dos impactos da pandemia da Covid-19 na América Latina. Nessa direção, adota perspectiva multidimensional da conjuntura crítica reconhecendo sua complexidade e seus efeitos sobre a compreensão das relações e instituições políticas e econômicas moldadas pelo capitalismo. Identifica, ainda, processos de ressignificação do espaço público e das práticas econômicas, assim como da ação estatal trazendo novos sentidos para o desenvolvimento. Estrutura-se em 3 partes. A primeira trata da dimensão global e única da conjuntura crítica representada pela simultaneidade de crises (social, política, econômica, sanitária, ambiental e civilizacional). A segunda destaca a dimensão regional, apontando alguns aspectos conjunturais presentes em países da América Latina. A última seção apresenta algumas direções para o futuro e em especial para o contexto brasileiro.

PALAVRAS-CHAVES: COVID-19, AMÉRICA LATINA, CAPACIDADES ESTATAIS

ABSTRACT

This article proposes some directions for understanding the impacts of the Covid-19 pandemic in Latin America. In this direction, it adopts a multidimensional perspective of the critical juncture, recognizing its complexity and its effects on the understanding of political and economic relations and institutions shaped by capitalism. It identifies processes of re-signification of public space and economic practices, as well as of state action bringing new meanings to development. It is structured in three parts. The first deals with the global and unique dimension of the critical juncture represented by the simultaneity of crises (social, political, economic, health, environmental and civilizational). The second highlights the regional dimension, pointing out some conjunctural aspects present in Latin American countries. The last section presents some directions for the future and in particular for the Brazilian context.

KEYWORDS: COVID-19, LATIN AMERICA, STATE CAPABILITIES

“Nada não está tão ruim que não possa piorar” (Jair Bolsonaro, presidente da república, 27/09/2021)

“O céu já foi azul, mas agora é cinza, e o que era verde aqui já não existe mais” (Fábrica, Legião Urbana, 1986)

Pensar a pandemia do Sars-Covid constitui desafio intelectual incontornável tamanha a complexidade dos efeitos sobre as formas e os conteúdos da vida humana no planeta Terra. Este artigo busca contribuir, humildemente, com essa tarefa apontando para algumas direções. Adota uma perspectiva política, buscando identificar processos de ressignificação do espaço público e das práticas econômicas que afetam os modos de entender a ação estatal e impõem novos sentidos para o desenvolvimento. Nessa direção adota uma perspectiva multidimensional da conjuntura crítica manifestada pela pandemia global do Sars-Covid, reconhecendo a complexidade desse evento e seus efeitos sobre as formas como compreendemos as relações e instituições políticas e econômicas moldadas pelo capitalismo. Como fenômeno histórico global, reflete uma diversidade de crises simultâneas e não necessariamente convergentes das instituições e valores que organizam as relações sociais, políticas e econômicas sob o neoliberalismo. O que está em jogo é a legitimidade do individualismo radical e da sociedade autorregulável e sem governo como princípios organizadores da utopia falaciosa do fundamentalismo de mercado. Como compreendeu Polanyi no contexto entre guerras, não existe sociedade sem disputas de poder reguladas por instituições sociais, políticas e econômicas; não há Estado impermeável que funcione à margem dos conflitos de interesses dos atores sociais (Block e Somers, 2017).

A ascensão de forças antidemocráticas e antipopulares expõe os limites da democracia representativa liberal, e a eliminação de empregos e profissões promovida pelo capitalismo hightech condena trabalhadores e trabalhadoras à pobreza naturalizando a desigualdade social; o conflito capital x vida reflete-se na fúria planetária contra a espécie humana (Agambem et al, 2020; Carrasco e Díaz, 2020; Han, 2020; Antunes, 2020). A globalização da Covid-19 trouxe o tema do cuidado e do valor do trabalho e colocou em xeque o tipo de organização social alicerçada na hegemonia da crença na superioridade de instituições democráticas liberais e no modo de produção capitalista frente à ascensão de forças conservadoras em todo mundo e à ameaça palpável de crise climática global.

Este texto está estruturado em 3 partes. A primeira trata da dimensão global e única da conjuntura crítica representada pela simultaneidade de crises (social, política, econômica, sanitária,

ambiental e civilizacional). A segunda destaca a dimensão regional, apontando alguns aspectos conjunturais presentes em países da América Latina. A última seção, conclusiva, apresenta algumas direções para o futuro e em especial para o contexto brasileiro.

1) A INTERNACIONALIZAÇÃO DO VÍRUS: SOMOS TODOS UM?

O prolongamento da crise sanitária desencadeada pela propagação do novo coronavírus, em março de 2020, e a estabilização da incerteza constituem desafios à tarefa de pensar o mundo pós pandemia. As leituras iniciais identificaram o evento como sintoma da inviabilidade do capitalismo de estilo neoliberal e uma janela de oportunidade para transformações estruturais profundas. Diante da escala e da intensidade dos impactos socioeconômicos, a responsabilidade pública dos governos converteu-se em tema central, demonstrando a imprescindibilidade de ações políticas coordenadas. Alguns entenderam que seria o momento de restabelecer o debate sobre a democratização do Estado e construir um modelo alternativo baseado na noção de comuns (Svampa, 2020). Os menos entusiastas propuseram que o mais provável seria a acentuação das tendências manifestas: declínio do neoliberalismo, o alastramento e fortalecimento de formas de governo autoritárias, o recrudescimento de disputas geopolíticas e o avivamento dos Estados-nacionais. Permanência, e não mudança, caracterizaria o pós-crise inclusive no plano doméstico, onde grupos oligárquicos, populistas autoritários e liberais continuam a disputar o poder político e a esquerda se debate para criar um programa que agrade a maioria dos eleitores (Rodrik, 2020). Há, contudo, um denominador comum que atravessa a diversidade de diagnósticos, e que não se pode prescindir da ação do Estado em momentos de crise social.

O encontro dos Estados Unidos com a Covid-19 sob o governo antiliberal e atabalhado de Donald Trump é a demonstração da trajetória inescapável da utopia de mercado até a distopia como preconizado por Polanyi no século passado (Block e Somers, 2020). A crise da atenção em saúde explicitou as trágicas consequências de organizar a vida social em torno da lógica mortal do capitalismo neoliberal e privilegiar a indústria de cuidados. A negação da perspectiva de saúde pública diante de eventos epidêmicos, que compreende que os patógenos prosperam nas profundas teias de interconexão que caracterizam populações inteiras, reflete o desprezo pela vida humana e pela política como prática de tomada de decisões coletivas. A inexistência de rede de proteção social colocou os Estados Unidos como primeiro lugar no ranking de mortes (cerca de 775 mil segunda dados da OMS) e contágios (47 milhões, OMS), e permitiu a volta dos democratas ao poder, com a eleição de Joe Biden, em dezembro de 2020.

As experiências erráticas dos países da Europa Central também podem ser mencionadas como exemplos de fragilidade das instituições políticas e do sentido de público como consequência

de décadas de domínio neoliberal. Diferentes respostas políticas e baixa coordenação patentearam a fragilidade das instituições supranacionais e o descrédito do multilateralismo como mecanismo de mediação de conflitos em momentos de crise. A sentida ausência da liderança dos EUA como farol da economia livre e potência militar abriu espaço para acordos com os países asiáticos, em especial a gigante China. Um experimento de como será o mundo pós-pandemia, relações econômicas insufladas por mercadorias intangíveis e fluxo informático de alta velocidade ladeando a disputa geopolítica por recursos energéticos.

O otimismo frente ao colapso das forças de mercado como oportunidade para a mudança democrática esbarrou no sucesso relativo de governos autoritários na gestão de crises. A capacidade de resposta dos governos da China e da Coreia do Sul, com medidas de isolamento, rastreamento e tratamento de suas populações amparadas em tecnologia não regulada de reconhecimento facial e geolocalização características da vigilância digital desestabilizou a fé nas instituições democráticas como melhor forma de governar o comum (Han, 2020). Nesse sentido, a ameaça de regimes regressivos ou autoritários desenhados para proteger os interesses dos mais ricos continua presente, indicando que o pós-pandemia pode ser a oportunidade frustrada de solucionar a crise socioeconômica e ambiental associada ao modelo de desenvolvimento global orientado pela alta produtividade e maximização dos benefícios econômicos de corporações transnacionais que ameaça a vida na Terra (Svampa, 2020).

Como notou Mazzucato (2020), a crise da Covid-19 é um teste perfeito para identificar se uma abordagem de inovação e produção centrada na saúde pública pode prevalecer nos anos que virão. A corrida pela vacina expôs o modelo de negócio viciado da indústria farmacêutica e as limitações de sistemas produtivos concentrados em países ocidentais com baixa viabilidade em países não desenvolvidos. Os interesses privados oriundos do modelo de inovação biofarmacêutico excessivamente financeirizado colocam em dúvida as perspectivas de socialização das vacinas.

A conjuntura crítica pandêmica iniciada com a declaração de estado de emergência de saúde global pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020 pode ser considerada como o evento histórico mais importante do século. Sua duração e intensidade nos permite classificá-la como um processo complexo de reestruturação dos modelos políticos e econômicos cujos contornos definitivos não podem ser claramente vislumbrados. A incerteza é a única certeza em um mundo à beira do colapso ambiental em que as instituições desenhadas para regular os riscos sociais demonstram sua exaustão. Diante disso, a realização da 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP-26), em novembro deste ano, em Glasgow, na Escócia resultou em um acordo débil envolvendo cerca de 12 bilhões de dólares destinados ao combate ao

desmatamento e preservação da Amazônia brasileira e colombiana, assim como à proteção de comunidades nativas. Apesar da advertência de Antonio Guterres, Secretário Geral da ONU, sobre “sentença de morte para os combustíveis fósseis” e os danos irreversíveis da ação humana sobre o clima apontada pelo último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), publicado em agosto de 2021. Como na letra da música *Fábrica* (1986), da banda Legião Urbana, o verde já não existe mais e o céu é cinza, consequências de um modo de produção que explora os recursos naturais e humanos disponíveis.

Governos antidemocráticos pululam ao redor do globo como efeito adverso do aprofundamento do neoliberalismo, expondo o caráter conflitivo do modelo de produção capitalista erigido sobre padrões de consumo excludentes e ecologicamente insustentáveis. A desdemocratização, como aponta Brown (2019), constitui-se como fenômeno em que a legitimidade das instituições democráticas liberais é colocada em dúvida pela fusão espúria do valor liberdade com o iliberalismo, o autoritarismo, e as exclusão e violência sociais características da razão neoliberal. Para além de um conjunto de políticas econômicas que promovem circulação e acumulação ilimitada de capital através de taxa mínima ou nula, desregulação da indústria, privatização dos serviços e bens públicos, dissolvendo os Estados de Bem-Estar e o trabalho organizado, a racionalidade neoliberal gera novos valores e sentidos sociais remodelando o mundo. Ao economicizar cada esfera de ação humana, a racionalidade neoliberal promove a substituição do modelo de sociedade calcado sobre o valor da justiça e na noção de contrato social, por uma concepção de sociedade mercantilizada em que inclusive os Estados devem submeter-se às exigências do mercado. Mas não só, como senso comum, é uma racionalidade pervasiva que governa através do Estado e se infiltra nos espaços de trabalho, de educação, de assistência, de viagens e segurança, modelando desejos e decisões humanas. O fenômeno da “privatização do Estado” (Hibou, 2011) se manifesta como uma nova modalidade de produção da política, em que os grupos de interesse se integram ao exercício de poder, acoplando-se às elites dirigentes sem substituí-las. Ao submeter a liberdade aos sentidos de mercado, a razão neoliberal estira as valências políticas associadas a soberania popular e logo à democracia, e cria a equivalência absoluta da liberdade com a busca de fins privados, dissolvendo o significado de público. Em outras palavras, de modo que o seu significado político é negativo, segundo Brown, pois a liberdade só aflora onde a política e, particularmente, o governo é ausente.

Com isso, não é casual que a crise pandêmica tenha feito emergir o problema da responsabilidade dos governos e das capacidades estatais como elemento crucial para o sucesso (ou insucesso) das respostas e estratégias empregadas para minimizar os impactos socioeconômicos da desorganização da economia mundial expressos por altos níveis de desemprego e incremento da

desigualdade social. Se o caráter excludente do modelo capitalista de produção se tornou explícito e alimentou debates inflamados sobre a inviabilidade do crescimento infinito em um mundo de recursos finitos, também ficou claro o seu poder metamórfico e adaptativo. Como sugere Rodrik (2020), a pandemia pode aprofundar as tendências pré-crise (e não revertê-las) de morte contínua do neoliberalismo, aprofundando o autoritarismo e as disputas geopolíticas, reavivando conflitos nacionais e a reafirmação da soberania estatal. Uma perspectiva nada animadora diante da urgência de coordenação multilateral e cooperação econômica para amenizar os efeitos da crise climática. Um desafio ainda maior para países desiguais.

2) O VÍRUS ENCONTRA A AMÉRICA LATINA

A análise das respostas políticas à crise sanitária em países latino-americanos exige considerar os desafios críticos presentes em sociedades estruturalmente desiguais. A região se tornou o epicentro da pandemia em junho de 2020, com a explosão de números de contágios e mortes expondo a precariedade das redes de proteção social. Brasil (3,3 milhões de casos e 107 mil mortos), Peru (525 mil casos e 26 mil falecidos) e México (511 mil infectados e 55 mil mortes) foram os países que mais perderam vidas, embora o colapso equatoriano em abril do mesmo ano tenha causado maior impacto quando imagens de corpos abandonados por falta de lugar em hospitais e cemitérios nas ruas de Guayaquil, chocaram o público. A situação caótica produziu o reforço de medidas de isolamento e fechamento de fronteiras na Argentina e no Equador garantiu a eleição do centro-direitista Guillermo Lasso, cujo programa de governo prometia vacinar em 100 dias a metade da população equatoriana (CEPAL, 2021).

Na América Latina, o renovado interesse no tema das capacidades estatais adquire contornos específicos dada a centralidade do Estado no processo de modernização capitalista, que transformou profundamente as sociedades latino-americanas no século XX. Significativamente, nas últimas três décadas, os países da região passaram por reformas estruturais que resultaram na retração das capacidades de mobilização de recursos estatais e na reordenação do espaço público. As consequências da deslegitimação e do desfinanciamento estatal manifestaram-se na pandemia como colapso de hospitais, ausência de políticas públicas de rastreio e diagnóstico, impasses na aquisição e produção de vacinas e atraso na imunização da população. Nesse aspecto, os números recordes de mortes e casos registrados são sintomas da baixa capacidade estatal para gerir a crise.

O Brasil notabilizou-se internacionalmente, ladeando os Estados Unidos em número de mortes (609 mil, dados OMS) e contágios (cerca de 21 milhões, OMS). A inabilidade do poder executivo para coordenar a resposta à pandemia, levou à implementação de soluções precárias e regionalizadas conduzidas pelos governadores. O caráter anticientífico e antissocial do governo

Bolsonaro traduziu-se em propagação de informações falsas e malversação de verbas públicas na promoção do chamado “kit covid”, um suposto tratamento preventivo composto por medicamentos como hidroxicloroquina, ivermectina e azitromicina, cuja eficácia não foi comprovada. Em março de 2021, o painel de especialistas do Grupo de Desenvolvimento de Diretrizes da OMS afirmou que a hidroxicloroquina não deveria ser usada na prevenção de pessoas não contagiadas pelo vírus da Covid (BMJ Online, 2021). Meses depois, em outubro, já sob impacto das investigações realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid que comprovaram atividades ilícitas por parte do executivo, a comunidade científica cobrou um posicionamento do Conselho Federal de Medicina sobre a aplicação do tratamento precoce em redes públicas e privadas de saúde (Ferreira, 2021). As declarações presidenciais expuseram o pouco apreço ao interesse público e à vida de brasileiras e brasileiros. Desde o “E daí? (...) Sou Messias, mas não faço milagre” em abril de 2020, momento que o Brasil atingiu o número de 5 mil mortes, ultrapassando a China; até o “Nada está tão ruim que não possa piorar” em discurso oficial por ocasião de 1000 dias de governo em setembro de 2021, isto é, o saldo do estilo bolsonarista de governar é catastrófico. O desemprego atinge 14 milhões de pessoas, velhos conhecidos como a inflação (9% para 2021, IPCA) comprimem o poder aquisitivo, com as altas dos preços da gasolina e do gás de cozinha e de itens essenciais como o arroz e da proteína animal. Num horizonte de compressão da atividade econômica e projeções de contração do PIB, em que o Fundo Monetário Internacional aponta para redução das expectativas de crescimento da economia brasileira para os próximos anos (de 1,9% para 1,5% em 2022), a postura oficial é desdenhosa. Diante do cenário econômico nebuloso, o superministro da Economia Paulo Guedes responde que o FMI “vai continuar errando as projeções” (Hessel, 2021). O mesmo desdém com que tratou o tema da assistência social, dificultando a aprovação do auxílio emergencial de R\$ 600 mensais à população de baixa renda ou subempregada e culpou os servidores públicos pelas reformas econômicas não cumpridas (Valadares, 2021). O tardio abandono do fracassado programa de austeridade, moeda de troca para eleger Bolsonaro em 2018, abre uma brecha para expandir gastos públicos com olhos na campanha eleitoral de 2022 (Jimenez, Gortazár, 2021).

A inflação e o esgarçamento do tecido social também caracterizaram o caso argentino. O governo de Alberto Fernández, que marcou a volta do kirchnerismo ao poder em 2019, enfrentou a pandemia de forma proativa, com políticas de assistência econômica a trabalhadores desempregados e empresas à beira da falência (Programa de Apoyo al Trabajo y la Producción/ATP, Decreto 332/2020 de abril de 2020, modificado pelo Decreto 376/2020, no marco do DNU 260 de março do mesmo ano). As políticas de enfrentamento ao Covid-19 incluíram o bloqueio das fronteiras, medidas de distanciamento e isolamento social obrigatórios e

cooperação institucional para desenvolvimento de testes de detecção molecular do Sars-Covid. Aprovados em outubro de 2020 e março de 2021, respectivamente, pela Administração Nacional de Medicamentos, Alimentos e Tecnologia Médica (ANMAT), os chamados Neokit Covid-19 e Neokit Plus foram desenvolvidos por pesquisadores do CONICET no Instituto de Ciência e Tecnologia Dr. Cesar Milstein e da Fundación Pablo Cassará permitindo o barateamento do custo diagnóstico.

A Argentina foi um dos primeiros países a fechar acordos para produção de insumos e importação de vacinas, convertendo-se no primeiro país a exportar, mas a cobertura vacinal ainda está longe de ser satisfatória. Depois de dificuldades com a execução do acordo com o México para distribuição de AstraZeneca (Oxford), o país firmou parcerias com a Rússia (Sputnik) e Cuba (Abdala).

Contudo, a extensão temporal da conjuntura crítica destruiu a economia argentina. A escalada inflacionária da ordem de 53% levou o governo a restabelecer o controle de preços. Apesar das medidas de assistência econômica, com proibições de demissões sem justa causa e a instituição de programa de renda familiar de emergência para desocupados, informais e autônomos para cerca de 7 milhões de argentinos, apoio a restaurantes populares e às pequenas e médias empresas através de subsídios salariais. A conta da crise chegou. Nas eleições primárias para cargos legislativos (PASO), em setembro de 2021, a oposição saiu vencedora, com 41,8% dos cerca de 22 milhões de votos depositados em candidatos do Juntos Por El Cambio (Clarín, 2021).

O caso de relativo sucesso uruguaio chamou atenção. A adoção de uma exitosa estratégia de testagem para detecção do Sars-Covid-2 no início da pandemia envolvendo a criação de uma rede nacional de laboratórios de diagnóstico composta por institutos de pesquisa, hospitais públicos e laboratórios universitários permitiu o controle da cadeia de transmissão doméstica (Jones, 2020). Com isso, o país não padeceu da falta de testes para detecção do vírus como ocorreu no Brasil e em outros lugares do mundo. À diferença da postura brasileira, a resposta uruguaia baseou-se na sinergia entre autoridades públicas e comunidade científica. Além disso, o fato de ser um país pequeno, contar com um sistema de saúde de acesso universal e uma população de 3,5 milhões de habitantes são fatores que explicam o sucesso da política adotada pelo governo de Lacalle Pou, eleito em março de 2020.

O caso mexicano é também marcado por uma resposta equivocada e custosa do governo Lopez-Obrador. Como Bolsonaro, AMLO apostou na imunização por rebanho e na defesa da normalização econômica através do Plano de Retorno à Nova Normalidade Econômica em maio de 2020, através de acordo da Secretaria de Saúde definindo as diretrizes técnicas e sanitárias para a reabertura econômica. A política de atenção básica à saúde definiu-se pelo Acordo Todos Juntos

por el Covid, firmado entre a Associação de Hospitais Privados do México, o Consórcio de Hospitais Privados e a Fundação Mexicana para a Saúde destinado para garantir acesso aos leitos hospitalares à população sem proteção social.

Críticas contundentes de comunidade científica associaram a crise de contágios, mortes e colapso hospitalar aos erros metodológicos, de comunicação pública e na incapacidade de retificar erros cometidos pelas autoridades públicas, como o subsecretário de Prevenção e Promoção da Saúde, Hugo López-Gatell (Agencia EFE, 2021). O país é o terceiro em letalidade pelo Covid-19, atrás apenas dos Estados Unidos e do Brasil, e López-Gatell foi denunciado ao Tribunal Federal de Justiça Administrativa pelo senador e coordenador nacional do Movimiento Ciudadano, Clemente Castañeda Hoeflich por sua má gestão durante a pandemia em julho de 2021 (Forbes, 2021).

Características associadas ao tipo de coalizão de apoio ao presidente e a orientação política do governo, assim como a dinâmicas institucionais enraizadas podem explicar, segundo analistas políticos, as diferentes respostas e resultados dos países da América Latina. O grau de desenraizamento partidário, o poder relativo dos governos subnacionais frente ao nacional e a capacidade dos Estados para implementar políticas sociais de assistência aos grupos de baixa renda influenciariam o grau de autonomia governamental para impor quarentenas custosas às suas populações ou a probabilidade da aprovação de políticas de subsídio de renda ou imposição de custos aos grupos de maior poder econômico. Desse modo, partidos com raízes históricas, com identidade partidária e vínculos ideológicos com seus eleitores, como o peronista na Argentina, teriam então maior margem de manobra e o custo eleitoral reduzido. O oposto se aplicaria aos casos de Brasil e México. O primeiro representado por um presidente sem partido (Bolsonaro se desfilia do Partido Social Liberal em novembro de 2019), e o segundo pela ascensão do Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) criado em 2011. As relações entre governos nacionais e subnacionais, nos países caracterizados por arranjos federativos, determinam o acesso ao orçamento público dos governos estaduais e o grau de ingerência do executivo federal contribuindo para maior ou menos unicidade das políticas implementadas nacionalmente. Na Argentina, Fernández liderou esforços para expandir políticas sociais durante a crise do coronavírus, enquanto no Brasil foi a oposição no Congresso que pressionou em favor de uma resposta generosa para trabalhadoras e trabalhadores de baixa renda. A maior ingerência do poder do executivo nacional argentino teria se traduzido como maior coerência na aplicação das medidas de isolamento e distanciamento social e de renda. Por oposição aos casos de Brasil e México, em que os entes subnacionais gozam de maior autonomia, sendo exemplares por sua falta de uniformidade e coordenação nacional.

Entretanto, as tradicionais abordagens da ciência política parecem ser insuficientes para a compreensão das causas e efeitos das estratégias diversificadas adotadas por países da região (Giraudy et al; 2020). Tais abordagens costumam valorizar a menor ou maior influência de partidos históricos vinculados aos setores populares como facilitadores em casos em que se implementaram quarentena longas e rígidas, como na Argentina, permitindo redução do custo eleitoral. Outros fatores relevantes dizem respeito ao grau de desenraizamento dos partidos, o poder relativo dos governos estaduais ao impor limites ao poder do presidente (federalismo fiscal) e às capacidades estatais para implementar políticas de proteção social, em especial, para a população mais vulnerável.

Para os pesquisadores envolvidos no projeto “Desmonte de Políticas e Reconstrução de Capacidades Estatais para o Pós Pandemia” (INCT-PPED)¹⁵, se por um lado é imprescindível considerar as variações de regimes políticos e a orientação ideológica do governo (em especial do partido que encabeça o executivo) nos casos de Argentina, Brasil, México e Uruguai, não se pode ignorar o peso dos legados institucionais e a trajetória de construção de instrumento de políticas sociais. A análise detida dos casos nacionais revela que todos se constituem como democracias formais, mas não substanciais, embora com variações significativas em termos de orientação ideológica (oscilando entre governos de centro-esquerda na Argentina e no México, centro-direita no Uruguai e extrema-direita no Brasil), indicando a limitação de certas variáveis políticas para fornecer pistas conclusivas. Na mesma direção, não é o bastante referendar o efeito da precariedade laboral, presente em todos os casos, como fator fundamental para validar a hipótese de enraizamento ou vínculo das bases eleitorais com partidos como balizador de apostas políticas custosas de partidos históricos no poder. Em síntese, dado que mesmo no caso argentino, o retorno da pobreza e da desigualdade social, e logo a alta informalidade, dissolvem a premissa que se sustenta sobre a relação entre apoio irrestrito ao partido e submissão dos trabalhadores às políticas de controle social rígidas.

No que se refere à trajetória institucional associada à construção de redes protetivas a partir do Estado, deve-se observar que a maior ou menor capacidade do Estado em reagir à crise sanitária parece ter sido influenciada pelas diferenças de legado em política social em cada um dos países. Ou seja, a existência ou não de capacidade instalada para promoção de políticas públicas de saúde e assistência que definem o legado institucional de um regime de proteção social capilarizado nacionalmente e que contam com o respaldo de atores sociais organizados, como os sindicatos e

¹⁵ Dados coletados no âmbito do projeto de pesquisa “CAPACIDADES ESTATAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA: ENFRENTAMENTO DA CRISE SANITÁRIA DA COVID-19 NA AMÉRICA LATINA” (INCT-PPED/DIEST-IPEA) coordenado pelos pesquisadores Andrea Ribeiro (STA/UFF), Andrés del Rio (IEAR/UFF) e Roberta Rodrigues (GCP/UFF).

os movimentos sociais. Assim, Argentina, Brasil e Uruguai teriam contado com um colchão para amortecer o impacto da demanda explosiva por leitos em hospitais, tratamento e testes de diagnósticos promovida pela pandemia. Já o caso mexicano, carente de um sistema universal de atenção, seria o resultado da ausência desse tipo de legado institucional.

É a combinação dessas variáveis (política social para controle da crise, tipo de governo, instituições políticas formais e capacidade de controle da administração pública) que oferece sinais para entendermos as falhas e oportunidades observadas nas políticas de enfrentamento da Covid na região. É certo que a crise sanitária coincidiu com o período de menor crescimento das economias latino-americanas, cujo padrão de especialização produtiva voltado ao mercado externo concentrado em bens e serviços de baixa intensidade tecnológica não acompanha o movimento acelerado de inovação internacional (Abeles, Caldentey e Pocile, 2020). A tendência ao baixo crescimento observada desde 2014 refletiu-se na descontinuação dos avanços no combate à pobreza e desigualdade que marcaram o ciclo de expansão da década de 2000. Além disso, as fortes incertezas relacionadas ao acesso desigual à vacina e ao processo de vacinação ameaçam a recomposição do emprego e a reversão dos níveis de informalidade e pobreza, com impactos especialmente críticos sobre a participação das mulheres no mercado laboral. Como apontado pela secretária-executiva da CEPAL, Alicia Bárcena, a heterogeneidade da estrutura produtiva deve se acentuar, frente ao perfil de baixa produtividade do modelo de crescimento predominante e da fragmentação dos sistemas de proteção social e saúde que poderiam amortizar os impactos sociais negativos da forte contração da atividade econômica.

En términos económicos y sociales, nuestra región también ha resultado ser la más afectada por la crisis, que al final del año, según diversos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), arrojará como resultados una contracción del PIB del orden del 9,1%, el cierre de 2,7 millones de empresas, 44,1 millones de desocupados, 231 millones de personas en condición de pobreza, de las cuales 96 millones se encontrarán en situación de pobreza extrema, y aumentos significativos del índice de Gini, lo que refleja la manera en que el flagelo del coronavirus profundizará la desigualdad regional, que ya era estructuralmente elevada antes de la crisis (CEPAL, 2020).

Se bem a pandemia instalou-se quando a região enfrentava um dos períodos de contração econômica mais severos desde a década de 1950, tendo crescido apenas 0.2% em 2019 (CEPAL, 2020), não se deve ignorar a mudança de orientação política, marcada pela ascensão de governos conservadores que promoveram fortes ajustes nas políticas fiscais e sociais. A notável redução do papel do Estado como provedor de serviços públicos e os programas de austeridade desenhados por instituições financeiras internacionais sob demanda das elites locais provocaram forte reação popular. As manifestações críticas à privatização e ao abandono do Estado tomaram as ruas de países como Chile, Bolívia, Equador e Colômbia em 2019, em repúdio ao modelo econômico

excludente e à destruição do bem público. Ainda que as medidas de isolamento tenham confinado a ação coletiva ao âmbito privado nos primeiros meses da crise sanitária, as demandas de movimentos sociais antissistêmicos continuam a desafiar a estabilidade do poder dominante (Cham, Lima e Kenmer, 2021).

O bloqueio das vias de influência popular e a alienação de amplos setores da sociedade, mormente os tradicionalmente vulneráveis, do espaço político, escancarou a fragilidade da cidadania e o pouco apreço das elites latino-americanas pela democracia. A ascensão conservadora na região impulsionou a participação política de atores não tradicionais (fundamentalistas religiosos e setores de direita antiliberal) e o questionamento dos valores e sentidos da democracia expresso como ataque à ampliação de direitos, inclusão econômica e políticas estatais solidárias e protetivas do bem-estar. Bem como escancarou o caráter patriarcal da pandemia que, como indicado por Gordon (2020), é também uma “crise de cuidado”. A negligência estatal motivou medidas cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contra Argentina (2), Brasil (4) e México (4) por falharem em garantir direitos de populações ribeirinhas, quilombolas, carcerária e de vítimas de violência estatal no ano de 2020.

O aumento da demanda por cuidado gerado pela combinação do vírus com medidas de isolamento afetou diretamente as mulheres, já vitimadas pela pobreza e dependência financeira. O índice de “feminidade da pobreza” desenvolvido pela ONU para comparar a porcentagem de mulheres pobres de 20 a 59 anos em relação aos homens na mesma faixa etária, demonstra que para cada 100 homens vivendo em lares pobres, há 112,7 mulheres em situação de pobreza nos 17 países da América Latina. Essa pandemia invisível impulsionou políticas públicas de prevenção e atenção às vítimas da discriminação de gênero e o reconhecimento desses serviços como essenciais na Argentina, Colômbia, Honduras, México e legislação específica sobre serviços jurídicos e extensão automática de medidas protetivas (Argentina, Paraguai e Uruguai), segundo o Observatório da Covid-19 da Cepal. Diante disso, foram implementadas cerca de 90 medidas protetivas para as mulheres durante o período da crise sanitária na região, mas as dificuldades de acesso à saúde e à segurança, a débil qualificação de servidores públicos como agentes de acolhimento de vítimas e a inexistente coordenação política interinstitucional indicam a urgente necessidade de ação pública no combate à desigualdade de gênero.

O cataclisma social colocou em xeque as certezas dos economistas liberais e dos defensores do mercado livre. A responsabilidade dos governos na gestão de crises trouxe a política para o centro do furacão e abriu espaço para uma disputa em torno das possibilidades e limites da intervenção estatal orientada por seu sentido público e solidário. Se não o Estado, quem poderia

nos salvar? A falácia do Estado mínimo foi denunciada aqui e acolá, fazendo emergir movimentos em defesa de alternativas econômicas em todo mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DE INCERTEZAS A CERTEZAS

A essa altura, depois de tantas vias abertas, importa apontar algumas direções. Como vimos anteriormente, a importância histórica da pandemia da Covid-19 constitui fenômeno complexo e multidimensional. Em primeiro lugar, como conjuntura crítica de escala global, a pandemia abriu espaço para a revisão das bases do capitalismo como modelo produtivo e o questionamento dos efeitos da pervasividade da razão neoliberal sobre os valores e as instituições político-democráticas. A reestruturação das relações entre as esferas econômica e política, do público e do privado interpela o sentido da agência estatal e de interesse comum. Nesse sentido, a complexidade da conjuntura é expressão do conflito ético-civilizacional que contrapõe o capital à vida.

Em segundo lugar, a diversidade dos efeitos da crise deve ser compreendida por meio da análise detida de casos específicos, considerando os limites estruturais e conjunturais da ação pública estatal em Estados situados na periferia do capitalismo. Como visto, as respostas políticas de Argentina, Brasil, México e Uruguai variaram de acordo com as formas de governo, os legados institucionais em políticas sociais, grau de participação política e de capacidade estatal. O relativo sucesso da Argentina e do Uruguai, particularmente na fase pré-vacina, relaciona-se à ativação do Estado na promoção de sinergia institucional com institutos de pesquisa e saúde para conter o contágio e rastrear infectados. Já os de Brasil e México, coincidem em apresentar um plano político negativo e anticientífico e conseqüentemente de obstrução da ação estatal, caracterizando-os como rotundos fracassos de gestão pública. Ao contrário do México, o Brasil experimentou um processo de desmonte de suas capacidades de implementação política dirigido por um governo de extrema-direita. O governo Lopez-Obrador, apesar de se situar politicamente no campo da centro-esquerda, não contou com um forte legado institucional em políticas sociais ou com uma base de apoio popular robusta, logo a total ausência de capacidade estatal combinou-se com o negacionismo do executivo. Como o Brasil, Argentina e Uruguai possuem redes protetivas universais consolidadas e os governos peronista de Fernández e blanquista de Lacalle Pou não coincidem em orientação política.

Os efeitos políticos e econômicos da pandemia da Covid-19 nos países da América Latina são devastadores, com altas taxas de desemprego e aumento da desigualdade conseqüências da contração da atividade econômica. A estabilização da incerteza resultante do prolongamento da conjuntura crítica impacta mais fortemente países desiguais e politicamente instáveis. A distribuição assimétrica dos custos da pandemia compromete a continuidade de políticas públicas sanitárias,

econômicas e sociais implementadas durante o ciclo de governos progressistas da década de 2000. Em outros termos, de modo que o fenômeno da “reativação do Estado” não pode ser entendido como sinal de reformas sociais profundas e de alargamento da democracia, tampouco promessa de um futuro menos desigual. Indubitavelmente, o modelo de gestão bolsonarista – autoritário, centralizador, intolerante e excludente – fracassou. O fim do martírio brasileiro (e global) impõe reafirmar a premissa que postula a necessária convergência entre as esferas política e econômica, ou democracia e desenvolvimento inclusivos como alternativa única para a sobrevivência da humanidade ou da vida humana no planeta Terra.

REFERÊNCIAS

ABELES, M; CALDENTEY, E.P. e PORCILE, G . La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo. In: Revista CEPAL no. 132 - Edición Especial. El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe.

ANTUNES, Ricardo. Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado. Boitempo Editorial, 2020.
Block, F. and Somers, M. R. (2017) ‘Karl Polanyi in an Age of Uncertainty’, *Contemporary Sociology*, 46(4), pp. 379–392. doi: 10.1177/0094306117714499.

CARRASCO, C; DIÁZ, C. Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas, ENTREPUEBLOS, 2020. Primera edición: marzo 2017.

CEPAL (2020), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revista CEPAL, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, 2021.

FERREIRA, IVANIR. “Tratamento precoce” e “kit covid”: a lamentável história do combate à pandemia no Brasil. Jornal da USP. Out.2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=460794>

G1, “Nada não está tão ruim que não possa piorar”, afirma Bolsonaro, 27/09/2021, disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/27/nada-nao-esta-tao-ruim-que-nao-possa-piorar-afirma-bolsonaro.ghtml>

GIRAUDY, A; NIEDZWIECKI, S; PRIBBLE, J. ¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la Ciencia Política con lecciones para Chile. CIPER/Académico, 8/5/2021. Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/08/por-que-argentina-brasil-y-mexico-actuan-distinto-ante-el-covid-19-una-mirada-desde-la-ciencia-politica-con-lecciones-para-chile/>

HERNÁNDEZ, ENRICO. Hugo López-Gatell merece un sanción penal por el mal manejo de la pandemia de Covid-19: MC. Forbes México, 20/07/2021. Disponível em: <https://www.forbes.com.mx/hugo-lopez-gatell-merece-un-sancion-penal-por-el-mal-manejo-de-la-pandemia-de-covid-19-mc/>

HESSEL, ROSANA. Desemprego elevado é um dos maiores desafios do Brasil a pós crise sanitária. *Correio Braziliense*, 18/10/2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/10/4956030-as-cicatrizes-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho.html>

HIBOU, Béatrice. *La privatización del Estado, México: FCE, 2011.*

HUNZIKER, ROBERT. “Code Red on FacingFuture.TV”, *Counterpunch*, October 12, 2021. Disponível em: <https://www.counterpunch.org/2021/10/12/code-red-on-facingfuture-tv/>

JIMENEZ, CARLA; GORTAZAR, NAIARA G. Guedes está próximo de furar o teto de gastos e dar um cavalo de pau na economia. *El País*, 4/11/2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/economia/2021-11-04/guedes-esta-perto-de-furar-o-teto-de-gastos-e-dar-um-cavalo-de-pau-na-economia.html?sma=newsletter_brasil_diaria20211105

JONES, F. “Entre as diversas estratégias de combate à disseminação da doença, resultados de alguns países chamam a atenção”. In: *O XADREZ GLOBAL DA PANDEMIA COVID-19*, Revista FAPESP, Novembro 2020.

Latinoamerica: el epicentro del coronavirus. *RFI Americas*, 19/08/2020. Disponível em: <https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20200816-latinoam%C3%A9rica-epicentro-del-coronavirus>

LUSTOSA, F. A AGENDA BOLSONARISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IN: TEIXEIRA, C.S; MONTEIRO, G.T. (ORG.). *BOLSONARISMO: TEORIA E PRÁTICA*. RIO DE JÁNEIRO: GRAMMA, 2020.

MAZZUCATO, MARIANA; LI, HENRY LISHI; TORREELE, ELS. Conceber vacinas para pessoas e não para lucros. *Project Syndicate*, Dec 1, 2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid-vaccines-for-profit-not-for-people-by-mariana-mazzucato-et-al-2020-12/portuguese>

POLANYI, Karl. 1944/2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

RODRIK, Daniel. Will COVID-19 Remake the World? *Project Syndicate*, Apr 6, 2020. Link: https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=aa811cf03a-covid_newsletter_09_04_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-aa811cf03a-104736649&mc_cid=aa811cf03a&mc_eid=c4b0becd7c

SOPA DE WUHAN: PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO EN TIEMPOS DE PANDEMIAS. Agamben, G; Zizek, S; Nancy, JL; Berardi, F; Petit, SL; Butler, J; Badiou, A; Harvey, D; Han, B-C; Zibechi, R; Galindo, M; Gabriel, M; González, GY; Manrique, P; Preciado, PB. *ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio)*: 2020. 188. <https://bit.ly/sopadewuhan>

VALADARES, CARLOS. Paulo Guedes é condenado a pagar 50 mil por ter comparado servidores com parasitas. *Folha de São*, 18/09/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/paulo-guedes-e-condenado-a-pagar-r-50-mil-por-ter-comparado-servidores-com-parasitas.shtml>

ROUSSEFF, DILMA. Discurso presidencial por ocasião do afastamento de cargo em 31 de maio de 2016. Disponível: <https://fpabramo.org.br/2020/08/31/dilma-fez-discurso-emocionante-em-despedida-do-alvorada/> INPE. “A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2020 foi de 10.851 km²”. INPE Notícias, 21/05/2021. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5811

“Como o Equador foi de corpos nas ruas ao 3º país em vacinação contra Covid na América Latina”. G1 via RFI, 23/09/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/09/23/como-o-equador-foi-de-corpos-nas-ruas-a-3o-pais-em-vacinacao-contr-covid-da-america-latina.ghtml>

“México erró estrategia de covid-19 pero se niega a rectificar, dice experta”, EFE, 31/1/2021. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/mexico-erro-estrategia-de-covid-19-pero-se-niega-a-rectificar-dice-experta/20000013-4453387>

“Resultados Elecciones 2021: el mapa en vivo con quiénes ganaron en las PASO distrito por distrito”. Clarín, Sept.2021. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/resultados-elecciones-2021-mapa-vivo-ganaron-paso-distrito-distrito_0_Uq12eU2HA.html

“WHO expert panel strongly advises against use of hydroxychloroquine to prevent covid-19”. BMJ Online: <https://www.bmj.com/company/newsroom/who-expert-panel-strongly-advises-against-use-of-hydroxychloroquine-to-prevent-covid-19/>

A CENTRALIDADE SOCIAL DO TRABALHO PARA A AUTOVALORIZAÇÃO DO CAPITAL E A PANDEMIA DE COVID-19

The Social Centrality of Labor for the Self-Appreciation of Capital and the Covid-19 Pandemic

Ana Beatriz Bueno de Jesus¹⁶

Bruna da Penha de Mendonça Coelho¹⁷

Miriam Tavares de Sá¹⁸

¹⁶ Mestranda em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário (PPGD/UERJ; bolsista CAPES). Professora substituta de Direito do Trabalho e Seguridade Social na UFRJ. Pós-graduada em Direito Processual e do Trabalho pela CBEPJUR em convênio com a Universidade Candido Mendes - UCAM. Graduada em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. E-mail: anabeatrizbuenoadv@gmail.com.

¹⁷ Doutoranda em Teoria e Filosofia do Direito pelo PPGD/UERJ e em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ; bolsista CNPq). Mestra (PPGD/UERJ) e graduada em Direito pela UERJ. E-mail: brunapmcoelho@iesp.uerj.br.

¹⁸ Mestranda em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Graduada em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. E-mail: miriamtavaressa@gmail.com.

RESUMO

O objetivo do artigo é revisitar, criticamente, as teses da descentralização social do trabalho, cotejando-as com o contexto brasileiro contemporâneo e com as seguintes questões de pesquisa: (i) o que esse contexto revela sobre a centralidade do controle sobre as relações de trabalho para o processo de autovalorização do capital?; (ii) como é possível compreender os dados pandêmicos do mercado de trabalho brasileiro à luz desse debate teórico, sem perder de vista suas imbricações com o cenário anterior? Nesse sentido, conjugamos pesquisa teórica (com foco para a sociologia do trabalho) e empírica (com base em dados secundários do mercado de trabalho brasileiro). Dentre os principais resultados, observamos que o contexto propiciado pela pandemia explicitou as desigualdades e contradições do conflito capital-trabalho, e evidenciou a centralidade social da dinâmica trabalhista para a acumulação capitalista.

PALAVRAS-CHAVE: Centralidade do trabalho; Autovalorização do capital; Covid-19; Brasil.

ABSTRACT

The objective of the article is to revisit, critically, the thesis of the social decentralization of work, comparing it with the contemporary Brazilian context and with the following research questions: (i) what does this context reveal about the centrality of control over labor relations for the process of valorization of capital?; (ii) how is it possible to understand the pandemic data of the Brazilian labor market in light of this theoretical debate, without losing sight of its imbrications with the previous scenario? We conjugate theoretical (with a focus on the sociology of labor) and empirical (based on secondary data from the Brazilian labor market) research. Among the main results, we observed that the context propitiated by the pandemic made explicit the inequalities and contradictions of the capital-labor conflict, and evidenced the social centrality of work for capitalist accumulation.

KEYWORDS: Centrality of work; Valorization of capital; Covid-19; Brazil

O dimensionamento da crise aprofundada pela pandemia de Covid-19 passa, em larga medida, pela disputa discursiva em torno do sentido social das relações de trabalho na construção de sociabilidade e na expansão do padrão de acumulação capitalista. No Brasil, essa disputa se acirrou e se acirra em torno das tensões entre as recomendações sanitárias para contenção da difusão do vírus e o discurso, em sentido contrário, de fim do isolamento social e manutenção de atividades laborativas, emanado da cúpula do governo federal desde o início da pandemia. Além disso, o debate sobre os sentidos sociais do trabalho passa pelas possíveis formas de interpretação dos recentes dados negativos do mercado de trabalho brasileiro, razão pela qual se faz necessária uma abordagem que não os tome por simples resultado da enfermidade de Covid-19, mas, sim, que os apreenda enquanto potencialização e explicitação de um processo de degradação das condições de trabalho que já estava em curso.

Dentro dessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é realizar uma revisita crítica ao prognóstico de tendência de descentralização social do trabalho, difundido, sobretudo, a partir da década de 1970 no pensamento social europeu, para cotejá-lo com duas questões de pesquisa centrais: (i) o que o aprofundamento da crise social no Brasil contemporâneo revela sobre a centralidade do controle das relações de trabalho para a autovalorização do capital?; (ii) como interpretar os dados do mercado de trabalho brasileiro durante a pandemia à luz desse debate, sem descolá-los dos impactos da chamada reforma trabalhista? Nossa hipótese diz respeito à compreensão de que a pandemia, ao levar ao limite as contradições do conflito capital-trabalho no Brasil, explicitou as desigualdades do mercado de trabalho nacional, bem como a centralidade ocupada pelas relações de trabalho no bojo dessa organização social e do processo expansivo de acumulação capitalista.

Para tanto, o método de abordagem conjuga pesquisa teórica e empírica. A análise teórica se ancora, sobretudo, nas obras do pensamento social (em especial, da sociologia do trabalho) que se debruçam sobre o debate acerca da centralidade social do trabalho e da acumulação capitalista, bem como sobre as relações de trabalho brasileiras contemporâneas. A pesquisa empírica, por sua vez, perfaz-se a partir da explicitação e interpretação de dados secundários do mercado de trabalho brasileiro (sobretudo, quanto a indicadores de jornada, desemprego e informalidade) – extraídos, dentre outros, da PNAD COVID19 (IBGE) e das pesquisas da REMIR e do DIEESE. Essa imbricação dos métodos nos permite lançar mão da teoria de forma conectada com a materialidade social, isto é, sem reduzir uma à outra. A teoria informa a análise empírica, na medida em que propicia um olhar crítico sobre o papel ocupado pelo trabalho na organização social. E, por sua vez, os dados operam no sentido de evidenciar a historicidade da análise teórica.

Dessa forma, o artigo se estrutura em três eixos básicos. O primeiro concerne ao resgate teórico crítico a respeito das teses da descentralização social do trabalho, bem como a uma análise de matriz marxista acerca da centralidade do trabalho para a autovalorização do capital. A partir do tópico seguinte, introduz-se o contexto social das relações de trabalho brasileiras contemporâneas, a fim de não proceder a uma transposição mecânica de arcabouços teóricos mais amplos a determinada realidade social. Nessa linha, o segundo eixo do artigo dialoga com dados empíricos a respeito da jornada de trabalho e da intensificação do trabalho durante a pandemia de Covid-19, enquanto o terceiro, por fim, analisa os dados referentes à degradação da força de trabalho à luz do debate teórico proposto.

A contribuição do texto, com relação à literatura e às análises existentes sobre o tema, passa, sobretudo, pelo esforço de resgatar o debate sobre a centralidade do trabalho e conectá-lo com as particularidades do cenário brasileiro contemporâneo. Em outras palavras, muito embora resgate um debate teórico sobre o qual se debruça a sociologia do trabalho há, pelo menos, cinco décadas, a proposta analítica de inseri-lo no contexto brasileiro atual (e investigar, a partir disso, suas contradições) revela a originalidade do artigo. Dentre os principais resultados, foi possível observar que o cenário social propiciado e agravado pela crise sanitária levou à explicitação das desigualdades e contradições do conflito capital-trabalho, tendo evidenciado a fundamentalidade do controle sobre a dinâmica trabalhista para o processo de acumulação capitalista.

AUTOVALORIZAÇÃO DO CAPITAL E AS INCONSISTÊNCIAS DAS TESES DA DESCENTRALIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO

A categoria sociológica trabalho, se compreendida em suas múltiplas dimensões, não comporta apenas um sentido estanque ou unívoco.¹⁹ Por trabalho, antes de tudo, entende-se a atividade de transformação material da realidade, que, a um só tempo, funda a sociabilidade humana e ressignifica nossa própria existência. Além disso, é pelo trabalho que traçamos relações interpessoais – isto é, não há apenas um sentido objetivo na atividade laborativa, mas também subjetivo. Nas palavras de Lukács (2013, p. 37), o labor é “o modelo de toda práxis social”, sendo, conseqüentemente, um “pôr teleológico” indispensável, ligado a um determinado fim, como a própria subsistência humana.

Nessa linha, a centralidade social do trabalho humano seria compreendida, inclusive, como elemento axiologicamente anterior ao capitalismo²⁰. A reivindicação de um sentido social e

¹⁹ Não se deveria, portanto, tomar o sentido de trabalho de forma unilateral (cf. ANTUNES, 2010, p. 9).

²⁰ “Como criador de valores de uso, como trabalho útil, o trabalho é, assim, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas sociais, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e

valorativo emancipatório para a categoria trabalho, a propósito, poderia ser tida como o elemento basilar do próprio processo revolucionário de superação desse modo de produção. Sem desconhecer a relevância fundamental desse debate ontológico, é preciso delinear, para fins metodológicos, que o recorte deste artigo se volta para a dimensão do trabalho enquanto chave da autovalorização do capital. Ou melhor, enquanto força de trabalho transfigurada em mercadoria – e mercadoria de tipo especial, capaz de gerar valor novo ao passo que é consumida (MARX, 2017, p. 270).

Em outras palavras, enfocamos, para os fins do artigo e da análise dos dados empíricos dos tópicos seguintes, o trabalho enquanto elemento central da autovalorização do capital, seja através da extensão quantitativa do tempo de trabalho total (extração de mais-valia absoluta), seja pelo encurtamento do tempo de trabalho socialmente necessário e pelo rebaixamento do valor da força de trabalho (mais-valia relativa)²¹. Dito isto, sendo o trabalho fonte de valor, anota Marx (2017), é pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de certa mercadoria que se afere a grandeza de seu valor. E é o fato de haver trabalho humano encarnado nas mercadorias, em sua dimensão abstrata de dispêndio de energia e força humanas, que viabiliza a troca (e, inclusive, a própria existência social do valor de troca), a partir da abstração de distintos valores de uso criados por trabalhos concretos diversos (MARX, 2017, p. 116 e ss.).

Na “Contribuição à Crítica da Economia Política”, cuja leitura propicia uma compreensão mais abrangente do Livro I d’O Capital, Marx (2008, p. 262) observa que, muito embora a ideia de trabalho seja antiga, as “condições que engendram essa abstração” são tão modernas quanto o sentido que podemos lhe atribuir. Seu objetivo parece ser, como indica o próprio título dos escritos, dialogar com a tradição precedente (notadamente, com os economistas políticos clássicos) para expor seus limites e contradições, bem como para reforçar as implicações de método do materialismo histórico dialético: “até as categorias mais abstratas [...] são o produto de condições históricas, e não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites dessas mesmas condições” (MARX, 2008, p. 264).

Importante ressaltar, quanto ao tema, que partir da materialidade histórica não é o mesmo que recontar uma história de forma linear ou cronológica. E é justamente por isso que não se deve tomar a explicação marxiana a respeito da centralidade do trabalho para a autovalorização do capital como uma cartilha dogmática que estaria restrita a determinado período histórico e, conseqüentemente, às condições de desenvolvimento das forças produtivas e às formas de organização do trabalho então vigentes. Assim, não se deve desconhecer, igualmente, que a

natureza e, portanto, da vida humana. Abstraindo da determinidade da atividade produtiva e, portanto, do caráter útil do trabalho, resta o fato de que ela é um dispêndio de força humana de trabalho” (MARX, 2017, pp. 120/121).

²¹ Sobre ambas as formas de extração de mais-valia, cf. MARX, 2017, pp. 255 e ss.

categoria trabalho abarca uma polissemia valorativa e material, isto é, não se reduz a mero ato objetivo e mecânico – como já exposto.

Ademais, o avanço tecnológico não implica o fim do trabalho, uma vez que a maquinaria recobra os trabalhos mortos pretéritos (e depende de trabalho vivo para sua constante operacionalização e manutenção)²². Também, a produção de alta tecnologia no chamado centro do capitalismo só é possível a partir da expansão geográfica desigual do capitalismo pelo globo (cf., dentre outros, HARVEY, 2014) e da consequente exploração da força de trabalho a nível mundial também de forma desigual.

Isto é, em outros termos, falar sobre relação de trabalho no contexto latino-americano – e, mais especificamente, no brasileiro – implica compreender a dinâmica expansiva assimétrica do modo de produção capitalista. Muito embora o cerne da autovalorização do capital se paute, em qualquer lugar do mundo, pela extração de valor e mais-valor a partir da força de trabalho, a posição de cada país na produção mundial de valor dá o tom das particularidades desse processo. A transferência de mais-valor dos países de capitalismo dependente para os chamados países centrais denota, portanto, os contornos da “superexploração do trabalho” no sul global (cf., dentre outros, MARINI, 2000).

Por fim, é importante notar ainda que, uma vez que o trabalho e o valor são categorias sociais, e não individuais, a mera reorganização da dinâmica laboral não altera a centralidade do trabalho para a manutenção e expansão do padrão de acumulação capitalista. Nas palavras de Antunes (2006), “enquanto perdurar o modo de produção capitalista, não pode se concretizar a eliminação do trabalho como fonte criadora de valor, mas, isto sim, uma mudança no interior do processo de trabalho [...] (p.58).”

Isso significa, portanto, que os processos de reestruturação produtiva capitalista, longe de prescindirem do trabalho humano, têm como pilar o controle e a permanente transmutação das formas de organização das relações laborais. O alastramento do setor de serviços e da informalização, a título de exemplo, não só não suplanta a centralidade do trabalho para a autovalorização do capital, como leva à crescente complexificação da divisão social do trabalho e da composição heterogênea da classe trabalhadora. Em resumo: “todos os espaços possíveis se tornam *potencialmente geradores de mais-valor*” (ANTUNES, 2018, p. 33).

Em sentido contrário a todas essas considerações, todavia, uma série de teorias desenvolvidas no pensamento social europeu, embora diversificadas entre si, passaram a sustentar, sobretudo, a partir da década de 1970, que estaria em curso uma tendência de superação da

²² “Uma máquina que não serve no processo de trabalho é inútil. Além disso, ela se torna vítima das forças destruidoras do metabolismo natural. [...] O trabalho vivo tem de apoderar-se dessas coisas e despertá-las do mundo dos mortos, convertê-las de valores de uso apenas possíveis em valores de uso reais e efetivos” (MARX, 2017, p. 260).

centralidade social do trabalho. No dito capitalismo tardio, as transformações tecnológicas, a pretensa suplantação da ética social do trabalho, bem como a intensificação da chamada financeirização da economia, seriam indicativos, segundo essas teses, da descentralização do trabalho para a compreensão sociológica da realidade, bem como para a própria expansão do modo de produção capitalista.

Essas teorias devem, ainda, ser historicamente inscritas a fim de serem devidamente contextualizadas com o cenário de crise estrutural com que se deparavam os países do capitalismo central nesse período e que teve, como resposta mais fenomênica apresentada pelo capital, a passagem do modelo de produção taylorista/fordista para as formas flexíveis de produção, dentre as quais se destaca o toyotismo. A crise do fordismo, que na verdade ocorreu no bojo de uma completa reformulação do padrão de dominação capitalista, dando ensejo à reestruturação produtiva e do mercado de trabalho, trouxe uma série de mudanças, como, por exemplo, a introdução e expansão da terceirização e da subcontratação, atendendo à estrutura horizontalizada de produção flexível, a expansão do setor de serviços e o enfraquecimento das formas de organização da classe trabalhadora, sobretudo no que diz respeito aos sindicatos (cf. ANTUNES, 2009).

Vale notar, de toda forma, que os modos de organização do trabalho se constroem e se perpassam, historicamente, segundo uma perspectiva de tensões e continuidades. Isto é, não é possível pensá-los em termos de rupturas, especialmente em contextos sociais como o brasileiro, em que a exploração do trabalho combina processos esparsos de renovação tecnológica com elementos centrais do padrão fordista (como o intenso controle sobre a força de trabalho, a dissociação entre a atividade intelectual de idealização e a execução, dentre outros)²³.

Nesse sentido, Habermas (1987, p. 106) defendeu, em “A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”, que não seria mais possível considerar que a sociedade do trabalho manteria sua “força persuasiva”, já que as forças produtivas não conservariam mais sua “inocência”, a proposta de fim da propriedade privada não levaria necessariamente à autonomia dos trabalhadores, assim como haveria um afastamento da função socializadora e estruturante do trabalho abstrato. Além de recobrar Gorz, Habermas (Ibidem) cita também a compreensão de Offe a respeito de uma suposta diminuição da força do trabalho, da produção e do lucro na constituição das relações sociais, considerando tal explicação convincente.

Em *Trabalho: a categoria-chave da sociologia?*, Offe (1986) afirmou que o trabalho não seria mais o principal mote de organização estrutural da sociedade. O sociólogo também chegou a sustentar que a tentativa de construir, a partir da esfera do trabalho, “todo o ambiente de vida como unidade

²³ Sobre o tema, cf. SANTANA, RAMALHO, 2004.

subjetiva coerente é cada vez mais inútil por causa da estrutura temporal e da biografia do trabalho” (OFFE, 1989, p. 28). Primeiramente, segundo ele, por a vida profissional não mais se basear na formação profissional, via de regra. Em segundo lugar, porque haveria uma suposta tendência de redução de tempo de trabalho, uma vez que “se expande cada vez mais o tempo livre” (Ibidem).

Por sua vez, Gorz (1982, p. 86), em sua obra “Adeus ao proletariado”, afirmou que “o trabalho não é mais uma atividade do trabalhador. Quer seja executado na fábrica ou em escritórios, na imensa maioria dos casos ele é uma atividade tornada passiva, pré-programa”, uma vez que depende do “funcionamento de determinado aparelho e que não dá lugar à iniciativa pessoal”. No mesmo raciocínio, no livro “O imaterial: conhecimento valor e capital”, o autor destacou a possível existência de uma civilização futura “pós-humana” (GORZ, 2005, p. 77) dominada pela inteligência artificial e a robótica. Com isso, pode-se inferir que, de acordo com Gorz, os homens e o seu labor estariam sendo, pouco a pouco, substituídos pelas máquinas.

No entanto, além de essas teses terem se mostrado insubsistentes do ponto de vista empírico, tendo em vista o crescimento da classe trabalhadora em todo o mundo (cf. PRIEB, 2012), não levaram em conta importantes aspectos teóricos, como a amplitude axiológica do conceito de trabalho, tendo, ademais, analisado um período circunscrito histórica e geograficamente, de suplantação de um modelo específico de produção, interpretando-o como se retratasse a superação da categoria trabalho.

Há que se ressaltar, ainda, que o próprio caráter eurocentrado das observações desses autores, dado que partem de evidências sobre as transformações havidas no trabalho nos países centrais do capitalismo a partir da década de 1970, demonstra também a incongruência da tentativa de adaptação do debate sobre o “fim da centralidade do trabalho” e a realidade do mercado de trabalho brasileiro. Nesse ponto, deve-se evidenciar que o Brasil, antes mesmo de ser atingido pela reestruturação produtiva e do mercado de trabalho na década de 1990, nunca havia alcançado os ideais de mercado de trabalho estruturado próprios aos países que vivenciaram a realidade do chamado Estado de bem-estar social²⁴, não passando, portanto, por um processo abrupto de transformação quando comparado aos países que deram origem às análises em apreço.

Além disso, faz-se necessário compreender o fato de que a noção de valor consiste em uma categoria social, bem como os contornos da expansão capitalista desigual pelo globo, da intensificação do processo de trabalho, do aprofundamento da precarização (ou melhor, da degradação das condições laborais e da irresponsabilização do capital pela força de trabalho), bem

²⁴ Estado que, a propósito, conviveu também com profundas desigualdades internas ao próprio capitalismo central, sem que tenha integrado a classe trabalhadora em sua plenitude e sem que tenha servido ao questionamento do padrão de acumulação capitalista.

como das íntimas relações entre capital financeiro e capital extrator de mais-valia.²⁵ Com o objetivo de traçar uma ponte entre esse debate teórico e o contexto brasileiro contemporâneo, a seção seguinte se debruça sobre a análise de dados empíricos do mercado de trabalho brasileiro contemporâneo.

AS RELAÇÕES DE TRABALHO BRASILEIRAS E A INTENSIFICAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A respeito da recepção do debate sobre a crise (ou mesmo fim) da sociedade do trabalho no Brasil, Bridi, Braga e Santana (2018, p. 46) observam que, além da consistência crítica da literatura nacional ao rebater tais teses da descentralização do trabalho²⁶, é possível observar que esse debate propiciou e estimulou investigações importantes para o desenvolvimento da sociologia do trabalho brasileira. Assim, segundo eles, robusteceram-se pesquisas sobre questões ligadas, sobretudo, à necessidade de compreender a complexidade das noções de trabalho e emprego, as alterações e as continuidades nas relações de trabalho, bem como os impactos da dinâmica capitalista no contexto social da América Latina.

Importante notar que o debate não está, de forma alguma, ultrapassado. Recobrá-lo e cotejá-lo com o contexto social das relações de trabalho brasileiras na pandemia de Covid-19, sem pretender, com isso, transposições teóricas mecânicas, permite-nos compreender, de forma mais acurada, as controvérsias em torno dos discursos de fim do isolamento social e da interpretação dos dados do mercado de trabalho nacional em 2020. Isso se deve ao fato de que essas duas controvérsias dizem respeito, notadamente, à forma como se encara o papel desempenhado, no capitalismo, pelo controle social sobre a dinâmica de trabalho.

Desde o início da pandemia, os pronunciamentos oficiais e não oficiais da cúpula do governo federal se apresentaram em sentido contrário às determinações sanitárias para a contenção do vírus (especialmente, o isolamento social), propugnando o retorno das atividades laborativas à “normalidade”.²⁷ Escancara-se, uma vez mais, a centralidade das relações de trabalho para a autovalorização do capital. Mas não só nesse campo reside a relevância do debate acerca da centralidade do trabalho na atualidade: outra questão-chave se refere à forma de interpretação dos dados do mercado de trabalho brasileiro, sobretudo quanto aos indicadores de jornada,

²⁵ Embora não seja possível desenvolver melhor essa compreensão, pela limitação espacial e metodológica deste artigo, não podemos deixar de observar que a própria existência social do capital financeiro demanda a concretização futura de uma expectativa de realização de mais-valia. A chamada financeirização da economia em nada nega a lei do valor-trabalho. Sobre o tema, cf. FONTES, 2010, pp. 22 e ss.

²⁶ Cf., dentre outros, Antunes (2006).

²⁷ A título de exemplo, em março de 2020, o ocupante da presidência da República afirmou que “O povo tem que trabalhar. O povo tem que ir pra rua trabalhar. [...] O que vai acontecer com o Brasil? Vão quebrar o Brasil por conta do vírus?” (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

desemprego e informalidade. Isso porque essa interpretação não deve ser apresentada como se tais dados constituíssem um ponto fora da curva e isolado – ou, ainda, como se houvessem sido *causados* pela Covid-19 (cf. BRIDI, 2020, p. 141).

A chamada precarização do trabalho consiste, na verdade, em aspecto estruturante do modo de produção capitalista, cujas desigualdades fundantes se tornaram, simplesmente, mais explícitas e agudas no contexto da pandemia. O trabalho é tão central para a autovalorização do capital que, em cenários de instabilidade político-econômica, é sobre a reorganização da dinâmica laboral e sobre a intensificação das formas de lhe extrair valor que o capitalismo contorna suas crises. Sobre o panorama de 2020, e resgatando Celso Furtado, o DIEESE (julho/agosto, 2020) pontuou que o país enfrentaria quatro questões fundamentais: “1) uma crise econômica sem precedentes, no contexto da mais grave crise mundial; 2) uma das mais profundas crises políticas da história; 3) os impactos da chamada 4ª Revolução Industrial, em curso; 4) a mais devastadora pandemia do último século”. Somem-se também os efeitos das recentes medidas de austeridade, que aprofundaram a degradação das condições laborais no país (com destaque para a Lei nº 13.467/17, auge da chamada reforma trabalhista²⁸).

É nesse sentido que, na sequência, pretendemos recobrar dados empíricos secundários levantados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pela REMIR (Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista) e pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) sobre o mercado de trabalho brasileiro, com foco para o contexto da pandemia em 2020. Esses dados revelam o quanto a dinâmica laboral é central para a autovalorização do capital²⁹, na medida em que, a um só tempo, o trabalho se intensifica e a força de trabalho é desvalorizada³⁰. Para fins de recorte metodológico do artigo, e sem desconhecer a complexa, heterogênea e desigual realidade social da classe trabalhadora³¹, dedicamos os parágrafos seguintes a uma análise da intensificação da jornada de trabalho, com especial atenção ao chamado *home office*. A escolha por um diálogo mais direto com

²⁸ Uma vez que não se trata de fenômeno autoevidente, seus contornos político-sociais serão expostos, de forma mais detalhada, na próxima seção do artigo.

²⁹ Nesse contexto, é importante mencionar, ainda, que a maior parte dos rendimentos em todas as regiões brasileiras é oriunda do trabalho. Em 2019, por exemplo, 44,1% da renda da população brasileira era oriunda do trabalho (em 2018, 43,4%), destacando-se na região sul a maior porcentagem quando comparada com as outras regiões, 49,1% (IBGE, PNAD contínua 2019, rendimentos de todas as fontes, p. 2).

³⁰ Sobre a desvalorização da força de trabalho e sua relação com os índices de desemprego e informalidade, dedica-se, de forma mais detida, o tópico seguinte. Desse modo, os dados, que serão analisados nesse tópico dizem respeito, especialmente, à intensificação do trabalho durante o período pandêmico.

³¹ “De acordo com os dados de julho, os trabalhadores remotos com curso superior ou pós-graduação eram 31,1%, seguidos, mas em patamar bem menor, de 5,9% pelos que possuem o médio completo ou superior incompleto. Apenas 1,5% dos trabalhadores nessa modalidade de trabalho se enquadra como sem instrução ou o fundamental incompleto. [...] Essa modalidade de trabalho, portanto, revela-se como um novo indicador de desigualdade econômica no país, além de o perfil dos trabalhadores ser altamente escolarizado e pelo tipo de ocupação” (BRIDI, 2020, p. 152).

essa modalidade de trabalho se justifica pelo diálogo crítico com um dos argumentos centrais das chamadas teses da descentralização do trabalho: o de que o trabalho estaria em vias de desaparecimento em virtude do avanço tecnológico.

Sobre o tema, Antunes (2018, p. 24) afirma que “com o avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) não foram poucos os que acreditaram que uma nova era de felicidade se iniciava: trabalho on-line, digital, era informacional, finalmente adentrávamos no reino da felicidade”. No entanto, segundo o autor, o que se pode notar, mundo afora, é que “estamos vivenciando o crescimento exponencial do novo proletariado de serviços” (ANTUNES, 2018, p. 35), o que, conseqüentemente, demonstra que o homem não vem sendo substituído pela máquina, mas, sim, que a máquina tem sido utilizada como mais uma forma de intensificar o processo laboral e potencializar a precarização do trabalho.³²

Devido ao isolamento social, resultante da pandemia de Covid-19, o *home office* foi sendo visto socialmente como uma forma de o trabalho continuar - mostrando, mais uma vez, a centralidade social do trabalho - o que resultou na majoração de sua incidência durante o período, conforme será analisado nos dados a seguir, produzidos pela SAP (Soluções em Remuneração) Consultoria em RH (Recursos Humanos), pelo DIEESE e pela Remir. Nesse sentido, é válido ressaltar que apesar da alteração da redação no seu artigo 6º, *caput*, em 2011, para incluir o trabalho “realizado a distância”, a CLT já não distinguia “o trabalho realizado no estabelecimento do empregador” e “o executado no domicílio do empregado” (BRASIL, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Em maio de 2016, uma pesquisa realizada pela SAP Consultoria em RH³³ já apontava a incidência desse módulo contratual de trabalho na sociedade brasileira. Para a referida pesquisa, considerou-se como *home office* uma “prática onde os colaboradores de forma constante ou periódica, realizam suas atividades em casa” (SAP CONSULTORIA EM RH, 2016, p. 7). No estudo, “foram coletadas informações junto a 325 empresas de diferentes segmentos em âmbito nacional, via questionário eletrônico, no período de outubro de 2015 a março de 2016” (Ibidem, p. 9), tendo sido observado que “37% das empresas pesquisadas” possuía “a prática de *home office*” ou teletrabalho (Ibidem, p. 8), sendo que 62% não utilizava o teletrabalho nem o *home office* (Ibidem).

³² O teletrabalho, por exemplo, não está submetido a uma limitação quanto à sua duração, conforme o inciso III, do artigo 62, da CLT, incluído pela Lei nº 13.467/17, uma das investidas centrais da chamada reforma trabalhista brasileira. Essa modalidade de trabalho, vista, segundo seus defensores, como uma alternativa para o enfrentamento dos impactos da pandemia nas relações de trabalho, foi mencionada nas Medidas Provisórias n. 927 (que já caducou) e 936 (convertida na Lei n. 14.020/2020).

³³ O objetivo das pesquisas realizadas pela SAP consultoria em RH a respeito do *home office*, iniciado em 2014, é “analisar o mercado nacional e levantar informações detalhadas sobre as novas práticas de trabalho”, por meio de um “questionário eletrônico” (SAP CONSULTORIA EM RH, 2016, p. 6 e p.9).

Tal adoção aumentou para 45% das 315 empresas analisadas em 2018, tendo 40% afirmado que não fazia uso do teletrabalho ou do *home office* e 15% pontuado que estava “avaliando a viabilidade” ou “planejando a implantação” (SAP CONSULTORIA EM RH, 2018, p. 4). Já na pesquisa realizada em 2020 com 554 empresas, foi pontuado que apenas 2% das entrevistadas não utilizava *home office* ou teletrabalho, sendo que 52% só passou a aderir uma das referidas modalidades devido à situação de “calamidade pública” e 46% já adotava “de maneira estruturada” - porcentagem próxima das utilizações observadas nos anos anteriores à pandemia de Covid-19: em, 2016 era 37% e 2018, 45% - (SAP CONSULTORIA EM RH, 2020, p. 9).

No contexto de pandemia, é importante destacar que o *home office* tem sido utilizado como um meio capaz de majorar a jornada dos trabalhadores, bem como traz outras dificuldades pontuadas pelo DIEESE na pesquisa intitulada “Pesquisa Nacional sobre Home Office dos(as) Bancários(as)”³⁴, quais sejam: “inadequação do ambiente da residência para a realização do trabalho, falta de equipamentos e mobiliário adequados, surgimento de novos problemas de saúde, sensação de isolamento, elevação de custos residenciais, falta de controle da extensão da jornada de trabalho” (DIEESE, dezembro de 2020, p. 4).

A referida pesquisa do DIEESE destacou que “para 58,9% dos(as) respondentes, a jornada efetivamente trabalhada em *home office* permaneceu igual à que era cumprida presencialmente; aumentou muito para 13,6%; aumentou um pouco para 22,0%; diminuiu um pouco para 4,2% e diminuiu muito, apenas para 0,7%” (Ibidem, p. 18). Nesse mesmo sentido, a pesquisa realizada pela REMIR, intitulada “Relatório técnico da pesquisa: o trabalho remoto/home-office no contexto da Pandemia covid-19 - parte I”³⁵, observou, quanto à alteração do ritmo de trabalho ao se passar do trabalho presencial para o trabalho home-office, que 48,45% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando em um ritmo mais acelerado (REMIR, 2020), conforme sintetizado na figura a seguir, disponibilizada pela REMIR:

³⁴ Essa pesquisa realizada pelo DIEESE teve como objetivo “conhecer as condições de trabalho da categoria bancária”, tendo sido realizada através de um questionário, que “ficou disponível entre os dias 01 e 12 de julho de 2020” (DIEESE, dezembro de 2020, p. 6).

³⁵ Essa pesquisa foi realizada “por meio de um questionário” online, “entre os dias 05 a 17 de maio de 2020” e teve como “objetivo principal verificar sob quais condições os trabalhadores do Brasil tiveram que se adaptar no que se refere à mudança do trabalho presencial para o trabalho remoto em razão da pandemia” (REMIR, 2020, p. 3 e p. 5).

Figura 1: Alteração no ritmo de trabalho



Fonte: REMIR, 2020.

Ainda a respeito do trabalho remoto realizado durante a pandemia, em relação à quantidade de horas trabalhadas, verificou-se que 39,29% dos 906 respondentes (356 pessoas) afirmaram que trabalhavam 8 horas por dia antes do advento da Covid-19. Já quanto ao seu turno, “durante a pandemia esse número diminuiu para 190 (20,97%), ou seja, houve uma queda de 46,62% de trabalhadores que realizam suas atividades na faixa de 8 horas diárias” (REMIR, 2020, p. 28). Por outro lado, cerca de 146 entrevistados – correspondendo a 16,11% – pontuaram que laboravam por mais de 8 horas ao dia no contexto anterior à pandemia, ao passo que, no cenário da Covid-19, esse número se elevou para 312 pessoas (34,44%). Portanto, houve “um aumento de 113,69% de trabalhadores que passam mais de 8 horas diárias trabalhando no trabalho remoto durante a pandemia” (Ibidem). Nesse sentido, como afirmar que o trabalho não é mais central à autovalorização do capital, se o que se percebe, ao contrário, é a intensificação do tempo de trabalho posto à disposição?

Outro dado destacado pela pesquisa foi a necessidade de gastos pessoais por parte dos trabalhadores em *home office*, tendo sido constatado que “do total de respondentes 470 (52%) disseram que tiveram gastos pessoais para realizar o trabalho remoto e 436 (48%) afirmaram que não precisaram de gastos pessoais para a sua realização” (Ibidem, p. 31), o que se soma ao fato de 41,50% dos entrevistados terem relatado que a empresa não disponibilizou os materiais necessários para que o trabalho remoto fosse executado (Ibidem, p. 32). No mesmo sentido, a supracitada pesquisa do DIEESE (dezembro de 2020, p. 23) sobre o *home office* dos bancários revela que 78,6% dos respondentes sinalizaram acréscimo na conta de energia elétrica, além de outras despesas: “o gasto com supermercado aumentou para 72,0% dos(as) respondentes e a despesa com gás de cozinha, para 41,6%. Muitas pessoas precisaram adquirir ou melhorar seus planos de internet para trabalhar de casas”. Tais dados apontam a tendência neoliberal de esvaziar os direitos trabalhistas e transferir o risco e o custo do negócio para o empregado, utilizando a tecnologia e a internet como meios facilitadores.

No mesmo sentido, a PNAD COVID19³⁶, disponibilizada pelo IBGE, demonstra a majoração do tempo de trabalho realizado e traz, ainda, dados que revelam a diminuição do valor recebido pelos trabalhadores durante a pandemia – em outubro, por exemplo, o rendimento efetivo dos trabalhadores representava “93,6% do habitualmente recebido” (IBGE, PNAD COVID19, outubro/2020, p. 26). Essa tendência foi também observada pelo DIEESE no “Boletim emprego em pauta” de julho de 2020, documento em que foi destacado que 30 milhões de trabalhadores tiveram “alguma redução no rendimento do trabalho” (DIEESE, julho de 2020, p. 1). Quanto ao aumento do número de horas trabalhadas, a PNAD COVID19 de maio de 2020 (p. 22) observou essa majoração para 2,4 milhões de brasileiros. Tal número foi crescendo durante os meses de calamidade pública, alcançando 3,1 milhões de pessoas em outubro de 2020 (IBGE, PNAD COVID19, outubro/2020, p. 26).

Os dados estatísticos aqui elencados demonstram que o trabalho, em sentido contrário às chamadas teses da descentralização social do trabalho, detém centralidade social para a autovalorização do capital, na medida em que se busca intensificar o labor humano, seja na forma de extração de mais-valia absoluta ou relativa (cf. MARX, 2017). No mesmo sentido, a tecnologia e os meios telemáticos de labor têm sido, como exposto, utilizados como ferramentas para ampliar a precarização do trabalho, através, por exemplo, da transferência dos riscos e dos custos do negócio ao trabalhador. O contexto da pandemia, ao amplificar e lançar luz sobre as desigualdades sociais (com foco, para os fins deste artigo, ao conflito capital-trabalho), evidencia que é pelo controle do processo de trabalho que o capitalismo contorna suas crises e mantém em curso sua marcha expansiva. Nesse sentido, o próximo item do artigo pretende dialogar, de forma mais direta, com as relações entre, de um lado, a desvalorização da força de trabalho, e, de outro, a dinâmica da autovalorização do capital no Brasil.

A DESVALORIZAÇÃO DA MERCADORIA FORÇA DE TRABALHO E SUA IMPRESCINDIBILIDADE À AUTOVALORIZAÇÃO DO CAPITAL

Imerso em um cenário de crise econômica estrutural e permanente desde a década de 1970, o sistema de metabolismo social do capital, em sua fase neoliberal, possui como foco, cada vez mais, uma produção social que subordina as necessidades humanas aos interesses da autorreprodução do capital. Diante disso, como rastro de seu movimento expansionista ilimitado

³⁶A PNAD COVID19, iniciada em maio de 2020, foi delimitada “não só para obter informações sobre os sintomas referidos da síndrome gripal, como também para ser utilizada como instrumento de avaliação e monitoramento do combate aos efeitos dessa pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro”. Para tanto, faz uso de um “instrumento de coleta das informações” tido como “dinâmico, sujeito a alterações ao longo do período de sua aplicação” (IBGE, PNAD COVID19, maio/2020, p. 4).

e incontrolável, uma vez que se orienta sempre em busca da extração de mais-valor, a destruição impera como uma de suas consequências inexoráveis (cf. ANTUNES, 2009). Dessa forma, diminui-se o tempo de vida útil das mercadorias, estimulando-se sempre uma produção cada vez maior, “independentemente das reais necessidades humanas, visando aumentar a intensidade e o ritmo do processo de valorização do valor” (ANTUNES, 2020, n.p.).

A força de trabalho, enquanto mercadoria que é, não escapa inerte a esse processo de degradação. Ao revés, é submetida a um contínuo processo de desvalorização, que a inflige ataques cada vez mais severos, alguns deles mais diretos, dos quais são exemplos as já citadas investidas basilares da chamada reforma trabalhista brasileira (como a Lei nº 13.467/17 e a Lei nº 13.429/17), que enfraquecem o arcabouço jurídico protetivo dos trabalhadores. Outros são mais indiretos, como o redesenho das políticas públicas de cunho social, tal qual ocorrido com a EC nº 95/2016, conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos, que limitou os gastos públicos, inviabilizando investimentos em áreas essenciais à população pauperizada e “gerando efeitos sobre a geração de emprego e renda, com a paralisação das obras públicas e de programas que favoreciam a criação de empregos e sua formalização” (BRIDI, 2020, p. 145).

A respeito dessas investidas de austeridade (com foco, para os objetivos do artigo, para a chamada reforma trabalhista), é válido traçar alguns comentários adicionais. Esses processos podem ser compreendidos enquanto dinâmicas expropriatórias de direitos sociais, fundamentais à marcha expansiva com vistas à ampliação das formas de se extrair mais-valor em cima das relações de trabalho. A contrarreforma trabalhista se insere, portanto, no bojo das disputas sociais em torno dessa dinâmica, contando com a aliança entre os interesses do patronato e a atuação estatal, por intermédio da atuação central de sua dimensão jurídica. Podemos compreender a chamada reforma trabalhista, nesse sentido, não como um ato estanque, mas enquanto um processo histórico que, por sua vez, encontra seu auge na aprovação da Lei nº 13.467/17 e nos efeitos que a ela se seguem. A respeito desses impactos, é possível encontrar vasta literatura, que dá conta, sobretudo, da expansão do processo de informalização do trabalho, da difusão de formas de contratação precárias, dos óbices ao acesso à justiça e à organização sindical, bem como da degradação das condições de trabalho (cf., dentre outros, KREIN, OLIVEIRA, FILGUEIRAS, 2019).

Tal movimento de intensificação da desvalorização da mercadoria força de trabalho vem, em grande medida, na contramão da estruturação do mercado de trabalho nacional que ocorria desde o início da década anterior. Uma análise – ainda que breve – do mercado de trabalho nacional a partir de 2004, destaca os incrementos obtidos para a classe trabalhadora em termos de geração de empregos, formalização de vínculos e melhora na distribuição de renda, bem como o cenário em que foram conquistados, aliando fatores de diversas ordens, como a criação de programas

assistenciais de transferência de renda para a população em situação de pobreza e extrema pobreza e a valorização do salário mínimo, bem como uma política econômica externa favorável, em que se sobressai a alta na demanda e nos preços internacionais das *commodities* (cf. BALTAR; LEONE, 2012).

Conforme expõem Baltar e Leone, “o número de pessoas com trabalho remunerado cresceu 2,8% ao ano, em 2004-2008, enquanto o emprego assalariado total cresceu 3,0%, ao ano, e o emprego formal 5,1%, ao ano” (Ibidem, p. 13).

Dessa forma, durante os anos 2000, pode-se perceber um nítido movimento de estruturação do mercado de trabalho nacional em que, graças à retomada do crescimento da economia brasileira – sobretudo com o aumento do PIB e a baixa inflação no período compreendido entre 2004 e 2008 –, a ampliação do número de vínculos formais de contratação, a diminuição do desemprego e a redução da desigualdade de renda revelaram significativos avanços (cf. Ibidem). Essa tendência, contudo, foi fortemente interrompida pelas alterações econômicas internacionais promovidas pela crise mundial, a partir de 2008, que, somadas à política econômica internamente adotada a partir de então³⁷ e sucedida pela crise política que se instaurou no país, ensejaram retrocessos de grande monta aos patamares até então obtidos³⁸. Esse processo de intensificação da desvalorização da mercadoria força de trabalho que se estampa, por exemplo, no considerável aumento dos indicadores da taxa de desocupação³⁹ e na crescente inserção de trabalhadores na informalidade⁴⁰ teve início já no final de 2014, em virtude da destruição de postos de trabalho em decorrência do agravamento da crise sobre a atividade econômica e da retração do produto interno bruto (cf. DIEESE, 2016, p. 2).

Ilustrando esse primeiro movimento, o DIEESE (2016, p. 1), no “Boletim emprego em pauta” de maio de 2016, mostra que, entre o último trimestre de 2014 e o primeiro trimestre de 2016, a taxa de desocupação subiu 4,4% (era de 6,5% e atingiu 10,9%), importando em um aumento de 4,6 milhões de pessoas desocupadas. Ainda em 2016, de acordo com a PNAD-IBGE, a taxa de desocupação saltou de 10,9% no primeiro trimestre do ano, para 12,0% no quarto trimestre, atingindo 13,7% já no primeiro trimestre de 2017. Quanto à taxa composta de subutilização da

³⁷ Sobre a política econômica adotada durante o governo Dilma, cf. CORSI, 2016.

³⁸ Cf. DIEESE, 2011.

³⁹ De acordo com o IBGE, “é o percentual de pessoas desocupadas na semana de referência em relação às pessoas na força de trabalho nessa semana, isto é: [Pessoas desocupadas/força de trabalho]x100” (IBGE, PNAD COVID 19, outubro/2020, p. 8).

⁴⁰ Seguindo a referência dada pelo IBGE, consideramos informais os trabalhadores empregados no setor privado e os domésticos sem carteira assinada, os empregadores e os trabalhadores por conta própria, sem CNPJ que não contribuem para o INSS e o trabalhador não remunerado em ajuda a morador do domicílio ou parente (IBGE, PNAD COVID 19, outubro/2020, p. 8).

força de trabalho⁴¹, no primeiro trimestre de 2016 ela atingiu 19,3%, saltando para 24,0% no primeiro trimestre de 2017⁴² (BRIDI, 2020, p. 144).

Esses dados devem ainda ser cotejados com a análise realizada pelo DIEESE (2017) no “Boletim emprego em pauta” de março de 2017 que, examinando as características dos vínculos que foram extintos e criados no período sob apreço, concluiu que “o resultado só não foi pior porque, no ano, (*no caso, 2016*) houve crescimento de 800 mil empregados sem carteira” (Ibidem, p. 1). Além disso, o boletim destaca também que 1,3 milhão de postos formais de trabalho foram destruídos e que o salário médio dos trabalhadores admitidos foi 17% menor (Ibidem, p. 2).

Há que se ressaltar, portanto, que mesmo os indicadores aos quais poderia ser atribuída alguma conotação positiva, quando analisados mais detidamente, dentro do cenário macro da estrutura do mercado de trabalho nacional, demonstram, na verdade, que até mesmo as pequenas alterações em termos de diminuição do número de desocupados importam em uma tendência geral de redução da proteção legal e da renda média desses trabalhadores, diminuição dos vínculos formais de empregos, mediante a expressiva contratação de trabalhadores sem carteira assinada⁴³, com o consequente aumento de sua precarização.

Como forma de supostamente remediar esse quadro de crise que se instaurava no país, aos conflitos políticos em curso desde a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, sucedeu-se o aprofundamento das políticas de cunho ultraneoliberal, demarcando o significativo avanço do capital sobre o trabalho por meio de uma série de ofensivas que vão desde a desregulamentação legal até a desestabilização e, em alguns casos, a erradicação de políticas de cunho social. É em meio a um movimento amplo de contrarreformas e com o apoio de um discurso eufemístico de modernização da legislação trabalhista e dinamização da economia, que as leis que compõem o cerne da chamada reforma trabalhista brasileira foram aprovadas em 2017, com especial ênfase na falácia de que auxiliariam na geração de mais empregos e diminuiriam a informalidade, ao mesmo tempo em que escamoteavam suas reais finalidades de enfraquecimento da proteção do trabalho e de rebaixamento do valor da força de trabalho (cf. CARDOSO, PERES, 2020).

Os indicadores do mercado de trabalho obtidos logo após a promulgação das referidas leis, todavia, refletem amplamente os interesses escusos por trás da retórica propalada pela hegemonia

⁴¹ De acordo com o IBGE, leva em consideração o percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação a força de trabalho ampliada (IBGE, PNAD, Novos Indicadores Sobre a Força de Trabalho no Brasil, segundo trimestre de 2016, p. 29).

⁴² Em virtude das alterações no conceito de subutilização da força de trabalho por insuficiência de horas trabalhadas promovidas pelo IBGE a partir do quarto trimestre de 2015, optou-se por analisar apenas os dados produzidos a partir de então, a fim de se evitar comparações entre trimestres em que a aferição não se deu com base no mesmo conceito ou forma de captação.

⁴³ De acordo com o “Boletim emprego em pauta” de maio de 2017 do DIEESE (2017, p. 2), entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017, houve redução em 3,5% nos empregos com carteira no setor privado e aumento em 4,7% na ocupação sem carteira.

neoliberal. Enquanto o número de pessoas ocupadas entre o terceiro trimestre de 2017 e o quarto trimestre de 2019 aumentou em 1,4 milhão de pessoas (IBGE, PNADC, quarto trimestre de 2019, p.15), importando em uma queda de 1,4% na taxa de desocupação (era de 12,4% e diminuiu para 11,0%), o aumento do número de trabalhadores subocupados⁴⁴ e na informalidade revelam o processo de deterioração do mercado de trabalho. O “Boletim emprego em pauta” de abril/maio de 2019 do DIEESE destacou que, entre o quarto trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2019, o número de subocupados cresceu 66%, atingindo a marca de 6,8 milhões de pessoas⁴⁵. Com relação à formalização dos vínculos trabalhistas, enquanto no terceiro trimestre de 2017, dentre os empregados do setor privado, 75,3% possuíam carteira assinada, no quarto trimestre de 2019, essa porcentagem caiu para 74%⁴⁶. No que tange aos trabalhadores domésticos, o percentual de trabalhadores com carteira assinada caiu de 29,7% para 27,9%⁴⁷. Por outro lado, o percentual de trabalhadores por conta própria saltou de 25,1% para 25,9%⁴⁸.

Com o início da pandemia de Covid-19, os dados coletados do mercado de trabalho, que já alertavam para o agravamento da situação à qual vem sendo submetida a força de trabalho no país nos últimos anos, alcançaram níveis recordes, revelando o movimento de intensificação de uma precarização e deterioração do trabalho há muito presentes na realidade brasileira. Conforme demonstram os dados coletados pela PNAD COVID19, a taxa de desocupação, que em maio de 2020 era de 10,7% (maio de 2020, p. 22), saltou para 14,1% em outubro do mesmo ano (outubro de 2020, p. 29). Já a taxa composta de subutilização da força de trabalho, por sua vez, saltou de 24,4% no primeiro trimestre de 2020 para 29,5% no trimestre encerrado em outubro do mesmo ano. O número de pessoas desocupadas, que em maio de 2020 era de 10,1 milhões⁴⁹ (maio de 2020,

⁴⁴ De acordo com o IBGE, são as pessoas que trabalhavam habitualmente menos de 40 horas no seu único trabalho ou no conjunto de todos os seus trabalhos, mas que gostariam de trabalhar mais horas (IBGE, PNAD, Novos Indicadores Sobre a Força de Trabalho no Brasil, segundo trimestre de 2016, p. 11).

⁴⁵ De acordo com os dados apresentados pelo mesmo Boletim, deve-se destacar que a subocupação “é reflexo do fraco desempenho da atividade econômica, incapaz de gerar quantidade suficiente de postos de trabalho adequados e que atendam aos anseios dos trabalhadores, principalmente no que se refere à remuneração.” (p. 2). Dessa forma, ao invés de, por exemplo, refletir um desejo dos trabalhadores em dispor de mais tempo livre, a submissão a trabalhos com jornadas inferiores a 40 horas semanais e, conseqüentemente, com remuneração mensal reduzida, denota, por outro lado, a deterioração do mercado de trabalho e sua incapacidade, em um momento de premente crise econômica, em atender à demanda por empregos satisfatórios capazes de suprir suas necessidades básicas.

⁴⁶ Conforme dados da PNADC-IBGE, esse número já havia caído 1,6% quando comparados os dados dos terceiros trimestres de 2016 e 2017 (terceiro trimestre de 2017, p. 16). Em 2014, esse percentual era de 77,7% (IBGE, PNADC, quarto trimestre de 2019, p. 23).

⁴⁷ Conforme dados da PNAD-IBGE, em 2014, esse percentual era de 32,1% (IBGE, PNADC, quarto trimestre de 2019, p. 23).

⁴⁸ Conforme dados da PNAD-IBGE, em 2014, esse percentual era de 23,4% (IBGE, PNADC, quarto trimestre de 2019, p. 20).

⁴⁹ Nesse contexto, é válido mencionar que o trabalho é tão central que muito brasileiros se deparam com a inviabilidade de procurar empregos por não haver trabalho no local em que residem ou devido a questões relacionadas com a Pandemia de Covid-19. Somando-se esses brasileiros com os desocupados, em maio de 2020, por exemplo, chegar-se-ia a um total de “28,6 milhões de pessoas” (IBGE, PNAD COVID19, maio/2020, p. 24).

p. 22), saltou para 13,8 milhões em outubro (outubro de 2020, p. 29) e 14,0 milhões de pessoas em novembro (novembro de 2020, p. 29).

Paralelamente à intensificação da jornada de trabalho⁵⁰, portanto, as mudanças estruturais havidas no mercado de trabalho brasileiro, antes mesmo do início da pandemia de Covid-19, já demonstravam como a força de trabalho vinha se subsumindo a um processo de intensa descartabilidade. O desmonte dos direitos e garantias trabalhistas e seus reflexos para a classe trabalhadora não se iniciam, portanto, a partir da pandemia de Covid-19. Todavia, aprofundam-se sobremaneira neste período e trazem à tona duas importantes reflexões a partir da análise da realidade que se apresenta.

Por um lado, escancara-se a realidade à qual estão sujeitos os trabalhadores mais precarizados, submetidos a um contínuo processo de expropriação de direitos nos últimos anos. De acordo com a PNAD COVID19, as categorias dos trabalhadores por conta própria e os empregadores (ambos com 1,3% de afastamento), os empregados do setor privado sem carteira (com 1,8%), os empregados do setor privado com carteira (com 2,5%) e os trabalhadores domésticos (com 3,3% entre os sem carteira e com 3,4% entre os com carteira) estão entre os que registraram o menor percentual de pessoas afastadas do trabalho devido à pandemia (outubro de 2020, p. 21).

Por outro, demonstra-se como o tensionamento do conflito entre capital e trabalho, que impele os trabalhadores ao retorno – e, na maioria das vezes, à manutenção – das atividades, choca-se com as teorias que afirmam o fim da centralidade do trabalho, ante a imprescindibilidade que esse assume, principalmente em um cenário de aprofundada crise econômica, para a autovalorização do capital. De acordo com a PNAD COVID19, em maio de 2020 (p. 15), dos 84,4 milhões de ocupados, apenas 18,6% estavam afastados do trabalho devido ao distanciamento social. Entre maio e outubro, esse percentual caiu para apenas 2,8% (PNAD COVID19, outubro de 2020, p. 17). Paralisado ante a necessidade do “*ato laborativo humano*” (ANTUNES, 2020, n.p.), como dele não pode prescindir (porque sem ele não existe riqueza social), resta ao sistema metabólico do capital “depauperar, dilapidar, corroer e destruir a força humana de trabalho sem, entretanto, eliminá-la completa e cabalmente” (Ibidem, 2020, n.p.).

Relegados à própria sorte, a grande massa dos trabalhadores informais, parciais, uberizados, entre outros, vê-se impelida a sair de casa para trabalhar mesmo quando as recomendações sanitárias e médicas recomendam o oposto. Verificam, na própria pele, as consequências do acirramento da disputa capital-trabalho justamente em um cenário mórbido de pandemia mundial.

⁵⁰ Detidamente analisada no tópico anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo se propôs a analisar os contornos das relações de trabalho no Brasil contemporâneo, com foco para a centralidade que ocupam no processo de autovalorização do capital, bem como para as possíveis formas de interpretação dos dados atuais do mercado de trabalho brasileiro. Partimos do pressuposto de que a pandemia de Covid-19 não inaugurou a crise social e a precarização do trabalho, mas apenas aprofundou e agravou as contradições do conflito capital-trabalho. Isto é, essa realidade social não pode ser concebida de forma desvinculada do cenário estrutural anterior à pandemia, com foco para as investidas de austeridade que caracterizaram o cerne da chamada reforma trabalhista brasileira.

A essa altura, podemos recobrar as questões de pesquisa e a hipótese que guiaram essa investigação. As questões, enunciadas já na introdução, concerniram a uma análise sobre como o agravamento da crise social no Brasil contemporâneo poderia fornecer uma chave interpretativa da centralidade do trabalho para a autovalorização do capital, bem como sobre a relação entre esse debate e dados empíricos do mercado de trabalho brasileiro. Na hipótese de pesquisa, trabalhamos com a noção de que a pandemia, por explicitar as contradições do conflito capital-trabalho no Brasil, evidenciou as desigualdades de nosso mercado de trabalho e a centralidade das relações de trabalho para a acumulação capitalista. Ainda, observamos como esse processo não é inaugurado no cenário da emergência sanitária, mas, sim, como ele se conecta, diretamente, com a dinâmica histórica de degradação das condições laborais no país e com as investidas de austeridade do contexto recente (de que é exemplo central a chamada reforma trabalhista).

Para dar conta dessa investigação, o artigo se estruturou em três eixos básicos. O primeiro deles se destinou a um resgate das principais teses da descentralização do trabalho, que se difundiram, sobretudo, a partir da década de 1970, com o objetivo de expor suas insubsistências teórico-empíricas centrais. Reforçou-se a amplitude de sentidos axiológicos da categoria trabalho, bem como a centralidade do controle das relações de trabalho para a extração progressiva de valor e a conseqüente autovalorização do capital – o que fica ainda mais evidente em cenários de agudização da crise social, como o que se vivencia no contexto pandêmico.

Os dois eixos seguintes se propuseram a uma análise dos dados do mercado de trabalho brasileiro referentes, respectivamente, à intensificação da jornada durante a pandemia e à desvalorização da força de trabalho (sem descolá-los do cenário anterior à emergência sanitária). A finalidade desses tópicos foi, além de retomar a centralidade do trabalho na contemporaneidade, expor que os dados negativos do mercado de trabalho brasileiro na atualidade não foram causados, de forma inaugural e exclusiva, pela pandemia de Covid-19.

Quanto à intensificação da jornada, observou-se, com base nos dados estatísticos produzidos pelo IBGE, pelo DIEESE e pela REMIR, a centralidade social do trabalho como uma necessidade para a própria expansão do capital, que tem buscado, a partir da instabilidade social agravada pelo cenário de calamidade pública, majorar a extração de mais-valor e ampliar a precarização. Isso se dá, sobretudo, com a transferência dos riscos e custos do negócio ao empregado e com a intensificação do labor – ao mesmo tempo em que a força de trabalho é desvalorizada.

A desvalorização da mercadoria força de trabalho, por sua vez, como amplamente demonstrado, é fruto de um processo contínuo e que vem se aprofundando nos últimos anos, culminando em um cenário de alarmante precarização e deterioração do mercado de trabalho justamente em um momento de grave crise sanitária trazido pela pandemia de Covid-19. Os dados do mercado de trabalho referentes à desocupação, informalidade, subutilização da força de trabalho e afastamento dos trabalhadores de suas funções laborais, em virtude das recomendações médicas de distanciamento social, revelam como o acirramento das ofensivas do capital sobre o trabalho são mais fortemente experimentados pelos trabalhadores mais precarizados. Revelam também como as teorias que pregam o fim da centralidade do trabalho chocam-se com a realidade empírica, uma vez que os dados coletados vão exatamente na contramão daquilo que apregoam, evidenciando sempre – e sobretudo em um cenário de crise socioeconômica – a imprescindibilidade da mercadoria força de trabalho para a autovalorização do capital.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Adens ao Trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 11 ed. Campinas, São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

ANTUNES, Ricardo. *Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo. 2018.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2 ed. São Paulo. SP: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. *Trabalho uno ou omni: a dialética entre o trabalho concreto e o trabalho abstrato*. In: *Argumentum*, Vitória, v. 2, n. 2, p. 09-15, jul./dez. 2010.

BALTAR, Paulo; LEONE, Eugenia Troncoso. *O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000*. Carta Social e do Trabalho, N. 19, p. 02-15, Jul-Set./2012.

BRASIL, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 11 mai. 2021.

BRIDI, Maria Aparecida. A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Estudos Avançados*, 34 (100), 2020.

BRIDI, Maria Aparecida; BRAGA, Ruy; SANTANA, Marco Aurélio. Sociologia do Trabalho no Brasil hoje: balanço e perspectivas. *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 06, n. 12, Jan-Abr./2018.

CARDOSO, Adalberto; PERES, Thiago. *A “modernização das relações de trabalho”, a informalidade e a pandemia*. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/remir/index.php/blog/227-a-modernizacao-das-relacoes-de-trabalho-a-informalidade-e-a-pandemia>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. “O maior remédio pra qualquer doença é o trabalho”, diz Bolsonaro. Reportagem de Augusto Fernandes, março de 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/27/interna_politica,840821/o-maior-remedio-para-qualquer-doenca-e-o-trabalho-diz-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2020.

CORSI, Francisco Luiz. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. *Revista Novos Rumos*, vol. 53, n. 1, p. 153-165, 2016.

DIEESE. *As mudanças de composição, intensidade e duração do desemprego urbano entre 1999 e 2009: um olhar sobre o desemprego no longo prazo*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/pesquisaDIEESE/2011/201112desempregoLongoPrazo.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

DIEESE. *Boletim Emprego em Pauta nº 0 – maio de 2016*. Desemprego em alta. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2016/boletimEmpregoEmPauta.html>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

DIEESE. *Boletim Emprego em Pauta nº 03 – março de 2017*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2017/boletimEmpregoEmPauta3.html>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

DIEESE. *Boletim Emprego em Pauta nº 04 – maio de 2017*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2017/boletimEmpregoEmPauta4.html>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

DIEESE. *Boletim Emprego em Pauta nº 12 – abril/maio de 2019*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2019/boletimEmpregoEmPauta12.html>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

DIEESE. *Boletim DIEESE de conjunta nº 23 – julho/ agosto de 2020*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2020/boletimConjuntura023.html>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

DIEESE. *Boletim Emprego em pauta nº 15 – 20 de julho de 2020*. Primeiros impactos da pandemia no mercado de trabalho. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmPauta15.html>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

DIEESE. *Estudos e pesquisas nº 98 – 10 de dezembro de 2020*. Pesquisa Nacional sobre Home Office dos(as) Bancários(as). Disponível em: <

<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2020/estPesq98homeOfficeBancos.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2020.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

GORZ, André. *Adeus ao proletariado: para além do socialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1982.

GORZ, André. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. Tradução de Celso Azzan Júnior. São Paulo: Annablume, 2005.

HABERMAS, Juergen. A nova intransparência: A crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Tradução: C. Novaes. *Revista Novos Estudos*, 18. ed., vol. 2, edição de setembro de 1987, pp. 106.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial. Novos Indicadores Sobre a Força de Trabalho no Brasil*. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_201201_201602_trimestre_novos_indicadores.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2017*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2017_3tri.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: rendimentos de todas as fontes, 2019*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf> Acesso em: 15 ago. 2021.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Quarto Trimestre de 2019*. Out.-Dez.2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/peessa/definiriodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID19*. Maio, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101727.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2020.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID19*. Outubro, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101772.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2020.

KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras de; FILGUEIRAS, Vitor Araújo (Orgs.). *Reforma trabalhista no Brasil: Promessas e realidades*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social II*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital. Tradução: R. Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

OFFE, Claus. *Trabalho: a categoria-chave da sociologia?* In: *Disorganized Capitalism: contemporary transformations of work and politics*. Oxford, Basil Blackwell, 1986. Tradução do inglês: L. Hippolito.

OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade: problemáticas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

PRIEB, Sérgio. *Os efeitos da crise econômica sobre a classe trabalhadora*. Revista O Viés, 2012. Disponível em: <<http://www.revistaovies.com/artigos/2012/05/os-efeitos-da-crise-economica-sobre-a-classe-trabalhadora/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

REMIR. *Relatório técnico da pesquisa: o trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia covid-19 - parte I*. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/remir/images/Artigos_2020/RELATRIO_DE_DIVULGAO_DA_PESQUISA_SOBRE_O_TRABALHO_REMOTO.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo. *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SAP CONSULTORIA EM RH. *Pesquisa Home Office Brasil 2016*. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2016/05/Estudo_Home-Office_Consolidado_2016.pdf> Acesso em: 11 mai. 2021.

SAP CONSULTORIA EM RH. *Pesquisa Home Office Brasil 2018*. Disponível em: <<http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2018/12/PESQUISA-SAP-REDUZIDA.pdf>> Acesso em: 11 mai. 2021.

SAP CONSULTORIA EM RH. *Pesquisa Home Office Brasil 2020*. Disponível em: <<https://sapconsultoria.com.br/pesquisa-home-office-brasil-2020/>>

COVID-19: UMA DURA SENTENÇA DE MORTE PARA O ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL EM ÁFRICA – O CASO DE MOÇAMBIQUE

Covid-19: A Harsh Death Sentence for Presence-based Higher Education in Africa – The Case of Mozambique

Jochua Abrão Baloí⁵¹

⁵¹ Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2021), Mestre em Administração Pública e Estudos de Desenvolvimento pelo Instituto Superior de Relações Internacionais (2016) e Graduado em Filosofia pela Universidade São Tomás de Moçambique (2009). É Docente/Investigador na Universidade São Tomás de Moçambique, onde coordena o Gabinete de Relações Públicas, Cooperação e Protocolo (Assessoria ao Reitor). Email: jbaloi@yahoo.com.br.

RESUMO

Este artigo pretende analisar os desafios que a Covid-19 trouxe às nas Instituições de Ensino Superior em Moçambique, e o seu argumento central é que a Covid-19 constitui uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial em Moçambique. Este argumento é sustentado pela premissa segundo a qual para grande parte das Instituições de Ensino Superior em Moçambique, esta pandemia chegou num momento em que elas se encontravam desprevenidas e a tentativa de acomodar o ensino presencial ao ensino telemático e/ou em aulas virtuais/*on-line* constituiu e ainda hoje constitui o seu maior desafio. A proposta deste artigo é que as Instituições de Ensino Superior em Moçambique não só devem pensar na recuperação das aulas através de uso de plataformas virtuais para o ensino presencial, mas também devem procurar alternativas frente a esta realidade no sentido de encontrar desde já, plataformas eficazes para o ensino remoto e telemático, formando os seus docentes para o uso das mesmas.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Superior. Covid-19. Aulas *on-line*. Sentença de Morte.

ABSTRACT

This article comes about with the objective of analyzing the challenges that Covid-19 brought to Higher Education Institutions in Mozambique. The central argument of this research is that Covid-19 constitutes a harsh death sentence for presence-based higher education in Mozambique. This argument is supported by the premise that, for the most Higher Education Institutions in Mozambique, this pandemic came at a time when they were unprepared and the attempt to accommodate the presence-based education to telematic education and/or virtual/*on-line* classes constituted and still today represent its greatest challenge. The purpose of this article is that the Higher Education Institutions in Mozambique should not only think about the recovery of classes through the use of virtual platforms not suitable for presence-based education, but they should also look for alternatives in the face of this reality in order to search from now, effective platforms for remote and telematic teaching, training their teachers on using them.

KEYWORDS: Higher Education. Covid-19. *On-line* classes. Death Sentence

Este artigo põe em pauta a análise sobre os desafios que a pandemia da Covid-19 trouxe, no geral, nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e públicas em Moçambique. Nela, argumenta-se que a pandemia da Covid-19 constitui uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial, com a justificativa de que a maioria destas instituições em Moçambique não detêm de plataformas eficazes para a continuidade das aulas desde casa sob regime remoto (MUEIA, 2020).

Nos últimos dias, tem-se ouvido tantas orientações médicas relativas ao cuidado e higiene que as pessoas devem ter face à iminência de um inimigo invisível, a Covid-19. Neste contexto, o excesso destas orientações quase obsessivas de lavagem das mãos com sabão, desinfecção das mãos com álcool, uso das máscaras, distanciamento social entre outras, concorrem para que as pessoas se previnam da doença. O perigo desta doença e o possível contágio que os estudantes do ensino superior poderiam ter, dadas as condições de proximidade nas salas de aulas, concorreu para que os governos ao nível do mundo suspendessem as aulas em todas as escolas públicas e privadas, desde o ensino pré-escolar ao ensino superior.

A questão que norteou este artigo é: quais são os desafios que a Covid-19 trouxe nas IES em Moçambique? Apesar disto, avança-se a hipótese segundo a qual a Covid-19 constitui uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial em Moçambique.

Este artigo foi desenvolvido através de uma abordagem qualitativa, com base em questionários feitos aos estudantes do ensino superior - num número de 298 - através de “*on-line survey software and data intelligence blog*” denominado “*question pro*”. Apesar disto, o artigo pretendeu apurar as dificuldades enfrentadas pelos estudantes quando da assunção e implementação de plataformas digitais - aulas *on-line* - em instituições com tradição de ensino eminentemente presencial. Como ferramentas técnicas, foram usadas a análise documental sobre a problemática em estudo, a análise bibliográfica inerente ao debate sobre os desafios da Covid-19 nas IES, e finalmente uma leitura crítica sobre a adopção das plataformas digitais nas tais IES em Moçambique.

Este artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, analisa-se a ruptura catastrófica que a Covid-19 trouxe entre o ensino superior presencial e o ensino superior *on-line*. Na segunda parte, debate-se sobre o sentido das aulas *on-line* no Ensino Superior presencial em Moçambique e, por fim, apresenta-se a análise e discussão dos resultados da pesquisa.

A COVID-19 COMO RUPTURA CATASTRÓFICA ENTRE O ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL E O ENSINO SUPERIOR *ON-LINE* EM MOÇAMBIQUE

O atual estágio em que o Ensino Superior em Moçambique se encontra, principalmente em tempos de desconfinamento por causa da Covid-19, denota uma situação de vulnerabilidade, entre continuar com as aulas *on-line* - que para efeitos deste artigo não são eficazes⁵², por causa de tipo de plataformas escolhidas para a continuidade de aulas desde casa - ou ficar sem aulas, o que acarretaria a perda do semestre letivo.

A recente pandemia da Covid-19 que invadiu o mundo em muito pouco tempo trouxe uma situação em que só poderia ser vista e vivida em filmes de ficção científica e em novelas, uma vez que trouxe uma nova maneira de ver e viver no mundo, através de isolamento e confinamento social. Em conformidade com Carreteiro (2020, p. 17-18), a Covid-19

está sendo um acontecimento que tem força de ruptura e invade todo o mundo, remodelando as estruturas sociais, as instituições, a organização da vida das pessoas, das famílias, das estruturas econômicas, comerciais, financeiras, [universidades], enfim, nada lhe escapa. Tudo é atingido por um inimigo invisível, a COVID-19. Em um período muito breve as formas de sociabilidade e o estar juntos são transformadas. Para as pessoas que podem seguir as orientações da OMS⁵³ e respeitar o isolamento, ou o distanciamento espacial, a sociabilidade passa a ser intermediada, primordialmente, pela comunicação virtual ou pela distância de segurança entre as pessoas.

A citação acima leva à ilação de que com a entrada desta pandemia em pouco tempo toda a organização social ficou reestruturada, trazendo uma nova maneira de viver não muito comum entre os homens, pondo a cobro a sociabilidade insociável⁵⁴ (Kant, 1995) do ser humano. No caso de Moçambique, relativamente à ruptura catastrófica entre o ensino superior presencial e o ensino superior *on-line*, tudo começou com o decreto presidencial 11 de 30 de março⁵⁵ de 2020 que declarava em Moçambique, o Estado de Emergência, por razões de calamidade pública, em todo o território nacional, e ratificado pela lei 1 de 31 de março⁵⁶ de 2020, lei que ratifica a declaração do Estado de Emergência, constante no decreto presidencial 11 de 30 de março de 2020.

Por causa do número de infeções que aumentava em todo o país, o presidente da República prorrogou por três vezes o Estado de Emergência, por razões de calamidade pública, que a última

⁵² As aulas *on-line* para o contexto de um ensino eminentemente presencial, e no caso moçambicano não são eficazes, posto que, por um lado, a maior parte dos estudantes e professores não têm acesso às tecnologias de ensino remoto, e por outro lado, as Instituições do Ensino Superior não possuem plataformas para este tipo de ensino.

⁵³ Organização Mundial de Saúde.

⁵⁴ Sociabilidade Insociável refere à tendência natural do homem de poder se relacionar e se socializar com os outros.

⁵⁵ Disponível em: https://maputo.embaixadaportugal.mne.gov.pt/images/Coronav%C3%ADrus/BR.Decreto_Presidencial._n%C2%BA11.2020.de_30_de_Mar%C3%A7o.pdf.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Declaracao-do-Estado-de-Emergencia/Lei-AR>.

prorrogação é constante do decreto 21 de 26 de junho⁵⁷ de 2020, e ratificado pela lei 8 de 29 de junho⁵⁸ de 2020. Este decreto com as suas devidas prorrogações concorreu para que as universidades, tanto públicas como privadas, se reorientassem para enfrentarem a nova situação criada pela Covid-19.

Os seus estudantes, devido às difíceis condições sociais e econômicas em que se encontravam, muitos deles foram privados tanto de acesso às aulas presenciais bem como às virtuais/ *on-line* (Mueia, 2020). Apesar de as instituições de ensino superior terem feito algum esforço de continuidade das aulas desde casa através de escassas plataformas digitais e/ou via Televisão com o programa telescola, esta medida

revelou o fosso tecnológico e social que separa algumas escolas [universidades] privadas e públicas de uma considerável parte dos estudantes cujas condições socioeconómicas não permitem dispor da infraestrutura para materializar o desiderato de aceder a aulas virtuais (MATSINHE, 2020, p. 3).

Portanto, a consequência imediata da continuidade das aulas remotas em casa para evitar o contacto físico é de os docentes e estudantes dividirem no mesmo espaço físico caseiro, as atividades escolares, domésticas e de lazer, o que constituiu um desafio para o alcance dos resultados esperados. A corroborar esta premissa, Losekann & Mourão (2020), concluem que

antes, o trabalho, [o ensino superior] era tradicionalmente possuidor de uma localização geográfica. Agora temos uma espécie de trabalho, [o ensino superior] em nuvem, na qual o sujeito deve registrar continuamente provas de seu esforço. Nesse aspecto, é importante ressaltar que o teletrabalho [as aulas *on-line*] podem ser um fator de estratificação de nossa sociedade (LOSEKANN & MOURÃO, 2020, p.73).

A citação supra denota o sentido de exclusão acadêmica, principalmente para aqueles estudantes, e digo mais, também para aqueles docentes que não possuem meios para acompanhar as aulas remotas, e que a pandemia do Covid-19 só veio a imprimir a diferença no acesso às aulas. Ademais, no caso moçambicano, a introdução das aulas remotas, foi combinada com a “distribuição de 'fichas de estudo', embora não houvesse premissas orientadoras claras, implicando num diversificado espectro de adaptações e improvisos em consonância com os recursos tecnológicos acessíveis aos docentes e estudantes” (MATSINHE, 2020, p. 2).

No bojo desta problemática, existe uma dicotomia Vida *versus* Economia, considerados neste artigo entidades opostas, mas necessárias para o bem-comum, com a expectativa de que o decurso normal das aulas retomará em breve, mesmo sem nenhum vestígio de se conseguir uma

⁵⁷ Decreto Presidencial que prorroga o Estado de Emergência, por razões da calamidade pública, por mais 30 dias.

⁵⁸ Lei que ratifica a declaração que prorroga, pela terceira vez, o Estado de Emergência, constante no decreto presidencial 21 de 26 de junho de 2020.

provável vacina⁵⁹ ou medicação para a Covid-19, e o confinamento, isolamento social, passou a ser palavra de ordem, para se preservar a vida.

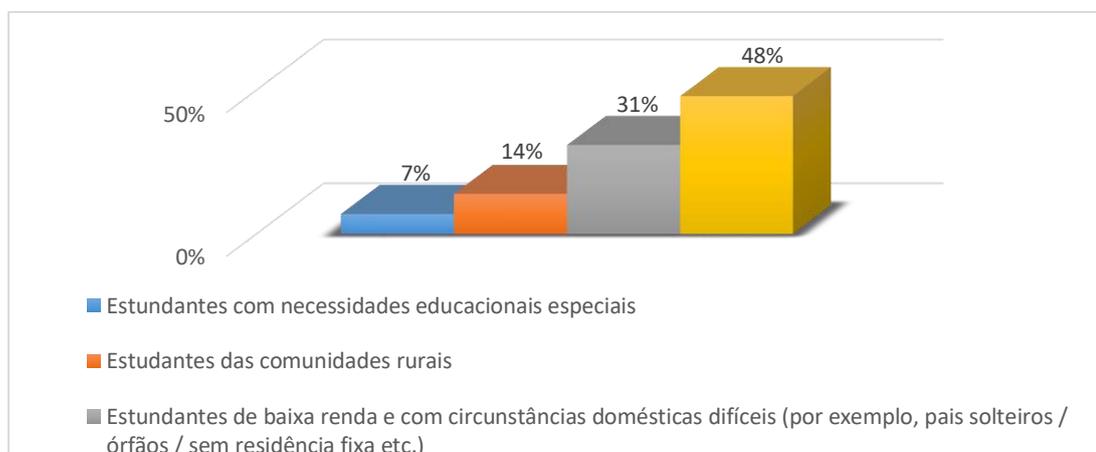
As universidades podem ser fontes de disseminação do novo Coronavírus, daí que o governo moçambicano decretou o Estado de Emergência e em conformidade com a c) do artigo 3 do decreto presidencial número 21 de 26 de junho de 2020, há necessidade de se limitar as “aulas em todas as escolas públicas e privadas, desde o ensino pré-escolar até ao ensino universitário”. A despeito disto, elas se encontravam inativas até ao momento em que se desenvolveu este artigo.

Estes elementos agravaram sobremaneira a oferta educacional e o direito à educação superior presencial de qualidade de modo igual e justo para todos. A pesquisa foi realizada entre Junho a Agosto de 2020, num universo de 298 estudantes do ensino superior público e privado em Moçambique, através de “*on-line survey software and data intelligence blog*” denominado “*question pro*”.

Relativamente ao critério da seleção dos inquiridos e da discriminação das instituições do ensino superior, deve-se referir que foi produzido um questionário no programa ora supra mencionado, e partilhou-se aos grupos dos estudantes para que pudessem responder e que deveriam partilhá-lo para aos demais estudantes do ensino superior em Moçambique.

Quando se pretendeu saber qual era o grupo-alvo de estudantes universitários que seria mais prejudicado educacionalmente por causa do resultado da Covid-19, 48% dos inquiridos afirmou que todos os estudantes seriam prejudicados independentemente de serem ou não estudantes das comunidades rurais (14%) ou com necessidades educativas especiais (7%) e/ou estudantes de baixa renda e com circunstâncias domésticas difíceis (31%) como denota o gráfico 1 abaixo. Estes dados aduzem para a conclusão de que, com o aparecimento da Covid-19, todos os estudantes do ensino superior serão prejudicados.

Gráfico 1. Grupo de Estudantes que será prejudicado com a Covid-19.



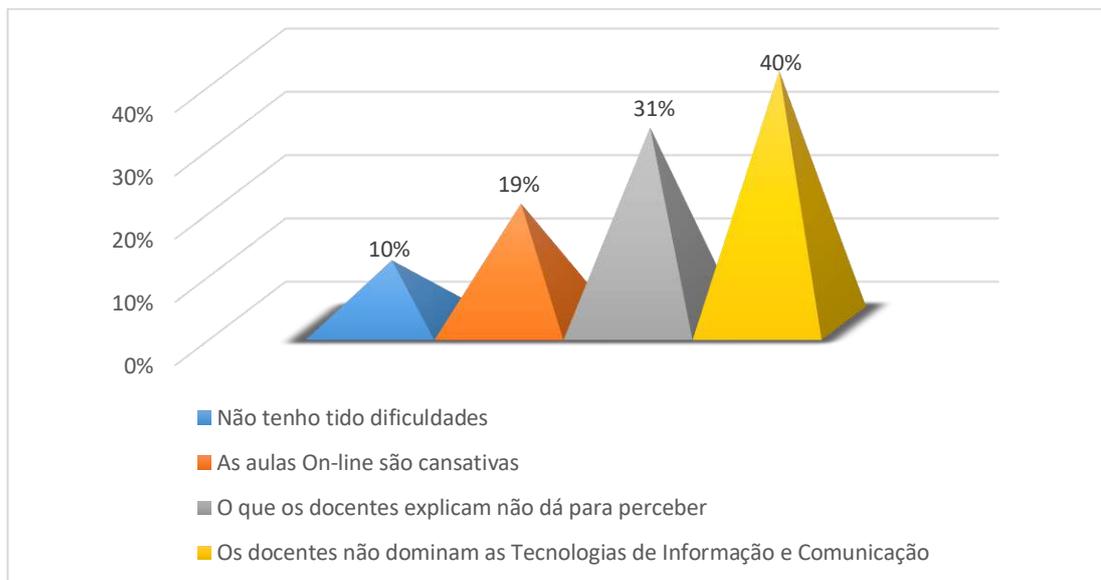
Fonte: Elaborado pelo autor.

⁵⁹ Deve notar-se que até à altura em que se desenvolveu este artigo, ainda não se tinha vestígios de uma provável vacina para a Covid.19.

Considerando que a maior parte das IES em Moçambique não possuem condições de garantir a continuidade das aulas via meios tecnológicos (Matsinhe, 2020) - pelo menos as que são conhecidas e sabe-se da sua existência - então, os estudantes têm acesso desigual às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), aliás a maior parte dos docentes, como denota a pesquisa, não têm domínio de plataformas de ensino telemático (MUEIA, 2020).

Destarte, as aulas *on-line* que as universidades moçambicanas incentivaram aos docentes e aos alunos para seguirem durante a pandemia da Covid-19, constituem um grande desafio para os estudantes e docentes principalmente para os docentes que desconhecem as estratégias para o uso das TIC's e para os estudantes que não possuem meios para acompanharem as respetivas aulas. Apesar de as universidades terem estabelecido algumas estratégias para a implementação das aulas remotas (Matsinhe, 2020), como é o caso de Whatsapp, e-mail, SMS, Google Meet, facebook, etc., esta pesquisa conclui que este tipo de aulas não são eficazes, uma vez que os docentes desconhecem as TIC's, como ilustra o gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2: Dificuldades dos Estudantes nas aulas *on-line*



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 2 acima mostra o tipo de dificuldades que os estudantes do ensino superior enfrentam nas aulas *on-line*. A sua análise revela que num universo de 298 inquiridos, 40% deles afirma que tem dificuldades nas aulas *on-line* pois os docentes não dominam as TIC's e/ou o que eles explicam através das plataformas é o caso de WhatsApp, e-mail, SMS, Google Meet, facebook, etc. não dá para perceber (31%). Uma minoria de 19% afirmou que está a ter dificuldades nas aulas *on-line*, posto que elas são cansativas. Neste sentido, somente 10% dos estudantes inquiridos afirmou não ter nenhuma dificuldade relativamente a este tipo de aulas.

A despeito destes dados, refere-se que o regime de aulas remotas não significa simplesmente colocar o conteúdo nas plataformas digitais para *a posteriori* o estudante ler esse material. Em conformidade com os estudos de Saraiva (1996), a prévia preparação dos docentes para a lecionarem neste regime de aulas é fundamental para que o Processo de Ensino-Aprendizagem (PEA) seja bem-sucedido. Sobre este aspeto, pode-se criar a ilação de que a maior parte dos entrevistados convergiu ao afirmar que a falta de domínio das TIC's é uma variável explicativa para as dificuldades encontradas pelos estudantes durante as aulas. Esta constatação leva a criar a ilação de que se os docentes não possuem um prévio preparo para o uso das TIC's, as dificuldades na mediação dos conteúdos serão enormes.

A advertência que se pode fazer é que as IES face a esta situação devem-se reorganizar, no sentido de pensar nas estratégias que concorram para a identificação de plataformas eficazes para a lecionação em regime remoto. O significado que pode ser atribuído às aulas remotas no Ensino Superior em Moçambique na atual situação da pandemia da Covid-19 é que ela suscita interpretações e reações divergentes se se pensar o Ensino Superior presencial como um todo.

Em suma, o que se pode dizer é que foi positiva a decisão do governo em cancelar as aulas presenciais para se evitar o colapso do Sistema Nacional de Saúde, que a bem dizer, não tinha meios para enfrentar a pandemia, pelo menos para o caso moçambicano. Por isso, as IES viram como recurso, para não se perder o semestre letivo iniciado, a adesão às aulas remotas, apesar de não se ter feito um estudo prévio para se analisar a eficácia do uso dos meios tecnológicos escolhidos.

O SENTIDO DAS AULAS *ON-LINE* NO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE

O aparecimento da Covid-19 trouxe uma nova maneira de ver o mundo e de encarar o ensino superior em Moçambique, principalmente para aquelas universidades que não tinham práticas de ensino à distância.

Nesse sentido, foi necessário transportar a sala de aula para dentro das casas a partir de vídeos chamadas, para que os estudantes não perdessem o semestre letivo e que cumprissem *in extremis* a regra de distanciamento social.

A despeito disto, e perante um contexto em que se cruza o analógico com o digital, o real com o virtual, o humano com a máquina, o *off-line* com o *on-line* (Trindade & Moreira, 2017), o recuperar o semestre e em detrimento de perdê-lo, o mundo deparou-se com uma equação cuja solução é uma incógnita, e houve necessidade de se redefinir principalmente em momentos de confinamento, o sentido das aulas *on-line* no Ensino Superior, principalmente num país do terceiro mundo como Moçambique, em que o acesso às TIC's e à internet é exíguo (MUEIA, 2020, MATSINHE, 2020).

Apesar de não possuírem meios para o efeito, uma vez que a Covid-19 lhes encontrou de surpresa, e com base na experiência vivida pelas IES em Moçambique em tempos de isolamento social, houve necessidade de elas se adaptarem a esta nova realidade. Portanto, a integração das aulas *on-line* num regime presencial constituiu e ainda hoje constitui um desafio para as IES em Moçambique.

Se é verdade que as IES em Moçambique em tempos de confinamento social usaram várias plataformas - WhatsApp, e-mail, SMS, Google Meet, facebook, etc. - para continuar com as aulas desde casa, mesmo sem condições e preparo dos próprios docentes, então, é menos verdade que a qualidade de ensino esperada nas aulas presenciais acompanhou esta mudança estratégica. No bojo deste argumento, os estudos de Kirwood & Price (2005), referem que além de se utilizar as tecnologias como tais, o intento seria de analisar o seu impacto pedagógico, relativamente à qualidade do PEA que acompanhou a migração do presencial para o *on-line*.

Estas constatações concorrem para se analisar, por um lado, a eficácia das plataformas escolhidas pelas IES para a continuidade de aulas desde casa, e por outro lado, verificar e acompanhar as aulas dadas pelos docentes (Blin & Munro, 2008), e a maneira como os estudantes aprendem. Ademais, o estudo aponta com evidências que em Moçambique, o sinal de internet ou é fraco ou o seu preço é elevado para fazer as aulas *on-line* via videoconferência, o que dificulta o acompanhamento das aulas.

A concordar com esta inferência, Mueia (2020), denota um desabafo de um estudante de ensino superior em Moçambique que referiu que “os custos financeiros é que estão a abater sobre nós. Por cada aula somos obrigados a ter mais ou menos 20 Meticais (cerca de 0,30 euros) para Internet e todos os dias temos aulas. Quanto é 20x5? Contando que, por dia, são três aulas, isso sai muito caro” (MUEIA, 2020, p.1).

Destarte, mais do que escolher o tipo de tecnologia a utilizar nas aulas *on-line*, o importante é encontrar o fim pedagógico que se pretende alcançar como atesta o estudo de Beetham & Sharpe (2007, p. 3, tradução nossa), ao concluir que “a pedagogia diante da tecnologia é o slogan comum dos profissionais da reflexão neste campo, sugerindo que deveríamos estar no negócio de localizar as novas tecnologias dentro de práticas e modelos de ensino comprovados⁶⁰”.

Portanto, perante a situação da atual pandemia, e na escolha de plataformas *on-line* em substituição das aulas presenciais, as IES devem estar mais preocupadas com o tipo de competências pedagógicas a desenvolver nos estudantes principalmente numa situação em que todas as tecnologias funcionam para não se perder o semestre, pondo de lado a componente

⁶⁰O texto em língua estrangeira é: “Pedagogy before technology is a common catchphrase of reflective practitioners in this field, suggesting that we should be in the business of locating the new technologies within proven practices and models of teaching”.

qualidade e/ou esquecendo-se daqueles estudantes que não possuem condições mínimas para o acompanhamento das aulas *on-line* ou por falta de condições financeiras para o acesso à internet ou por falta de meios tecnológicos para o efeito.

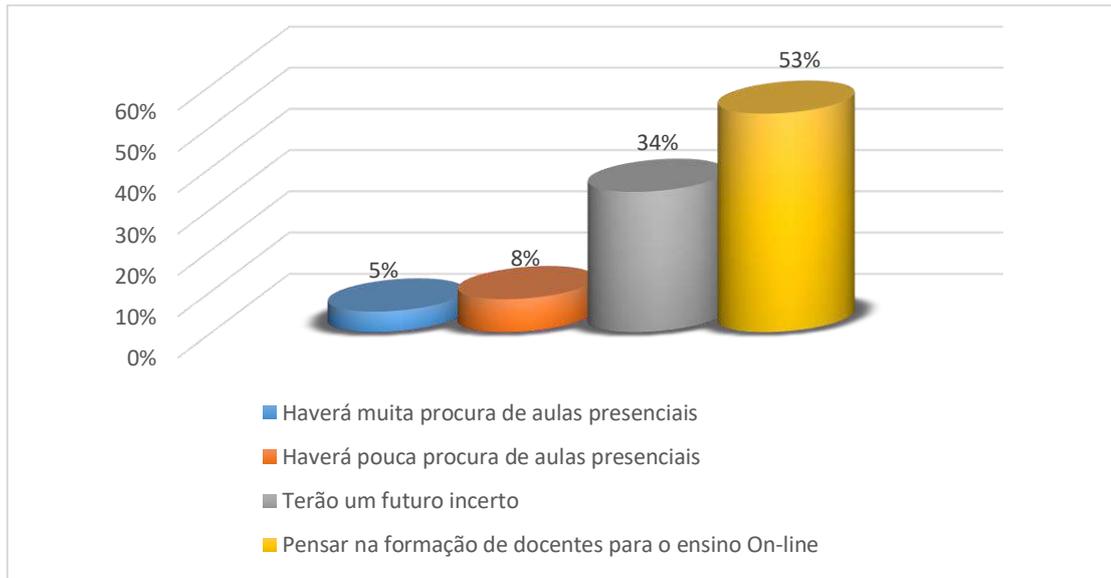
Se o uso de plataformas digitais constitui um meio em que as IES em Moçambique se serviram para a continuidade das aulas desde casa, e que podem proporcionar uma aprendizagem dinâmica e um meio educativo, então elas devem ser acompanhadas de modelos eficazes, de modo que todos tenham igualdade no acesso a elas. Portanto, a relação entre plataformas digitais e aulas *on-line* e as competências a desenvolver nos estudantes em meio à pandemia da Covid-19, constitui o maior desafio que as IES em Moçambique enfrentam para a eficácia do PEA.

Em pleno século XXI, em que o uso das tecnologias constitui moda, então reconhece-se a importância da integração das TIC's na educação como atesta a Comissão Europeia (2013), ao concluir que os conteúdos digitais na educação, aliados ao desenvolvimento das tecnologias inovadoras podem revolucionar a educação, aumentando de forma exponencial a qualidade de ensino que se espera em qualquer IES.

A despeito disto, as novas exigências de mercado no mundo em geral e a presença da Covid-19 em Moçambique, em particular, têm considerado a tecnologia digital como uma ferramenta essencial para responder à demanda do Ensino Superior. Neste contexto, Prensky (2001), já referia que em pleno século XXI, a educação tinha uma tendência de ser mais pessoal, reflexiva, envolvida, focada no conhecimento e na conectividade, quer dos nativos digitais, quer dos imigrantes digitais, em que todos seríamos dependentes dela.

Uma pergunta simples que se fez aos inquiridos foi: *qual é o desafio que as IES em Moçambique deverão enfrentar no futuro se a Covid-19 perdurar?* O gráfico 3 abaixo denota que mais da metade dos inquiridos respondeu que enquanto perdurar a pandemia da Covid-19, as IES devem pensar na formação específica de docentes para lecionarem de forma eficaz nas plataformas *on-line* (53%). Um outro universo significativo dos inquiridos denotou que, enquanto perdurar a Covid-19, algumas IES terão um futuro incerto (34%) no sentido de que terão dificuldades para conseguir plataformas eficazes para o alcance do PEA. Uma minoria por um lado de 8% afirmou que, na situação em que perdurar por muito tempo a Covid-19, haverá pouca procura de aulas presenciais, e por outro, haverá muita procura de aulas presenciais (5%). Estes dados levam a concluir que mesmo se a Covid-19 perdurar ou não, as IES devem por um lado, encontrar plataformas eficazes para as aulas remotas e por outro lado, devem capacitar os docentes para que tenham o domínio das TIC's a longo prazo.

Gráfico 3. Desafio das IES se perdurar a Covid-19



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na verdade, o desafio é maior, pois não é fácil de forma imediata encontrar e escolher a melhor plataforma para a substituição das aulas presenciais em aulas remotas, e isto exige das IES que capacitem os seus docentes para o efeito e não só, como também encontrar uma plataforma mais acessível e de fácil uso. Como atesta o estudo de Messias & Morgado (2017, p. 117), ao concluir que atualmente,

ensinar exige ao docente possuir conhecimento das diversas ferramentas existentes, selecionar as mais adequadas aos conteúdos que pretende lecionar, adaptar os recursos e as suas metodologias de ensino às plataformas adotadas, não podendo esquecer os diferentes perfis de entrada dos estudantes, que podem ser ou não nativos digitais, e as competências académicas, digitais e o conhecimento académico que estes devem adquirir, para que correspondam aos perfis de saída pretendidos pelo mercado de trabalho.

A citação acima salienta que a formação permanente de docentes para ministrarem as aulas *on-line* é essencial para o alcance efetivo do PEA, pois são eles os mediadores deste processo, contudo, a situação descrita pelos estudantes no *survey* realizado é dramática, como ilustrou o gráfico 2, apresentado acima. Portanto, o requisito para poder lecionar não só deve necessariamente ser o domínio dos conteúdos a mediar, como também deve passar pelo crivo do conhecimento e domínio das plataformas digitais para melhor seleção, análise e mediação do PEA.

Neste diapasão, os estudos de Ensher et al (2003) e de Gomes & Pessoa (2012), relativamente às dificuldades que se encontram nas aulas *on-line* são mais profundos e esclarecedores, ao aduzirem que a adoção deste tipo de aulas mesmo com o desenvolvimento de formação específica para as aulas remotas tem os seus problemas, pois sempre haverá uma dificuldade para se adaptar à plataforma decorrente, principalmente, da ausência de contacto direto

com os estudantes - que somente se vê a sua foto virtual - gerando-se um tipo de relacionamento diferente, baseada numa comunicação mediada pelo computador ou pelo telefone.

Em síntese, pode-se inferir que, o não domínio das TIC's pelos docentes, a falta de plataformas eficazes para a continuidade de aulas em regime remoto, trouxe vários desafios às IES em Moçambique no geral, dentre eles: a dificuldade para adequar os *currícula* do ensino presencial aos do ensino *on-line*, a falta de controlo do PEA pelas IES, a dificuldade para a definição de horários dos docentes, que muitas das vezes houve sobreposição de aulas.

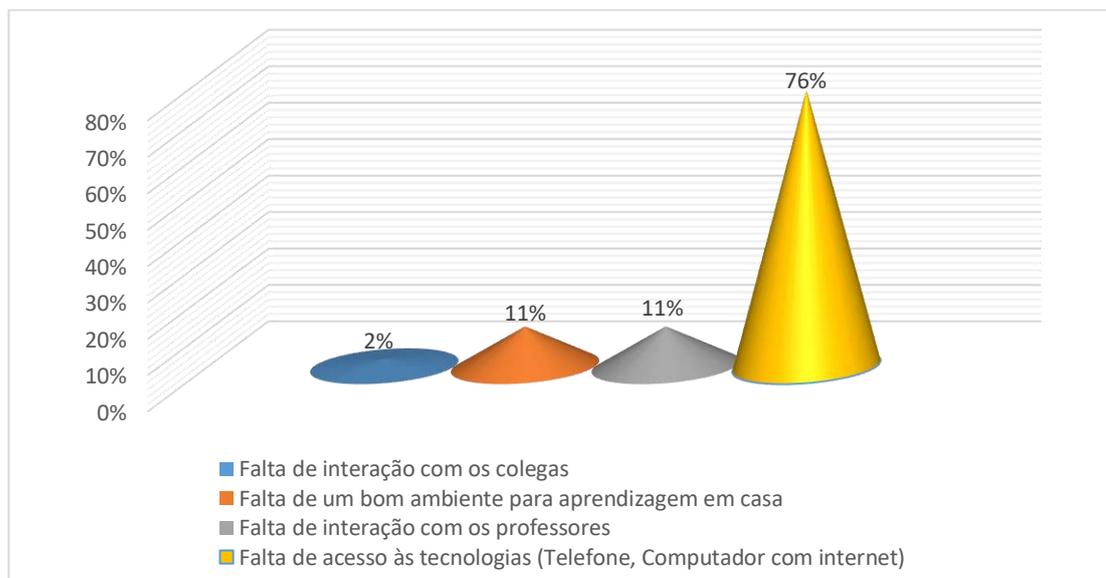
Em termos pedagógicos houve, também, dificuldade para poder realizar avaliações e trabalhos em grupo, que criassem fidelidade e certeza que foram os estudantes que fizeram os respetivos trabalhos e/ou avaliações, e também dificuldade para criar iniciativas e incentivos aos estudantes para que eles não tenham desinteresse pelas aulas *on-line*.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DE PESQUISA

Para uma melhor sistematização dos dados deste artigo, nesta parte será apresentada a análise dos dados de pesquisa que tomaram por base as perguntas propostas para os inquiridos, num total de 298 inquiridos, através de “*on-line survey software and data intelligence blog*” denominado “*question pro*”.

Aos inquiridos, foi proposta a seguinte questão: *qual é o obstáculo mais significativo que os estudantes do Ensino Superior enfrentam durante a pandemia da Covid-19?* Relativamente a esta questão, os dados do gráfico 4 a seguir são mais elucidativos.

Gráfico 4: Obstáculos Enfrentados pelos Estudantes na pandemia da Covid-19



Fonte: Elaborado pelo autor.

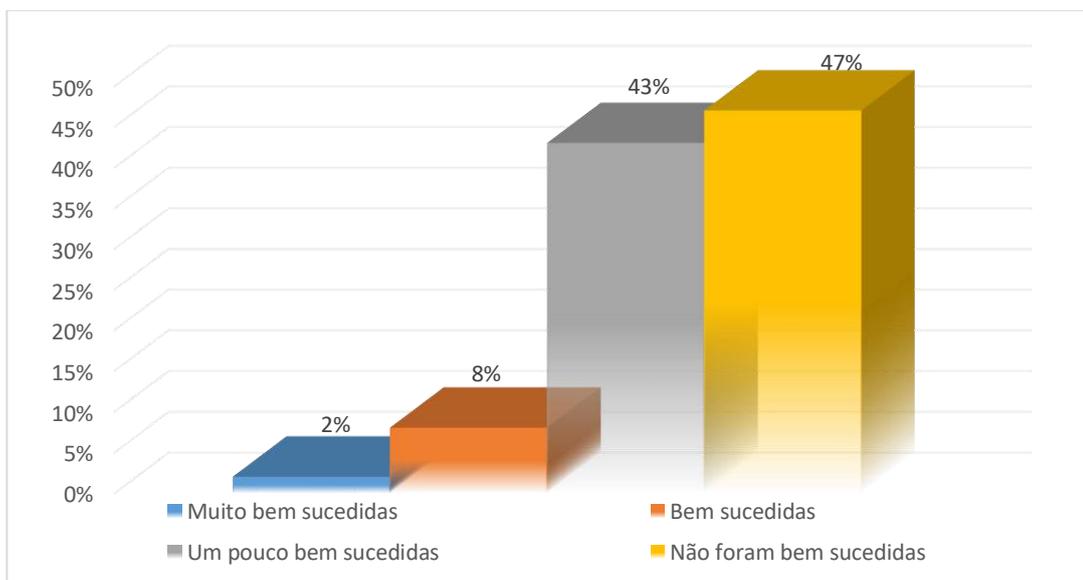
O gráfico acima denota os obstáculos enfrentados pelos estudantes do ensino superior durante a pandemia. Numa média de 298 inquiridos, o gráfico revela que 76% dos inquiridos disse que o maior problema que eles enfrentam é a falta de acesso às TIC's, como sejam, telefone, computador e a própria internet que é exígua.

Houve uma coincidência percentual de 11% entre os que disseram, por um lado, que a maior dificuldade que estão a enfrentar na pandemia é a falta de um bom ambiente para estudarem em casa e, por outro lado, que a maior dificuldade é a falta de interação com os docentes. Uma minoria de 2% afirmou que a maior dificuldade é enfrentar a falta de interação com os colegas.

Portanto, com os dados do gráfico acima pode-se inferir que, na verdade a falta de internet e de dispositivos que os possam levar a aceder às TIC's, a falta da interação com os colegas e com os docentes, e a inexistência de um ambiente favorável em casa para ter aulas *on-line*, constituem o maior empecilho para o alcance do PEA da parte dos estudantes.

Relativamente à questão sobre *a maneira como as universidades se envolveram no oferecimento das aulas on-line*, os dados do gráfico 5 abaixo denotam que uma média de 47% dos inquiridos afirmou que as IES em Moçambique não foram bem-sucedidas ao pautar pelas aulas *on-line* num regime de presencial. Uma média percentual de 43% quando indagados sobre a mesma questão afirmou que as IES em Moçambique ao pautarem pelas aulas *on-line* foram um pouco bem-sucedidas. Nos mesmos dados, uma minoria de 8% dos inquiridos é que afirmou que as IES, em Moçambique, foram bem-sucedidas ao pautarem pelas aulas *on-line* num regime presencial e finalmente 2% dos inquiridos afirmou que as IES ao pautarem por este regime de aulas, elas foram muito bem-sucedidas.

Gráfico 5: Envolvimento das IES no oferecimento das aulas *on-line*



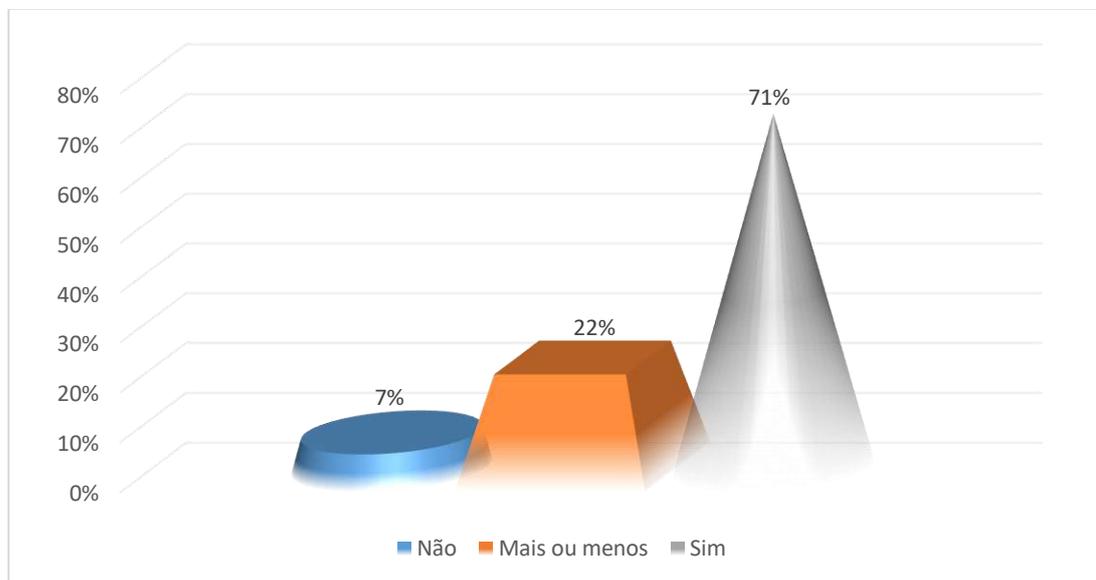
Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dos dados citados, pode-se criar a ilação de que as IES ao terem pautado pelas aulas de regime remoto num regime presencial não foram bem-sucedidas, por várias razões já consideradas acima, como sejam, a inexistência de plataformas específicas para este tipo de aulas e/ou o nível de preparo dos seus docentes para o regime de aulas *on-line*.

Ademais, apesar de as IES terem optado por uso das TIC's para a continuidade de aulas desde casa, este tipo de aula para um regime totalmente presencial não garante boa qualidade no PEA, haja vista que se faz necessário o desenvolvimento e o envolvimento humano para que possa ocorrer interação entre os sujeitos envolvidos na educação (Moraes, 2003).

No concernente à questão se *o currículo universitário deve ser revisto para se adaptar ao ensino on-line*, os dados do gráfico 6 abaixo mostram que uma média percentual de 71% afirmou que *Sim*, enquanto perdurar a pandemia, o currículo universitário deve ser revisto e adaptado para as aulas de regime remoto. Ademais, um outro grupo correspondente a 22% afirmou que o currículo do ensino superior deve ser *Mais ou Menos* revisto e somente 7% dos inquiridos é que afirmou que o currículo *Não* deve ser revisto.

Gráfico 6: Adaptação do Currículo para o ensino *on-line*.



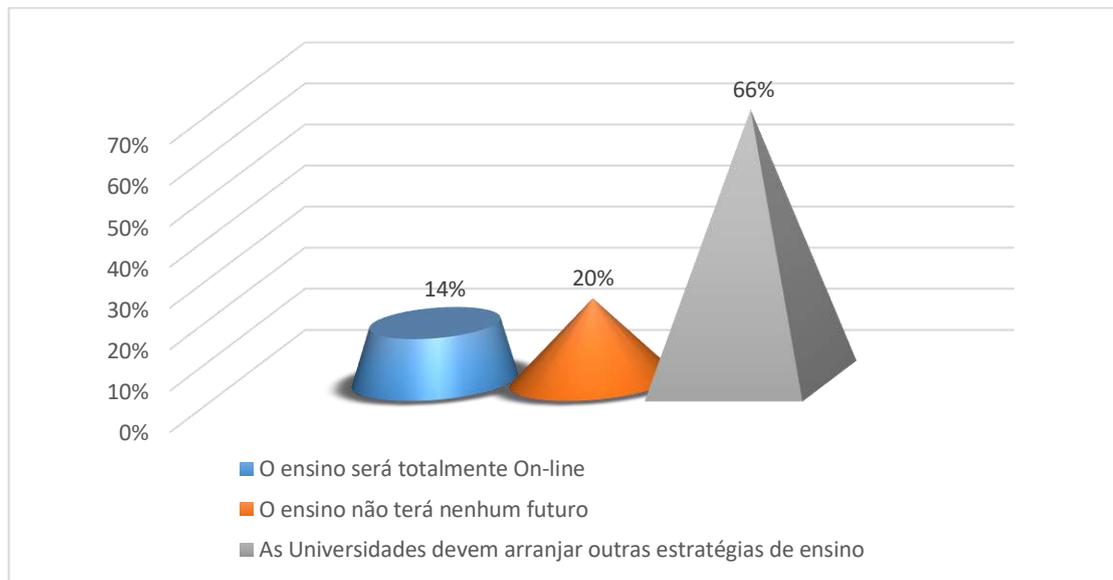
Fonte: Elaborado pelo autor.

Com estes dados, pode-se inferir que, enquanto perdurar a pandemia, as IES devem rever os seus *currículos* para que estes se adaptem ao regime de aulas remotas sob perigo de não se alcançarem os objetivos esperados neste processo.

No que tange à questão sobre *qual seria o futuro do ensino superior em Moçambique enquanto perdurar a pandemia da Covid-19*, os dados do gráfico 7 abaixo mostram que 66% dos inquiridos

afirmou que as IES em Moçambique devem procurar outras estratégias eficazes de ensino para que os estudantes aprendam desde casa. Uma média percentual de 20% denotou que se a pandemia perdurar e as IES não procurarem plataformas eficazes para as aulas remotas, o ensino não terá nenhum futuro em Moçambique e ficará comprometida a formação acadêmica dos estudantes. Uma média de 14% dos inquiridos, relativamente a esta questão afirmou que, se a pandemia perdurar, o ensino será totalmente *on-line*, sendo necessário que se procurem alternativas para a garantia de qualidade nos estudantes.

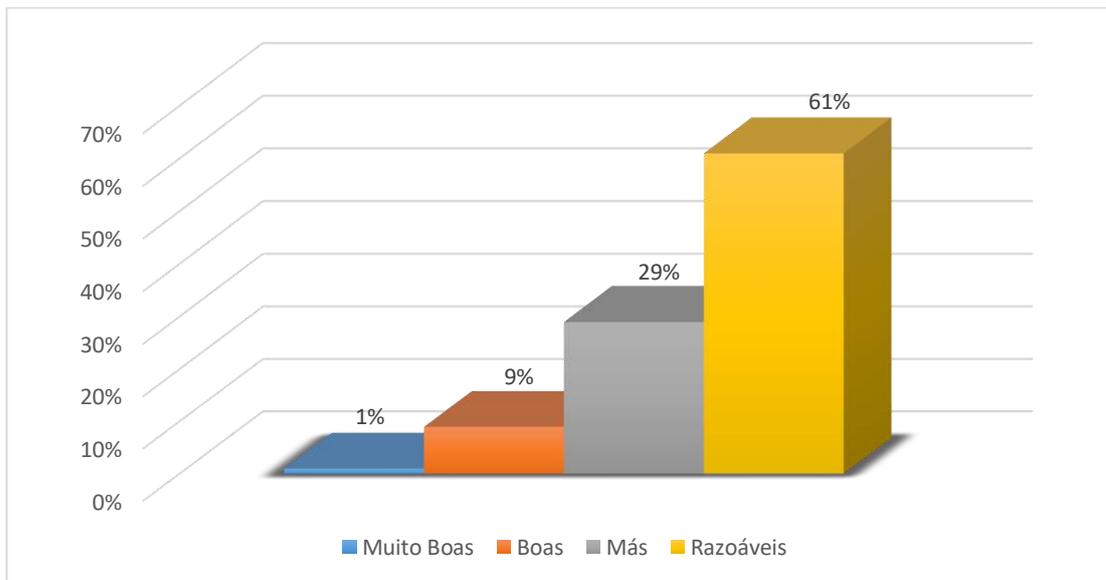
Gráfico 7: Futuro das IES se perdurar a Covid-19.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com estes dados, pode-se concluir que, mesmo que a pandemia termine, as IES devem procurar outras estratégias de ensino que não seja só presencial, para garantir o PEA para aqueles estudantes que pautarem pelo regime de aulas não presenciais.

A despeito sobre *a maneira como os estudantes avaliam as aulas on-line dadas pelos docentes*, os dados do gráfico 8 abaixo revelam que uma maioria absoluta de 61% afirmou que as aulas são razoáveis, percebendo-se que nem são boas nem são más, quer dizer, os estudantes estão a ter essas aulas por não possuírem outra alternativa. Uma média de 29% relativamente a esta questão respondeu que, as aulas são más, confirmando a hipótese explicativa da falta de domínio das TIC's pelos docentes. Uma mínima percentagem de por um lado de 9% é que afirmou que as aulas dadas pelos docentes são boas e, por outro lado, uma média de 1% é que afirmou sendo muito boas as aulas dadas pelos docentes.

Gráfico 8: Avaliação das aulas *on-line*

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com estes dados, pode-se inferir que apesar de as IES terem procurado algumas alternativas para a continuidade das aulas desde casa, os inquiridos no geral denotaram que as aulas neste regime remoto deixam a desejar, pela falta de preparo dos docentes, pela exiguidade de plataformas específicas nas IES para a continuidade de aulas desde casa, e pela falta de acesso aos meios tecnológicos, principalmente por a internet ser muito fraca e acarretar custos financeiros adicionais aos estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensejo deste artigo foi de analisar os desafios que a pandemia da Covid-19 trouxe nas Instituições de Ensino Superior (IES) em Moçambique, com o intuito de perceber a avaliação dos estudantes universitários em Moçambique relativamente à maneira como eles encaram as aulas de regime remoto pautadas pelas IES na vigência da pandemia da Covid-19 para que eles não percam o semestre letivo. Em outras palavras, o que se pôde constatar no geral com este artigo é que a Covid-19 constitui uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial em Moçambique, principalmente para aquelas IES que não possuem ainda plataformas eficazes para a continuidade das aulas desde casa.

A bem dizer, em Moçambique ainda há algumas ressalvas por completo relativamente à adoção *de facto* e *de jure* dos modelos de ensino *on-line*. Estas ressalvas, em conformidade com os dados de pesquisa, estão relacionadas aos vários aspectos entre eles imbricados, como sejam: a ausência de plataformas específicas para este tipo de ensino, o *déficit* epistemológico dos docentes no concernente à mediação dos conteúdos via plataformas digitais, a fraca internet para acessar as

plataformas escolhidas, as dúvidas institucionais relativamente à efetividade deste tipo de ensino, entre outros.

Partindo destas constatações, pode-se inferir que com o aparecimento da pandemia da Covid-19 em Moçambique, as aulas nas IES não estão sendo efetivas, onde a maior parte dos inquiridos ficaram cépticos (61%) na avaliação das aulas - gráfico 8 - limitando-se a dizer que são razoáveis. Com estes dados denota-se que a questão sobre a continuidade das aulas desde casa constitui um problema ainda não resolvido pelas IES. Apesar das limitações encontradas pelos estudantes, há ainda um reconhecimento que as aulas *on-line* enquanto perdurar a pandemia da Covid-19 podem ser uma alternativa para a continuidade das aulas do regime presencial.

Como a pesquisa mostrou, as aulas *on-line* no contexto da pandemia da Covid-19 têm imposto novos desafios para as IES, uma vez que os estudantes ainda carregam a cultura das aulas do regime presencial que os fazem serem reticentes à migração para as aulas de regime remoto; os docentes se ressentem de pouca ou quase inexistente experiência nesse regime, atuando muitas das vezes de forma experimental e por fim, as IES ainda não identificaram plataformas simples e eficazes para esse tipo de aulas, sendo a Covid-19, uma dura sentença de morte para o ensino superior presencial em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- BEETHAM, H. & SHARPE, R. An introduction to rethinking pedagogy for a digital age, In H. Beetham & R. Sharpe (Eds.), *Rethinking pedagogy for a digital age: Designing and delivering e-Learning*, p.1-10, Oxon: Routledge, 2007.
- BLIN, F. & MUNRO, M. Why hasn't technology disrupted academics' teaching practices? Understanding resistance to change through the lens of activity theory. *Computers & Education*, 50 (2), 475-490, 2008.
- CARRETEIRO, T. C. Pandemia: Luta entre Dois Imaginários. *Caderno De Administração*, 28, 17-20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v28i0.53952>.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Abrir a Educação: Ensino e aprendizagem para todos de maneira inovadora graças às novas tecnologias e aos Recursos Educativos Abertos*. Bruxelas: Serviço de Publicações da Comissão Europeia, 2013.
- ENSHER, E., HEUN, C., & BLANCHARD, A. On-line mentoring and computer mediated communication: New directions in research, *Journal of Vocational Behavior*, 63 (2), 2003. doi: 10.1016/S0001-8791(03)00044-7.
- KANT, I. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. (Tradução de Artur Morão), Lisboa: Ed.70, 1995.
- KIRKWOOD, A. & PRICE, L. Learners and learning in the twenty-first century: what do we know about students' attitudes towards and experiences of information and communication technologies that will help us design courses? *Studies in Higher Education*, 30(3), 257-274, 2005.

LOSEKANN, G.C. B. R. & MOURÃO, C.H. Desafios do Teletrabalho na Pandemia Covid-19: Quando o Home vira Office. *Caderno De Administração*, 28, 71-75, 2020. <https://doi.org/10.4025/cadadm.v28i0.53637>.

MATSINHE, C. *Contingência do retorno às aulas e prevenção da COVID-19 em Moçambique*. Centro de Estudos Africanos, Policy Brief 2, UEM, Maputo.

MESSIAS, I. & MORGADO, L. Facebook, educação a distância e envolvimento do estudante. In: MOREIRA, J.A. & VIEIRA, C. P. (Orgs.) *E-Learning no Ensino Superior*, CINEP, Coimbra, 2017.

MORAES, M.C. *O paradigma educacional emergente*, Campinas, Papirus, 2003.

MUEIA, M. *Deutsche Welle*. Quelimane. 31 mar 2020, disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/covid-19-internet-prec%C3%A1ria-%C3%A9-obst%C3%A1culo-para-aulas-%C3%A0-dist%C3%A2ncia-em-mo%C3%A7ambique/a-52964133>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

PRENSKY, M. "Digital Natives, Digital Immigrants Part 1", *On the Horizon*, vol. 9, n. 5, pp. 1-6, 2001. <https://doi.org/10.1108/10748120110424816>.

SARAIVA, T. Educação a distância no Brasil: lições da história, *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996.

TRINDADE, S. D. & MOREIRA, J.A. Competências de aprendizagem e tecnologias digitais. In: MOREIRA, J.A. & VIEIRA, C. P. (Orgs.) *E-Learning no Ensino Superior*, CINEP, Coimbra, 2017.

LEGISLAÇÃO

Boletim da República (2020). Decreto n.º 21 de 26 de junho de 2020: Prorroga o Estado de Emergência, por razões da calamidade pública, por mais 30 dias. I Série-Número 121. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2020). Lei n.º 1 de 31 de março de 2020: Ratifica a declaração do Estado de Emergência, constante no decreto presidencial n.º 11 de 30 de março de 2020. I Série-Número 62. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2020). Lei n.º 8 de 29 de junho de 2020: Ratifica a declaração que prorroga, pela terceira vez, o Estado de Emergência, constante no decreto presidencial n.º 21 de 26 de junho de 2020. I Série-Número 122. Imprensa Nacional: Maputo.

Boletim da República (2020). Decreto n.º 11 de 30 de março de 2020: Declara o Estado de Emergência, por razões da calamidade pública, em todo o território nacional. I Série-Número 61. Imprensa Nacional: Maputo.

**A PRODUÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE O NOVO
CORONAVÍRUS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA**

The Brazilian Political Science Production on the New Coronavirus: A Systematic Review

Gabriela Vilela Lyra⁶¹
Renato Victor Lira Brito
Carolina Gabriela Dolléans

⁶¹ Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. E-mails: gabriela.vilela@ufpe.br; renato.lirabrito@ufpe.br; carolina.dolleans@ufpe.br. Todos os autores contribuíram igualmente para a concepção deste trabalho.

RESUMO

Qual a contribuição da Ciência Política no enfrentamento da crise sanitária no Brasil? Este trabalho busca responder a essa questão a partir de uma revisão sistemática⁶² da literatura sobre o novo coronavírus no País. Metodologicamente, examinamos uma amostra de artigos publicados em periódicos nacionais Qualis/CAPES A1, A2 e B1 entre março e dezembro de 2020. Com este estudo esperamos atingir dois objetivos complementares: 1) demonstrar a utilidade prática da Ciência Política para responder a questões de interesse social e 2) ressaltar o papel das Ciências Sociais na definição e formulação de políticas públicas, especialmente as desenhadas para minimizar os efeitos adversos da pandemia⁶³.

PALAVRAS-CHAVE: Novo coronavírus. Ciência Política. Revisão Sistemática. Brasil.

ABSTRACT

What was the contribution of Political Science in the coping against the health crisis in Brazil? This paper attempts to answer this question with a systematic review of the literature about the new coronavirus in the country. Methodologically, we examine a sample of papers published in brazilian journals Qualis/CAPES A1, A2 and B1 between march and december of 2020. With this study, we hope to achieve two complementary objectives: 1) demonstrate the practical utility of Political Science to answer questions of social interest and 2) highlight the role of Social Sciences in the definition and formulation of public policies, especially the ones designed to minimize the adverse effects of the pandemic.

KEYWORDS: New Coronavirus. Political Science. Systematic Review. Brazil

⁶² Os dados para replicação desta pesquisa estão disponíveis em: <<https://github.com/CarolinaDolleans/Repositorio-CPRI-Covid-19>>.

⁶³ Agradecemos os comentários dos pareceristas anônimos e do Professor Dalson Figueiredo, sem os quais esta pesquisa não seria possível.

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou a existência da pandemia do novo coronavírus. A crise sanitária levou ao colapso dos sistemas de saúde e fez mais de 2 milhões de vítimas em todo o mundo, em menos de um ano. Devido ao alto grau de transmissibilidade do vírus, o isolamento social mostrou-se como a ferramenta mais eficaz para o controle da doença.

Medidas como o fechamento ou a redução do funcionamento do comércio ocasionaram perdas econômicas aos países, e a quarentena acabou afetando a saúde mental de suas populações. Ressalte-se ainda a dificuldade de determinados grupos sociais em se manter dentro de casa, como moradores das periferias das grandes cidades e comunidades carentes em que famílias inteiras se aglutinam em espaços exíguos e insalubres, inviabilizando, muitas vezes, o distanciamento e a manutenção de medidas de higiene, caras à prevenção da COVID-19 (SOUSA SANTOS, 2020). Tudo isso agrava a crise gerada em torno da questão sanitária, e exige uma performance enérgica dos Estados, no sentido de coibir a propagação da doença, sem descuidar dos demais efeitos negativos decorrentes de uma pandemia.

No Brasil, a conjuntura se agrava ante o negacionismo da magnitude do problema apregoado pelo Governo Federal, seguindo a tendência de líderes populistas de extrema direita⁶⁴ como o ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. No caso do Brasil, entre o esgotamento dos leitos de UTI disponíveis para atender à demanda dos infectados e a corrida mundial para o desenvolvimento de vacinas capazes de conter a pandemia, o atual presidente, Jair Bolsonaro, posiciona-se contra as medidas de isolamento, promove aglomerações, menospreza o número de vítimas, promove medicamentos sem comprovação científica e se posiciona contra a vacinação (ARDITI, 2020).

A postura do Chefe do Executivo Federal levou governadores de estados ao Supremo Tribunal Federal, para pedir reafirmação de suas competências constitucionais concorrentes no que se refere às medidas de distanciamento e ao tratamento de questões relativas ao combate do coronavírus em seus territórios. As divergências entre o Governo Federal e os governos estaduais acirraram a tensão política no País, o que ampliou a dimensão da crise em que o País está

⁶⁴ Aqui, consideramos o populismo através da abordagem ideacional (MUDDE, ROVIRA KALTWASSER, 2018), que o descreve como um conjunto de ideias que podem ser combinadas com ideologias de esquerda ou de direita. Elaborando um relato global das políticas implementadas por líderes populistas durante a crise sanitária de Covid-19, Katsambekis e Stavrakakis (2020) mostraram que tais governantes de extrema-direita se comportaram de maneira exclusivista: acusando imigrantes de transmitir a doença e priorizando a economia ao invés da saúde, mesmo quando essas decisões políticas estimularam o desemprego e conflitos sociais. Isso é coerente com as características do populismo de extrema-direita: nacionalismo (nativismo e exclusivismo), anti-institucionalismo, autoritarismo e conservadorismo (MUDDE; ROVIRA KALTWASSER, 2018).

mergulhado. Diante disso, é preciso muito mais do que contornar os problemas da saúde pública para atenuar os impactos da pandemia.

As Ciências Sociais têm participação fundamental na propositura de ferramentas de enfrentamento da crise. É preciso pensar e problematizar o impacto social, econômico e cultural da pandemia no País, bem como elaborar políticas públicas eficazes para aplacar os efeitos da crise sanitária. Para tanto, é importante se valer de teorias e métodos das Ciências Humanas.

Oriunda das Ciências Sociais e Humanas, a Ciência Política conservou o papel de interpretação, análise e sugestão de soluções às crises que ritmam a vida social e política. No entanto, à medida que ela se institucionalizou e profissionalizou⁶⁵, ela se diferenciou de outras Ciências Sociais através da mobilização de métodos e abordagens próprias para lançar luz a fenômenos e variáveis políticos. Em particular, desde a chamada revolução de King, Keohane e Verba (1994), a Ciência Política empírica está passando por uma transformação paradigmática que Flávio da Cunha Rezende denomina Pluralismo Inferencial (REZENDE, 2017). Assim, segundo o referido autor, as produções acadêmicas vêm intensificando o cuidado com o rigor metodológico e multiplicando as ferramentas para descrever mecanismos de inferências causais válidas. Além dos métodos empíricos, quantitativos ou qualitativos, existem, por exemplo, análises narrativas que possibilitam também a demonstração de uma inferência (REZENDE, 2017, p. 133)⁶⁶

Nesse cenário, importa saber qual a contribuição dada pela Ciência Política no Brasil durante o primeiro ano de pandemia. Para isso, propusemos a realização de uma análise sistemática do conteúdo produzido por cientistas políticos no País, acerca do tema.

A revisão sistemática consiste numa forma moderna de pesquisa, que utiliza como fonte de dados a literatura já produzida sobre um determinado tema. Amplamente utilizada nos estudos da área da saúde, suas vantagens têm sido descobertas também pelos Cientistas Sociais.

Trata-se de modalidade de investigação científica que visa reunir, mediante aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, avaliar criticamente e sintetizar múltiplos estudos primários objetivamente selecionados (CORDEIRO et al., 2007). A escolha da revisão sistemática ou da revisão da literatura tradicional está intimamente relacionada à pergunta que se pretende responder.

A análise sistemática é a ferramenta ideal para perguntas bem definidas, enquanto a revisão narrativa serve a estudos com questões menos específicas. Isso porque, esta última não exige um rígido protocolo de elaboração, de modo que a seleção dos artigos como unidades básicas do estudo costuma ser discricionária, conferindo um viés de seleção subjetivo do autor; bem como

⁶⁵ Esses processos começaram no final da década de 1960 no Brasil (FORJAZ, 1997, p. 6).

⁶⁶ Apesar do enfoque centrado em *papers* estadunidenses e britânicos, acreditamos que os padrões constatados são refletidos na Ciência Política brasileira em certa medida.

não está em perfeita conformidade com os padrões metodológicos de transparência, abrangência e reprodutibilidade (DAIGNEAULT, JACOB, OUIMET, 2014). Diante disso, pode-se dizer que as revisões sistemáticas possuem certa vantagem no que se refere à validade, quando comparadas com as revisões tradicionais (DAIGNEAULT, JACOB, OUIMET, 2014).

Por sintetizarem o produto de um grande universo de estudos sobre determinada matéria em um só trabalho, as revisões sistemáticas possibilitam a incorporação de um espectro maior de resultados relevantes, e a avaliação da consistência e generalização dos resultados entre populações. Dessa forma, são úteis para reunir o estudo realizado sobre um tema, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada (SAMPAIO, MANCINI, 2007), e assim permitem que se defina o *status* atual do conhecimento acerca de um problema de pesquisa (FIGUEIREDO FILHO et al., 2014).

Ademais, destaque-se que, para a produção de uma revisão sistemática se faz essencial a definição de uma estratégia de busca, o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão dos trabalhos já produzidos na área, e uma análise criteriosa da qualidade da literatura selecionada. É preciso, ainda, identificar conceitos importantes, comparar análises estatísticas apresentadas na literatura, e concluir sobre o que já foi produzido, apontando questões que demandam maiores estudos (SAMPAIO, MANCINI, 2007; GALVAO, PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, com vistas a atingir o objetivo geral da presente pesquisa, qual seja, descrever a contribuição empírica da Ciência Política no enfrentamento da crise sanitária no Brasil, estabelecemos objetivos específicos condizentes com o método escolhido, para assim a) identificar os periódicos nacionais avaliados como Qualis/CAPES A1, A2 e B1 na área de Ciência Política e Relações Internacionais; b) realizar uma revisão sistemática dos artigos de Ciência Política publicados em periódicos nacionais sobre a crise sanitária do novo coronavírus; c) demonstrar, a partir de exemplos, como a Ciência Política tem respondido às questões de interesse social; e d) criar um repositório onde conste a relação de artigos da amostra na área de Ciência Política sobre a crise sanitária do novo coronavírus.

Posto isso, este trabalho se divide em quatro seções. Na primeira, apresentamos a metodologia utilizada e o protocolo de análise da revisão sistemática. Em seguida, discutimos os principais resultados encontrados. Com base nos resultados, elencamos as limitações da nossa pesquisa e, por fim, discorremos sobre as considerações finais deste *paper*.

METODOLOGIA

Esta pesquisa consiste em uma revisão sistemática da produção em Ciência Política sobre o novo coronavírus no País. Para tanto, analisamos quantitativamente dados qualitativos (LIEBERMAN, 2005; IZUMI, MOREIRA, 2016). Examinamos uma amostra de artigos publicados em periódicos nacionais Qualis/CAPES A1, A2 e B1 na área de Ciência Política e Relações Internacionais entre março e dezembro de 2020.

No Quadro 1, apresentamos o desenho da revisão sistemática, que reúne as informações acerca da ferramenta de pesquisa, do software de análise de dados, da plataforma de busca, das palavras-chave utilizadas, dentre outros detalhes. Complementarmente, criamos um repositório onde consta a relação de artigos da amostra na área de Ciência Política sobre a crise sanitária do novo coronavírus e, considerando a necessidade, pelo rigor científico, do compartilhamento de dados (DAFOE, 2014), acrescentamos ao nosso trabalho os *links* de onde os dados para replicação estão disponíveis.

Quadro 1 - Desenho da Revisão Sistemática.

DEFINIÇÃO	DESCRIÇÃO
Palavras-chave	Covid-19; Coronavírus; Novo coronavírus; Pandemia; Crise sanitária.
Ferramenta de pesquisa	<i>Harzing's Publish or Perish 7.18</i> (HARZING, 2007).
<i>Software</i> de análise de dados	<i>R e RStudio v. 1.4.1103</i> .
Plataforma de busca	<i>Google Acadêmico</i> .
Parâmetros de Seleção	Artigos de Ciência Política publicados em periódicos nacionais A1, A2 e B1 na área de avaliação Ciência Política e Relações Internacionais.
Recorte temporal	2020.
Idioma	Português.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos critérios de Batista, Domingos e Vieira (2021).

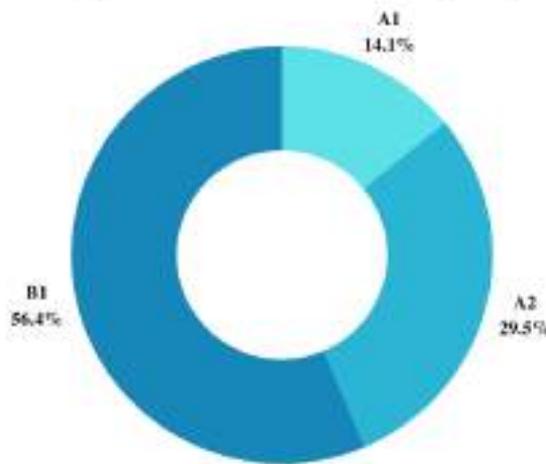
Protocolo de Análise

A coleta de dados desta pesquisa foi dividida em três fases, enquanto o processo de análise de dados consistiu em outras três etapas.

Na primeira fase da coleta dos dados referentes aos periódicos nacionais avaliados como Qualis/CAPES A1, A2 e B1 tivemos como base a classificação do quadriênio 2013-2016⁶⁷ para a área de Ciência Política e Relações Internacionais⁶⁸. Para tanto, inicialmente, selecionamos os periódicos nacionais avaliados como A1 (11), A2 (23) e B1 (44) na área de Ciência Política e Relações Internacionais. No total, foram contabilizados 78 *journals* com pontuação na área. O Gráfico 1 sintetiza a distribuição dos periódicos analisados.

Gráfico 1 - Periódicos Nacionais - Ciência Política e Relações Internacionais.

Distribuição de Periódicos Nacionais por Qualis



Fonte: Elaboração dos autores.

Na segunda etapa da coleta foi utilizada a ferramenta de pesquisa *Harzing's Publish or Perish 7.18*⁶⁹. Esse *software* permite a extração e, com isso, a análise de produções acadêmicas em função dos seus metadados⁷⁰. Ele possibilita a pesquisa através de diversas fontes de dados. Escolhemos o Google *Scholar* por ser referência pela sua confiabilidade e amplitude em relação aos dados disponíveis. Assim, realizamos uma busca de publicações a partir do ISSN dos *journals*, para o

⁶⁷ O quadriênio 2013-2016 consiste na relação mais recente acerca da classificação dos periódicos, embora haja um novo Qualis Referência para o quadriênio 2017-2020. Isso ocorre porque esse último ainda não foi oficialmente disponibilizado no Sistema Qualis Periódicos da Plataforma Sucupira.

⁶⁸ Para realizar a busca e obter essa informação, o leitor deve selecionar o quadriênio 2013-2016 e a área de avaliação Ciência Política e Relações Internacionais. Disponível em <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaG](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf)>. Acesso em: 22 dez 2020.

⁶⁹ A pesquisadora e professora Anne-Will Harzing dirige o software desde a sua criação. Para mais informações, acessar o site oficial da professora em: <<https://harzing.com/>>. Acesso em: 12 jun 2021.

⁷⁰ As variáveis mais relevantes para nossa pesquisa foram as seguintes: autores, títulos, ano, revista, editor, url, ISSN e resumo.

período de março a dezembro de 2020, que mencionaram os termos: 1) Covid-19; 2) Coronavírus; 3) Novo coronavírus; 4) Pandemia; 5) Crise sanitária. A busca apresentou 913 resultados.

Na terceira fase da coleta, considerando o caráter interdisciplinar da maioria dos periódicos reunidos, replicamos parcialmente os critérios desenvolvidos por Fernando Leite, que determinou que, para ser enquadrado na área de Ciência Política, o autor do trabalho precisa “ser vinculado a um programa de pós-graduação da área de Ciência Política, segundo a CAPES”, possuir formação na área ou “incluir a Ciência Política como área de atuação no currículo Lattes” (LEITE, 2017, p. 756). Para autores sem registro na plataforma Lattes, analisamos o conteúdo do título e do resumo do artigo. Aplicamos esses critérios a todos os autores de cada artigo analisado, utilizando uma amostra aleatória de 271 casos, com nível e intervalo de confiança de 95% e 5%, respectivamente. A partir desse refinamento, foram encontrados 23 resultados.

A primeira fase da análise de dados consistiu na contabilização dos artigos por periódicos. Em seguida, classificamos cada trabalho de acordo com a metodologia declarada em seus resumos. Por fim, identificamos cada artigo com base no tema/assunto abordado. Na próxima seção, discutiremos os principais resultados deste trabalho.

RESULTADOS

Em consonância com Kastlec e Leoni (2007), optamos por apresentar os resultados da nossa pesquisa a partir de gráficos, em detrimento da utilização usual de tabelas, uma vez que os primeiros são melhores para representar com clareza dados descritivos e exploratórios (KASTELLEC, LEONI, 2007).

A partir da primeira fase da análise de dados, observamos a seguinte distribuição dos artigos por periódicos: 09 da Revista de Administração Pública (A1), 04 do Cadernos de Saúde Pública (A1), 03 do Estudos Avançados (B1), 03 da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - RBGDR (B1), 02 da Saúde em Debate (B1), 01 da Revista de Economia Política (A1), 01 da Nova Economia (B1). Como pode ser observado a partir das informações obtidas na amostra, dos 78 *journals* que apresentam classificação em Ciência Política e Relações Internacionais, apenas 07 tiveram publicações sobre o novo coronavírus na área.

Enquanto na distribuição de periódicos avaliados na área de Ciência Política e Relações Internacionais os periódicos Qualis/CAPES A1 representam cerca de 14% do total, na amostra da produção de artigos em Ciência Política sobre o novo coronavírus correspondem a em torno de 61% dos casos.

Em contrapartida, os *journals* Qualis/CAPES A2 consistem em quase 30% do total avaliado para o quadriênio 2013-2016, no entanto não apresentam produção na amostra selecionada aleatoriamente. Os periódicos B1, que correspondem a cerca de 56% do total, representam 39%

dos artigos presentes na amostra. No Gráfico 2, ilustramos a distribuição das publicações por periódicos.

Gráfico 2 - Distribuição dos Artigos por *Journals*.



Fonte: Elaboração dos autores.

Na classificação da distribuição dos artigos por periódicos, constatamos que na Revista de Administração Pública foi publicado o correspondente a 39% da amostra. Os manuscritos presentes no periódico Cadernos de Saúde Pública representam em torno de 17% do total. Em seguida, os *journals* Estudos Avançados e Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional correspondem a cerca de 13% da amostra cada um, a revista Saúde em Debate em torno de 9%, e os periódicos Nova Economia e Revista de Economia Política 4% cada um.

Na Revista de Administração Pública, foi publicado no volume 54 um eixo temático intitulado “*The response of the Brazilian public administration to the challenges of the pandemic*”, onde constam alguns dos trabalhos analisados.

O periódico Cadernos de Saúde Pública organizou o “Espaço Temático: COVID-19 - Contribuições da Saúde Coletiva”, no qual foram publicados trabalhos nas mais variadas esferas de atuação e de conhecimento, incluindo a Ciência Política e as suas subáreas.

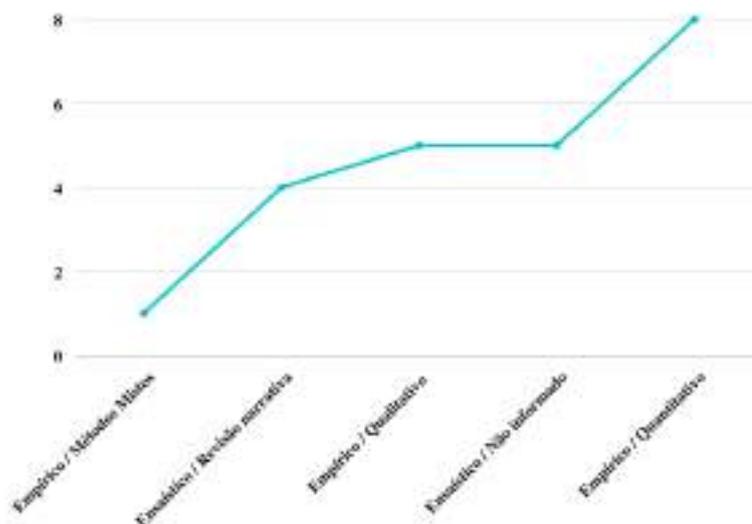
Paralelamente, a revista Estudos Avançados, em seu trigésimo quarto volume, lançou dois números temáticos: 1) Pandemia pela COVID-19; 2) *Impacts of the Pandemic*. A Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, por sua vez, produziu uma edição especial para o seu décimo sexto volume com o tema “Desenvolvimento Regional Pós-Pandemia”. O periódico Saúde em

Debate, que pertence ao Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, publicou um número especial intitulado “COVID-19: conhecer para enfrentar os desafios futuros”.

Mesmo sem organizar dossiê temático sobre o assunto, a revista Nova Economia publicou em seu último volume o artigo “Os primeiros 80 dias da pandemia da COVID-19 em Belo Horizonte: da contenção à flexibilização” (VIEGAS ANDRADE et al., 2020). Esse padrão pode ser observado também na Revista de Economia Política, que, mesmo sem edição especial sobre o tema, teve artigos abordando a crise sanitária do novo coronavírus, com o exemplo do trabalho de Lauro Mattei e Vicente Heinen (2020), “Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro”. No Gráfico 3, apresentamos a classificação dos trabalhos analisados a partir do caráter da obra, se ensaístico (e.g. revisão narrativa ou pesquisa sem metodologia informada/identificada) ou empírico (e.g. métodos qualitativos, quantitativos, métodos mistos), e dos tipos de métodos que foram utilizados para o desenvolvimento das pesquisas.

Adotamos essa taxonomia (ensaístico ou empírico) na continuação dos trabalhos de meta-análise da produção de Ciência Política de Leite (2015) e Marengo (2016). Os autores debatem sobre a evolução da Ciência Política brasileira como disciplina e distinguem duas tradições intelectuais dominantes: a científica e a humanística. A primeira é composta por pesquisas de caráter empírico, quer sejam de métodos qualitativos ou quantitativos, enquanto a segunda reúne produções acadêmicas com “estilos cognitivos artístico e simbólico, de um lado, e literário e militante, de outro” (LEITE, 2015, p. 7).

Gráfico 3 - Publicações por Tipo e Método.



Fonte: Elaboração dos autores.

Figueiredo Filho et al. (2020) analisaram a predominância de técnicas de pesquisa na Ciência Política brasileira, a partir de análise de conteúdo de 3.409 resumos de artigos empíricos em seis

periódicos no período 1993-2019. Eles observaram o crescimento da utilização de métodos pelos profissionais atuantes na Ciência Política no país e fizeram uma breve introdução de “diferentes técnicas quantitativas (regressão linear, análise fatorial, análise de cluster, análise de correspondência, modelos de equações estruturais) e qualitativas (entrevistas, QCA, process-tracing, grupo focal, análise de conteúdo)” (FIGUEIREDO FILHO et al., 2020).

A partir do Gráfico 3, que sumariza os tipos e métodos dos trabalhos reunidos na amostra, podemos observar um padrão semelhante ao apresentado por Figueiredo Filho et al. (2020), reservadas a proporção e as limitações inferenciais da nossa pesquisa. Dos 23 casos analisados, 08 são artigos empíricos com utilização de técnicas quantitativas (35%), enquanto os outros estudos empíricos estão distribuídos entre: a) 05 com técnicas qualitativas (22%); e 01 utilizando métodos mistos (4%). No entanto, ressaltamos a presença considerável de trabalhos com caráter ensaístico. Nesse sentido, classificamos 03 tipos de possibilidades que poderiam ser encontradas para o tipo da pesquisa: 1) empírico; 2) teórico; 3) ensaístico. Dessa forma, a partir desse modelo, classificamos como ensaísticas: a) as obras com metodologia consistindo em uma revisão narrativa (17%) da literatura, onde o caráter é mais exploratório e não há produção empírica; e b) as que não informaram e onde não foi identificada a metodologia utilizada para a produção empírica ou teórica (22%).

Essa última informação é relevante porque converge com a discussão apontada por Soares (2005) sobre uma aversão histórica à cultura metodológica quantitativa, que, por sua vez, não foi devidamente substituída por uma produção qualitativa rigorosa, existindo uma tendência considerável da classificação de trabalhos em que a metodologia é ausente ou não informada como sendo pesquisas qualitativas (SOARES, 2005). Dessa forma, com a diferenciação apresentada nesta pesquisa, denota-se que a produção de revisões narrativas e de trabalhos onde a metodologia não é informada ainda são uma parcela expressiva do total de publicações em periódicos nacionais (somadas, representam 39% do total). No entanto, podemos observar também uma participação importante da produção empírica com metodologia qualitativa devidamente informada no desenho de pesquisa, o que coincide com a lenta, mas crescente, sofisticação das produções qualitativas na Ciência Política Brasileira (FIGUEIREDO FILHO et al., 2020).

Por fim, ressaltamos também que, embora seja amplamente discutida a convergência entre as culturas qualitativa e quantitativa (KING, KEOHANE, VERBA, 1994; GOERTZ, MAHONEY, 2012), bem como entendida a importância de pesquisas com desenhos utilizando métodos mistos, na amostra coletada, esses trabalhos representaram apenas 4% do total, o que pode apontar (e deve ser investigado em outras pesquisas desenhadas com esse objetivo) para uma

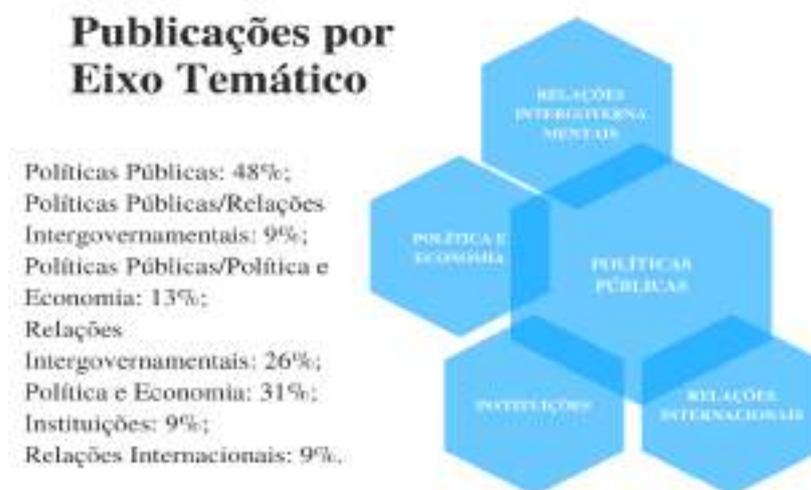
contradição entre a expectativa da literatura e a quantidade de trabalhos, de fato, com metodologia mista.

Na Figura 1, apresentamos a classificação das publicações em Ciência Política com base nos eixos temáticos ou disciplinas que os trabalhos integram.

A PRODUÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE O NOVO CORONAVÍRUS

A presente seção será dedicada à apresentação de uma síntese da produção de cientistas políticos no Brasil, no primeiro ano da pandemia de coronavírus. Após análise do conteúdo das publicações, propomos classificar os trabalhos em cinco categorias, quais sejam: Políticas Públicas, Relações Intergovernamentais, Relações Internacionais, Política e Economia e Instituições.

Figura 1 - Publicações em Ciência Política por Eixo Temático⁷¹.



Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 1 demonstra a classificação adotada neste trabalho, bem como aponta os percentuais de abordagem de cada matéria entre as publicações selecionadas. Conforme evidenciado pelo diagrama de Venn, há zonas de intersecção entre os temas retratados, haja vista que o mesmo artigo pode ter sido classificado em mais de uma categoria, caso seja constituído por mais de um eixo temático.

A partir da apreciação da amostra selecionada, identificou-se que 48% das publicações estão no campo das políticas públicas, o que não surpreende, haja vista a necessidade do debate de propostas para o combate à crise sanitária. Dentre as referidas produções, podemos destacar o *paper*

⁷¹ A soma da porcentagem de artigos por eixos temáticos é maior do que 100% porque os artigos classificados na intersecção entre disciplinas foram contabilizados em todos os eixos dos quais fazem parte.

de Lauro Mattei e Vicente Heinen (2020), “Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro”. Os autores utilizaram dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para avaliar os efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho nacional. O estudo conclui que os efeitos da Covid-19 serão de longa duração, e dois fatores devem tornar a situação mais difícil de ser contornada: a paralisação das atividades num momento em que metade dos postos de trabalho correspondiam a ocupações informais; e políticas adotadas pelo Governo Federal, como a Medida Provisória 936⁷², que autorizou acordos individuais, suspensão de contrato e redução parcial de salários – que afirmam estimular o desemprego. Tudo isso é somado a um auxílio emergencial insuficiente para a cobertura dos rendimentos dos trabalhadores (MATTEI, HEINEN, 2020).

Assuntos relativos à Política e Economia correspondem a 31% dos trabalhos pesquisados. A importância dada ao tema parece justa, uma vez que a boa alocação de recursos é essencial não somente para o atendimento da demanda por saúde, como para mitigar os efeitos econômicos negativos decorrentes da crise sanitária. O suposto *trade-off* entre direito à vida e à saúde e o bem-estar econômico é um tópico frequentemente abordado, como no estudo elaborado por Guilherme Ramos et al. (2020), “Orientação política e apoio ao isolamento social durante a pandemia da COVID-19: evidências do Brasil”, em que os autores investigam o papel da orientação política dos indivíduos no apoio às medidas de distanciamento social. Isso porque, muitos entendem que devido ao grande impacto econômico da suspensão das atividades, o isolamento social rigoroso poderia ser tanto ou até mais prejudicial à sociedade do que a própria pandemia. O estudo concluiu pela significância da orientação política quanto ao posicionamento acerca da rigidez das medidas de distanciamento, de modo que os respondentes que se identificaram sob o espectro ideológico da direita se mostraram mais resistentes a tais políticas, quando comparados com os que se reconheceram como ideologicamente de esquerda (RAMOS et al., 2020).

Também associada ao dilema saúde *versus* economia, a política neoliberal foi tema abordado com certa constância, a exemplo do trabalho desenvolvido por João Nunes (2020), “A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global”, que assinala uma crise vivida pela política neoliberal, evidenciada pelo momento de anormalidade atual. Na visão do autor, a razão neoliberal, fundamentada na mínima intervenção estatal e máxima abertura mercadológica, na busca pelo enxugamento do gasto público, teve por projeto a desorçamentação do sistema público de saúde, que levou à sua degradação, com vistas à sua deslegitimação. No entanto, o autor aponta que a pandemia de Covid-19 demonstrou estar em um sistema público e universal de saúde

⁷² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm>. Acesso em: 15 jan 2021.

a resiliência para sobreviver ao choque de grande dimensão na saúde a que fomos submetidos, e não no mercado, que conforme observado, foi o primeiro a colapsar (NUNES, 2020).

Outros 26% das publicações concernem às Relações Intergovernamentais, em que se incluem, sobretudo, questões atinentes a conflitos federativos provocados pela insurgência de governos subnacionais à postura negacionista adotada pelo Governo Federal, ocasionando a tomada de políticas descoordenadas de combate à crise. A exemplo do trabalho de Ana Pereira, Marília Oliveira e Thiago Sampaio (2020), “Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico administrativos”, o qual analisa a liderança dos governos estaduais na implementação de políticas de distanciamento social, em contraposição às acusações proferidas aos governadores pelo Presidente da República, o que, segundo os autores, impõe um dilema ao federalismo nacional: autonomia *versus* partilha de autoridade. A atuação do Governo Federal na condução da crise, bem como seu comportamento no sentido de conferir pouca importância à mortalidade do vírus e às medidas de contenção da sua disseminação, levou líderes de governos subnacionais à Justiça para terem reconhecidas autonomias administrativas e competências concorrentes constitucionalmente asseguradas, no intuito de atuarem com maior liberdade no combate à crise sanitária, de forma dissociada do que propaga o Executivo Federal (PEREIRA, OLIVEIRA, SAMPAIO, 2020).

Dos artigos da amostra, 9% se inseriram no debate das Instituições. Nesse sentido, consideramos o artigo “As agências reguladoras em resposta à crise da Covid-19”, elaborado por Sérgio Guerra, Natasha Salinas e Lucas Gomes (2020). O objetivo desse trabalho foi analisar de maneira quantitativa a natureza e a intensidade das ações tomadas pelas agências reguladoras federais. Primeiramente, os autores observaram que todas as agências adotaram medidas em resposta a Covid-19. Sem surpresa, a ANVISA foi a agência que empregou mais ações visando ao combate direto à crise. Além disso, os autores notaram que numerosas providências concernem indiretamente aos efeitos da crise, e assim, se referem à flexibilização do funcionamento de tais agências visto à restrição evidente de suas atividades decorrente da crise. Logo, os autores deduzem que as agências operaram um redirecionamento das suas atuações características para a gestão das consequências da crise. Por fim, fez-se uma crítica de extrema importância à necessidade de coordenação, particularmente interfederativa, entre as diferentes agências regulatórias, pois algumas medidas visando à continuidade dos serviços oferecidos e à proteção dos usuários mais vulneráveis foram tomadas de maneiras diversas e às vezes contraditórias, pelas agências, como solução para um mesmo problema (GUERRA, SALINAS, GOMES, 2020).

Por fim, encontramos outros 9% das publicações concernentes à temática das Relações Internacionais. Nessa seara, destacamos o trabalho de Deisy Ventura et al (2020), “Desafios da

pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade”, que discute a importante mudança no padrão de atuação do Estado brasileiro no desempenho das Relações Internacionais, sobretudo no que diz respeito aos foros mundiais de saúde e meio ambiente. Ademais, os autores fazem referência à perda do papel de liderança e ao esvaziamento histórico em relação a relevantes temas de saúde, a partir da ascensão da extrema direita ao Governo Federal, afirmando, ainda, que o Brasil passa a integrar uma aliança global com potencial nocivo à saúde das populações mais vulneráveis (VENTURA et al., 2020).

Os *papers* da amostra supracitados foram mencionados nesta pesquisa para demonstrar como a Ciência Política tem respondido às questões de interesse social. Com isso, além do que foi coletado e descrito na revisão sistemática sobre a produção da Ciência Política brasileira, apresentamos um resumo sobre algumas pesquisas da amostra, seus objetos de estudo e seus respectivos desenhos e aparatos metodológicos com o intuito de, em meio à onda de negacionismo e de mobilizações contra a Ciência durante a pandemia do novo coronavírus (ARDITI, 2020; SOUSA SANTOS, 2020), trazer exemplos da produção de fato da Ciência Política nacional e argumentando como cada um desses exemplos respondeu às questões de interesse social.

AGENDA DE PESQUISA

Esta pesquisa foi restrita às publicações em periódicos, com objetivo de garantir o detalhamento necessário de sua descrição. Importa ressaltar que, apesar da objetividade da nossa coleta de dados com o software *Harzing's Publish or Perish 7.18*, uma parte dos resultados encontrados inclui outros tipos de produção na Ciência Política durante e sobre a crise além de artigos. A partir da análise da amostra, filtramos os resultados e resolvemos essa questão.

Reconhecemos, no entanto, a importância de se analisar com profundidade que não caberia como parte complementar desta pesquisa, iniciativas da Ciência Política nacional materializadas em eventos temáticos, produções em jornais de opinião e entrevistas com especialistas, de maneira que indicamos esse tipo de projeto para a agenda de pesquisa da área. Também destacamos a importância da discussão sobre o papel da Ciência Política, sobre a qual não nos debruçamos nesta obra de teor descritivo, mas que incentivamos veementemente e esperamos que os dados levantados aqui possam colaborar com esse debate.

Com base nos resultados desta pesquisa, identificamos a necessidade da expansão deste projeto, ou seja, a replicação deste trabalho para as publicações no ano de 2021 como uma forma de acompanhar a atuação da Ciência Política durante a pandemia e a consequente crise sanitária no Brasil. Nesse sentido, também indicamos para a agenda de pesquisa estudos comparativos nessa

temática, de forma a agregar dados sobre o que se produz mundialmente na área de Ciência Política sobre a pandemia do novo coronavírus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou descrever a contribuição empírica da Ciência Política no enfrentamento da crise sanitária no Brasil. Para tanto, identificamos os periódicos avaliados como Qualis/CAPES A1, A2 e B1 na área de Ciência Política e, a partir disso, realizamos uma revisão sistemática, com o *software Harzing's Publish or Perish 7.18*, dos artigos de Ciência Política publicados em periódicos nacionais sobre a crise sanitária do novo coronavírus. Com base em uma amostra aleatória de 271 casos, obtivemos o resultado de 23 artigos produzidos na área ou em subáreas. Os trabalhos foram categorizados a partir dos periódicos em que foram publicados, do caráter das obras, se ensaístico ou empírico, da metodologia utilizada e, por fim, do eixo temático em que estão inclusos. Como principais resultados, ressaltamos: 1) a Revista de Administração Pública foi responsável pela publicação de 39% dos trabalhos analisados; 2) 35% da produção é empírica e utiliza técnicas quantitativas; 3) 48% das obras têm como eixo temático Políticas Públicas. De maneira complementar, através dos exemplos de pesquisas da amostra, demonstramos como a Ciência Política tem respondido às questões de interesse social e disponibilizamos um repositório dos dados utilizados como produto do estudo.

REFERÊNCIAS

- ARDITI, B. *Populism and the Response to Covid-19: Is There a Causal Link?*. Public Jurist, p. 9-12, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/44289598/Populism_and_the_Response_to_COVID_19_is_there_a_Causal_Link_2020>. Acesso em: 25 dez 2020.
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB*, n. 94, p. 1-25, 2021 (publicada em agosto de 2020). <http://doi.org/10.17666/bib9403/2021>
- CORDEIRO, Alexander Magno et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. *Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões*, v. 34, p. 428-431, 2007.
- DAFOE, A. Science Deserves Better: The Imperative to Share Complete Replication Files . *PS: Political Science & Politics*, vol. 47, p. 60-66. 2014. <https://doi.org/10.1017/S104909651300173X>
- DAIGNEAULT, Pierre-Marc; JACOB, Steve; OUIMET, Mathieu. Using systematic review methods within a Ph. D. dissertation in political science: challenges and lessons learned from practice. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 17, n. 3, p. 267-283, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? Teoria & Pesquisa: *Revista de Ciência Política*, vol. 23, p. 205-228, 2014. <http://dx.doi.org/10.4322/tp.2014.018>

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Metodologias de pesquisa em ciência política: uma breve introdução. *BIB*, n. 94, p. 1-34, 2021 (publicada em agosto de 2020). <http://doi.org/10.17666/bib9402/2021>

FORJAZ, M. C. S. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol. 12, n. 35, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091997000300007>

GALVAO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. *Epidemiol. Serv. Saúde*, vol. 23, n. 1, p. 183-184, 2014. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742014000100018>

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press. 2012.

GUERRA, S.; SALINAS, N. S. C.; GOMES, L. As agências reguladoras em resposta à crise da COVID-19. *Rev. Adm. Pública*, v. 54, n. 4, p. 874-897, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200321>

HARZING, A.W. Publish or Perish, 2007. Disponível em: <https://harzing.com/resources/publish-or-perish>

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. *BIB*, n. 86, p. 138-174, 2018. <https://doi.org/10.17666/bib8607/2018>

KATSAMBEKIS, G.; STAVRAKAKIS, Y. Populism and the Pandemic: A Collaborative Report, *Populismus Interventions*, n. 7, 2020.

KASTELLEK, J. P.; LEONI, E. L. Using Graphs Instead of Tables in Political Science. *Perspectives on Politics*, vol. 5, n. 4, p. 755-771, 2007. <https://doi.org/10.1017/S1537592707072209>

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press. 1994.

LEITE, F. Tradições Intelectuais na Ciência Política Brasileira Contemporânea. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 60, n. 3, p. 751-791, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017134>

LEITE, F. *O campo de produção da ciência política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia e Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

LENINE, E., & MÖRSCHBÄCHER, M. Pesquisa bibliométrica e hierarquias do conhecimento em Ciência Política. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (31), 123–160, 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203104>

LIEBERMAN, E. Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review*, vol. 99, n. 3, p. 435-452, 2005. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051762>

MARENCO, A. The 'Three Achilles' Heels of Brazilian Political Science. *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, n. 3, p. 3-38, 2015. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100019>

MARENCO, A. Cinco décadas de ciência política no Brasil: institucionalização e pluralismo. In: AVRITZER, L.; BRAGA, M. S. S. (Org.); MILANI, C. R. S. (Org.). *A Ciência Política no Brasil: 1960-2015*. 1. ed., p. 163-187. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. *Brazil. J. Polit. Econ.*, v. 40, n. 4, p. 647-668, 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3200>

MUDDE, C.; ROVIRA KALTWASSER, C. Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda. *Comparative Political Studies*, v. 51, n. 13, p. 1667-1693, 2018.

NUNES, J. A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 5, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00063120>

PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. *Rev. Adm. Pública*, v. 54, n. 4, p. 678-696, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200323>

RAMOS, G. et al. Orientação política e apoio ao isolamento social durante a pandemia da COVID-19: evidências do Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 54, n. 4, p. 697-713, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200162x>

REZENDE, F. C. Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 103-138, 2017.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de Revisão Sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, vol. 11, n. 1, p. 83-89, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013>

SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 48, p. 27-52, 2005.

SOUSA SANTOS, B. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020. 32pp. ISBN: 978-972-40-8496-1

VENTURA, D. F. L. et al. Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. *Cad. Saúde Pública*, v. 36, n. 4, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00040620>.

VIEGAS ANDRADE, M. et al. Os primeiros 80 dias da pandemia da COVID-19 em Belo Horizonte: da contenção à flexibilização. *Nova Economia*, v. 30, n. 2, p. 701-737, 2020.

COVID-19 E ABSTENÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA SOBRE AS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Covid-19 and Electoral Abstention: An Exploratory Analysis on Participation Rates in 2020 Municipal Elections

Matheus Cavalcanti Pestana (IESP-UERJ)⁷³

Guilherme Dall'Orto Rocha (IESP-UERJ)⁷⁴

⁷³ Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Contato: matheus.pestana@iesp.uerj.br

⁷⁴ Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Contato: guilhermedallortorocho@iesp.uerj.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo explorar os dados de abstenção eleitoral referentes às eleições municipais de 2020, contrastando-os com as informações regionais e nacionais referentes à pandemia da COVID-19, visando analisar o potencial de impacto das taxas de contaminação sobre os índices locais de abstenção. A partir de referenciais teóricos como Smets e van Ham (2013), Power e Roberts (1995), Zeitoun et al (2020) e Santana, Rama e Bértoa (2020), tais dados são tratados tanto a nível nacional quanto a nível municipal e estadual de forma a construir modelos que auxiliem a verificação da hipótese de possível relação direta entre abstenção eleitoral e índices locais da pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19; Eleições; Municípios; Abstenção Eleitoral.

ABSTRACT

This article aims to explore electoral abstention data for the 2020 municipal elections, contrasting them with regional and national information regarding the COVID-19 pandemic, in order to analyze the potential impact of contamination rates on local indices of abstention. Based on theoretical references such as Smets and van Ham (2013), Power and Roberts (1995), Zeitoun et al (2020) and Santana, Rama and Bértoa (2020), such data are treated both at national, municipal and state level in order to build models that help verifying the hypothesis of a possible direct relationship between electoral abstention and local rates of the pandemic.

KEYWORDS: Covid-19; Elections; Municipalities; Electoral Abstention

O ano de 2020 fora marcado por uma pandemia sem igual em nossos tempos. Devido à crise sanitária provocada pela COVID-19 (causada pelo vírus Sars-CoV-2), padrões de comportamento social se alteraram, instituições adaptaram seu funcionamento e, no que nos toca, efeitos diretos foram sentidos nos processos eleitorais. As eleições municipais brasileiras, ocorridas em novembro de 2020, registraram, assim, significativas alterações em comparação à sua habitual estrutura procedimental. Dentre estas, se destaca a modificação do calendário eleitoral (inclusive com postergação das datas de realização de primeiro e segundo turnos), a suspensão da identificação por biometria, a permissão de realização de convenções partidárias por meio virtual e a possibilidade de restrição de propagandas presenciais eleitorais em caso de risco à saúde pública.

Após tal cenário pandêmico-eleitoral, uma taxa recorde de abstenção fora registrada: 23,30% no primeiro turno e 29,50% no segundo. Não se negando a necessidade de ponderação quanto a fatores extra-pandêmicos motivadores de tal abstenção, em especial a já crescente taxa observada nos últimos pleitos (motivada, dentre outros fatores, por sentimentos *anti-establishment*, de desinteresse político ou de rejeição às figuras políticas), se mostra inegável o salto ocorrido nos índices durante o ano de 2020, que foram consideravelmente maiores, a título de exemplo, que os percentuais de 17,58% e 21,55% observados, respectivamente, no primeiro e segundo turnos de 2016. De se ressaltar que, não obstante seja o voto no Brasil obrigatório, motivos diversos possibilitam o não comparecimento às urnas. A pandemia possivelmente contribuiu com o aumento das justificativas de não comparecimento, ante a dificuldades de viagem para retorno ao domicílio eleitoral, a incentivos das propagandas eleitorais para o não comparecimento em caso de apresentação de sintomas relacionados à COVID-19 e mesmo a temor de contágio que levavam ao não comparecimento e posterior justificativa valendo-se de um dos motivos genéricos possíveis.

Nesse toar, o presente estudo tem por objetivo analisar o potencial de impacto das taxas de contaminação da COVID-19 sobre os índices locais de abstenção, considerando os dados observados nas eleições municipais de 2020, visando verificar se cidades que vivenciaram com maior gravidade o cenário pandêmico (com medições a partir da quantidade percentual de contaminados e de óbitos) igualmente registraram maiores índices de abstenção, comparando e contrastando tais dados, ainda, a partir de um modelo hierárquico, com dados regionais e estaduais. Ou seja, questiona-se em que medida a proximidade de mais graves cenários pandêmicos podem ou não afetar as taxas de abstenção eleitoral a nível municipal e estadual.

Assim, ultrapassada esta introdução, o primeiro dos tópicos seguintes realizará uma breve apresentação do estado da arte dos estudos de abstenção em processos eleitorais, apresentando suas habituais causas, mas destacando o cenário inesperado e fora do regular advindo da pandemia

da COVID-19, trazendo nossas hipóteses norteadoras referentes ao impacto da COVID-19 sobre a participação eleitoral local e sobre as possibilidades de heterogeneidade na alteração dos índices de abstenção. Em sequência, destrinchamos os dados trabalhados e as metodologias utilizadas para verificação das referidas hipóteses, partindo, no tópico seguinte, à apresentação dos resultados obtidos. Por fim, realizaremos uma conclusão quanto aos dados obtidos, quanto à possibilidade ou não de confirmação de nossas hipóteses referentes à relação entre gravidade local da pandemia e abstenção, apresentando nossos entendimentos sobre a força dos dados encontrados e sobre possibilidades futuras de pesquisa.

PARTICIPAÇÃO E ABSTENÇÃO ELEITORAL: EFEITOS DE CHOQUES EXTERNOS SOBRE O SISTEMA ELEITORAL

Como bem explica Virós (1994), um dos postulados de qualquer sociedade democrática é que sua governabilidade depende, ao fim, do efetivo grau de internalização dos valores democráticos pelos seus cidadãos. O primeiro de tais valores, discorre Virós, é indubitavelmente, a responsabilidade cívica, ou seja, a co-responsabilidade em assuntos coletivos e a participação (direta ou indireta) no processo de ação política que constitui a própria dinâmica do regime democrático. Assim, segue Virós, quanto mais os cidadãos se identificam com o sistema, com suas regras e com o funcionamento democrático em base diária, mais a democracia é reforçada e melhor ela funciona. Em sentido contrário, quanto menos interessados nos processos democráticos e nos *outcomes* do sistema político se mostrarem os cidadãos, mais fraco e menos efetivo será o seu funcionamento.

Nesse sentido, sendo a participação eleitoral um dos pontos-chave nos processos de participação política dos cidadãos, diversos estudos se desdobraram sobre os motivos de participação ou abstenção eleitoral. Como explicam Smets e van Ham (2013), os principais estudos acerca da participação no processo eleitoral desdobram-se em modelos de escolha racional (em que a decisão para o voto é resultado de um cálculo custo-benefício), modelos de recursos (nos quais o comparecimento é direcionado por recursos, sendo maior entre cidadãos com maior status econômico, habilidades ou conhecimento), modelos de mobilização (que veem o ato de votar como um comportamento social guiado por normas e sanções, argumentando que cidadãos vão às urnas porque seus pares também o fazem ou simplesmente porque assim lhes é pedido por ativistas), modelos de socialização (que relacionam o comparecimento com fatores de socialização, educação e formação de hábitos), modelos psicológicos (que focam no papel de atitudes e predisposições psicológicas como interesse, partidarismo e eficácia política para explicar o comparecimento

eleitoral) e modelos institucionais (que veem a decisão de votar como um subproduto do contexto político e institucional em que os cidadãos se inserem).

No campo do processo eleitoral brasileiro, estudos diversos também buscaram analisar as características específicas locais para participação e abstenção. Merece destaque o artigo seminal de Power e Roberts (1995) que, identificando o caso brasileiro como o maior eleitorado do mundo sujeito a voto compulsório, mostra que a obrigatoriedade de comparecimento às urnas não é suficiente para garantir tanto comparecimento quanto o lançamento de votos válidos, bem como encontra evidências de abstenção ligadas ao tamanho dos estados e a dificuldades de acesso dos eleitores. Ainda no contexto brasileiro, Borba (2008) destaca que as pesquisas realizadas no âmbito nacional dividem-se em três principais correntes: a primeira, que tem como principais expoentes Santos (1987) e Nicolau (2002), que "adota um conceito forte de racionalidade do eleitor" (BORBA, 2008, p. 138); a segunda, com modelos racionalistas contextuais, presente em Reis (1978, 2000) e Castro (1994); e uma terceira, defendida, dentre outros, por Lamounier (1978), Soares (1973), que entende a alienação eleitoral como protesto do indivíduo, "manifestando o descontentamento dos indivíduos para com as instituições e/ou processos políticos vigentes" (BORBA, 2008, p. 142). Desta forma, tanto no cenário dos estudos internacionais quanto nos nacionais, diferentes correntes trazem possibilidades de combinação de fatores motivadores ao comparecimento ou à abstenção dos eleitores.

Não obstante tal plethora de estudos, a quantidade de trabalhos que abordam a influência de choques externos inesperados sobre a participação nos processos eleitorais ainda é limitada. Como explicam Santana, Rama e Bértoa (2020), os principais estudos indicam duas possíveis consequências advindas de ditos choques externos: de um lado, choques externos podem afetar os benefícios incentivadores ao voto (competitividade eleitoral, identificação partidária, percepção de diferenças entre partidos, percepção da votação como um dever ou da relevância de uma eleição, etc.), posto que reforçam o sentimento que eleições são importantes e que votar é um dever, produzindo um efeito mobilizador; de outro lado, podem intensificar os custos atrelados ao voto (registros para votação, recursos individuais, etc.), em razão das dificuldades trazidas pelo próprio choque. Segundo Santana, Rama e Bértoa (2020), os estudos em geral atrelam o primeiro efeito (benefícios) a ataques terroristas e similares, enquanto o segundo efeito (custos) se liga a desastres naturais.

Sendo a pandemia da COVID-19 uma inegável causa inesperada e externa de choque ao sistema eleitoral (ainda que diversa das habituais causas naturais, em razão do impacto de longo prazo observado), por certo encontram-se os estudos acerca de seus efeitos sobre a participação eleitoral ainda engatinhando. Dentre os escassos estudos que abordam a relação entre abstenção e

dados locais da pandemia, destacam-se os trabalhos de Zeitoun et al (2020), que analisam os ainda diminutos índices de contaminação das municipalidades francesas e as taxas de participação nas eleições de março de 2020, e de Santana, Rama e Bértoa (2020), que propõem uma análise comparativa das taxas de abstenção geral de países com eleições entre março e setembro de 2020, utilizando-se de dados referentes aos números proporcionais de casos e de óbitos. Como em parte notado também por Santana, Rama e Bértoa (2020), à primeira vista, o enfrentamento à pandemia igualmente poderia ocasionar tal duplo efeito anteriormente mencionado: a utilização de *frames* patrióticos, retórica militarizada ou a adoção de medidas de controle pelos governos (tanto aquelas que agradassem quanto as que não agradassem a população) poderiam gerar benefícios para os índices de participação eleitoral, estimulando o comparecimento; de forma inversa, os desafios econômicos advindos do cenário pandêmico, o dificultado contato direto com candidatos em campanha e o temor de contágio quando da participação nas seções de votação serviriam como possíveis fatores desestimulantes.

No caso brasileiro, assim como notado por Santana, Rama e Bértoa (2020) em seu estudo comparado, a pandemia indubitavelmente teve marcantes efeitos desestimulantes. Analisando-se o comparecimento geral nacional entre primeiro e segundo turnos, números recordes de abstenção foram observados. Entretanto, considerando-se a extensão territorial brasileira, bem como o fato de que diferentes realidades de combate foram adotadas pelos governos municipais e estaduais (principais responsáveis pelo enfrentamento, em especial devido a um negacionista governo federal), lança-se a suspeita de heterogeneidade na variação de taxas de abstenção. Considerando tal suspeita de heterogeneidade na variação das taxas de abstenção, estabelece-se possível relação entre essa variação e os dados locais de disseminação da pandemia da COVID-19, traçando-se a suspeita de ocorrência de maior variação positiva conforme números mais graves se apresentavam. Assim, seguindo e ampliando a metodologia utilizada por Santana, Rama e Bértoa (2020), estabelecemos hipóteses que levem em consideração tanto a influência de número de casos quanto de número de mortes em determinada região para o comparecimento eleitoral, assim formulando-as:

- H1: A variação nas taxas de abstenção durante as eleições de 2020, em comparação com as eleições de 2016, deu-se de forma heterogênea, variando entre municípios, estados e regiões.
- H2: Há relação entre as variações locais da taxa de abstenção e os índices de COVID-19.
- H3a: Quanto maior o número de casos confirmados de COVID-19 em determinada subdivisão (municípios, estados e regiões) previamente à data das eleições, maior a variação da taxa de abstenção observada.

- H3b: Quanto maior o número de mortes decorrentes da COVID-19 em determinada subdivisão (municípios, estados e regiões) previamente à data das eleições, maior a variação da taxa de abstenção observada.

DADOS E METODOLOGIA DA PESQUISA

Os dados aqui analisados foram obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral⁷⁵, no que refere às taxas de participação e abstenção, e junto ao Ministério da Saúde, em sua plataforma "Coronavírus Brasil"⁷⁶, no que se refere aos dados inerentes à pandemia da COVID-19 no Brasil.

Quanto aos dados eleitorais, para fins de análise de abstenção ano a ano, foram esses inicialmente filtrados para apresentação das taxas de abstenção⁷⁷ de todos os pleitos majoritários a partir do ano de 1998. Com o objetivo de inicial equiparação e comparação, foram consideradas somente as taxas de abstenção observadas no primeiro turno de votação para o cargo eletivo mais alto, assim removendo-se divergências referentes a diferentes taxas de abstenção regional observadas entre turnos ou mesmo entre eleições no mesmo turno. A abstenção eleitoral global ao longo do tempo pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Taxa de abstenção (1998-2020)

⁷⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Último acesso em 05/01/2021.

⁷⁶ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coronavírus Brasil. Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>. Último acesso em 05/01/2021.

⁷⁷ Considerando que o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral individualiza somente informações referentes a número de eleitores aptos e número de eleitores que compareceram ao pleito, calculamos a taxa de abstenção a partir da fórmula: $ABSTENÇÃO = 1 - (COMPARECIMENTO/APTOS)$. Registramos, por fim, possível discrepância entre os dados existentes e a efetiva abstenção observada, uma vez que a atualização do quantitativo de eleitores aptos não se dá de forma constante, podendo desconsiderar falecimentos, incapacidades ou outras causas legais impeditivas ao voto.

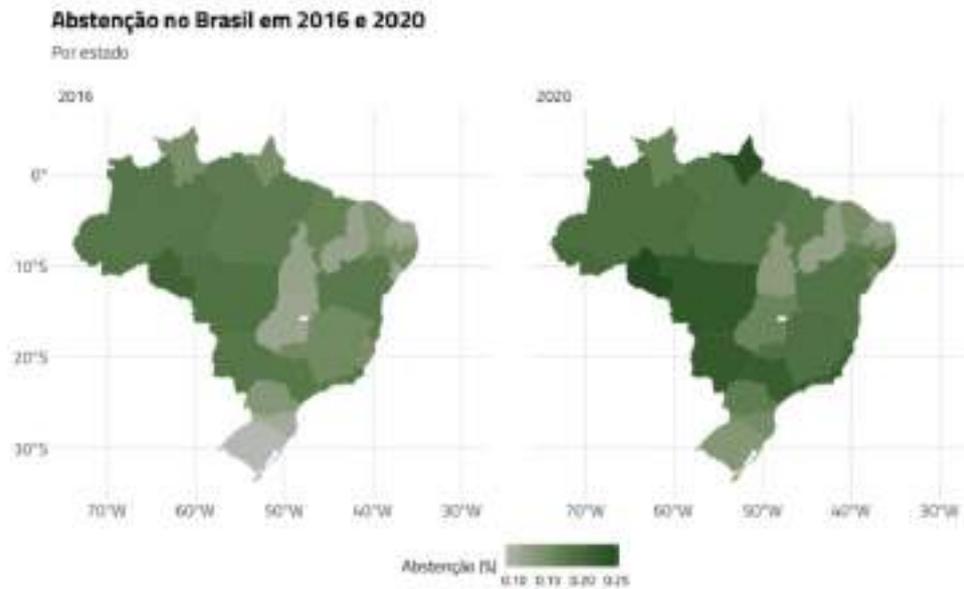


Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

Destrinchando tais dados e apresentando os valores referentes ao principal ponto de pesquisa, as eleições municipais de 2020, a Figura 1 apresenta um mapa⁷⁸ de abstenção por estado brasileiro em 2016 e 2020, em que áreas com maiores taxas de abstenção são mostradas com tonalidades mais escuras. Em sequência, a Tabela 1 apresenta a consolidação dos dados de abstenção médios em cada estado brasileiro, igualmente considerando-se o pleito municipal de 2020.

Figura 1 - Mapa da abstenção no Brasil em 2020

⁷⁸ Na Figura 1, o Distrito Federal aparece em cinza em razão de não participar das eleições municipais, mas apenas das ocorridas em âmbito estadual/federal/distrital, a cada 4 anos.



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

Tabela 1 - Abstensão nos Estados

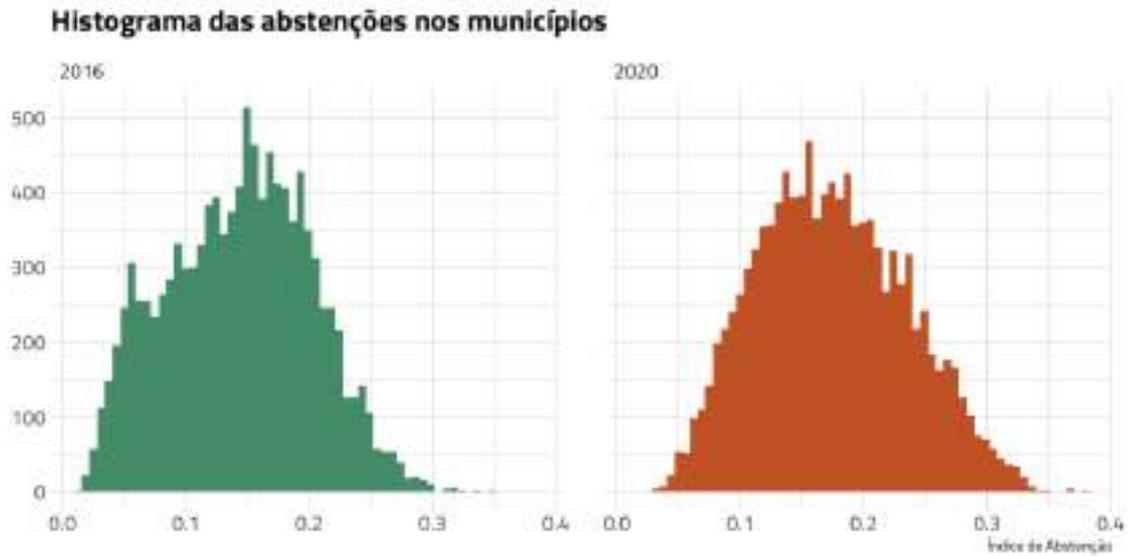
Estado	Abstensão (%)	Estado	Abstensão (%)	Estado	Abstensão (%)
AC	23,60%	MG	23,20%	RN	17,53%
AL	21,60%	MS	25,12%	RO	27,81%
AM	19,00%	MT	25,44%	RR	21,21%
AP	66,19%	PA	20,06%	RS	23,67%
BA	20,57%	PB	15,79%	SC	22,47%
CE	16,93%	PE	18,53%	SE	18,58%
ES	24,02%	PI	15,42%	SP	27,30%
GO	23,38%	PR	23,23%	TO	17,17%
MA	18,60%	RJ	28,08%		

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

Das observações acima, registra-se o caso altamente desviante do estado do Amapá, com 66,19% de abstensão. Além das causas ligadas ao não comparecimento em outros estados, a alta abstensão amapaense possui provável relação direta com a crise energética sofrida pelo estado entre os dias 3 e 24 de novembro de 2020, que comprometeu o abastecimento de energia elétrica em 13 de seus 16 municípios e levou, inclusive, ao adiamento dos pleitos locais para as datas de 06 e 20

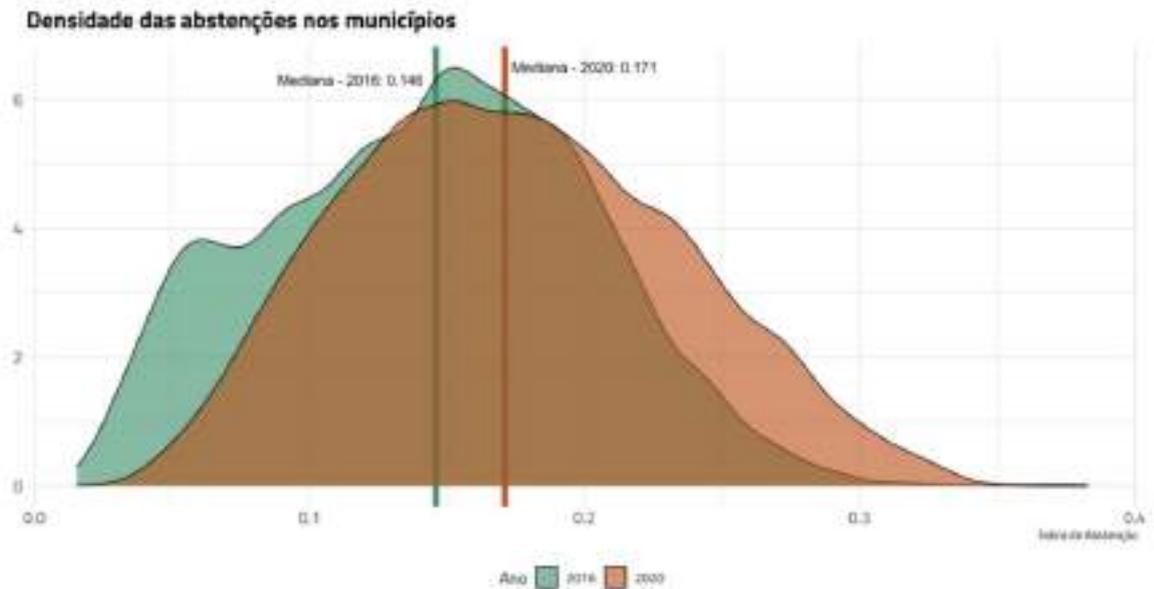
de dezembro (respectivamente, primeiro e, onde necessário, segundo turnos). Em razão de tal desvio nas observações, bem como da mudança na data dos pleitos, que altera a relação adiante estudada entre casos preexistentes e abstenção, o estado do Amapá é aqui tratado como um *outlier* e posteriormente excluído das análises cruzadas explicativas.

Gráfico 2 - Histograma das abstenções nos municípios



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE

Gráfico 3 - Densidade das abstenções nos municípios



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE

Em sequência, considerando o interesse deste estudo de analisar o possível impacto da pandemia da COVID-19 sobre as taxas de abstenção, calculou-se a diferença entre a abstenção de 2020 e aquela de 2016, visando-se apurar a variação em cada localidade. A justificativa para tal análise foi perceber as diferenças e nuances entre os anos. Nos gráficos 2 e 3, exploramos com um histograma e uma curva de densidade o comparativo da distribuição da abstenção. É possível perceber, principalmente a partir da curva de densidade, no gráfico 3, a diferença entre ambas as distribuições: tanto a média quanto a mediana da distribuição são maiores em 2020, o que permite inferir que algo mudou entre os dois pleitos e que fez com que a distribuição da abstenção, em 2020, caminhasse para a direita, aumentando. O desvio padrão da abstenção em 2016 é de 0,0586 e em 2020, 0,0608, após a remoção do caso desviante de Macapá/AP em 2020.

O pleito de 2016 fora escolhido como ponto comparativo por se tratar do último processo eleitoral municipal ocorrido, trazendo semelhança nos incentivos de ordem institucional normativa existentes, assim registrando-se a não adoção do pleito estadual/federal ocorrido no ano de 2018 pela diferença interna de incentivos, a qual historicamente leva a maiores taxas de abstenção em tal modalidade de pleito (como se observa no Gráfico 1). A partir de tal dado, foi traçada a variável “Variação Percentual da Abstenção”, que utiliza a variação percentual simples, quando comparada ao ano de 2016, abaixo denominada como VPERM.

Tabela 2 - Variação média da abstenção (2020-2016)

Estado	VPERM	Estado	VPERM	Estado	VPERM
AC	1,52%	MG	3,66%	RN	0,89%
AL	4,48%	MS	4,34%	RO	4,55%
AM	0,97%	MT	4,26%	RR	1,52%
AP	10,20%	PA	1,22%	RS	4,69%
BA	0,82%	PB	1,20%	SC	4,37%
CE	1,04% / 35,28%	PE	2,56% / 29,44%	SE	3,99% / 35,95%
ES	6,11% / 57,36%	PI	0,35% / 28,42%	SP	4,16% / 23,89%
GO	4,68% / 62,41%	PR	3,94% / 40,83%	TO	1,03% / 29,92%
MA	1,27% / 19,23%	RJ	4,18% / 23,77%		

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

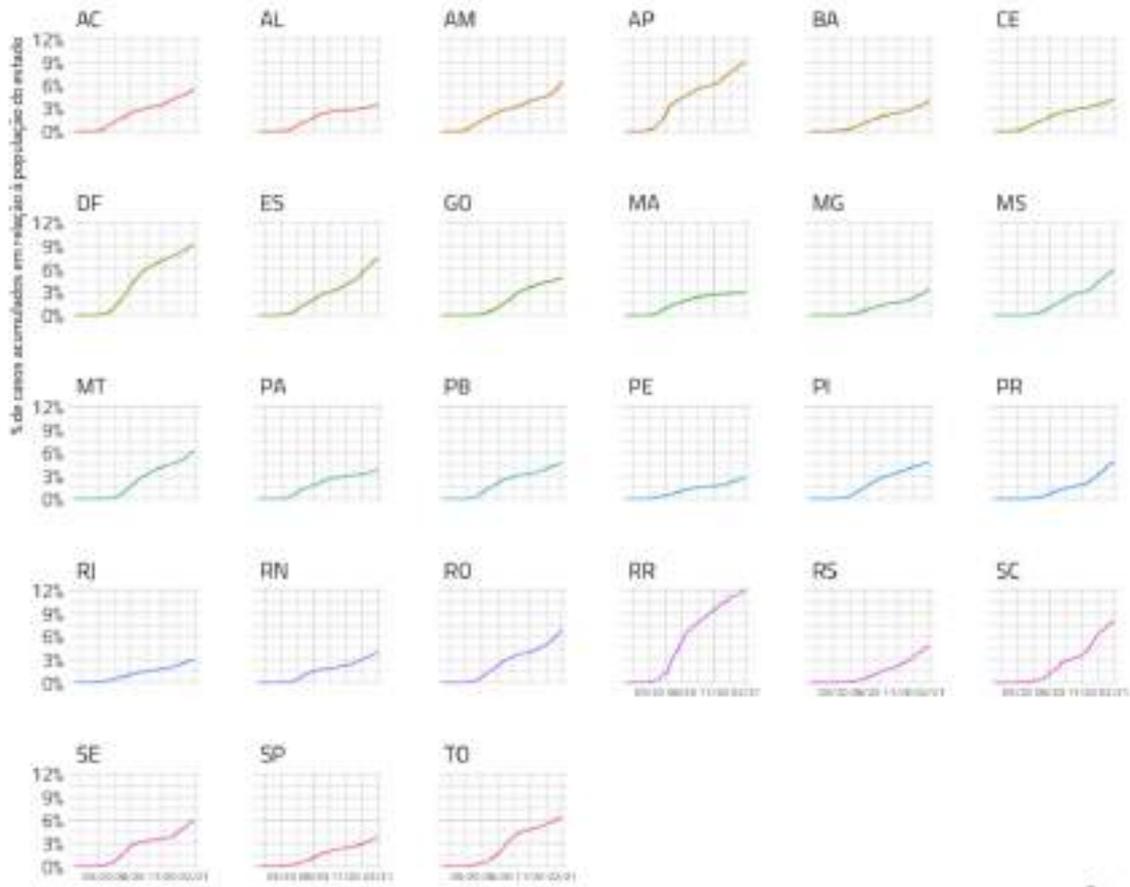
Não obstante a permanência do Amapá como caso desviante, os dados observados desde já evidenciam a heterogeneidade na distribuição da variação. Excluído o caso do Amapá, a variação média percentual estadual diverge entre um máximo de 6,11% no Espírito Santo e um mínimo de 0,35% no Piauí.

Desta forma, considerando a alta variabilidade entre as variações percentuais da taxa de abstenção, confirma-se a primeira das hipóteses traçadas, qual seja, que a variação nas taxas de abstenção durante as eleições de 2020, em comparação com as eleições de 2016, deu-se de forma heterogênea, variando localmente. Assim, é possível a continuidade em direção à verificação de uma possível relação entre números locais de COVID-19 e variação na taxa de abstenção eleitoral.

Para tanto, foram utilizados os dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Saúde, referentes aos números acumulados de casos confirmados e óbitos em relação à população total de cada município, sendo excluídos eventuais dados sem indicação de data ou município correspondente. Realizada tal apuração por município, os gráficos 4 e 5 apresentam ainda, respectivamente, as curvas das séries temporais de contágio e de óbito, considerando o acumulado de casos em cada estado, separado por regiões para melhor visualização.

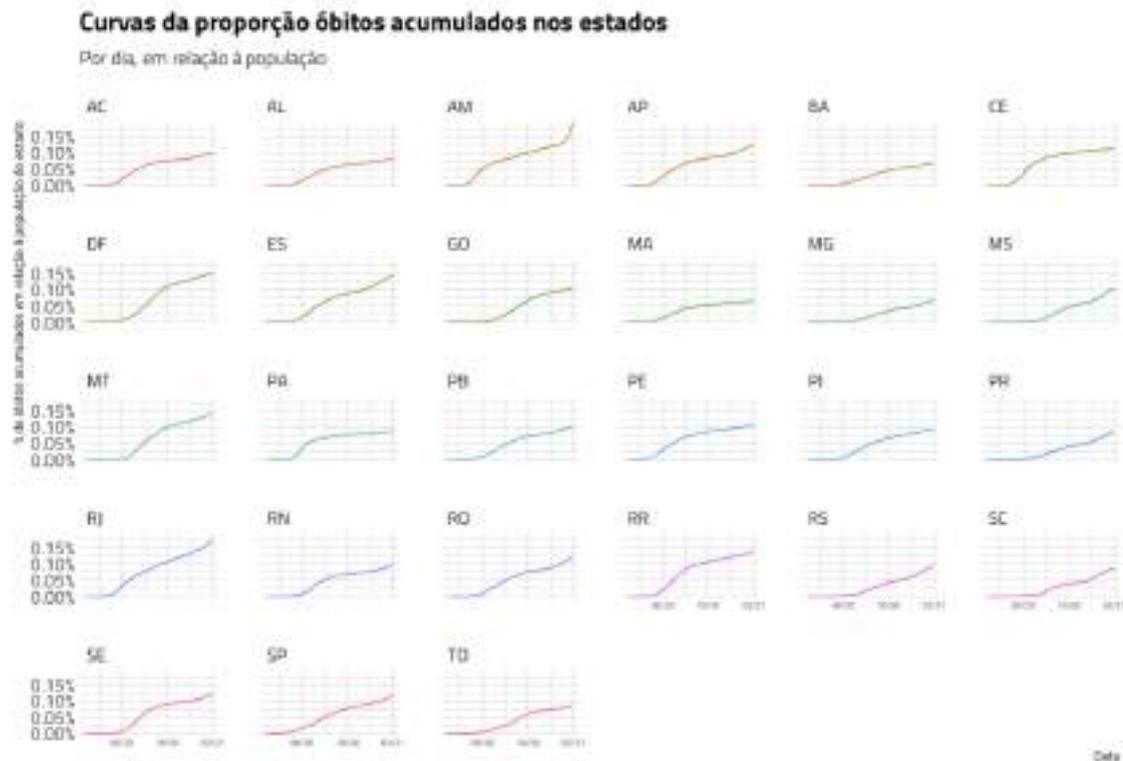
Curvas da proporção de casos acumulados nos estados

Por dia, em relação à população



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Ministério da Saúde.

Gráfico 5 - Acumulados de óbitos nos estados



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Ministério da Saúde.

Os gráficos acima auxiliam a demonstração de diferença nos índices de contágio e óbitos em cada unidade federativa. A título de exemplo, as curvas da região norte demonstram um crescimento mais acelerado no número de casos percentuais comparado a outros estados e regiões. Dentre estes, é marcante o caso do estado do Amazonas, no qual, em janeiro de 2021, já após o período eleitoral, uma nova crise do sistema hospitalar se instaurou, com insuficiência de leitos e insumos básicos, em especial falta de oxigênio. Igualmente, além de demonstrarem um início de estabilização no crescimento do número de mortes a partir dos meses de Agosto/Setembro de 2020 (relacionada à melhor estruturação de medidas preventivas e a melhores condições e materiais de atendimento), as curvas relacionadas ao número de óbitos também apresentam diferenças regionais, em especial com maiores taxas de mortalidade observadas nos estados do centro-oeste, sudeste e norte brasileiros. Desta forma, os dados evidenciam diferenças nas evoluções dos números percentuais de casos e de óbitos em cada localidade, possivelmente motivadas por diferenças tanto na resposta da população em relação às medidas de distanciamento quanto, e em especial, nas medidas adotadas pelos governos municipais e estaduais para combate à pandemia. Assim, uma resposta que busque relacionar a quantidade de casos ou de óbitos à variação na taxa de abstenção deve levar em conta as diferentes evoluções existentes da doença em cada localidade previamente à data eleitoral.

Assim, realizada a consolidação dos dados, o tópico seguinte visa o cruzamento entre os dados locais de abstenção e os números inerentes à pandemia na data de 14 de novembro de 2020, um dia antes do primeiro turno da eleição, buscando-se significância estatística entre as variáveis e a magnitude dos efeitos de eventual relação.

VERIFICANDO A HIPÓTESE

A partir dos dados e das variáveis indicadas e considerando a possibilidade de análise das variações nas taxas de abstenção a partir da diferença percentual de abstenção, dois modelos de regressão linear por mínimos quadrados ordinários foram traçados, considerando as diferenças entre os anos de 2020 e 2016. Nesses modelos, duas variáveis independentes distintas foram testadas separadamente como possíveis explicadoras da variação nas taxas de abstenção: a proporção da população infectada e a proporção de óbitos, ambas fixadas na data de 14 de novembro de 2020, um dia antes da eleição.

Tabela 3 - Resultados dos modelos lineares

	<i>Variável dependente:</i>	
	Variação Percentual da abstenção (2016-2020)	
	Modelo 1	Modelo 2
% de casos acumulados	0,001*** (0.0003)	
% de óbitos acumulados		13,743*** (1.421)
Intercepto	0,028*** (0,001)	2,463*** (0,085)
Observações	5.552	5.552
R ²	0,002	0,017
R ² ajustado	0,002	0,016
Erro residual padrão (df = 5550)	0,041	4,104
Estatística F (df = 1; 5550)	13,737***	93,513***

Nota: todas as porcentagens foram calculadas considerando o tamanho da população no município.

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE e do Ministério da Saúde.

Como pode se notar, as regressões apresentadas na tabela 3 demonstram alta significância estatística ($p < 0,01$) no que tange à utilização tanto de óbitos quanto de casos acumulados na explicação da variação da abstenção eleitoral. Tal alta significância não permite necessariamente a rejeição da hipótese nula de não-relação entre número de casos/óbitos locais e a abstenção registrada em cada circunscrição eleitoral, de forma a, conseqüentemente, poder se conjecturar a possibilidade de relação entre tais variáveis (hipótese H2). Isso se dá pelo fato de utilizarmos o universo dos municípios, e não uma amostra pequena, o que leva a um claro viés de aumento de significância. É sabido, conforme Amrhein, Greenland e Mcshane (2019), que a alta significância relacionada ao p -valor não deve ser assim avaliada, principalmente em uma amostra grande, como no caso aqui proposto. São cabíveis, então, outras interpretações.

Os valores positivos para os betas registrados ($\beta_1=0,001$, $\beta_2=13,743$) indicam ainda para uma relação positiva entre as referidas variáveis, sinalizando pela possibilidade de acolhimento das hipóteses de que quanto maior o número de mortes decorrentes da COVID-19 em determinado município, previamente à data das eleições, maior a variação da taxa de abstenção observada (respectivamente, hipóteses H3a e H3b). Quando padronizamos esses os Betas, obtemos $\beta_1=0,05$ (com intervalo de confiança de 95% indo de 0,02 a 0,08) e $\beta_2=0,13$ (com intervalo de confiança de 95% indo de 0,10 a 0,15), o que nos garante melhor entendimento do efeito, tanto em magnitude como direção.

Entende-se ser mais profícua a utilização dos dados sobre mortalidade da COVID-19, dado o fato da baixa taxa de testagem no Brasil, levando a uma também baixa confiabilidade nos dados aferidos. Isso nos leva a aceitar que a taxa de mortes é superior em termos de performance por existir menor subnotificação e, do ponto de vista da calamidade pública, um aumento de mortes é ainda mais preocupante que um aumento de casos. Importante ressaltar que o baixo número de testes aplicados é de responsabilidade direta do Governo Federal, que durante a pandemia se fez ausente de diversas maneiras: falta de testes, nenhuma comunicação em relação às medidas de distanciamento e proteção, e pouco investimento em vacinas e na própria campanha de vacinação.

Todavia, não obstante certo indício de relação entre as variáveis, é de se notar o baixo coeficiente de determinação constante em todos os modelos ($R^2_1= 0,002$, $R^2_2= 0,017$). Com isso, malgrado a relação observada, o pouco poder explicativo confirma a indicação teórica de variação determinada por uma combinação de fatores e não somente do impacto local da pandemia, demonstrando os dados a incidência de causas múltiplas, sejam relacionadas ao temor atrelado ao cenário federal ou global da pandemia, sejam ligadas a fatores externos como aumento de

desinteresse político, desconfiança das instituições, aumentos diversos dos custos atrelados ao voto, dentre outros. Em resumo, a pandemia apresenta baixo poder explicativo dentro do estudo apresentado.

Testadas as hipóteses inicialmente propostas, com o objetivo de complexificar em parte os modelos adotados, bem como de analisar a influência do cenário estadual sobre as taxas de abstenção municipal, propõe-se, nos modelos 3 e 4, regressões lineares multinível (GELMAN; HILL, 2006), com análise da influência estatística hierárquica estadual. Tal análise hierárquica é proposta a partir do fato de que, frente a uma política pública federal negacionista e pouco atuante, as tentativas de combate e contenção à disseminação da pandemia (com aquisição de novos leitos, montagem de hospitais de campanha, políticas de *lockdown*, dentre outras) couberam não somente aos municípios, mas também aos estados, contribuindo para diferentes taxas de contaminação e óbito a nível estadual e regional (vide gráficos 2 e 3). A título de exemplo, eleitores de cidades pouco afetadas poderiam perceber um custo maior associado ao voto em razão de maiores taxas observadas a nível estadual. Igualmente, observações inversas também poderiam ser possíveis. Desta forma, considerando as diferentes taxas observadas a nível estadual, bem como a possível relação da abstenção também com a percepção de combate à pandemia no âmbito das unidades federativas, os modelos propostos visam analisar quanto da variância observada a nível estadual explica o estudo do cenário. A utilização de tal modelo permite maior precisão estatística ao garantir a cada grupo (no caso utilizado, os estados), características próprias, ou seja, demonstra o quanto considerar o grupo nos permite explicar a observação individual.

Para efeitos práticos, considerando a proximidade da significância e força explicativa dos modelos acima, as análises realizadas nos modelos 3 e 4 levam em consideração somente a proporção de óbitos, os quais obtiveram significância e coeficientes de determinação ligeiramente superiores. Além disso, os dados de óbitos são melhores dada a subnotificação de casos com a baixa testagem no Brasil, já discutida no artigo, anteriormente: os óbitos são mais confiáveis e seguros.

Tabela 4 - Resultados dos modelos lineares multinível (variável de diferença percentual)

<i>Preditores</i>	Modelo (3)			Modelo (4)		
	<i>Estimadores</i>	<i>Int. Conf.</i>	<i>p</i>	<i>Estimadores</i>	<i>Int. Conf.</i>	<i>p</i>
Intercepto	0,02	0,01 – 0,03	<0,001	0,02	0,02 – 0,03	<0,001
% de óbitos acumulados	15,933	13,14 – 18,72	<0,001	12,55	9,76 – 15,34	<0,001
Nº de eleitores aptos (em escala de desvio padrão)				0,02	0,01 – 0,03	<0,001
Efeitos randômicos						
σ^2	0,000421			0,000417		
τ_{00}	0,001541	estado		0,000300	estado	
τ_{11}				0,001479	estado,aptos	
ρ_{01}				-0,10	estado	
ICC	0,17			0,29		
N	25	estado		25	estado	
Observações	5552			5552		
R ² Marginal / R ² Condicional	0,022 / 0,185			0,171 / 0,414		

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE e do Ministério da Saúde.

Tal aprimoramento decorre da flexibilização própria de tais modelos, que permite que cada estado tenha, nos 2 casos, um intercepto próprio. Dessa forma, além da variável de nível 1 – "% de óbitos acumulados" –, inclui-se um segundo nível com variação de intercepto em relação aos estados.

No modelo 3, cada estado, que corresponde ao nível 2, possui um intercepto distinto, mas a mesma inclinação em relação aos demais. A utilização de tais regressões hierárquicas garantiu (em comparação aos correlato modelo linear 2) um superior coeficiente de determinação condicional, de 0,185. Em tal caso, observa-se ainda, um coeficiente de correlação intraclasse⁷⁹ de 0,17, ou seja, 17% (modelo 3) da variância do modelo explicada a nível do estado. Por sua vez, no modelo 4, fora adicionada ainda a variável de quantidade de eleitores aptos a votarem naquela eleição, incluída tanto como efeito fixo quanto como efeito randômico, permitindo que a inclinação de cada reta

⁷⁹ O coeficiente de correlação intraclasse (ICC) é a variância do efeito randômico, no caso aqui exposto, o estado, sobre a soma da variância do estado com a variância residual.

em cada estado pudesse ser livre e variar de acordo com o tamanho do eleitorado de cada município nele incluído. A inclusão de tal variável advém da necessidade de se averiguar possível diferenciação nas taxas de comparecimento motivadas pelo tamanho do eleitorado local. Ao agregar-se ao modelo o tamanho dos eleitorados, fora obtida performance ainda superior à anterior, com um ICC de 0,29 (29%) e R2 condicional de 0,414 (41,4%).

Contudo, cabe a ressalva de que a utilização do número de eleitores aptos pode ser um problema, dado que, as próprias listas do TSE não são constantemente atualizadas e, diante da pandemia e do alto número de mortes, principalmente em adultos e idosos, os números podem não ser tão precisos. Ainda assim, guardam alguma proporcionalidade com o dado verdadeiro e por isso não deve ser totalmente descartado, apenas exige-se cautela na sua interpretação.

A partir da observação de tais modelos, é notável a significância estatística dos efeitos registrados. A título de exemplo, o modelo 3 registra que o aumento de uma unidade na proporção de óbitos gera um aumento de 15,93 pontos na variação percentual da abstenção, um efeito considerável cujo intervalo de confiança de 95% se localiza entre 13,14 e 18,72. Já no modelo 4, que apresenta a superior performance, o aumento de uma unidade na proporção de óbitos leva a um aumento de cerca de 12 unidades na diferença da abstenção entre 2016 e 2020. Se padronizarmos os betas, temos no modelo 3 um coeficiente de 0,15, indo de 0,12 a 0,18 a 95% de confiança, e no modelo 4, 0,12, indo de 0,09 a 0,14.

Buscando dar maior materialidade aos achados, expomos abaixo uma comparação dos valores observados nas capitais de cada estado, em 2020, com o valor predito pelo modelo 4:

Tabela 5 - Valores observados e preditos nas capitais

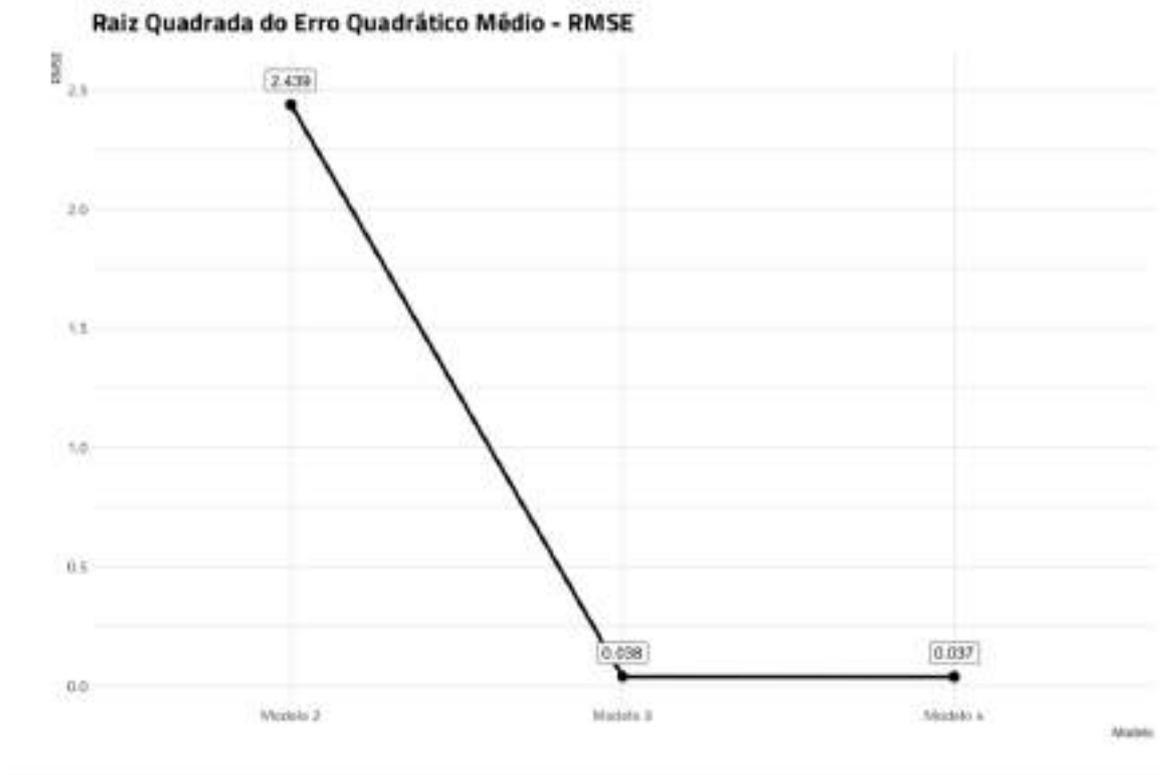
Estado	Diferença da Abstenção	Valor Predito
AC	0.1134687	0.0698130
AL	0.0795254	0.0932891
AM	0.0964113	0.1059867
BA	0.0521262	0.0581969
CE	0.0480308	0.0660327
ES	0.1468885	0.0816099
GO	0.0988712	0.1613050
MA	0.0685759	0.1100916
MG	0.0667404	0.1121356
MS	0.0594170	0.0830774
MT	0.0210109	0.0725437
PA	0.0175458	0.0924404

PB	0.0991115	0.1064759
PE	0.0858188	0.1384955
PI	0.0829774	0.1299481
PR	0.1374131	0.2702994
RJ	0.0850999	0.1016298
RN	0.0855978	0.1156854
RO	0.0894469	0.1066754
RR	0.0715298	0.0555273
RS	0.1057803	0.2352389
SC	0.1640930	0.1962607
SE	0.0703186	0.0812751
SP	0.0745757	0.1217827
TO	0.0767836	0.0496570

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE e do Ministério da Saúde.

Em tal modelo, em um município fictício no estado do RJ com 100.000 eleitores aptos, no qual 0,5% da população morreu por conta do SARS-CoV-2, a abstenção giraria em torno de 15,767%. Se o mesmo município com as mesmas características fosse localizado no estado do Amazonas, a abstenção seria em torno de 13,155%. No Rio Grande do Sul, o valor seria de 18,193%. Como podemos observar também, há algumas diferenças nas capitais entre os valores observados e os preditos, conforme visto na Tabela 5. Percebemos também, a partir do gráfico 6, abaixo exposto, uma queda significativa na raiz quadrada do erro quadrático médio (*root mean square error, RMSE*), ao utilizarmos os modelos hierárquicos. O modelo 1 não foi incluído pois utilizava uma variável distinta a comum aos outros 3, no caso, a porcentagem de casos acumulados, a qual descartamos inicialmente e mantivemos apenas a porcentagem de óbitos acumulados.

Gráfico 6 - RMSE



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE e do Ministério da Saúde.

CONCLUSÃO E HORIZONTE DE PESQUISA

Os dados obtidos nesta incipiente pesquisa demonstram que a hipótese de relação entre a pandemia do vírus SARS-CoV-2 e a variação da abstenção observada em 2020 não pode ser rejeitada, tendo tanto os modelos lineares de somente um nível quanto os modelos lineares hierárquicos de efeito misto apresentando não só significância estatística como também um efeito positivo, ou seja, quanto maiores os números casos ou de óbitos proporcionalmente à população, maior tende a ser a abstenção.

Todavia, não obstante tal relação positiva corrobore os achados de estudos internacionais anteriores, como os de Zeitoun et al (2020), e Santana, Rama e Bértoa (2020), a força explicativa encontrada nos modelos indica que a variação local das taxas de abstenção não pode ser explicada unicamente por tais fatores ligados aos números locais de casos ou óbitos, devendo ser considerados fatores diversos, sejam aqueles ligados à percepção da pandemia em escala mais ampla, sejam os já historicamente identificados pela literatura, como aumento do desinteresse político, da desconfiança nas instituições ou outros fatores que aumentem os custos atrelados ao ato de votar e diminuam seus incentivos.

Inegável, de qualquer sorte, que uma parcela significativa da abstenção foi causada, em 2020, pela pandemia. Assim, a agenda de pesquisa futura deve levar em conta tanto aspectos locais quanto outros fatores exógenos de choque ligados à pandemia, paulatinamente incluindo ainda variáveis clássicas como índices de aprovação do governo, taxa de desemprego, bem como possíveis variações nos próprios índices utilizados, como alterações nos números de casos e mortes ao longo dos meses anteriores mais próximos ao processo eleitoral, como forma de se buscar um entendimento mais preciso e direcionado à abstenção de maneira geral. Igualmente, seguindo as hipóteses de James e Alihodzic (2020) quanto à iniquidade de participação entre grupos diversos (no caso dos autores, tratando de desastres naturais e situações de emergência em geral), importante ainda a análise futura quanto à distribuição de referida participação entre diferentes grupos étnicos, etários, econômicos, dentre outros que podem ser afetados de forma desigual pela pandemia. Eventuais iniquidades na possibilidade de participação podem levar a subsequentes iniquidades na representação política, podendo, portanto, ser uma ameaça a uma das bases dos sistemas eleitorais democráticos.

Vale ressaltar, por fim, que essa linha de pesquisa ainda está distante de ser esgotada, encontrando-se os estudos sobre os efeitos da pandemia em etapas iniciais em todas as áreas do saber. Além de pesquisas futuras serem continuamente necessárias para crescimento dos entendimentos, somente posteriores pleitos eleitorais poderão demonstrar quanto da variação observada em 2020 se deveu à força da pandemia e quanto desta decorreu de tendências de longo prazo que já se observavam e que podem voltar a se repetir.

APÊNDICE

Apêndice I - Variação Percentual e Proporcional da Abstenção

Estado	VPERM / VPROPM	Estado	VPERM / VPROPM	Estado	VPERM / VPROPM
AC	1,52% / 17,44%	MG	3,66% / 30,62%	RN	0,89% / 21,10%
AL	4,48% / 30,60%	MS	4,34% / 25,66%	RO	4,55% / 25,32%
AM	0,97% / 11,09%	MT	4,26% / 28,56%	RR	1,52% / 9,79%
AP	10,20% / 70,90%	PA	1,22% / 11,08%	RS	4,69% / 77,76%
BA	0,82% / 9,41%	PB	1,20% / 35,43%	SC	4,37% / 45,09%
CE	1,04% / 35,28%	PE	2,56% / 29,44%	SE	3,99% / 35,95%
ES	6,11% / 57,36%	PI	0,35% / 28,42%	SP	4,16% / 23,89%
GO	4,68% / 62,41%	PR	3,94% / 40,83%	TO	1,03% / 29,92%
MA	1,27% / 19,23%	RJ	4,18% / 23,77%		

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

Inicialmente, ambas as variáveis foram utilizadas e testadas como dependentes. Todavia, diante das sugestões recebidas pelos pareceristas da Cadernos de Estudos Sociais e Políticos (CESP), aos quais somos gratos pela apreciação, resolvemos manter ao longo do artigo apenas a variável VPERM, ou seja, a Variação Percentual Média da Abstenção, que pode ser analisada na Tabela 2 e nos modelos feitos, transferindo a tabela completa para o presente apêndice, para fins de apreciação.

REFERÊNCIAS

- AMRHEIN, Valentin; GREENLAND, Sander; MCSHANE, Blake. *Scientists rise up against statistical significance*. 2019.
- BORBA, Julian. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 134-157, jul.-dez. 2008.
- CARABETTA, J.; DAHIS, R.; ISRAEL, F.; SCOVINO, F.; Base dos Dados Mais: *Repositório de Dados*. Github - <https://github.com/basedosdados/mais>, 2020.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de. *Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1994.

GELMAN, Andrew; HILL, Jennifer. *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge university press, 2006.

JAMES, Toby S.; ALIHODZIC, Sead. When is it democratic to postpone an election? elections during natural disasters, covid-19, and emergency situations. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, v. 19, n. 3, p. 344-362, 2020.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral no Brasil. In: VIANA, Luiz Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/Iuperj/UCAM, FAPERJ, p. 255-296, 2002.

POWER, Timothy J.; ROBERTS, J. Timmons. Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 795-826, 1995.

REIS, Fábio Wanderley (Org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

SANTANA, Andrés; RAMA, José; BÉRTOA, Fernando Casal. The Coronavirus Pandemic and Voter Turnout: *Addressing the Impact of Covid-19 on Electoral Participation*. SocArXiv. 18 nov. 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

SMETS, Kaat; VAN HAM, Carolien. The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral studies*, v. 32, n. 2, p. 344-359, 2013.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil: Desenvolvimento, Classe e Política durante a Segunda República*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

VIRÓS, R. *A Qualitative Approach to Electoral Abstention*, Barcelona: CPS, Working Paper, 1994.

ZEITOUN, Jean-David et al. Reciprocal association between participation to a national election and the epidemic spread of COVID-19 in France: nationwide observational and dynamic modeling study. medRxiv, 2020.

SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS) EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS

Sensitivity and Vulnerability in the Context of the Pandemic: An analysis of the actions of World Health Organization (who) in times of Coronavirus

Ricardo Almeida Marques⁸⁰

⁸⁰ Professor da Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Email: ricardomarques002@gmail.com

RESUMO

O presente artigo busca analisar as ações da Organização Mundial da Saúde (OMS) frente ao atual contexto global da pandemia do coronavírus, tendo por ênfase os aspectos de sensibilidade e vulnerabilidade. Tais definições são apresentadas dentro do conceito de interdependência complexa, preconizado por Robert Keohane e Joseph Nye (1988). Partindo de tal ponto, é apontada a pertinência de ambos os aspectos para a análise das organizações internacionais. Em seguida, valendo-se de um levantamento bibliográfico e documental, são elencadas as principais atividades realizadas pela OMS relacionadas ao coronavírus, além de uma seção sobre a natureza e os objetivos da organização em si. Por fim, são ressaltadas as críticas que a instituição vem sofrendo atualmente e ao longo de sua história, que denunciam o efeito danoso em sua sensibilidade sob a forma de respostas lentas e inadequadas à pandemia. Isso acaba por gerar perda de confiança e eventual impacto negativo também sobre a vulnerabilidade, o que pode ter sido um dos motivadores do surgimento de iniciativas que não envolvem diretamente a organização. Percebe-se, assim, que os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade estão intimamente relacionados à credibilidade da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Sensibilidade; Vulnerabilidade; Coronavírus; OMS.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the actions of the World Health Organization (WHO) in the current global context of the coronavirus pandemic, emphasizing the aspects of sensitivity and vulnerability. Such definitions are presented within the concept of complex interdependence, advocated by Robert Keohane and Joseph Nye (1988). Starting from this point, the relevance of both aspects for the analysis of international organizations is pointed out. Then, using a bibliographic and documentary survey, the main activities carried out by the WHO related to the coronavirus are listed, as well as a section on the nature and objectives of the organization itself. Finally, the criticisms that the institution has been suffering today and throughout its history are highlighted, which denounce the harmful effect on its sensitivity in the form of slow and inadequate responses to the pandemic. This ends up generating a loss of trust and an eventual negative impact on vulnerability as well, which may have been one of the reasons for the emergence of initiatives that do not directly involve the organization. Thus, it can be seen that the concepts of vulnerability and sensitivity are closely related to the institution's credibility.

KEYWORDS: Sensitivity; Vulnerability; Covid; WHO.

Com a atual conjuntura internacional, influenciada pela pandemia do Coronavírus e permeada por seus efeitos nas mais diversas áreas, a Organização Mundial da Saúde (OMS), enquanto principal instituição global em tal âmbito, é colocada em evidência. Não apenas diversos Estados a buscam para orientações e recomendações de planos de ação, como também muitos estudos acadêmicos são produzidos mencionando ou analisando a organização em si.

Partindo de tal ponto, entende-se pertinente analisar a atuação da instituição em voga, sobretudo em como ela repercute diante dos Estados e reflete na própria imagem institucional da OMS. Infere-se que a credibilidade de instituições de nível global é de suma importância para sua legitimidade e atuação satisfatória, uma vez que suas ações são avaliadas e reverberam pelas mais distintas realidades no Sistema Internacional. Para tanto, valer-se-á dos conceitos, a serem aqui explicados, de “sensibilidade” e “vulnerabilidade”.

Sintetizando a proposta, portanto, tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: considerando a atuação da OMS no contexto da pandemia, de que forma seus aspectos de sensibilidade e vulnerabilidade impactam sua credibilidade institucional?

Vale-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada especialmente nos trabalhos de Keohane e Nye, precursores dos conceitos mobilizados, e nas fontes oficiais da OMS a fim de listar suas principais ações no período enfatizado.

Cabe aqui ressaltar que os autores em questão, assim como diversos outros (alguns a serem abordados no artigo), admitem a possibilidade de aplicação dos conceitos em questão a atores não-estatais. Tal fato abre as portas para o estudo voltado para a OMS, bem como qualquer outra organização internacional, guardadas algumas ressalvas determinadas pela natureza de tais instituições.

Ao se analisar o Sistema Internacional na atualidade, percebe-se que uma série de preceitos introduzidos pela lógica neoliberal das Relações Internacionais encontraram respaldo nas ações de Estados e atores não-estatais. Pontos como a preferência por cooperação internacional em variados âmbitos, a aproximação de distâncias causada pelo processo de globalização, a crescente interdependência entre os diversos atores, e de fato, o próprio aumento da importância de atores não-estatais são alguns dos elementos que reforçam tal perspectiva. Ainda que tais considerações não estejam imunes a críticas quanto a motivações, fins últimos e instrumentalização, pontos como os supracitados são, de fato, presentes no Sistema Internacional.

Com isso, percebe-se que surge um cenário de interdependência entre os atores internacionais. De acordo com Keohane e Nye (2011, p. 7-8, tradução nossa), pode-se definir tal conceito da seguinte maneira:

Na linguagem comum, dependência significa um estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência, definida de forma mais simples, significa dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Esses efeitos geralmente resultam de transações internacionais - fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através das fronteiras internacionais. Essas transações aumentaram dramaticamente desde a Segunda Guerra Mundial.

Dessa forma, não apenas as interações entre os Estados e demais atores aumentaram, mas também os efeitos delas. Tendo isso em mente, é de se esperar que ações no âmbito econômico, por exemplo, produzam impactos não somente nas partes diretamente envolvidas, mas no sistema como um todo.

Além disso, com a emergência de diversos assuntos nas agendas dos países e demais atores, esse impacto poderá surgir e reverberar em muitos outros âmbitos. Pontos como economia, saúde, tecnologia etc. ganham importância na visão neoliberal (e em diversas outras nas Relações Internacionais), em detrimento do aspecto militar. Dessa forma, os objetivos dos Estados podem gravitar em torno de qualquer uma daquelas áreas, e não somente focarem-se nessa. Esse é um dos aspectos que são abordados nos estudos de Keohane e Nye.

SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE

A fim de entender tal conjuntura, os autores Robert Keohane e Joseph Nye trazem o conceito de interdependência complexa, que é caracterizada, basicamente, pela existência de múltiplos canais de conexão, ausência de hierarquia na agenda de interesses dos Estados, e a redução da centralidade do aspecto militar (comumente tido como fulcral para a política internacional, por possibilitar a defesa e conseqüente sobrevivência dos Estados nacionais). Sobre tais pontos, Keohane e Nye (2011, p. 20-21, tradução nossa) prontamente definem que:

Múltiplos canais conectam sociedades, incluindo: laços informais entre elites governamentais, bem como acordos formais de escritórios estrangeiros; laços informais entre as elites não governamentais (face a face e por meio de telecomunicações); e organizações transnacionais (como bancos ou corporações multinacionais). (...) A ausência de hierarquia entre as questões significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina consistentemente a agenda. Muitas questões surgem do que costumava ser considerado política interna, e a distinção entre questões internas e externas torna-se confusa. (...) A força militar não é usada por governos para outros governos dentro da região, ou sobre as questões, quando prevalece uma interdependência complexa. Pode, no entanto, ser importante nas relações desses governos com governos de fora dessa região ou em outras questões.

É possível identificar diversas congruências entre os postulados da interdependência complexa e o comportamento dos Estados observados no Sistema Internacional na atualidade. O

aumento do intercâmbio em vários níveis entre os países pode ser um bom exemplo do primeiro atributo. Casos de países como o Japão, por exemplo, que não possui o acúmulo de poder material bélico como meta, mesmo sendo localizado nos arredores de potências nucleares como a China, a Índia, a Coreia do Norte e o Paquistão, podem ilustrar o segundo e terceiro aspectos.

Cabe aqui ressaltar que, apesar de o quadro de interdependência possuir como destaque a cooperação recíproca, não basta somente deixar o sistema “agir por conta própria”, considerando também os efeitos externos às relações por ele abarcadas. É necessário, por muitas vezes, influenciar de alguma forma esses fatores de interdependência. Nesse sentido, a possibilidade de manipulação dos fatores pode ser considerada como um instrumento de poder (RODRIGUES, 2014). De fato, a percepção de poder para a lógica neoliberal não está relacionada necessariamente às capacidades militares dos Estados (apesar de estas realmente contarem), mas sim à possibilidade de influenciar os processos decisórios dos demais atores para alcançar um objetivo desejado. Apesar de tal ação poder perpassar pelo âmbito militar (coerção, ameaças, promessa de proteção, punição por conta do descumprimento de um tratado, etc.), isso não é via de regra. Habilidades diplomáticas, proeminência econômica, fatores tecnológicos e científicos, dentre muitas outras áreas, podem adquirir importância também.

Posto que essa lógica é plausível de ser utilizada para analisar os atributos do Sistema Internacional, é de se esperar que outras características da teoria também sejam aplicáveis a tal análise. E dois fatores que foram introduzidos pela teoria da interdependência complexa são os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade.

O primeiro conceito, sensibilidade, refere-se basicamente à capacidade de resposta dos Estados e outros atores a mudanças inesperadas a fim da manutenção do status quo. Nas palavras de Keohane e Nye (2011, p. 10 tradução nossa):

A sensibilidade envolve graus de capacidade de resposta dentro de uma estrutura de política - com que rapidez as mudanças em um país trazem mudanças custosas em outro, e quão grandes são os efeitos em termos de custos? É medido não apenas pelo volume de fluxos através das fronteiras, mas também pelos custosos efeitos de mudanças nas transações nas sociedades ou governos.

Os efeitos em questão podem se manifestar em diversas esferas, desde o plano econômico e político até o âmbito social. A exemplo, uma questão humanitária que exija respostas rápidas e enfrentamento direto, como por exemplo o aumento de fluxo de imigrantes (acarretando possíveis custos ao Estado receptor) pode movimentar esforços internos maiores ou menores em termos monetários, estruturas físicas, legais, etc., ao considerar países distintos. Da mesma forma, uma redução abrupta do comércio entre dois países, como no caso de sanções comerciais, também trará custos diferentes. Tal distinção reflete, essencialmente, a assimetria entre a sensibilidade de ambos.

Vulnerabilidade, por sua vez, diz respeito à possibilidade e facilidade com que determinado agente possui em elaborar políticas alternativas ao ser confrontado com a necessidade de adaptação a efeitos externos. Dessa forma, seus custos e disponibilidade relativa de opções de ação irão determinar o comportamento do Estado em questão frente à situação apresentada (KEOHANE, NYE, 2011). Vale lembrar que tal situação não provém necessariamente de outros atores estatais, mas pode vir de diversas fontes, inclusive de indivíduos, como especuladores financeiros, terroristas, celebridades politicamente engajadas e políticos influentes internacionalmente.

Por exemplo, um pronunciamento de um líder político com expressão mundial pode fazer com que investimentos externos em um Estado caiam em pouco tempo, de tal forma que, a fim de manter sua situação financeira, seja necessário diversificar suas formas de captação de recursos, buscando outras alternativas. Tais mudanças incorrem em custos para além do impacto inicial de acomodar essa queda no fluxo de recursos, e tais dispêndios podem ser diferentes entre os Estados. Essa diferença reflete os distintos níveis de vulnerabilidade.

Dessa forma, um Estado ou instituição com alta sensibilidade mas baixa vulnerabilidade sofreria altos impactos decorrentes determinado fator externo, porém seria ágil em encontrar alternativas de curso para lidar com o problema. Uma entidade com tais atributos invertidos não seria altamente atingida inicialmente, porém se houver necessidade de buscar alternativas para suprir prejuízos, ela teria dificuldades.

Dessa forma, entende-se que os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade estão diretamente ligados aos impactos e ao comportamento do agente em questão frente a elementos externos, provenientes de outros agentes do Sistema Internacional. O primeiro conceito voltado para os efeitos internos, e o segundo, voltado para a capacidade e os custos de resposta.

A sensibilidade e a vulnerabilidade são fatores que influenciam os resultados no contexto da interdependência, pois estão relacionadas com o poder. De modo que, se transformam em fontes de poder e são utilizados pelas Organizações Internacionais e os Estados para alcançar seus objetivos, sejam eles imediatos ou não. Então tais fatores insidiam sobre os jogos nas Relações Internacionais e influenciam os resultados (ganhos ou perdas) através da sensibilidade e da vulnerabilidade, considerando os riscos (RODRIGUES, 2014, p. 112).

O processo de adaptação em questão não ocorre imediatamente, ainda que os efeitos sejam relativamente rápidos. Entende-se, assim, que a ideia de sensibilidade está mais associada com impactos imediatos, enquanto a vulnerabilidade, com efeitos a prazos maiores. Dessa forma:

Uma vez que, em geral, é difícil mudar políticas rapidamente, os efeitos imediatos das mudanças externas geralmente refletem a dependência pela sensibilidade. A dependência pela vulnerabilidade pode ser medida apenas pelo custo de fazer ajustes eficazes para um ambiente alterado durante um período de tempo (KEOHANE, NYE, 2011, p. 11, tradução nossa).

Dentro de um contexto em que existem fatores que perpassam limites nacionais, espera-se que o impacto individual e a forma com que os Estados e demais instituições lidam com tais elementos entrem em destaque nas análises a nível internacional. Sensibilidade e vulnerabilidade adquirem centralidade por serem parâmetros pelos quais é possível observar e qualificar os entes em voga (no presente caso, a OMS). Dado o contexto pandêmico, isso torna-se ainda mais fulcral, por ser na área de atuação direta da organização.

O IMPACTO DA PANDEMIA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No fim de 2019 e início de 2020 foram relatados os primeiros casos documentados de Covid-19, a doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) na cidade de Wuhan, na China. A partir daí, uma série de eventos, sobretudo relacionados ao fluxo de entrada e saída de pessoas e mercadorias bastante alto no país, acabou levando o vírus a se espalhar. Isso causou a disseminação relativamente rápida da enfermidade, e a identificação tardia dos casos por conta de sua semelhança inicial com uma gripe forte ou pneumonia, além de características fisiológicas do próprio vírus que dificultavam seu reconhecimento, também contribuíram para tal. Em pouco tempo a doença havia ganhado a classificação de pandemia por diversas autoridades sanitárias e médicas reconhecidas internacionalmente.

É de se esperar, portanto, que as relações internacionais, de maneira geral, sofram consideráveis impactos provenientes da nova realidade desencadeada pelo quadro de pandemia.

O coronavírus trouxe consigo uma nova governança da diplomacia da saúde global, além de incertezas econômicas, políticas e demográficas, e em um curtíssimo espaço de tempo enclausurou todos os demais fenômenos que pareceriam marcar a nova década do século XXI (UEBEL, 2020, p. 2).

De fato, desde o início do quadro de pandemia, já aconteceram ações de cooperação tendo por objetivo a análise do vírus e o desenvolvimento de formas de prevenção e combate. A pesquisa em saúde deu vazão para iniciativas conjuntas como obtenção de recursos e aparatos médicos, partilha de informações sobre a doença e seus aspectos, dentre muitas outras. Além de trazer efeitos práticos no sentido de superação do quadro crítico atual, essas ações permitem uma aproximação entre os Estados, o que poderia inclusive estimular parcerias futuras em outros âmbitos.

O avanço das pesquisas de tratamento e vacinação contra a COVID-19 também reitera o caráter da necessidade de cooperação internacional em ciência, que até então fazia parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, porém, minorada por outras questões consideradas mais urgentes e também por contingências orçamentárias. Neste contexto, Estados como Israel, Japão, Reino Unido, Senegal, Coreia do Sul e Brasil tem se destacado, seja nos estudos sobre

tratamentos e vacinas, seja na elaboração de testes clínicos e equipamentos alternativos de respiração mecânica (UEBEL, 2020, p. 3).

Além de áreas especificamente relacionadas à saúde, o contexto da pandemia afetou diversos outros setores, dentre os quais, a economia. A eliminação do elemento da previsibilidade econômica faz com que muitos Estados, empresas de projeção internacional e outros agentes optem por posturas seguras e, geralmente, isso significa reduzir a atividade econômica com o exterior.

Ao lidar com uma pandemia que afeta todas as pessoas do planeta, desencadeando uma crise econômica devastadora, países e mercados reagem como seres humanos que os compõem e os governam. A aversão ao desconhecido e às restrições leva a minimizar riscos e postergar a expansão dos negócios, investimentos, contratos e compras (GAROFALI, 2020, p. 57, tradução nossa).

Muitos outros acontecimentos permeiam o quadro econômico internacional, e que são de igual importância em sua definição. Aumento da dívida pública de diversos países, diminuição da atividade econômica em geral, recessão causada pela quebra de mercados nas bolsas de valores ao redor do mundo, queda no investimento por conta do aumento da incerteza, desvalorização de moedas etc. Segundo Aramayo e Vokoun (2020) “o endividamento do governo terá um impacto significativo sobre a inflação e a estabilidade monetária, afetando o balanço de pagamentos de cada economia e, portanto, também o comércio internacional” (p.64, tradução nossa).

Outro ponto em que o contexto pandêmico trouxe significativos impactos foi o do trânsito de pessoas entre países, sobretudo no que diz respeito à imigração. O fechamento de fronteiras e as demais políticas de isolamento social, dificultaram, ou mesmo interromperam totalmente, fluxos turísticos e migratórios ao redor do mundo, inclusive proporcionando uma situação de indefinição para os indivíduos que se encontravam no meio do processo de imigração legal, e ainda mais incertezas para os imigrantes em situação ilegal.

Outro elemento que se destaca é o impacto direto nos fluxos migratórios globais, como aqueles que estavam em andamento, por exemplo, de sírios e venezuelanos, que foram afetados pelas políticas de fechamento de fronteiras e medidas de isolamento social dos países receptores, como Turquia e Brasil, respectivamente (UEBEL, 2020, p. 5).

Além disso, a questão da xenofobia foi outro aspecto marcante no contexto em voga. Pode-se conceituar o termo como atitudes, preconceitos e comportamentos que difamam, rejeitam e excluem certos indivíduos baseado na percepção de que eles são estrangeiros à comunidade, sociedade ou identidade que se pertence (MILLER, 2018, tradução nossa). Episódios como a caracterização do vírus como um “vírus chinês” por diversas autoridades mundiais, agressões

físicas e verbais direcionadas a imigrantes asiáticos em geral (não apenas chineses), e mesmo declarações e análises considerando a pandemia como uma ação proposital do governo chinês, implicam também na percepção da figura do estrangeiro como alguém danoso, prejudicial, especialmente aqueles oriundos da China.

Sobre esse quesito, é válido ressaltar que existem também iniciativas na direção contrária, como por exemplo na Alemanha, cujo discurso político procura se manter isento desse tipo de ação acusatória, além de buscar proteger indivíduos em situação de vulnerabilidade, sejam eles estrangeiros ou não.

O discurso público e político alemão evitou culpar países estrangeiros, a globalização ou os imigrantes. De fato, um desejo generalizado de contribuir para a causa comum de proteção dos mais vulneráveis e derrotar o vírus, expresso localmente por meio de inúmeras iniciativas voluntárias de base, incluiu ofertas de instalações médicas na Alemanha para tratar pacientes Covid-19 de outros países europeus, onde os hospitais estavam lutando para sobreviver - sugerindo um espírito cooperativo que se estende além das fronteiras do país (BÜTHE, MESSERSCHMIDT, CHENG, 2020, p. 99, tradução nossa).

Como é possível constatar, o impacto da pandemia se deu em diversos âmbitos, perpassando por muitos aspectos das relações internacionais, bem como do cotidiano dos indivíduos. Por conta disso, ao considerar um cenário de interdependência complexa, pode-se inferir que o comportamento dos atores foi afetado de forma direta e indireta pela nova conjuntura, tendo em vista os efeitos imediatos do vírus e de sua prevenção e os posteriores, sobretudo relacionados à conduta dos atores entre si. Vale lembrar que estes não se resumem aos Estados, podendo incluir empresas multinacionais, organizações internacionais, mídia, indivíduos etc.

SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A relação dos conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade com as organizações internacionais perpassa pela conexão deles com a percepção de poder. Entende-se, por exemplo, que os Estados que possuem adesão a organizações de âmbito internacional, sobretudo as de ampla legitimidade, como a Organização das Nações Unidas, tendem a apresentar um grau de vulnerabilidade menor. Por outro lado, aqueles que não possuem mecanismos advindos da organização (por conta do não pertencimento) para lidar com problemas, tendem a ser percebidos como mais sensíveis (LIMA, 2003). Ainda que o país possua de fato recursos próprios para tal, há a possibilidade de que ele seja visto dessa maneira.

Oferecer respostas rápidas nem sempre pode ser viável, dependendo das condições materiais do Estado em questão. A recorrência às organizações internacionais pode ser uma

alternativa válida nesse contexto. Deve-se ter em mente que as organizações vão atuar de modo a maximizar seu ganho a curto prazo, sobretudo por meio da barganha, incentivando a cooperação por meio do destacamento dos benefícios mútuos aos envolvidos. Os mecanismos de incentivo ao comportamento esperado das partes fortalecem tais regimes e negociações, influenciando ainda a formação dos interesses dos Estados participantes (NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

É válido acrescentar que a ideia de cooperação entre os Estados não é necessariamente oposta ao conceito de hegemonia no Sistema Internacional, tampouco obrigatoriamente enfraquecida por ele. Um dos pontos que sustentam tal fato é o de que a própria noção de hegemonia em si, em geral, requer certo nível de cooperação assimétrica entre as partes. Além disso, o estabelecimento de regimes em si (não restringindo-se ao âmbito internacional) já é passível da pressuposição de um posicionamento hegemônico. No caso do Sistema Internacional, o norte-americano pós Segunda Guerra Mundial (KEOHANE, 1984).

Além disso, a atuação em cooperação não pressupõe necessariamente um ambiente harmônico entre os atores, nem tampouco a completa discordância. De fato, um sistema em que há plena harmonia, não existe a necessidade de cooperação, assim como em outro em que há plena discordância, não há tal possibilidade (KEOHANE, 1984). A cooperação existe, portanto, dentro de contextos reais, não sendo válida em extremos, e tal ação pode ser intermediada e favorecida pelas instituições internacionais, quando estas possuem credibilidade e legitimidade para tanto.

A eficiência dessas instituições deve, portanto, ser mensurada de acordo com uma série de critérios baseados sobretudo na conduta dos Estados mediante suas atividades e recomendações, se estas serão respeitadas, seus regimes estabelecidos serão seguidos, se elas serão consideradas ou inclusas em iniciativas conjuntas dos países e se as exigências institucionais determinadas serão atendidas.

Pode-se argumentar que as instituições internacionais não são organizações válidas de serem analisadas sob tal perspectiva, pois diversos autores as consideram tão somente instrumentos de legitimação das políticas de determinados Estados. Um exemplo bastante usado é o dos Estados Unidos, que se valem de organizações como a ONU (Organização das Nações Unidas) e a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) para conferir legitimidade às suas ações militares ao redor do mundo (DI SENA JÚNIOR, 2003). Considerando-se tais organizações como produtos do sistema concebido sob a égide norte-americana pós-Segunda Guerra Mundial, é de se esperar que a lógica de defesa de um posicionamento específico esteja imbricada em seu funcionamento, ainda que de forma implícita ou indireta.

Apesar de o argumento ser, de certa forma, pertinente, isso não reduz a importância, na ótica da Interdependência Complexa, das instituições, apenas admite a ideia de as mesmas necessitarem de constantes melhoras e evoluções para atenderem cada vez melhor à realidade multifacetada do Sistema Internacional. Além disso, há autores que consideram que um quadro de hegemonia não é necessariamente negativo. “Em um quadro de hegemonia, as regras podem ser estabelecidas e reforçadas. Estados menos poderosos não podem fazer muita coisa além de seguir o fluxo. Sem um poder hegemônico, poderá haver conflitos constantemente” (MOFFITT, 1987, *apud* NYE, 1990, p. 188, tradução nossa). Um quadro de hegemonia permeado por iniciativas de cooperação (sejam elas marcadas pela presença de instituições internacionais ou não, como arenas ou mediadores) serviria, portanto, como uma forma de afastar disputas por poder e promover estabilidade internacional.

Para além de tais críticas, percebe-se que os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade estão intimamente relacionados à atuação das organizações internacionais, uma vez que elas servem como mediadoras entre os Estados, além de serem, dependendo de sua natureza (ex.: econômica, comercial, de segurança), capazes de influenciar diretamente as capacidades dos mesmos por meio de constrangimentos e vantagens. De acordo com Rodrigues (2014, p. 114-115):

As organizações tornaram-se um importante fórum de debate e negociação e, conseqüentemente, um espaço de barganha e disputas entre os atores. Essas disputas ocorrem devido às assimetrias e a disponibilidade de recursos que existem entre os países, no Sistema Internacional. Os países barganham no Sistema Internacional de acordo com as capacidades que possuem. Desse modo, a sensibilidade e vulnerabilidade (segundo a Teoria da Interdependência) determinam a resposta de cada país na política internacional. Nesse aspecto, os países maiores conseguem maior poder de barganha no âmbito das organizações internacionais.

Além disso, a adesão e o respeito proveniente de Estados com capacidades materiais maiores podem determinar a sobrevivência ou fracasso de uma organização internacional: a própria situação da Liga das Nações em comparação à ONU mostra que a entrada de países importantes para o Sistema Internacional é um fator de peso para tanto: enquanto a primeira não contou, na sua formação em 1920, com a participação dos Estados Unidos e da União Soviética, as nações mais influentes de seu tempo, e considera-se isso um dos principais motivos de seu fracasso (oficializado em 1946), a segunda, ativa até os dias de hoje, já contava desde sua origem em 1945 com membros de alta influência internacional. Ser um canal de mediação entre os mesmos pode definir a relevância da instituição, e participar ativamente do processo de determinação das condições para tal é um ato que mostra a influência que ela possui. Ainda segundo o autor:

As capacidades e os recursos de uma organização internacional determinam sua atuação, e conseqüentemente, seus ganhos e perdas. Países maiores, por exemplo, têm maior potencial de resposta (sensibilidade) em relação aos países menores, e têm maior possibilidade de influenciar a ação (vulnerabilidade) de outros atores ou organizações no contexto internacional, por isso a probabilidade de ganho e barganha torna-se significativa, em relação aos países menores (RODRIGUES, 2014, p. 115).

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS) NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Inicialmente, deve-se estabelecer que a Organização das Nações Unidas teve sua proposta consideravelmente influenciada pela visão do institucionalismo liberal-internacionalista. Essencialmente, tal corrente determina que: instituições multilaterais, em conjunto com os regimes internacionais, influenciam o comportamento dos Estados; ressalta a importância da transparência, boa-fé e ação democrática como preceitos a serem sempre observados; e considera necessária a participação dos países-membros de forma isonômica e coordenada (CASTRO, 2012).

Entende-se, assim, que:

Os valores da isonomia e do igualitarismo jurídico dos Estados-Membros, da legitimidade multilateral, do comunitarismo e da jurisdicionalidade externa, por meio da Corte Internacional de Justiça (CIJ), perfazem o liberalismo de cunho idealista que norteou sua missão fundamental (CASTRO, 2012, p. 357).

Da mesma forma, espera-se que os preceitos em questão sobre o papel e condições das instituições, regimes e Estados, estendam-se também aos órgãos especializados constituintes da ONU, tais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), o Banco Mundial e, analisada a seguir, a OMS.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) é um órgão da Organização das Nações Unidas que age tendo por foco o âmbito da saúde, suas ramificações e pontos associados. Agindo basicamente como um ente coordenador, formulador e monitorador de agendas comuns e objetivos a nível internacional na área, a organização em questão é considerada uma das principais em termos de aceitação e autoridade dentro do Sistema Internacional, sobretudo por conta de sua subordinação à ONU e o reconhecimento de sua importância por grande parte dos Estados, que em geral estão dispostos a, na mais rasa das hipóteses, considerar suas posições, ao menos na área em que se propõe a atuar.

A nova era da saúde global é mais plural, englobando vários atores-chave e exigindo maior coordenação de esforços, prioridades e investimentos. A Organização Mundial da Saúde (OMS) desempenha um papel essencial na governança global da saúde e da doença; devido às suas funções globais centrais de estabelecer, monitorar e fazer cumprir as normas e padrões internacionais e coordenar vários atores em direção a objetivos comuns (RUGER, YACH, 2014, tradução nossa).

Entende-se que, justamente por conta da aceitação considerável que a instituição possui entre os Estados e demais atores a nível internacional, seus posicionamentos são de alta relevância, mesmo fora de um contexto de pandemia. Ainda de acordo com os autores, sobre as funções principais da OMS, pode-se colocar o seguinte:

O trabalho da OMS é definido por sua Constituição, que divide suas funções básicas em três categorias: (1) funções normativas, incluindo convenções e acordos internacionais, regulamentos e padrões e recomendações não vinculantes; (2) funções de direção e coordenação, incluindo sua saúde para todos, pobreza e saúde, e atividades médicas essenciais e seus programas específicos de doenças; (3) funções de pesquisa e cooperação técnica, incluindo a erradicação de doenças e emergências (RUGER, YACH, 2014, tradução nossa).

A partir de seus objetivos, infere-se que a função da OMS enquanto organização internacional é basicamente o estabelecimento de ações cooperativas entre os países na área da saúde, bem como o acompanhamento delas e a pesquisa tendo por meta o avanço dessas iniciativas, e por vezes para fundamentar o início, término ou mudança de uma que já esteja acontecendo.

Em se tratando das atividades que a OMS realizou em função do contexto de pandemia, pode-se listar os seguintes pontos como principais, sendo retirados diretamente do site da organização (OMS, 2020, tradução nossa):

O Diretor-Geral e o Diretor Executivo do Programa de Emergências de Saúde da OMS realizaram 90 briefings para a mídia. Os comentários de abertura do Diretor-Geral, transcrições, vídeos e gravações de áudio para essas instruções para a mídia estão disponíveis online; Houve 28 sessões informativas dos Estados-Membros; A OMS reuniu redes internacionais de especialistas, cobrindo tópicos como gerenciamento clínico, laboratório e virologia, prevenção e controle de infecções, modelagem matemática, soropidemiologia e pesquisa e desenvolvimento para diagnósticos, terapêutica e vacinas, que realizaram teleconferências frequentes, a partir do início de janeiro. Essas redes incluem milhares de cientistas, profissionais médicos e de saúde pública de todo o mundo; A plataforma OpenWHO teve mais de 4,2 milhões de inscrições em cursos, com 123 cursos disponíveis para auxiliar a resposta ao COVID-19, abrangendo 16 tópicos e 39 idiomas; O Grupo Consultivo Estratégico e Técnico de Riscos Infecciosos (STAG-IH) reuniu-se 41 vezes. O STAG-IH fornece aconselhamento e análise independentes para o Programa de Emergências de Saúde da OMS sobre os riscos de infecção que podem representar uma ameaça à segurança global da saúde; EPI-WIN, a rede de informação da OMS para epidemias, convocou 70 webinars técnicos, disponibilizando 376 painelistas especialistas para mais de 21.000 participantes, de 149 países e territórios, com representações que chegam a 935 organizações.

Segundo o próprio site, a lista supracitada foi atualizada pela última vez no dia 9 de setembro de 2020, inferindo, portanto, que tais números provavelmente aumentaram consideravelmente no momento da presente pesquisa.

Fora isso, pode-se perceber que a natureza dos elementos nessa lista de atividades traduz de forma emblemática a função da OMS de lidar com mediação, pesquisa e informação.

Para além dos pontos listados, cabe reafirmar que a organização age em consonância com diversos Estados e que a quantidade de funcionários mobilizados representa grande parte de seu pessoal ativo, indicando que seus recursos de pessoal estão majoritariamente direcionados ao combate ao Covid-19 em seus diversos aspectos.

A Organização Mundial de Saúde está também a coordenar pesquisas para possíveis tratamentos para a Covid-19 com a colaboração de 74 países. A 13 de abril, a OMS comunicou que um grupo de especialistas, coordenados pela própria organização, estão a cooperar na busca de uma vacina contra a Covid-19. Ao mesmo tempo, mais de metade dos funcionários da OMS está a trabalhar no terreno, ao fornecer atualizações em tempo real, conhecimento e coordenação (SOARES, 2020).

Com o início do ano de 2021, a organização lançou seu plano de ação para o ano em questão, focando também em iniciativas de combate à desinformação, contenção de infectados e acessibilidade de tratamentos a todos, além do reforço das ações que já estavam sendo realizadas no ano anterior, além da aplicação dos conhecimentos adquiridos até então a fim de lidar com a situação de forma mais eficiente (OMS, 2021).

É importante considerar que, em um sistema em que um dos atributos centrais seja a interdependência complexa, é de se esperar que os Estados acabem sendo afetados, cada qual a sua maneira, e respondam de formas que considerem adequadas, o que traz implicações diretas à sensibilidade e vulnerabilidade da organização.

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE E OS CONCEITOS DE SENSIBILIDADE E VULNERABILIDADE

A atuação da OMS durante a atual conjuntura, ao menos até o presente momento, tem sido caracterizada basicamente por ações de pesquisa, análise, informação e orientação sobre a pandemia. As iniciativas engendradas pela organização não se limitam apenas à pesquisa sobre a cura, mas também sobre prevenção, instrução e mitigação de impactos a nível social. Seu atributo como ambiente de discussão e elaboração de ideias tem desempenhado um papel importante, considerando que o contexto atual exige de fato que estudos na área da saúde sejam realizados com certa urgência.

Entretanto, cabe destacar que a sua função enquanto ente mediador e conciliador de interesses entre os Estados não têm recebido destaque. Isso pode ser decorrente da existência de críticas ferrenhas à sua atuação, juntamente com a sua incapacidade de realizar sanções ou outras punições significativas aos países que não acatam suas recomendações (o que, diga-se de passagem, retroalimenta as críticas supracitadas).

Sobre os pronunciamentos de lideranças mundiais, cabe aqui indicar: “Os críticos dizem que a OMS tem confiado demais no governo chinês, que inicialmente tentou esconder o surto em

Wuhan. Outros culpam a organização e seu líder, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, por agirem muito lentamente ao declarar uma emergência de saúde global” (HERNÁNDEZ, 2020, tradução nossa).

O surgimento de críticas, encabeçadas pelo então presidente dos EUA, Donald Trump, e reforçadas por autoridades como o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, indicam um possível abalo do fator confiança na instituição. Esse ponto acaba por afetar negativamente a percepção sobre a organização, e conseqüentemente colocar em xeque sua capacidade de se manter relevante de forma positiva no Sistema Internacional.

Tais críticas ressaltam a perda de confiança na capacidade de determinar um curso de ação adequado da instituição, o que indica um dano a seu aspecto de sensibilidade, ou ao menos a percepção disso. De fato, a ideia de uma demora na atuação considerada apropriada em relação ao vírus vai de encontro à definição básica do conceito: o nível apropriado de resposta a um elemento externo que a afeta. É uma inadequação, nesse sentido, causa danos à confiabilidade da instituição, da mesma forma que poderia prejudicar a imagem de um Estado.

Além disso, diversos países optaram por simplesmente ignorar os pronunciamentos da instituição. Pode-se inferir que isso seria pior do que a vocalização de críticas contundentes e diretas, pois indicaria um descaso quase completo às palavras da organização. Mesmo um bom tempo após as recomendações de quarentena (que muitos países já consideraram tardia), outros Estados, como Reino Unido e Suécia, continuaram a manter diversas atividades normalmente, como cinemas e restaurantes, emitindo apenas ocasionalmente alguma nota em resposta à OMS, mas sem grandes efeitos práticos na época (BURANYI, 2020).

É importante ressaltar ainda que as críticas à OMS não são recentes. Uma quantidade considerável de preceitos da organização tem sido posta em questionamento ao longo de sua história, como por exemplo “a erosão do seu protagonismo; a escassez e a natureza do seu financiamento; os conflitos de interesse dos especialistas, que vieram à tona durante a gestão da pandemia de gripe A(H1N1); as dificuldades de comunicação; e os problemas de governança interna” (VENTURA, PEREZ, 2014, p. 51).

De fato, diversas propostas de alterações na própria ONU, bem como na OMS em si, já são propostas desde o período da Guerra Fria. Sobre a OMS, boa parte das mudanças apresentadas como alternativas envolvem a adição de meios significativos de cooptação para com os Estados membros. Inclusive, ao se comparar com outros órgãos integrantes da própria ONU, a assimetria é clara.

Enquanto outros instrumentos globais juridicamente vinculativos incluem mecanismos de incentivo para implementação e prestação de contas, o Regulamento Sanitário Internacional não fornece atualmente tais mecanismos.

Isso significa que a capacidade do Secretariado da OMS é bastante limitada e depende da boa vontade dos países em cooperar. Outros quadros jurídicos vinculativos, como como os acordos comerciais da OMC, incluem procedimentos específicos de notificação e transparência que permitir que seus membros monitorem até que ponto os outros membros cumprem com suas obrigações. Além disso, as regras da OMC estabelecem que um membro que não cumpra com sua conduta para com qualquer uma das obrigações dos acordos cobertos pela organização pode sofrer suspensão de benefícios comerciais (VELÁSQUEZ, 2020, p. 11, tradução nossa).

Essencialmente, as principais propostas são aumento do aporte de recursos destinados à organização, fortalecer o papel normativo da OMS, sobretudo através da implementação de mecanismos coativos, como anteriormente aventado, e a criação de estruturas que possibilitem fiscalização por parte dos países-membros, tornando-os essencialmente fiscais do comportamento dos demais (VELÁSQUEZ, 2020). Tais reformas, dadas como necessárias por muitos, são uma das evidências de que a credibilidade da organização vigente não só pode como está sendo questionada, ao indicar a fragilidade de sua estrutura de ação. Ao ter sua credibilidade abalada, ainda que pontualmente, é de se esperar que haja dano também em seu aspecto de relevância, uma vez que, ainda que ela seja capaz de tomar atitudes subsequentes mais adequadas, promovendo diversas frentes de estudos e pesquisas sobre o vírus, diversos Estados podem considerar tais críticas minimamente pertinentes e assim agir de acordo. Tal postura pode levá-los à não adoção das recomendações da organização em favor de alternativas individuais, fazendo com que suas propostas se tornem menos relevantes.

Com uma queda em sua credibilidade, a OMS pode se encontrar em uma situação de alta vulnerabilidade, uma vez que não apenas a busca por ações alternativas será limitada por conta da natureza das ações da instituição, como também as opções de ação propostas por ela aos Estados podem simplesmente ser deixadas de lado. Além disso, a permanência no campo das recomendações e estudos, em detrimento de ações afirmativas contra os países que assim agirem, se configura em mais um elemento de limitação.

Vale lembrar que as críticas à OMS também podem influenciar a atuação dela como ambiente de mediação, o que pode levar os Estados a procurarem alternativas de posturas conjuntas relacionadas à pandemia que não envolvam diretamente a organização. Isso pode resultar em esperada redução da relevância dela. De fato, existem iniciativas em conjunto que não a envolvem diretamente, como por exemplo as medidas tomadas pelos países do PROSUL.

Na reunião, os países do Prosul analisaram as consequências sanitárias, sociais e econômicas da pandemia, seu impacto no contexto regional e os esforços que a luta contra o Covid-19 exigirão a médio e longo prazo (...). Os países do bloco concordaram em compartilhar diagnósticos confiáveis e informações epidemiológicas sobre o vírus e trocar informações “sobre experiências, campanhas e materiais que contribuam para a criação de políticas públicas e a

adoção de medidas de mitigação para impedir a propagação da epidemia e ajudar a combater notícias falsas e especulações que gerem inquietação social” (VERDÉLIO, 2020).

Outras iniciativas no âmbito de pesquisa podem ser consideradas também, como por exemplo as que se dão no âmbito dos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e outras atuações conjuntas para a elaboração de vacinas encabeçadas por diversos Estados por conta própria.

Tais pontos também podem representar uma redução no nível de credibilidade da instituição, o que acaba por se refletir negativamente em seu aspecto de vulnerabilidade. Em suma, pode-se considerar que uma eventual redução (ou percepção de redução) no aspecto sensibilidade da OMS pode resultar em queda na credibilidade dela, o que eventualmente resultaria em um impacto também negativo, ainda que menos explícito, em sua vulnerabilidade. Isso mostra que os conceitos estão invariavelmente associados, com um sendo capaz de influenciar o outro direta ou indiretamente.

ASPECTOS CONCLUSIVOS

Ao concluir a presente pesquisa, pode-se inferir, inicialmente, que os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade não se limitam necessariamente aos Estados, de modo que análises valendo-se de tais definições podem ser realizadas tendo por foco outros atores do Sistema Internacional, como, por exemplo, as instituições internacionais.

É importante considerar que, dado que as instituições em específico podem servir como órgãos de mediação e discussão entre os Estados, não apenas elas possuem seus atributos de vulnerabilidade e sensibilidade, como também sofrem influência direta dos Estados, que por sua vez balizam essa influência pautados em seus próprios níveis de vulnerabilidade e sensibilidade.

A natureza da OMS condiciona sua forma de atuação perante o Sistema Internacional, e posto que trata-se de uma organização pertencente à ONU, mais voltada para a pesquisa, estudo e recomendações aos países em relação a saúde, tal atuação restringe-se justamente a iniciativas de tal âmbito, sem consideráveis capacidades materiais de pressionar diretamente a atuação dos Estados, ou ainda no sentido de reforçar de forma assertiva a própria credibilidade (a não ser talvez apoiando-se na credibilidade da ONU, o que ainda assim não significa poder material para coagir ou incentivar diretamente os demais, por exemplo, por meios econômicos ou comerciais).

O surgimento de críticas em relação à atuação da OMS relacionadas à resposta quanto ao Covid-19, tanto na questão do tempo quanto em seu plano de ação e recomendações, já pode ser um indício de impacto em sua sensibilidade, aspecto diretamente relacionado à capacidade de resposta a situações externas.

A redução de credibilidade decorrente das críticas pode incentivar o surgimento de frentes de atuação que não envolvam a OMS. De fato, a existência de tais iniciativas independentes pode significar a percepção de que a organização é inadequada para desempenhar seu papel de maneira satisfatória. Dessa forma, a queda na confiança também afetará sua vulnerabilidade, pois ao ser deixada de lado como arena de discussão e/ou ter seu status de organização com papel relevante questionado, sua capacidade de influenciar o comportamento dos Estados também passa a ser reduzida, tornando eventuais alternativas de ação futuras menos efetivas.

Dessa forma, pode-se perceber que os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade estão altamente relacionados com a credibilidade da instituição. Colocá-las em xeque significa abrir margem para a inquisição sobre sua eficiência e impactos negativos diretos em sua confiabilidade. No caso da OMS, um questionamento e eventual redução em sua credibilidade significa um isolamento institucional, sobretudo com o aumento de iniciativas não associadas à organização para lidar com a conjuntura adversa, além do surgimento de novas críticas que se somarão às já existentes ao longo de sua trajetória.

Vale ressaltar que pontos como a percepção de inércia ou incompetência institucional são fatores que podem, em casos extremos, reverberar para outras instituições internacionais, abalando a confiança nesses organismos como um todo. Tal possibilidade poderia desencadear (ou aprofundar) tensões institucionais nos mais diversos âmbitos a nível internacional. Cabe às autoridades responsáveis lidarem com a situação de forma adequada a fim de aumentarem a credibilidade da instituição aqui analisada, tendo em vista não apenas a superação das dificuldades atuais, mas também a não colaboração para um futuro cenário ainda mais propício para crises institucionais internacionais, além, claro, da elaboração de melhores respostas a possíveis futuras pandemias.

REFERÊNCIAS

ARAMAYO, Lourdes Gabriela Daza; VOKOUN, Marek. Covid-19 and international trade. In: GARDINI, Gian Luca (ed.). *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*. European Institute of International Studies Press. Salamanca-Stockholm. 2020.

BURANYI, Stephen. *The WHO v coronavirus: why it can't handle the pandemic*. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic>. Acesso em: 09/08/2021.

BÜTHER, Tim; MESSERSCHMIDT, Luca; CHENG, Cindy. Policy responses to the coronavirus in Germany. In: GARDINI, Gian Luca (ed.). *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*. European Institute of International Studies Press. Salamanca-Stockholm. 2020.

CASTRO, Thales. Teoria das Relações Internacionais. 580 p. Brasília: FUNAG, 2012.

DI SENA JUNIOR, Roberto. Poder e Interdependência: Perspectivas de Análise das Relações Internacionais na Ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI, Arno Jr. (orgs.). *Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global*. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2003.

GAROFALI, Alejandro. International economic outlook in times of Covid-19 - A SWOT analysis. In: GARDINI, Gian Luca (ed.). *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*. European Institute of International Studies Press. Salamanca-Stockholm. 2020.

HERNÁNDEZ, Javier. *Trump Slammed W.H.O. Over Coronavirus. He's Not Alone*. The New York Times. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/asia/trump-who-coronavirus-china.html>>. Acesso em 28/11/2020.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 4a ed. Pearson, 2011.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey. 1984.

LIMA, Rodrigo Carvalho de Abreu. Interdependência e Assimetria: Dilemas das Relações Internacionais Contemporâneas. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI, Arno Jr. (orgs.). *Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global*. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2003.

MILLER, Sarah Deardorff. *Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants*. Centre for International Governance Innovation. World Refugee Council Research Paper No. 5 — Set. 2018.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Debates e Correntes*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph S. *The Changing Nature of World Power*. Political Science Quarterly, vol. 105, no. 2. 1990.

OMS. *Timeline of WHO's response to COVID-19*. Disponível em: <<https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>>. Acesso em: 30/11/2020.

OMS. *COVID-19 Strategic preparedness and response plan*. Genebra: World Health Organization; 2021.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. *Conjuntura Global*, v.3, n.2, abr.jun., 2014.

RUGER, Jennifer Prah; YACH, Derek. The Global Role of the World Health Organization. *Glob Health Gov*, 2(2), 2014.

SOARES, Mariana. *O que está a fazer a OMS em relação à pandemia?* RTP Notícias. Disponível em: <https://www.rtp.pt/noticias/mundo/o-que-esta-a-fazer-a-oms-em-relacao-a-pandemia_n1221412>. Acesso em 29/11/2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. A geopolítica do coronavírus em tempos de incertezas. *Diálogos Internacionais*. Vol. 7, N. 70, abr. 2020.

VELÁSQUEZ, Germán. *World Health Organization Reforms in the Time of COVID-19*. South Centre. Research Paper 121. Nov. 2020.

VENTURA, Deisy; PEREZ, Fernanda Aguilar. Crise e Reforma da Organização Mundial da Saúde. *Lua Nova*, São Paulo, 92, 2014.

VERDÉLIO, Andreia. *Países do Prosul adotam medidas conjuntas para enfrentar Covid-19*. Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/paises-do-prosul-adotam-medidas-conjuntas-para-enfrentar-covid-19>>. Acesso em: 27/11/2020.

