



**CARTA DE  
CONJUNTURA DA USCS**

---



## **OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPREENDEDORISMO E CONJUNTURA DA USCS (CONJUSCS)**

Sob a Direção da Pró-Reitoria de Graduação e da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, o Observatório é formado por professores, alunos e parceiros convidados. O Observatório tem como objetivo elaborar e publicar, periodicamente, notas técnicas no campo das Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura.

### **Expediente –19ª Carta de Conjuntura (outubro de 2021)**

**Reitor:** Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

**Pró-Reitora de Pós-Graduação:** Profª. Drª. Maria do Carmo Romeiro

**Pró-Reitor de Graduação:** Prof. Ms. Silton Marcell Romboli

**Pró-Reitor Administrativo e Financeiro:** Prof. Me. Orlando A. Bonfatti

**Pró-Reitor de Inovação em Ensino:** Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda

**Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ do Observatório:** Prof. Dr. Jefferson José da Conceição

#### **Coordenação Geral do Observatório:**

Prof. Dr. Jefferson José da Conceição

#### **Coordenação Adjunta do Observatório:**

Prof. Drª. Camila Faustinoni Cabello

Prof. Me. Francisco Rozsa Funcia

#### **Equipe de Pesquisadores Permanentes do Observatório:**

Prof. Drª Camila Faustinoni Cabello.

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

Prof. Dr. Enio Moro Júnior

Prof. Dr. Jefferson José da Conceição

Prof. Dr. José Turíbio de Oliveira

Prof. Dr. Lúcio Flávio da Silva Freitas

Prof. Dr. Milton Carlos Farina

Prof. Dr. Roberto Vital Anav

#### **Equipe de Professores Técnicos do Grupo de Pesquisa do Observatório:**

Prof. Me. Daniel Giatti de Sousa

Profª. Me. Alessandra Santos Rosa

Prof. Me. Daniel Vaz

Prof. Me. David Pimentel Barbosa de Siena

Prof. Me. Luiz Felipe Xavier

Profª. Me. Marta Angela Marcondes

Profª. Me. Rosana Marçon da C. Andrade

Prof. Me. Vinícius Oliveira Silva

Prof. Me. Volney Aparecido de Gouveia

Profª Me. Sandra Collado

#### **Equipe de Estudantes do Grupo de Pesquisa do Observatório:**

Doutorando Adhemar S. Mineiro (UFRRJ)

Doutorando Álvaro Francisco Fernandes Neto (USCS)

Doutorando André Ximenes de Melo (USCS)

Doutorando Antônio Aparecido de Carvalho (USCS)

Doutorando Francisco Rozsa Funcia (USCS)

Doutoranda Gisele Yamauchi (USJT)

Prof. Me. Gustavo Kaique Araújo Monea (USP)

Doutoranda Maria do Socorro Souza (USCS)

Doutorando Ricardo Makoto Kawai (USCS)

**Pesquisadores participantes desta edição - membros integrantes e convidados do Observatório**

**Conjucscs:**

Adhemar Santos Mineiro  
 Alessandra Santos Rosa  
 Amanda Do Val Anderi  
 Amanda Marta Jardim Souza  
 Ana Paula Kordash  
 André Contri Dionizio  
 Antonio Aparecido de Carvalho  
 Augusto Cesar Ferreira Gauglitz  
 Caio Cigagna de Godoy  
 Camila Faustinoni Cabello  
 Carlos João Schaffhausser Filho  
 Claudio Pereira Noronha  
 Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo  
 Daniel Vaz Freire  
 Enio Moro Junior  
 Erico Filev Maia  
 Fabio Luis Falchi de Magalhães  
 Fernanda Amate Lopes  
 Francisco R. Funcia  
 Gabriela Furst Vaccarezza  
 Gabriela Leandro de Macedo  
 Gisele Yamauchi  
 Hugo do Nascimento  
 Jefferson José da Conceição  
 Laura Cristina Pereira Maia  
 Luiz L. Schimitd  
 Máira Mariz Carvalho  
 Marcos Antonio Gaspar  
 Mariana Falcão Chaise  
 Marta Angela Marcondes  
 Paula Simone da Costa Larizzatti  
 Rafael Marques  
 Regina Albanese Pose  
 Robson Palma Thomé dos Santos  
 Ruth Del Raso Garcia  
 Sandra Mara Bassi Lourenço  
 Sidnéia Sassi  
 Sonia Miranda  
 Talita Aline Ribeiro da Silva  
 Volney Gouveia

**Graduandos da USCS e de outras instituições participantes desta edição**

Ana Victória Quirino  
 Anna Beatriz Galdino Dos Santos  
 Beatriz Brocchini de Freitas  
 Bruno Santos de Almeida  
 Carol Teixeira  
 Carolina Park  
 Fernando Brandão Herculino Martins Sá  
 Gabriela Leandro de Macedo  
 Gabriela Monteiro  
 Giovanna Guelere Dias  
 Guilherme Henrique Wolf Saliba  
 Gustavo Leal Emiliano  
 Henrique Barros Barroso  
 Henrique Coelho Batista  
 Ítalo Oliveira Iemini  
 Julia Rupp Da Silva  
 Leonardo Lopes Ferreira  
 Letícia Germano Ferreira  
 Letícia Piccolo  
 Luana Arias Hirano  
 Marcela De Oliveira Solteiro  
 Mariana Fernandes  
 Mariana Horie Ribeiro Nissan  
 Matheus Paravizo Silveira  
 Natália Silva Esquiapati  
 Paloma Martin Ortega  
 Rafael Adas Dualibi  
 Renato Cruz Troiano Cury  
 Rodrigo Vincenzo De Luca Lucena  
 Stefany Silva Pereira  
 Victória Lopes Pavan

**Organização dos textos:**

Prof. Dr. Jefferson José da Conceição

**Comunicação:**

Prof. Me. Luciano Cruz

**Assessoria de Imprensa:**

Ana Paula Lazari Ferreira  
Bruna Serafim Moura

**Revisão de textos:**

Prof. Dr. Jefferson José da Conceição

**Carta on-line:**

Alan de Almeida Matias  
Ana Paula Lazari Ferreira  
Renata Ezellner Miquilim  
Prof. Me. Roberto Araújo Silva

Observação: As opiniões manifestadas nesta publicação são autorais e não expressam necessariamente a visão da Universidade Municipal de São Caetano do Sul ou das demais instituições acadêmicas ou parceiras mencionadas na Carta de Conjuntura. Visite nosso site: [www.uscs.edu.br/noticias/cartasconjuscs](http://www.uscs.edu.br/noticias/cartasconjuscs).  
E-mail para contato: [jefferson.conceicao@online.uscs.edu.br](mailto:jefferson.conceicao@online.uscs.edu.br)

Para ter acesso a esta 19ª carta on-line, digite: <https://seer.uscs.edu.br/index.php/conjuscs/index>

Para acessar todas as Cartas de 1 a 19, digite: <https://www.uscs.edu.br/noticias/cartasconjuscs>

## Sumário

- 1 **MENSURANDO O PODER AQUISITIVO EM HORAS DE TRABALHO, POR FAIXA DE RENDA, EM OUTUBRO DE 2021** p. 8  
Jefferson José da Conceição
- 2 **INFLAÇÃO E ESPAÇO MACROECONÔMICO PARA O CRESCIMENTO** p. 12  
Adhemar S. Mineiro
- 3 **A INFLAÇÃO OFICIAL E A INFLAÇÃO POR FAIXA DE RENDA** p.17  
Antonio Aparecido de Carvalho
- 4 **A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: ATORES E NARRATIVAS** p.21  
Mariana Falcão Chaise
- 5 **QUATRO ANOS DA REFORMA TRABALHISTA: QUANDO O TRABALHADOR É A SOLUÇÃO PARA A CRISE ECONÔMICA, E NÃO O PROBLEMA!** p.31  
Volney Gouveia
- 6 **NOVAS TECNOLOGIAS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: COMO FICA ESSA RELAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE?** p.36  
Claudio Pereira Noronha
- 7 **LEI ALDIR BLANC EXPÕE EXCLUSÃO E AS DIFICULDADES DA GESTÃO CULTURAL NO PAÍS** p.41  
Camila Faustinoni Cabello
- 8 **GOVERNANÇA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC FRENTE AO COVID-19** p.45  
Daniel Vaz Freire
- 9 **DESAFIOS DOS NOVOS EMPREENDEDORES DIANTE DA CRISE PELO COVID-19** p.56  
Luiz L. Schimidt

- 10 **RETORNO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS EM UMA ESCOLA TÉCNICA ESTADUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19 – CONFLITOS DE NORMAS** p.59
- Sidnéia Sassi
- 11 **UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS** p.67
- Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo  
Sandra Mara Bassi Lourenço
- 12 **HÁ UM NOVO DESCOLAMENTO DO CENTRO DINÂMICO DO OCIDENTE PARA O ORIENTE?** p.75
- Gisele Yamauchi
- 13 **RANKING DE CIDADES INTELIGENTES URBAN SYSTEMS: PERSPECTIVAS DO GRANDE ABC** p.80
- Alessandra Santos Rosa
- 14 **INOVAÇÃO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E EMPRESAS** p.93
- Fabio Luis Falchi de Magalhães  
Hugo do Nascimento  
Marcos Antonio Gaspar  
Caio Cigagna de Godoy  
Ruth Del Raso Garcia  
Maíra Mariz Carvalho  
Amanda Marta Jardim Souza
- 15 **O “MOTOR DO FUTURO”: QUE PADRÃO TECNOLÓGICO O BRASIL TERÁ?** p.103
- Rafael Marques
- 16 **REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO DO ARQUITETO E URBANISTA PARA O GRANDE ABC** p.105
- Enio Moro Junior
- 17 **CIÊNCIA DE DADOS APLICADA: INFORMAÇÕES, CAUSAS E EFEITOS** p.110
- Regina Albanese Pose

- 18 O PROCESSO DE ASFIXIA FINANCEIRA DO SUS: ATÉ QUANDO?** p.119

Francisco R. Funcia

- 19 A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DA SÍNDROME DO IDOSO FRÁGIL NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE** p.123

Ana Victória Quirino  
Fernando Brandão Herculino Martins Sá  
Henrique Barros Barroso  
Henrique Coelho Batista  
Luana Arias Hirano  
Natália Silva Esquiapati  
Paloma Martin Ortega  
Victória Lopes Pavan  
Carlos João Schaffhausser Filho  
Erico Filev Maia  
Laura Cristina Pereira Maia

- 20 O USO DO AAS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: UMA REVISÃO INTEGRATIVA** p.127

Carol Teixeira  
Gabriela Monteiro  
Gustavo Leal Emiliano  
Julia Rupp Da Silva  
Mariana Fernandes  
Rodrigo Vincenzo De Luca Lucena  
Amanda Do Val Anderi  
Sonia Miranda  
Carlos João Schaffhausser Filho  
Erico Filev Maia  
Laura C. Pereira Maia

- 21 A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO DA VULNERABILIDADE CLÍNICO-FUNCIONAL DO IDOSO EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19** p.133

Bruno Santos de Almeida  
Gabriela Leandro de Macedo  
Leonardo Lopes Ferreira  
Matheus Paravizo Silveira  
Augusto Cesar Ferreira Gauglitz  
Carlos João Schaffhausser Filho  
Erico Filev Maia  
Laura Cristina Pereira Maia

- 22 VISITA DOMICILIAR NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA: IMPORTÂNCIA NA SAÚDE DO IDOSO- UMA REVISÃO INTEGRATIVA** p.139

Anna Beatriz Galdino Dos Santos  
Carolina Park  
Leonardo Lopes Ferreira  
Letícia Germano Ferreira  
Guilherme Henrique Wolf Saliba  
Marcela De Oliveira Solteiro  
Stefany Silva Pereira  
Carlos João Schaffhausser Filho  
Erico Filev Maia  
Laura C. Pereira Maia

- 23 IMPACTOS PSICOLÓGICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NA POPULAÇÃO DA UBS DOLORES MASSEI EM SCS: RELATO DE EXPERIÊNCIA** p.148

Beatriz Brocchini de Freitas  
Giovanna Guelere Dias  
Ítalo Oliveira Iemini  
Mariana Horie Ribeiro Nissan  
Rafael Adas Dualibi  
Renato Cruz Troiano Cury  
Carlos João Schaffhausser Filho  
Erico Filev Maia  
Gabriela Furst Vaccarezza  
Laura C. Pereira Maia

- 24 ÁGUAS DE SÃO CAETANO DO SUL: CONHECENDO O TERRITÓRIO DA CIDADE POR MEIO DOS RECURSOS HÍDRICOS** p.155

Marta Angela Marcondes  
Paula Simone da Costa Larizzatti  
Fernanda Amate Lopes  
André Contri Dionizio  
Leticia Piccolo  
Robson Palma Thomé dos Santos  
Ana Paula Kordash  
Talita Aline Ribeiro da Silva

## Nota Técnica

### 1. MENSURANDO O PODER AQUISITIVO EM HORAS DE TRABALHO, POR FAIXA DE RENDA, EM OUTUBRO DE 2021

Jefferson José da Conceição<sup>1</sup>

#### Resumo Executivo

*A nota técnica atualiza, para o mês de outubro de 2021, a pesquisa elaborada pelo Observatório Conjuscs, referente ao poder de aquisição de produtos e serviços, medido em horas de trabalho, por faixa de renda.*

**Palavras-chave:** Tempo de trabalho; Horas de trabalho; Poder aquisitivo; Indicador.

Considerando-se a metodologia aplicada para a construção do indicador de tempo de trabalho necessário para a aquisição de produtos e serviços, por faixa de renda<sup>2</sup>, constata-se que a

<sup>1</sup> **Jefferson José da Conceição.** Coordenador do Observatório CONJUSCS. Graduado em Economia pela UFRJ; Mestre em Administração pelo IMES; Doutor em Sociologia pela USP. Assessor da Pró-Reitoria de Graduação e Professor da USCS. Um dos coordenadores do Hub USCS de inovação USCS-Biosphere, atualmente em constituição. Blog: [www.blogdojeff.com.br](http://www.blogdojeff.com.br). Lançou em 2019 o livro "Entre a mão invisível e o Leviatã: contribuições heterodoxas à economia brasileira". Editora Didakt, 2019 (407 págs.) (Disponível em [www.estantevirtual.com.br](http://www.estantevirtual.com.br)). Foi um dos organizadores da coletânea "A Era Digital e o Trabalho Bancário", publicada em 2020, pela editora Coopacesso.

<sup>2</sup> Conforme exposto na 18ª Carta de Conjuntura da USCS: "Lançado em fevereiro de 2021, o indicador de poder aquisitivo em horas e dias de trabalho por faixa de renda foi construído pelo Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). O indicador é atualizado periodicamente pelo Observatório. A seguir apresentamos a última atualização, incluindo itens de alguns possíveis produtos relativos ao dia dos pais, tais como smartphone, tênis, sapato, camisa social, blazer e bolsa de couro.

Cabe antes uma recuperação breve da metodologia da pesquisa, que busca calcular as horas ou dias de trabalho remunerados mensais necessários para que trabalhadores de diferentes faixas de renda (1 salário mínimo, 3 salários mínimos e 10 salários mínimos) adquiram determinados produtos e serviços do cotidiano.

São parâmetros assumidos pela pesquisa para a realização dos cálculos, conforme pudemos expor em nota técnica na 16ª Carta de Conjuntura da USCS (disponível na íntegra em <https://www.uscs.edu.br/noticias/cartasconjuscs>):

- a) Considera-se "trabalhadores" aqueles que são empregados formalmente (com carteira de trabalho assinada);
- b) Jornada semanal de 44h;
- c) Cada trabalhador recebe mensalmente 220 horas de trabalho remuneradas (176 h trabalhadas + Descanso Semanal Remunerado de 44h);
- d) Três faixas de renda: 1 salário mínimo (SM); três salários mínimos; 10 salários mínimos;
- e) Os produtos e serviços selecionados foram escolhidos aleatoriamente, como itens do consumo contemporâneo que, por qualquer razão, podem fazer parte de decisões de consumo a qualquer momento por parte do trabalhador e trabalhadora.

Vale registrar novamente que os produtos e serviços da pesquisa foram escolhidos de maneira aleatória. Trata-se de itens que, em algum momento, podem fazer parte das decisões de consumo. A pesquisa não se refere a uma estrutura de orçamento familiar e não é uma pesquisa de acompanhamento da inflação".

atualização da pesquisa para o mês de outubro de 2021 apontou os seguintes elementos em destaque:

1) Na medida em que os preços dos produtos e serviços têm se elevado significativamente nos últimos meses, e os salários têm se mantido inalterados, é clara a perda de poder aquisitivo dos trabalhadores. Estes têm necessitado de mais horas de trabalho para adquirir os itens de primeira necessidade, como alimentação, aluguel, gastos com luz, água, transporte e saúde.

2) Para adquirir a cesta básica de 34 produtos de alimentação, higiene pessoal e limpeza doméstica, no valor de R\$ 967,75, o trabalhador (a) de 1 salário mínimo (SM) precisou de 21,99 dias de trabalho. Já o trabalhador (a) de 3 SM necessitou de 7,33 dias e o de 10 SM, 2,20. Este indicador já aponta claramente para a gravidade da crise atual, especialmente para os segmentos mais pobres. Isto porque cerca de 74% do tempo de trabalho do assalariado de 1 SM já é tomado apenas com a compra da cesta básica, restando apenas 25% do tempo de trabalho para bancar os outros gastos básicos – o que é praticamente impossível na prática.

3) Ainda no caso da alimentação, não resta dúvida o destaque, na tabela, para o preço da carne. Considerando-se a compra de 6 kg de carne por mês como a quantidade mínima para manter uma família padrão (2 adultos e 2 crianças), o trabalhador (a) de 1 SM precisa de 8,17 dias de trabalho por mês para adquirir este produto. Já o de 3 SM, 2,72 dias; e o de 10 SM, 0,82.

4) Os gastos com luz, água e pacote internet/TV consomem 14,06 dias de trabalho de um trabalhador (a) de 1 SM. No caso do trabalhador de 3 SM, 4,69 dias; e o de 10 SM, 1,41 dias.

5) O botijão de gás de 13 l - outro item de primeira necessidade para se fazer os alimentos de grande parte dos brasileiros – requer 2,5 dias de trabalho por mês de quem recebe 1 SM. No caso do trabalhador de 3 SM, 0,83 dias de trabalho; e o de 10 SM, 0,25 dias.

6) Um aluguel mensal no valor de R\$ 1.500,00 consome 34,09 dias de trabalho do trabalhador (a) de 1 SM. Portanto, este trabalhador não tem os recursos para pagar este aluguel dentro do próprio mês de trabalho, mesmo se não gastasse o seu salário com mais nada. Este valor de aluguel consome 11,36 dias de um trabalhador de 3 SM, e 3,41 dias, no caso de do trabalhador de 10 SM.

7) Se o trabalhador (a) de 1SM utiliza o bilhete único mensal, compondo ônibus + metrô + CPTM, ele vai precisar de 7,68 dias de trabalho. O trabalhador de 3 SM, 2,56 dias; e o de 10 SM, 0,77 dias.

8) No caso do trabalhador (a) de 1 SM possuir um carro e circular 1000 km por mês, ele irá necessitar de 17,05 dias de trabalho para abastecer de combustível o veículo. O de 3 SM, 5,68 dias; e o de 10 SM, 1,70 dias.

9) O preço do convênio médico também é quase proibitivo para o trabalhador de 1 SM. Por exemplo, no caso da faixa etária de 34 a 38 anos, o trabalhador necessita de 10,33 dias de trabalho para ter um convenio médico individual padrão médio e enfermaria.

10) A compra de um smartphone, de R\$ 1.799,00 – no mundo contemporâneo, um bem quase essencial – demanda 40,89 dias para um trabalhador (a) de 1 SM; 13,63 dias para um trabalhador de 3 SM; e 4,09 dias, para um trabalhador de 10 SM.

A perda de poder aquisitivo nos últimos meses, em virtude da elevação da inflação, tem ocorrido em todas as faixas de renda. Mas o caso dos trabalhadores de baixa renda merece especial atenção, em razão do descompasso entre os valores absolutos e crescentes dos produtos e serviços e o baixo patamar do salário mínimo. O quadro a seguir sintetiza este cenário.

	Dias de trabalho necessário na pesquisa de março 2021 para a aquisição pelo trabalhador de 1 SM	Dias de trabalho necessário na pesquisa de outubro 2021 para a aquisição pelo trabalhador de 1 SM
Cesta básica de 34 itens	19,54	21,99
1 botijão de gás de 13 l	1,93	2,50
Conta de luz (270 kwh)	5,24	6,34
1 bilhete único mensal ônibus +metrô/CPTM	-	7,68

Fonte: Pesquisa do Observatório Conjusc.

Faixa de Renda Salarial	Salário em Reais (mensal)	Horas de Trabalho Remuneradas recebidas	Valor/h
1 SM	R\$1.100,00	220	R\$5,00
3 SM	R\$3.300,00	220	R\$15,00
10 SM	R\$11.000,00	220	R\$50,00

TEMPO DE TRABALHO (EM HORAS RECEBIDAS) NECESSÁRIO PARA A AQUISIÇÃO DO PRODUTO OU SERVIÇO, OUTUBRO 2021							
Item	Valor em Reais	1SM		3SM		10SM	
		Horas de Trabalho Remuneradas necessárias para a aquisição do item	Dias de Trabalho	Horas de Trabalho Remuneradas necessárias para a aquisição do item	Dias de Trabalho	Horas de Trabalho Remuneradas necessárias para a aquisição do item	Dias de Trabalho
Cesta Básica 34 produtos alimentação, higiene pessoal e limpeza doméstica (CRAISA) (a)	R\$967,75	193,55	21,99	64,52	7,33	19,36	2,20
6 Kg de pão francês (b)	R\$101,40	20,28	2,30	6,76	0,77	2,03	0,23
6 kg de Carne 1ª - Coxão mole ( c )	R\$359,40	71,88	8,17	23,96	2,72	7,19	0,82
4 almoços fora de casa no mês (d)	R\$160,00	32,00	3,64	10,67	1,21	3,20	0,36
1 botijão de gás de 13 litros (e)	R\$109,99	22,00	2,50	7,33	0,83	2,20	0,25
Conta de luz (274Kwh)(f)	R\$279,09	55,82	6,34	18,61	2,11	5,58	0,63
Conta de água (20 m³ no mês) (g)	R\$169,91	33,98	3,86	11,33	1,29	3,40	0,39
Bilhete único mensal onibus + metrô / CPTM	R\$338,00	67,60	7,68	22,53	2,56	6,76	0,77
Pacote básico mensal de internet (h)	R\$169,78	33,96	3,86	11,32	1,29	3,40	0,39
125 litros de gasolina comum para rodar 1000 km por mês na cidade (i)	R\$750,00	150,00	17,05	50,00	5,68	15,00	1,70
Notebook no valor de R\$ 3.000,00 (j)	R\$3.000,00	600,00	68,18	200,00	22,73	60,00	6,82
Compra de 200 dólares (l)	R\$1.115,96	223,19	25,36	74,40	8,45	22,32	2,54
2 Combos Big nº 1 em fast food (m)	R\$55,80	11,16	1,27	3,72	0,42	1,12	0,13
Aluguel mensal de apartamento 2 dormitórios (n)	R\$1.500,00	300,00	34,09	100,00	11,36	30,00	3,41
Carro popular (o)	R\$45.890,00	9178,00	1042,95	3059,33	347,65	917,80	104,30
5 kg ração para pet ( p )	R\$109,37	21,87	2,49	7,29	0,83	2,19	0,25
Convenio médico padrão médio (apartamento) 0 a 18 anos - Individual (q)	R\$306,15	61,23	6,96	20,41	2,32	6,12	0,70
Convenio médico padrão médio (apartamento) 34 a 38 anos - Individual	R\$552,51	110,50	12,56	36,83	4,19	11,05	1,26
Convenio médico padrão médio (apartamento) 44 a 48 anos - Individual	R\$759,70	151,94	17,27	50,65	5,76	15,19	1,73
Convenio médico padrão médio (apartamento) 54 a 58 anos - Individual	R\$992,37	198,47	22,55	66,16	7,52	19,85	2,26
Convenio médico padrão médio (apartamento) 59 ou + Individual	R\$1.305,76	261,15	29,68	87,05	9,89	26,12	2,97
Convenio médico padrão médio (enfermaria) 0 a 18 anos - Individual	R\$251,77	50,35	5,72	16,78	1,91	5,04	0,57
Convenio médico padrão médio (enfermaria) 34 a 38 anos - Individual	R\$454,39	90,88	10,33	30,29	3,44	9,09	1,03
Convenio médico padrão médio (enfermaria) 44 a 48 anos - Individual	R\$624,79	124,96	14,20	41,65	4,73	12,50	1,42
Convenio médico padrão médio (enfermaria) 54 a 58 anos - Individual	R\$744,51	148,90	16,92	49,63	5,64	14,89	1,69
Convênio médico padrão médio (enfermaria) 59 ou + Individual	R\$972,11	194,42	22,09	64,81	7,36	19,44	2,21
Smartphone no valor de R\$ 1.799,00 (r)	R\$1.799,00	359,80	40,89	119,93	13,63	35,98	4,09
tenis de corrida 1 (s)	R\$390,00	78,00	8,86	26,00	2,95	7,80	0,89
tenis de corrida 2 (t)	R\$699,00	139,80	15,89	46,60	5,30	13,98	1,59
Camisa social padrão médio (u)	R\$80,00	16,00	1,82	5,33	0,61	1,60	0,18
Camisa social (em loja de alto padrão em shopping) (v)	R\$290,00	58,00	6,59	19,33	2,20	5,80	0,66
blaser padrão médio (x)	R\$350,00	70,00	7,95	23,33	2,65	7,00	0,80
blaser (em loja de alto padrão em shopping) (z)	R\$899,00	179,80	20,43	59,93	6,81	17,98	2,04
1 par de sapatos padrão médio (&)	R\$200,00	40,00	4,55	13,33	1,52	4,00	0,45
1 par de sapatos (em loja de alto padrão em shopping) (*)	R\$499,00	99,80	11,34	33,27	3,78	9,98	1,13
1 bolsa de couro (**)	R\$990,00	198,00	22,50	66,00	7,50	19,80	2,25
<b>Elaboração: Observatório de Conjuntura da USCS (Universidade Municipal de São Caetano do Sul).</b>							
Obs: O Salário Mínimo (SM) em julho de 2021 corresponde a R\$ 1.100,00.							
(a) Cesta básica para o mês de setembro de 2021, coletado no site da Craisa em 19/10/2021 (www.craisa.com.br).							
(b) Preço em supermercado do Grande ABC em 19/10/2021. Preço por Kg: R\$ 16,90. 6kg: Qde para o consumo mensal família de 2 adultos e duas crianças.							
(c) Preço do coxão mole por Kg: R\$ 59,90. Preço coletado em supermercado do Grande ABC, em 19/10/2021							
(d) Preço por Kg, R\$ 60,00; considerou-se almoço e suco, no valor de R\$ 40,00 por vez.							
(e) preço coletado em 19/10/2021, no Grande ABC.							
(f) Conta de energia elétrica em setembro 2021, de residência no Grande ABC; conta com vencimento em 6 setembro 2021							
(g) Conta de água em setembro 2021, de residência no Grande ABC; conta com vencimento em 24/9/2021							
(h) Pacote com internet (120 megas; wifi), TV e telefone.							
(i) Preço coletado em posto de gasolina no Grande ABC em 19/10/2021: 1 litro de gasolina comum = R\$ 6,00.							
(j) Preço de um dos smartphone disponíveis em shopping do Grande ABC em 13/7/2021.							
(k) Preço hipotético de um notebook, considerando-se as várias opções existentes no mercado.							
(l) Preço de compra verificado em site de casa de câmbio em 19/10/2021; taxa de câmbio: 1 US\$ = R\$ 5,5798							
(m) Preço do combo Big coletado em fast food no Grande ABC em 19/10/2021: R\$ 27,90							
(n) Preço hipotético de aluguel de apartamento em julho 2021, considerando-se as várias opções existentes no mercado.							
(o) Preço hipotético, considerando-se as várias opções existentes no mercado em julho 2021.							
(p) preço coletado em casa de produtos pet, no Grande ABC, em 19/10/2021							
(q) Preço coletado em site da empresa, em 19/10/2021							
(r) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(s) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(t) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(u) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(v) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(x) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(z) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(&) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(*) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							
(**) Preço coletado em loja de shopping no Grande ABC, em 13/7/2021.							

## Nota Técnica

# 2. INFLAÇÃO E ESPAÇO MACROECONÔMICO PARA O CRESCIMENTO

Adhemar S. Mineiro<sup>3</sup>

### Resumo Executivo

*O objetivo desta nota técnica é discutir como o processo inflacionário que tem sido registrado, como em outros momentos do passado recente, abre espaço para uma retomada do crescimento. Isso não quer dizer que isso vá acontecer automaticamente, mas que há espaço para que seja feito, com a combinação de um conjunto de políticas econômicas adequadas. Mas possivelmente isso só vá acontecer a partir de 2023, concluído o calendário eleitoral.*

**Palavras-chave:** Inflação; Crescimento econômico; Política econômica.

### Introdução

Estamos vivendo há algum tempo um ambiente macroeconômico extremamente complicado, ao qual temos nos referido em notas técnicas anteriores no espaço desta Carta de Conjuntura. De um lado, tínhamos a falta de perspectiva de crescimento, com a qual vínhamos convivendo desde 2015. A esse processo, se somou no último período um processo ascendente e persistente de aumentos de preços, movido pela dolarização da economia e que atinge fundamentalmente preços de energia (petróleo e luz) e alimentos, impactando especialmente os mais pobres, mas não só eles. Estes talvez sejam dois dos principais elementos da conjuntura econômica de 2021, associados à pandemia e à emergência sanitária.

A política econômica levada adiante pelo atual governo, continuidade da iniciada a partir da gestão de Joaquim Levy no governo Dilma e passando pela gestão Meirelles no governo Temer, não aponta perspectivas de crescimento. É o ajuste pelo ajuste, que vem causando recessão e estagnação econômica. O crescimento previsto para este ano, que já começa a baixar de 5% nas mais recentes avaliações, é fruto do chamado “carregamento estatístico” desse ano em relação ao ano anterior. Dito de outra maneira, estima-se que 2020 deixou 4,1% de carregamento estatístico – ou seja, se o PIB ficar estacionado no nível do fim do ano passado, já crescerá 4,1%. Isto é, este patamar de crescimento, para o qual vamos progressivamente caminhando, não vai ser mais do que um efeito do “buraco” causado pela Covid no ano passado, com a profunda recessão, e o retorno ao momento anterior à entrada no “buraco”. As estimativas de crescimento do PIB já vão baixando de 5% para este ano, e caminhando rumo àquele patamar, taxa que representaria apenas a reposição do “tombo” do ano passado. Ou seja, a esta altura o mais provável é que mal nos recuperemos do valor do tombo registrado no ano passado.

Por outro lado, temos uma aceleração recente da taxa de inflação, quem vem desde o último trimestre do ano passado e se encontra neste momento em um patamar de cerca de 10%, segundo os números mais recentes divulgados pelo IBGE, com a divulgação de IPCA e INPC, causada fundamentalmente pela indexação ao dólar de importantes preços internos, como os das commodities exportadas (minerais, agrícolas e energéticas), e pelos preços dos metais, alimentos e petróleo; pelos preços dos derivados do petróleo (pela política de preços adotada pela Petrobrás com a sanção do governo federal, acionista majoritário da empresa, desde o

---

<sup>3</sup> Adhemar Santos Mineiro. Economista, membro da Coordenação da ABED-RJ (Associação Brasileira de Economistas pela Democracia), doutorando do PPGCTIA-UFRRJ e assessor da REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos).

governo Temer); pelos preços de energia (também por conta da crise hídrica) e pelos preços indexados ao IGPM, o mais dolarizado dos índices de preços (inclusive vários contratos de concessões e os preços dos aluguéis). Também concorre nesse sentido a forte abertura comercial iniciada nos anos 1990, e que leva ao crescimento do conteúdo importado da produção nacional, levando a vinculação dos preços nacionais aos internacionais. Os preços internacionais vêm subindo, e o real se desvalorizando frente ao dólar estadunidense aqui dentro, fazendo com que esse efeito de conexão entre preços dolarizados e aumento da inflação se potencialize.

Inflação e o espaço para o crescimento interno: exemplos de um passado que não está tão longe

Este movimento é essencialmente negativo? No curto prazo, sim, e o fato de atingir especialmente de forma dura os mais pobres mostra que além de negativo, é profundamente perverso.

No médio e longo prazos, entretanto, o mesmo processo pode não ser necessariamente lido da mesma maneira, e esse é um ponto que vale a pena ser discutido aqui, pois pode ser usado para reflexão, especialmente pela experiência histórica, pois já vimos esse movimento em momentos anteriores, e por economia de espaço e para dispor um pouco da memória recente dos leitores, vou citar apenas dois.

Em 1998/1999, a então primeira fase do chamado “Plano Real” entrava em colapso. Mantido desde o seu início com base na chamada “âncora cambial”, vinculando o valor da moeda nacional ao dólar (moeda internacional), o plano entrava em situação crítica em função da perda rápida de reservas internacionais que inviabilizariam a sua continuidade, tal qual formulado em 1994, no anterior governo de Itamar Franco<sup>4</sup>. Isso levou ao processo de saída da chamada “âncora cambial”, primeira âncora do Plano Real, e tivemos aí um forte problema. A especulação contra o real jogou a política de “âncora cambial” que prevalecia desde 1994 contra as cordas, forçando o abandono do mecanismo assim que se teve o desenlace do ciclo eleitoral. O resultado foi queimar reservas, ter de fazer um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com todas as suas consequências que dizem respeito à imposição de políticas aqui dentro, e um repique inflacionário. No bojo do acordo com o FMI, entretanto, se

---

<sup>4</sup> Vale observar que planos de estabilização com essa configuração básica (vinculação da moeda nacional à moeda internacional, por um lado, e forte abertura comercial para a entrada de produtos internacionais, de outro) foram levados adiante por toda a América Latina durante os anos 1990's, o que acabou levando naquele momento a inflação, até ali um problema no topo da pauta de quase todos os países da região, a ser progressivamente afastado da agenda de discussões de política econômica no conjunto dos países da região (e de outras partes do mundo). Alguns planos de estabilização, como o levado adiante na Argentina (governo Menem), por exemplo, vinculavam inclusive na própria Constituição do país a paridade entre a moeda nacional e o dólar, fazendo com que a saída dessa situação fosse extremamente traumática, como mostrado no fim dos anos 1990's na Argentina, onde o processo de saída da chamada “paridade” cambial levou não apenas à saída de presidentes do Banco Central, mas a queda do próprio presidente da República. Em geral, os planos eram combinados com a liberalização financeira, em um momento de expansão do crédito internacional (e onde os governos da região também buscavam atrair capitais com processos de privatização levados adiante internamente), fazendo com que a entrada de moeda internacional provocasse a apreciação das moedas nacionais. Assim, essa combinação de moeda nacional valorizada pela entrada de capitais, e abertura das exportações de produtos internacionais levava a uma rápida queda inicial e estabilização dos preços. Por outro lado, apresentava como consequências a rápida desindustrialização, já que a entrada de produtos internacionais mais baratos derrubava a produção doméstica, e a fragilidade da balanço de conta corrente, exposto à liberalização financeira e ao movimento de entrada e saída de capitais, onde o segundo movimento acabava sendo o de crise, cada vez mais recorrentes na região a partir de meados dos anos 1990's. Ver a respeito, por exemplo, LESBAUPIN, Ivo, e MINEIRO, Adhemar, *O Desmonte da Nação em Dados*, Petrópolis-RJ, Vozes, 2002, pp. 11-28.

desenhou a chamada política do “tripé macroeconômico”, que ficou funcionando como eixo da política econômica do país de 1999 até 2015. O que era basicamente o tal “tripé macroeconômico”? Uma combinação entre câmbio flutuante, superávit primário e taxa de juros vinculada à política de metas de inflação. Desta forma, o câmbio passava de fixo (ou controlado) a flutuante, a âncora cambial era substituída pela chamada âncora fiscal (com o superávit primário) e qualquer tentativa da taxa de inflação de fugir ao controle (ou sair da meta fixada) era “punida” com a elevação dos juros, de modo que restrições de demanda levassem os preços de volta aos patamares desejados. Essa era a lógica do “tripé macroeconômico” que substituiu, como centro do controle de preços, o câmbio fixo existente anteriormente. Assim, a alta de preços internos e a variação cambial (com a valorização do dólar e os preços internacionais mais caros) abria um espaço para a expansão da produção interna, substituindo uma entrada de produtos internacionais que por esse processo de desvalorização cambial tinham ficado mais caros, abrindo espaço para algum crescimento interno. De fato, naquele momento tivemos alguma retomada a partir da nova política, processo depois estancado pela chamada “crise do apagão”, onde a escassez de energia elétrica por uma combinação de crise hídrica e falta de investimentos, forçou a freada do processo de crescimento da produção doméstica.

Em 2002, tivemos o mesmo problema de fuga de capitais, crise no balanço de pagamentos (que levou o país a novo acordo com o FMI buscando os dólares necessários ao fechamento das contas externas e ao fim da instabilidade macroeconômica) e disparada do dólar, afetando novamente os preços internos. Projetada a inflação dos últimos três meses do governo Fernando Henrique para um ano, alavancada pela disparada do dólar, teríamos uma inflação anual de 30% - e isso em um ambiente em que ainda administrávamos a chamada “crise do apagão”, a crise aguda de falta de energia.

Entretanto, e de novo, a disparada do dólar e a inflação de preços internos e a dificuldade de importações (pela escassez de dólares) abriu espaço para uma certa recomposição da produção interna, defendida por esses mecanismos dos produtos importados, que ficavam mais caros ou não podiam ser importados. Ou seja, de novo, neste momento existe um espaço para um ajuste da produção doméstica, que pode alavancar o crescimento econômico, por conta das dificuldades e dos custos de importar produtos.

Ou seja, apenas no período de um passado razoavelmente recente, isso aconteceu em parte no segundo governo Fernando Henrique, mas o processo de retomada do crescimento foi abortado pela “crise do apagão”, em 2001, e aconteceu especialmente após 2002, com o governo Lula aproveitando o espaço para políticas internas de crescimento. O “ajuste” de preços internos-dólar também acaba produzindo folga na balança comercial e, por tabela, no balanço de pagamentos, gerando alguma possibilidade para aumento de importações de máquinas e equipamentos, produtos básicos (como trigo e petróleo, este último naquele momento um elemento de peso estratégico na pauta de importações), também possibilitando que o valor do dólar volte a recuar, desacelerando a inflação interna.

### **Como utilizar esse espaço**

Assim, a desvalorização monetária abre espaço para o crescimento da demanda doméstica, desde que o parque doméstico instalado tenha capacidade de expandir a produção.

Vale ressaltar, por outro lado, que pelo menos até aqui não temos nenhum sinal de crise no balanço de pagamentos, em função do volumoso nível de reservas internacionais acumulado no período 2006-2014. Isso significa que o aumento do dólar se dá porque o Banco Central tem deixado o dólar flutuar até aqui, não respondendo aos movimentos especulativos de saída de capitais com generosas intervenções no mercado de câmbio para disponibilizar os dólares

das reservas internacionais brasileiras aos investidores em processo de retirar seus recursos do país, que incorrem assim em algumas perdas pela desvalorização do real (o Banco Central tem oferecido uma “ração” de dólares apenas em momentos de variação mais aguda da taxa de câmbio, mas existe incerteza sobre por quanto tempo essa política se manterá, uma vez que, como já verificamos aqui e em notas técnicas anteriores, isso tem redundado em uma combinação entre desvalorização cambial e um processo inflacionário interno, que pode em algum momento fugir ao controle).

Mas da existência desse espaço decorre automaticamente crescimento da produção e do emprego internos? Essa é a grande questão, pois para isso ocorrer, necessitaria que tivéssemos políticas de crescimento da produção doméstica, e o atual governo parece não ter grande interesse em se mexer para que isso aconteça, pelo menos até esse momento.

E o que seria fundamental para isso acontecer? Primeiro, aumentar o financiamento da produção doméstica e sinalizar aumento da renda interna (por exemplo, no governo Lula, a pactuação de uma política de aumentos de longo prazo do salário mínimo operou nesse sentido), garantindo de certa forma ao empresariado que topou investir no aumento da produção que estará “amparado” pela política pública.

Esse aumento da produção interna deveria incluir também a retomada dos investimentos públicos em derivados de petróleo (ou seja, ampliação das refinarias da Petrobrás e aumento da produção) e produção de energia, de modo a baratear os custos de derivados de petróleo e energia.

De outro, o financiamento e incentivos à produção da agricultura familiar, capaz de gerar renda importante para um setor no campo e aumento da produção de alimentos (com a queda desses preços) – esses incentivos incluem a retomada efetiva da política de compras de produtos e estoques reguladores, que podem ajudar no controle dos preços dos alimentos.

Ou seja, os dois últimos elementos citados contribuiriam também para a queda de preços no mercado doméstico e a volta de algum controle sobre a inflação, sem seguir subindo a taxa de juros, o que está sendo feito dentro da política de metas de inflação, mas afeta substancialmente (com a subida dos juros) os custos de uma política de financiamento da expansão da produção doméstica, e pode exatamente inibir os investimentos necessários à expansão da produção nesse momento.

Dois elementos complementares são importantes. Um diz respeito a um aumento substancial do gasto público de modo a contribuir com a reativação da renda e do emprego no país, em especial na necessária ampliação e modernização da infraestrutura, a começar pela infraestrutura de saúde, onde as debilidades do que temos nesse momento ficou evidente com a pandemia. Investimentos articulados do setor público (e a alavancagem da complementaridade com o setor privado nessa área) na área do complexo econômico industrial da saúde podem não só ajudar a projetar o crescimento, mas também a configurar um quadro de respostas para um agudo problema nacional e enorme demanda da população brasileira: o atendimento de saúde no país. Mas evidentemente a debilidade de infraestrutura no país não se restringe ao setor de saúde.

Outro ponto importante nesse momento é a utilização de políticas de compras públicas para alavancar empresas e setores dentro do país, e apontar para uma estratégia de recuperação econômica. Mas aqui é importante observar que alguns movimentos internacionais do atual governo (como embutir ofertas de liberalização nessa área em um capítulo de “compras governamentais” no acordo comercial em discussão entre o Mercosul e a União Europeia, ou a oferta sendo feita junto à Organização Mundial do Comércio, com a entrada do país no

Acordo de Compras Governamentais da OMC) podem restringir as possibilidades de utilização desse instrumento vital para a retomada da economia.

Ou seja, a crise abre algum caminho também para a retomada do crescimento logo à frente, mas é fundamental operar a política econômica para isso. E essa parece ser uma decisão que deve ficar para depois do processo eleitoral, pelo menos pelo desenho atual das discussões.

## Nota Técnica

### 3. A INFLAÇÃO OFICIAL E A INFLAÇÃO POR FAIXA DE RENDA

Antonio Aparecido de Carvalho<sup>5</sup>

#### **Resumo Executivo**

*A presente pesquisa aborda a inflação, tema que retornou ao nosso cotidiano, que traz consigo incertezas, perda do poder aquisitivo, desvalorização da moeda, prejuízos para empresas e pessoas físicas. Isto porque a tentativa de combate é o aumento da taxa de juros, que acaba por inviabilizar a retomada da economia. São apresentados os conceitos, os tipos de inflação, as causas e as consequências da inflação, bem como um breve histórico da inflação a partir da década de 1980 até os dias atuais. Apresenta-se também a diferença entre a inflação oficial e a inflação percebida, sobretudo das famílias com menores rendas.*

**Palavras-chave:** Inflação oficial; Hiperinflação; Inflação percebida; Inflação por faixa de renda.

#### **Inflação**

Conceitualmente inflação é o aumento constante dos preços dos produtos e dos serviços, sem o consequente aumento dos salários da sociedade.

A inflação pode ter como causa, o excesso de procura por um determinado produto ou serviço, que acarreta o aumento dos preços. Desta forma, quanto maior for a procura por produtos ou serviços maiores serão os preços, visto que nem sempre as empresas conseguem ofertar quantidades suficientes para atender as demandas da sociedade. Esse tipo de inflação é denominado inflação de demanda.

Outra causa da inflação ocorre quando as empresas, em virtude da elevação dos custos de produção, repassam os custos para o preço do produto. Pode-se citar como exemplo o custo da energia elétrica, dos combustíveis, da matéria prima importada que sofre as oscilações do dólar. Sendo assim, os preços sofrem aumento em virtude dos custos de produção que são repassados para o consumidor. É a chamada inflação de custos.

Outra possibilidade que acarreta o aumento nos preços reside na precariedade dos modais de transporte, condições das estradas, distância percorrida. É a chamada inflação estrutural.

---

<sup>5</sup> **Antonio Aparecido de Carvalho.** Doutor em Administração - USCS; Mestre em Administração, Comunicação e Educação – USM; MBA em Marketing- USP; MBA em Gestão e Inovação do Ensino a Distância - USP; Pós-graduado em Administração Financeira – UMESP. Graduado em Ciências Econômicas – IMES e Administração – IMES. Docente e Coordenador do Curso de Administração – FASB. Trabalhou na Caixa Econômica Federal. Parecerista do Guia do Estudante. <http://lattes.cnpq.br/3790964579387924>

## A mensuração da inflação

A inflação é medida com base em índices, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que mede o crescimento dos preços dos bens e serviços mais importantes para a população. O IPCA é calculado pelo IBGE e aponta mensalmente a variação do custo de vida médio de famílias com renda média entre 1 e 40 salários-mínimos das 11 principais regiões metropolitanas do país. Os preços são coletados em mais de 28 mil estabelecimentos comerciais visitados pelos pesquisadores. São consultados os gastos com moradia, saúde e higiene pessoal, artigos para casa, despesas pessoais, educação, comunicação, transporte, vestuário, alimentação e bebidas.

Vale salientar que a inflação oficial não é sentida da mesma forma por todos, pois a cesta de bens considerada pode não ser aquela que todos costumam consumir. Portanto, a inflação pode ser maior ou menor do que aquela medida pelos índices oficiais.

Ao longo dos anos, os brasileiros conviveram com surtos inflacionários. Na década de 1980, a inflação era conhecida como “monstro da Inflação”, pois a cada dia que passava o consumidor tinha o poder de compra diminuído. Várias políticas econômicas sem sucesso para conter a inflação foram empregadas. Foi uma sucessão de planos econômicos de controle de preços que prejudicaram ainda mais a economia.

Dentre os planos econômicos destacam-se o Plano Cruzado de 1986, formulado e implementado no governo do presidente José Sarney. O insucesso acabou gerando uma hiperinflação de 363,41% no ano de 1987.

Na sequência vieram os Planos Cruzado 2 e o Plano Bresser. Porém, nenhum deles conseguiu combater os altos índices de inflação. Em 1988, o índice foi de 980,22% e, em 1989, de 1.972,97%.

Foi nesse cenário caótico que Fernando Collor de Mello assumiu a presidência do país em 1990, com o compromisso de combater a inflação. A equipe econômica implantou o Plano Collor, que consistia na retirada do dinheiro em circulação. Segundo o entendimento da equipe, sem dinheiro e sem crédito, os preços tenderiam a cair. Contudo, o efeito foi nocivo à economia.

O Plano Collor aumentou a hiperinflação, confiscou recursos de brasileiros e empresas, paralisando a economia. Foi uma política autoritária a de confiscar depósitos bancários e cadernetas de poupança de pessoas físicas e jurídicas, que tiveram os seus valores bloqueados.

Os brasileiros buscavam os bancos para sacar os valores que ficaram disponíveis. Contudo, os bancos não tinham dinheiro suficiente para todos os saques que os brasileiros precisavam fazer. O plano gerou a retração da economia, a desconfiança da sociedade no governo, o descrédito na caderneta de poupança. A taxa da inflação fechou o ano de 1990 em 1.620,97%.

No ano seguinte, o Plano Collor foi substituído por uma nova versão, que também não surtiu os resultados desejados. No dia 29 de dezembro de 1992, Fernando Collor de Mello renunciou à presidência da República. Horas antes de ser condenado por crime de responsabilidade, assumiu a presidência Itamar Franco, que era o seu vice-presidente.

No ano de 1994, a equipe econômica de Itamar Franco criou o Plano Real, que salvou a economia. As medidas reduziram a taxa de inflação. A taxa de 1994 foi de 916,43%; a de 1995, de 22,41%; a de 1996, de 9,56%.

Vale ressaltar que o Plano Real inseriu a meta inflacionária. A inflação não poderia ficar abaixo de 2,5%, nem ultrapassar 6,5%. O centro da meta era 4,5%.

A tabela 1 apresenta o índice de inflação de 1980 a 2021 e demonstra a queda dos índices a partir de 1994.

**Tabela 1 – Inflação 1980 a 2021**

<b>Ano</b>	<b>%</b>	<b>Ano</b>	<b>%</b>	<b>Ano</b>	<b>%</b>	<b>Ano</b>	<b>%</b>
1980	99,27	1991	477,69	2002	12,53	2013	5,91
1981	95,65	1992	1.119,09	2003	9,30	2014	6,41
1982	104,80	1993	2.477,15	2004	7,60	2015	10,67
1983	163,99	<b>1994</b>	916,43	2005	5,69	2016	6,29
1984	215,27	1995	22,41	2006	3,14	2017	2,95
1985	242,24	1996	9,56	2007	4,46	2018	3,75
1986	79,65	1997	5,22	2008	5,90	2019	4,31
1987	363,41	1998	1,66	2009	4,31	2020	4,52
1988	980,22	1999	8,94	2010	5,91	2021	5,67
1989	1.972,91	2000	5,97	2011	6,50		
1990	1.620,97	2001	7,67	2012	5,84		

Fonte: Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS, a partir de dados do IBGE (2021).

Como visto, a inflação atingiu os maiores patamares entre os anos de 1988 e 1994 e foi controlada a partir do Plano Real. Contudo, ela extrapolou a meta de 6,5% nos anos de 2002 (12,53%), 2003 (9,30%), 2004 (7,60%) e mais recentemente em 2015 (10,67%). Esta última, em decorrência do aumento da energia elétrica e dos combustíveis, que fizeram com que os preços dos produtos e serviços sofressem aumento.

## **A inflação atual**

Como mencionado anteriormente, a inflação percebida é diferente da inflação oficial, pois depende do que as pessoas costumam consumir. Isto está diretamente atrelado à renda. Portanto, pessoas com rendas menores sentem com maior intensidade os efeitos das altas dos preços.

Exemplificando, a inflação oficial acumulada nos últimos 12 meses divulgada pelo IBGE em agosto de 2021 foi de 8,99% no período. Contudo, a inflação por faixa de renda apresenta índices diferentes, como demonstra o Indicador Inflação por Faixa de Renda do IPEA, apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2: Índice de Inflação por faixa de renda**

<b>Renda</b>	<b>Índice Inflação por Faixa de Renda</b>
Renda muito baixa: até R\$ 1.650,50	10,05%
Renda baixa: de R\$ 1.650,50 a R\$ 2.471,09	9,80%
Renda média-baixa: de R\$ 2.471,09 a R\$ 4.127,41	9,59%
Renda média: de R\$ 4.127,41 a R\$ 8.254,83	8,79%
Renda média-alta: de R\$ 8.254,83 a R\$ 16.509,66	7,82%
Renda alta: acima de R\$ 16.509,66	7,11%

Fonte: Elaboração própria dos autores para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS – CONJUSCS, a partir de dados do IPEA (2021).

Percebe-se, que as faixas de renda menores apresentam índices de inflação superiores à inflação oficial. Para a renda até R\$1.650,00 a inflação percebida é de 10,05%. Já as rendas maiores apresentam índices inferiores, a exemplo da faixa de renda acima de R\$16.509,66, cujo índice é de 7,11%.

A meta de inflação para o ano de 2021 é de 3,75%, podendo variar entre 2,25% e 5,25%, porém a inflação acumulada do mês de agosto é de 5,67%, portanto superior ao limite de 5,25%.

A prévia da inflação do mês setembro é de 1,14%. É a maior para o mês de setembro desde a implantação do Plano Real. Se confirmado este índice, a inflação acumulada em 12 meses será de 10,05%. O aumento dos preços dos produtos e serviços ocorre principalmente pela alta dos combustíveis e da energia elétrica.

Na tentativa de combater a alta dos preços, o Comitê de Política Econômica – COPOM, no dia 22 de setembro, elevou a taxa SELIC de 5,25% para 6,25%.

## **Conclusão**

A inflação que tanto prejudicou a economia nas décadas de 1980 e 1990 volta a assustar os brasileiros, que ainda sofrem os efeitos danosos causados pela pandemia, tais como problemas sanitários, desemprego, taxas altas de juros. Agora se deparam com a elevação do custo de vida.

A alta dos preços força as pessoas a buscarem produtos/serviços com qualidade inferior, desde que caiba no orçamento. Produtos como carne, frutas, legumes e medicamentos deixam de fazer parte das listas de compras. Muitos desistem de manter planos de saúde ou escolar particulares, economizam nas contas de energia elétrica, buscam alternativas para sobrevivência.

Neste contexto, haverá queda na qualidade de vida da sociedade. Isto levará a um retrocesso no índice de desenvolvimento humano.

As pessoas com as menores rendas são as maiores vítimas dos efeitos inflacionários.

## **Referências Bibliográficas**

IBGE. Índice de Preço ao Consumidor Amplo – Série Histórica. Disponível em: <https://bityli.com/g5ms6y>. Acesso em: 29 de set. 2021.

IPEA. Índice de Inflação por Faixa de Renda. Disponível em: <https://bityli.com/IPw30A>. Acesso em: 29 de set. 2021.

## Nota Técnica

# 4. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: ATORES E NARRATIVAS<sup>6,7</sup>

Mariana Falcão Chaise<sup>8</sup>

### Resumo Executivo

*Esta nota técnica se propõe a esquematizar quem foram os principais atores proponentes da PEC 32/2020: a proposta de reforma Administrativa apresentada pelo governo Bolsonaro. Além da análise do conteúdo substantivo da proposta e da identificação de suas principais dimensões, buscamos demarcar os atores engajados na proposição da reforma Administrativa e aqueles que promoveram sua defesa ao longo da tramitação, ressaltando as principais linhas narrativas que articularam e o contraponto efetuado pelos detratores da PEC 32/2020.*

**Palavras chaves:** Reforma administrativa; Atores; Narrativas.

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 foi elaborada no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia, tendo sido apresentada pela Presidência da República em setembro de 2020. Enquanto uma proposta de reforma Administrativa, seu desenho original afeta os servidores públicos civis dos três Poderes, englobando as três esferas federativas, com exceção dos chamados “membros dos poderes”: parlamentares, juizes e procuradores. Se considerarmos cada artigo, parágrafo ou alínea modificada pela PEC 32/2020 enquanto um “dispositivo”, verifica-se que a maior parte de seu conteúdo trata de propostas de regulamentação das relações entre o Estado e os servidores públicos, no caso, propostas de mudanças na gestão de pessoal do Estado brasileiro.

Para além da dimensão majoritária, existem dois conjuntos suplementares de alterações constitucionais no texto entregue pelo Governo Federal. Em primeiro lugar, um conjunto referente a uma dimensão organizativa-institucional, englobando alterações nas relações entre os entes federados (em um eixo vertical) e entre a esfera pública e a esfera privada para o provimento de serviços públicos (em um eixo horizontal). Esse conjunto de dispositivos enquadra-se nos debates relativos à “descentralização administrativa” e à “subsidiariedade”, ideia que se contrapõe ao conceito concorrente de “complementariedade”: hoje constitucionalizado. Em segundo lugar, um conjunto referente a uma dimensão legal-institucional, relacionada ao aumento do poder discricionário do Poder Executivo Federal, inclusive para a nomeação de cargos no setor público. Para além das três dimensões principais, outros dispositivos contidos na PEC visam alterações no Orçamento Público, na autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta, entre outros aportes minoritários (Figura 01).

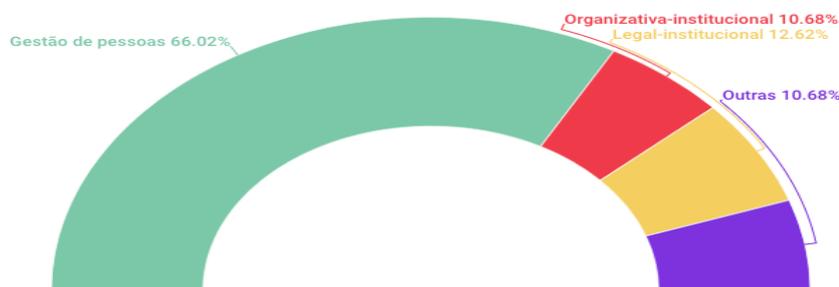
<sup>6</sup> A autora agradece à equipe do “Que Estado Queremos?”, iniciativa destinada a ampliar o debate sobre o Estado brasileiro e – em especial – sobre a PEC 32/2020.

<sup>7</sup> Essa pesquisa conta com o financiamento da Fapesp, sob o processo nº 2019/15010-8.

<sup>8</sup> **Mariana Falcão Chaise.** Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), ligado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Reformas administrativas são políticas voltadas à melhora no desempenho do aparato burocrático do Estado. Essa definição ampla esconde que, qualquer que seja o desenho proposto para a reforma em questão, existem doutrinas, teorias pré-estabelecidas e valores normativos que estabelecem quais são (i) os problemas práticos a serem enfrentados, incluídos quais os dados que melhor os evidenciam, (ii) a ordenação de suas prioridades na agenda da reforma, abrindo espaço para a negociação quanto aos elementos percebidos como secundários, e (iii) os meios mais apropriados para a superação dos problemas tidos como relevantes. O cardápio, invariavelmente, é amplo, de modo que “reforma Administrativa” não é uma política que possa ser compreendida abstratamente, sendo necessária atenção ao seu teor e, em particular, às motivações de seus principais atores.

**Figura 01: As dimensões da PEC 32/2020 por dispositivos (elaboração da autora)**



A tese que melhor embasa o conteúdo substantivo da PEC 32/2020 está presente em estudo publicado em 2017 pelo Banco Mundial incluído na Exposição de Motivos que acompanha a proposta. O diagnóstico não ali contido é inédito: segundo analistas da organização, o gasto público no Brasil é engessado devido à rigidez constitucional de categorias obrigatórias de despesas, como folha de pagamentos e previdência social. Havendo uma tendência estrutural de aumento destas rubricas, sobraria reduzida margem para a realização de despesas discricionárias – como as necessárias à formulação de novas políticas públicas –, ou para investimentos estatais. Sendo este o caso, entre outras medidas sugeridas, a massa salarial do funcionalismo deveria ser significativamente reduzida, seja aproximando a remuneração dos trabalhadores do setor público à praticada pelo setor privado, seja pautando quaisquer aumentos salariais por justificativas de teor meritocrático, as quais relacionadas ao produtivismo: à relação entre o resultado do esforço por unidade de trabalho e o seu custo (Banco Mundial 2017).

A tese é necessariamente fiscalista e a-histórica, ao não explorar a raiz das diferenças entre as características do funcionalismo público brasileiro e dos países utilizados como parâmetro. Atesta-se apenas a existência das divergências em pontos específicos, ademais parciais, e sob viés analítico a priori negativo, sem a concorrência de uma análise formal, padrão em estudos comparativos. O relatório está embasado em dados fornecidos pelo próprio Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os mesmos utilizados pela equipe econômica do governo Bolsonaro na fase preparatória para a proposição da PEC.

## **1. Antes da PEC 32/2020, havia propostas de reforma Administrativa**

O diagnóstico do Banco Mundial também informou outros atores que pautaram a reforma Administrativa paralelamente ao Governo Federal. Voltada à análise de desempenho corporativo, a consultoria estadunidense Oliver Wyman – que no Brasil se especializou em empresas de telecomunicação e serviços financeiros – publicou ainda em 2019, antes da

edição da proposta do Governo Federal, um relatório sobre a necessidade de uma reforma no RH do Estado brasileiro, assinado pela economista Ana Carla Abraão, sócia da consultoria, juntamente com o economista Armindo Fraga e com o jurista Carlos Ari Sundfeld, três atores-chave no debate sobre a PEC 32/2020. A reforma do Estado, afinal, é tema de debate no país desde a edição da Constituição de 1988, opondo diferentes vertentes analíticas.

Segundo o relatório da Oliver Wyman, em vista de sua proporção e de sua condição de provedor de serviços, um aumento na produtividade do setor público brasileiro se refletiria em um aumento geral da produtividade nacional, um argumento prioritário e que justificaria o interesse do mercado na medida. Para logr -lo, a proposta da consultoria segue exatamente as mesmas linhas do Banco Mundial, partindo do pressuposto teórico de que o corte de gastos   o único caminho possível em vista do objetivo traçando, uma vez que o aumento das despesas no Brasil   compreendido enquanto um problema estrutural, crescendo as despesas obrigatórias vegetativamente. Para evidenciar que o gasto público seria alto no país, os autores buscaram demonstrar que servidores públicos brasileiros ganhariam mais que seus equivalentes no setor privado, devendo ter seus soldos – portanto – reduzidos. Também nesse fito, avalia es de desempenho do funcionalismo, as quais permitissem promo es baseadas em desempenho, deveriam ser estabelecidas e a estabilidade funcional, relativizada. Para evidenciar que o gasto seria, além de alto, também ineficiente, argumentaram suplementarmente que haveria inadequa o na entrega de serviços públicos   popula o brasileira (Oliver Wyman 2019).

Para a redu o dos gastos com o funcionalismo, a Oliver Wyman, detalhou propostas e diretrizes mais claras e mais objetivas que as apresentadas pelo Banco Mundial. Em geral, argumentaram que o modelo de incentivos ao trabalhador do setor público estaria equivocado, gerando distor es na presta o do serviço, e que a introdu o de novos instrumentos gerenciais seria necessária para a consecua o de um serviço mais eficiente.

### Propostas de reforma do RH do Estado – Oliver Wyman

Medidas	Elementos sugeridos
<b>Redesenho da estrutura institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redu�o ao m�nimo no n�mero de carreiras do Estado;</li> <li>• Alinhamento dos sal�rios iniciais aos equivalentes no setor privado; maior n�mero de faixas salariais;</li> <li>• Progress�es e promo�es baseadas em m�rito exclusivamente, havendo vac�ncia no cargo superior; proibi�o de promo�es e progress�es autom�ticas; redu�o de benef�cios "injustific�veis";</li> <li>• Planejamento anterior � realiza�o de novos concursos p�blicos, promo�es ou distribu�es de cargos;</li> <li>• Introdu�o de avalia�es anuais de desempenho absoluto e relativo a todos os servidores efetivos e em comiss�o, com ado�o de curva for�ada; avalia�es realizadas por colegiado; <i>feedbacks</i> registrados em sistema; servidores mal avaliados seriam direcionados a programas de apoio; mau desempenho por tr�s vezes consecutivos resultaria em demiss�o;</li> <li>• Dispensa por processo avaliativo insatisfat�rio ou por falta grave;</li> <li>• Redu�o dos processos administrativos disciplinares;</li> </ul>
<b>Revis�o na contrata�o de cargos comissionados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restri�o dos cargos comissionados a fun�es gerenciais ou de assessoramento;</li> <li>• Estabelecimento em lei de crit�rios de elegibilidade m�nimos relativos � qualifica�o e adequa�o ao cargo (capacidade t�cnica, reputa�o ilibada, experi�ncia, capacidade funcional alinhada � fun�o);</li> </ul>
<b>Revis�o na contrata�o de terceirizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centraliza�o dos contratos de trabalho, sistematizando informa�es sobre quantidade, fun�o e lota�o de terceirizados;</li> <li>• Estabelecimento de par�metros de produtividade;</li> </ul>

A preocupação central da proposta está em como desligar servidores estatutários que apresentem mau desempenho e em como identificar e recompensar aqueles de desempenho superior: a alegada mudança na cultura institucional da burocracia pública a partir de sua aproximação aos parâmetros do mercado privado, partindo da ideia de que a eficiência é o resultado direto da competição entre os agentes, sendo a flexibilidade organizacional um pressuposto necessário. Esse modelo normativo – que busca compreender a esfera pública e seu funcionamento por meio dos princípios de mercado – é bastante conhecido nas teorias da administração pública (Kettl 2001) e foi influente no Brasil ao longo dos anos 1990. Atualmente, há um entendimento concorrente de que o ajuste fiscal e a melhora da performance administrativa podem ser objetivos conflitantes de política pública (Paes de Paula 2005).

Note-se que – embora não esteja explícito – a proposta de reforma Administrativa da Oliver Wyman contempla a inclusão de todas as categorias de servidores públicos. Ao citar a existência benefícios “injustificáveis” presentes entre as garantias do funcionalismo, há – por exemplo – referência aos bônus de sucumbência pagos a procuradores. Um ponto dúbio na proposta, contudo, é a questão da estabilidade, o qual será amplamente debatido quando da proposição da PEC 32/2020. Fala-se sobre a necessidade de “redução da extensão da estabilidade”. Há, contudo, uma compreensão de que não se deveria partir de uma revisão constitucional para a promoção de um programa de reestruturação da gestão de pessoas, o que implicaria relegar o debate sobre a relativização ou eliminação da estabilidade funcional a um plano secundário. A sugestão da consultoria é a proposição de leis ordinárias ou complementares, as quais não dependem de maioria qualificada nem para sua aprovação, nem – posteriormente – para sua reformulação e atualização: também um princípio de flexibilidade. Assim, a revisão da estabilidade não seria prioritária em relação a uma avaliação sistemática de desempenho dos servidores, desde que possibilitado seu afastamento.

## **2. A batalha da proposição da PEC 32/2020 no Governo Bolsonaro**

Ao passo que a proposta de reforma Administrativa tenha sido apresentada pelo Presidente da República ao final de 2020, em 2019 já estavam sendo debatidas versões para o texto. A responsável pela elaboração era a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia, que – à época – era comandada pelo economista Paulo Uebel. Durante sua fase de elaboração, a proposta teve aporte de outros órgãos, em particular, da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), comandada então pelo empresário Salim Mattar. Ambos já deixaram seus cargos no governo, embora sigam atores importantes no debate sobre a reforma Administrativa.

Uma minuta de PEC que data de fevereiro de 2020 circulou entre órgãos da administração federal.<sup>9</sup> Sua análise importa ao revelar a diferença entre o que os atores planejavam implementar e aquilo que foi efetivamente proposto para apreciação do Congresso Nacional. Um primeiro ponto relevante é que não está claro se desde o princípio se trabalhava com a não inclusão dos chamados “membros dos Poderes” no texto da reforma Administrativa. Havia tanto uma previsão de alteração do artigo 14 da Constituição Federal, vedando a filiação e a atividade político-partidária a servidores públicos ocupantes de cargo exclusivo de Estado, incluídos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, como uma previsão de comitê consultivo único – a ser instalado em até dois anos após a entrada em vigor da Emenda Constitucional – para propor diretrizes de política remuneratória de agentes públicos, incluídos membros do Ministério Público. Finalmente, havia previsão de afastamento em caso de exercício de mandato eletivo, o que poderia afetar parlamentares e também militares. Essa observação é pertinente uma vez que a não inclusão destas categorias será um primeiro ponto de desacordo entre aqueles que apoiam a reforma Administrativa.

---

<sup>9</sup> Seu conteúdo pode ser acessado no site do Governo Federal: <https://bit.ly/3juAaEU>

Importa também observar que a segunda dimensão da PEC 32/2020 exposta, aquela que trata do instituto da subsidiariedade e da relação entre as esferas pública e privada no provimento de serviço, já constava na minuta de fevereiro, onde constavam alterações ainda mais contundentes no artigo 173 da Constituição Federal. Um primeiro dispositivo excluía a previsão constitucional de exploração direta da atividade econômica pelo Estado em caso de “relevante interesse coletivo”, mantendo apenas a autorização para ação econômica decorrente de “imperativos da segurança nacional”. Incluía, ainda, artigo prevendo a desestatização de todas as empresas públicas na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional caso o ente federado não ratificasse – por meio de ato do Chefe do Poder Executivo – o interesse público em sua manutenção. Nesse caso, ficaria também vedado o aproveitamento dos ex-funcionários das estatais em quaisquer órgão ou setores administrativos, a não ser nas mesmas carreiras nas quais tenham sido anteriormente investidos. Ainda no tocante ao tema da subsidiariedade, considerou-se alterar o artigo 199, para que – excluindo-se o termo “complementar” – se permitisse a participação de instituições privadas no Sistema Único de Saúde (SUS) de modo irrestrito.

As modificações no artigo 173 tinham como objetivo reordenar o papel do Estado na Economia, restringindo suas possibilidades de atuação econômica e reconhecendo a primazia da iniciativa privada sobre a estatal. A proposta de inclusão da “subsidiariedade” na Carta de 1988 enquanto um princípio que orienta a administração pública também segue esse propósito. Essa dimensão específica da PEC 32/2020, majorada na minuta de fevereiro, resultou de aportes da SEDDM. O Estado subsidiário, afinal, se define pelo seu tamanho diminuto e pela estrutura descentralizada de suas atividades; ademais, pelo prestígio dado à liberdade econômica e à livre concorrência, pelo impulso à privatização das entidades estatais, e – finalmente – pelo imperativo de agilidade na máquina pública, refletido na preferência pela implementação de modelos de administração gerencial (Bazilli and Montenegro 2003). Todas estas orientações estão em consonância com objetivos explicitados pela SEDDM e pela própria figura de Salim Mattar.

É possível argumentar que a minuta de fevereiro era ainda mais fiscalista e, enquanto uma reforma Administrativa, mais severa que a PEC 32/2020. Além dos dispositivos já citados, a minuta previa a dispensa de processo administrativo disciplinar para fins de perda do cargo público no caso de não assiduidade, a demissão em caso de obsolescência da atribuição, a estabilidade apenas após sete anos de efetivo exercício do cargo no caso das carreiras típicas de Estado e o estabelecimento de um número máximo de Ministérios, de cargos e de órgãos ligados ao Presidente da República dentro do texto constitucional. Salim Mattar e Paulo Uebel deixaram seus cargos na equipe econômica em agosto de 2020, antes – portanto – da edição da PEC 32/2020. Ambos argumentaram dificuldade em implementar as medidas para o cumprimento das quais foram convidados a integrar o governo: as privatizações – no caso de Mattar – e a reforma Administrativa – no caso de Uebel.<sup>10</sup>

### **3. A reforma Administrativa vai a campo**

O lançamento da PEC 32/2020 – já em setembro de 2020 – causou relativa frustração entre os autores do relatório da Oliver Wyman, não apenas devido à demora do governo em pautar o debate, como devido a alguns pontos específicos da proposta apresentada. Em geral, Ana Carla Abraão, Carlos Ari Sundfeld e Armínio Fraga acolheram o texto do Governo Bolsonaro, apontando para a pertinência dos dispositivos relativos ao fim de adicionais salariais, de categorias de licenças e das promoções e progressões por tempo de serviço; igualmente, aprovaram os dispositivos referentes às avaliações de desempenho, os quais faziam eco ao núcleo do relatório produzido pelos atores. A extensão da PEC 32/2020, contudo, ao não abarcar os atuais servidores públicos e os “membros dos poderes”, foi considerada

---

<sup>10</sup> *Dois secretários de Guedes pedem demissão: Salim Mattar e Paulo Uebel* em O Globo (11/08/2020). Disponível em: <https://glo.bo/3y8uPqB>

insuficiente para a consecução do impacto fiscal desejado. Ao mesmo tempo, a terceira dimensão da PEC 32/2020, aquela que diz respeito ao aumento do poder discricionário do Poder Executivo Federal, foi avaliada como norma alheia ao tema da reforma. Nesse sentido, também a possibilidade de ampliação dos cargos de liderança e assessoramento foi vista com desconfiança. Cumpre destacar que aquilo que consideramos uma terceira dimensão da reforma Administrativa do governo Bolsonaro entra em choque, em termos normativos, com o princípio da subsidiariedade – que nutre afã de descentralizar as responsabilidades públicas.<sup>11</sup> Destaca-se ainda que na minuta de fevereiro constava que lei complementar regularia o percentual máximo de cargos de liderança e assessoramento de livre nomeação, ponto que foi retirado da proposta com a edição da PEC 32/2020.

Outra contrariedade foi o formato escolhido para a reforma Administrativa: uma emenda constitucional. No caso, a estabilidade e a indicação de quais categorias dela se beneficiariam não deveriam ser as preocupações prioritária do governo, mas antes – conforme visto – as avaliações de desempenho, que ora poderiam eliminar servidores ineficientes, ora mantê-los congelados em sua progressão funcional, para o que seria suficiente lei complementar. O ideal – inclusive – seria a própria desconstitucionalização das normas relativas ao RH público, que possibilitaria um debate futuro mais célere e flexível, segundo sua argumentação. O cerne da preocupação desses atores, no entanto, é que o vício implícito na edição de uma emenda – pela complexidade legislativa de sua aprovação – é justamente a abertura de espaço à negociação de exceções, favorecendo corporações fortes e aguando suplementarmente uma reforma que já vinha “rala”.<sup>12</sup>

Com a tramitação da PEC 32/2020, determinadas categorias de servidores públicos – de fato – atuaram pela sua exclusão das normas relativas à gestão de pessoal no bojo da PEC 32/2020; entre essas categorias, membros do Poder Judiciário e outras identificadas com a base eleitoral do governo Bolsonaro, como policiais e bombeiros. A partir de meados de maio de 2021, alguns atores, destacadamente Ana Carla Abraão, passaram a levantar a tese de que o ideal seria abandonar a tramitação da PEC 32/2020 e aguardar a proposição de uma reorganização da administração pública por parte de um próximo governo.<sup>13</sup> Nesse mesmo contexto, Paulo Uebel – o ex-secretário da SEDGG – e Marina Helena Santos – ex-diretora do Programa de Desestatização da SEDDM – ligados ao Partido Novo, retornam ao debate público. Uebel, em particular, estava afastado da discussão sobre a reforma Administrativa desde que deixara o cargo. Ambos assinaram e promoveram uma petição pública defendendo a aprovação da PEC 32/2020, embora também demandando a inclusão dos parlamentares e dos membros do Poder Judiciário, alargando, portanto, seu escopo. De resto, todas as suas demandas seriam cumpridas pela aprovação integral da proposta do governo Bolsonaro.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Pegadinha*: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo (15/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3xoNij3> ; *Como Pôncio Pilatos*: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo (04/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3qNachu> ; *A reforma administrativa não pode constitucionalizar imoralidades no serviço público*: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3hp6hD1> ; *A reforma Administrativa na visão de Ana Carla Abraão*: Ana Carla Abraão em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/2TiQlul> ; *Reforma administrativa para todos os servidores*: Ana Carla Abraão em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/3hoUjpg>

<sup>12</sup> *Como mexer na Constituição para melhorar o RH do Estado*: Carlos Ari Sundfeld em Jota (22/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/36kVkvx> ; *Lei de Improbidade e Reforma Administrativa*: Carlos Ari Sundfeld em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/2UjtFKw>

<sup>13</sup> *Reforma Administrativa para quem*: Ana Carla Abraão, Armínio Fraga, Carlos Ari Sundfeld em O Estado de S. Paulo (01/05/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3y8cqKC> ; *Não é mais o momento de votar reformas constitucionais complexas*: Marcos Mendes em Folha de S. Paulo (04/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3yfraaA>

<sup>14</sup> Em entrevista, Paulo Uebel também comenta sobre a possibilidade de retomada de um dispositivo que constava na minuta de fevereiro: a vedação à filiação partidária de servidores públicos. *Entrevista*:

## a. Os apoiadores da reforma Administrativa

Institutos e movimentos de viés liberal, do mesmo modo, se engajaram na defesa pública da PEC 32/2020, levantando sugestões de modificações pontuais logo após o lançamento da proposta do Governo Federal. Na mesma linha da Oliver Wyman e da dupla Paulo Uebel e Marina Helena, o ponto comum a todos esses espaços de pressão foi a demanda por uma reforma Administrativa mais ampla: que incluísse tanto os denominados “membros dos poderes”, quanto os atuais servidores públicos, de modo a amplificar e antecipar os efeitos fiscais a serem alcançados, segundo seus parâmetros. Esses institutos e movimentos estão, em grande medida, interligados: entre si, em relação à equipe do Ministério da Economia e às personalidades no bojo da Oliver Wyman. Utilizam, ademais, os mesmos dados e os mesmos estudos provenientes do Banco Mundial, além dos mesmos exemplos de países-membros da OCDE, embora de maneira mais simplificada, para consumo imediato de seus argumentos. Suas prioridades táticas são similares, inclusive sua linguagem. Igualmente, possuem seus representantes no Congresso Nacional, os quais também se articulam, em especial no âmbito da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa. Seu aspecto, afinal, é de rede, mesmo que eventualmente divirjam.

Entre tais institutos, o Centro de Liderança Pública (CLP) é um espaço de formação em capacitação e gestão voltado a servidores e gestores públicos. A economista Ana Carla Abraão compõe seu Conselho Executivo, e Salim Mattar é um de seus associados. Logo do lançamento da PEC 32/2020, o CLP lançou uma nota técnica que, substantivamente, em nada se afastava do relatório da Oliver Wyman, e – em termos gerais – defendia a proposta do Governo Federal, se distanciando em apenas dois aspectos: na demanda pela inclusão dos atuais servidores e dos “membros dos poderes”, abarcados também os militares, e em uma consideração específica de que a terceira dimensão da proposta, aquela que estabelecia o aumento no poder discricionário do Presidente da República, seria excessiva (CLP 2020). O CLP promoveu igualmente a coalizão Unidos pelo Brasil (UPB), uma plataforma com agendas que julga prioritárias e que tramitam no Congresso Nacional, entre elas a reforma Administrativa. Um dos idealizadores da plataforma, que agrega vários movimentos liberais, é Carlos Ari Sundfeld. Entre seus associados está o Instituto Livres e o Movimento Brasil Livre (MBL).

O MBL, em específico, é bastante ativo na temática da reforma Administrativa pela via político-institucional, na medida em que o tema é pautado por de seus integrantes enquanto agenda própria: o deputado federal Kim Kataguirí (DEM-SP). Em setembro de 2020, Kataguirí já havia prometido a proposição de emendas ao texto, em um pacote que o MBL chamou de “Emenda Anti-privilégio”.<sup>15</sup> O pacote é composto por quatro emendas, de seguinte teor: (i) pela inclusão de todos os cargos típicos de Estado nas deliberações da PEC 32/2020, o que incluiria juízes, procuradores e parlamentares;<sup>16</sup> (ii) pela unificação do gozo de férias anuais de 30 dias para todos os agentes públicos e pela vedação da percepção de verba remuneratória ou indenizatória de férias que ultrapassassem o período; (iii) pela possibilidade de que o Congresso Nacional discuta a Lei da Magistratura; (iv) pela previsão de que lei complementar disponha sobre as condições nas quais membros de carreiras típicas de Estado possam

---

“Os bons servidores querem a reforma administrativa”: Paulo Uebel em O Antagonista (12/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3hoxCW2>

<sup>15</sup> *Uma reforma republicana*: Kim Kataguirí em MBL News (09/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3qJh5Ar>

<sup>16</sup> A alínea que veda a redução da jornada e da remuneração para cargos típicos de Estado não constava na minuta de fevereiro. Em junho de 2020, Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que permitia a redução de salários de servidores públicos para a adequação de despesas com pessoal. Na PEC 10/20, chamada “Orçamento de Guerra”, o Partido Novo incluiu por emenda a redução salarial no seu texto.

perder seus cargos;. Excetuando esta última, todas as emendas foram protocoladas na comissão especial que debateu a PEC/2020 na Câmara dos Deputados, embora nenhuma tenha sido incluída no texto da reforma pelo relator, o deputado Arthur Maia (DEM-BA).

O Livres – que também possui representantes no Congresso Nacional, os quais compõem a chamada "Bancada Liberdade" – é outra instituição que promove o desenvolvimento de lideranças e apoia publicamente a PEC 32/2020. Em nota técnica sobre a reforma Administrativa, demandaram – para além da inclusão dos atuais servidores e dos "membros dos Poderes" –, restrições à participação político-eleitoral de membros de carreiras típicas de Estado, o fim de licença remunerada para servidores que concorram em eleições e a limitações dos poderes atribuídos ao Presidente da República por meio da proposta do Governo Federal (Livres 2020).

#### **4. A reforma Administrativa e o debate na opinião pública**

A partir do lançamento da PEC 32/2020, o debate na opinião pública emergiu, seja devido à ação daqueles que efetivamente se opuseram ao seu mérito, seja devido à atenção gerada por reformas estruturantes em geral. O tema da reforma Administrativa, contudo, não tem tido centralidade na pauta dos principais jornais do país, os quais tem demonstrado preferência pela cobertura das privatizações e da reforma Tributária. Talvez por esse motivo, nem ao menos a reforma Administrativa é uma proposta conhecido pela população: o tema é ignorado por 54% dos brasileiros em outubro de 2021, na iminência de sua votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.<sup>17</sup> Entre as razões possíveis, o tema da tributação, embora labiríntico, tem efeitos mais visíveis e quantificáveis: intuí-se – com algum grau de razoabilidade – quem serão os afetados pelos principais dispositivos, discutindo-se sua desejabilidade. Já o debate em torno da reforma da administração pública é mais abstrato, principalmente ao preservar os atuais servidores, na medida em que ainda se discute um ponto anterior: quais serão os seus efeitos preponderantes e de que modo eles afetarão diferentes aspectos da vida social. Até o momento, não foram muitos os especialistas que se arriscaram no tema, para além daqueles que repetem os mantras do gerencialismo. Os estudos que embasaram a proposta do Governo Federal tampouco foram apresentados.

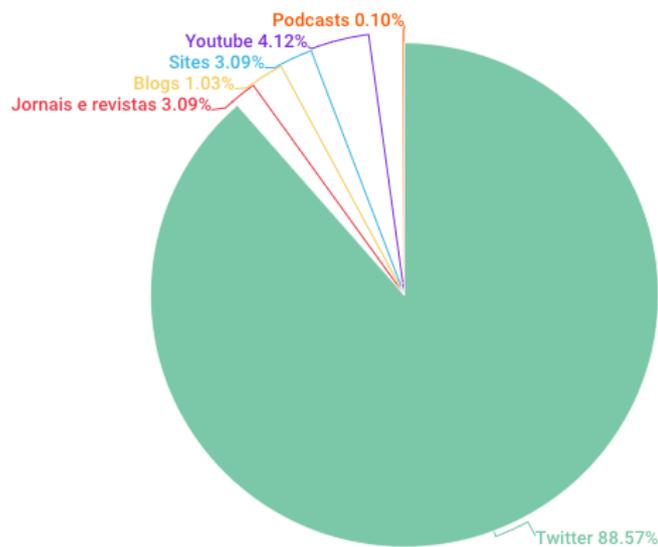
De qualquer modo, é possível afirmar que o debate público existente tem dado ênfase majoritariamente à primeira dimensão da PEC 32/2020, qual seja: ao tema da gestão de pessoas, que é também a temática preferencial do debate nos institutos e movimentos liberais. As dimensões 02 e 03 aparecem de maneira muito eventual, sendo normalmente vistas como conteúdos "contrabandeados" para dentro do texto da reforma Administrativa, como se a proposta do governo Bolsonaro não formasse um todo coerente, o que não é necessariamente verdadeiro. No relatório votado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), dois dispositivos, cada qual relacionado a uma dessas dimensões, foram suprimidos do texto: o termo "subsidiariedade" deixou de ser um princípio da administração pública, conforme propunha nova redação do artigo 37 da Constituição Federal, e a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo extinguisse por decreto entidades da administração pública autárquica e fundacional também foi retirada. Subsistem, contudo, outros dispositivos, tanto que preveem um modelo subsidiário ao Estado em relação ao mercado privado, quanto que aumentam o poder discricionário da Presidência da República a serem avaliados, tendo havido idas e vindas após os seis textos substitutivos protocolados por Arthur Maia (DEM-BA) na comissão especial. A grande vitória do funcionalismo e dos críticos da reforma Administrativa neste ponto da tramitação foi a manutenção da estabilidade irrestrita aos servidores, cujo contraponto – contudo – pode ser encontrado na preservação das contratações temporárias no serviço público.

---

<sup>17</sup> *Dos brasileiros, 54% não sabem de que trata a reforma administrativa*. Revista Exame (08/10/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3aDuqD0>

Sobre a evolução das menções à reforma Administrativa, esta está relacionada à tramitação da PEC 32/2020 e aos seus eventos mais significativos. Se considerarmos apenas o ano de 2021, antes do início das audiências públicas na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados não havia volume significativo de referências ao projeto do governo. A partir do final do mês de abril, contudo, o tema da reforma Administrativa tem sido pauta semanal nos jornais e revistas, em blogs assinados por intelectuais e por jornalistas, mesmo que – conforme dito – alguém em volume com relação a outras pautas. Também tem sido objeto de debate frequente nas redes sociais, em especial no Twitter (Figura 02).<sup>18</sup>

**Figura 02: O volume de menções à PEC 32/2020 por meio de comunicação entre abril de 2021 e outubro de 2021 (elaboração da autora)**



Os principais eixos do debate sobre a reforma Administrativa estão centrados em dois conceitos, cujos significados e cuja verificação encontram-se em disputa entre apoiadores e opositores da PEC 32/2020, em uma contenda retórica: justiça e eficiência.

Quando articulado pelos apoiadores da PEC 32/2020, o conceito de eficiência aparece na crítica à atual estrutura do funcionalismo brasileiro e aos serviços ofertados, como no relatório da Oliver Wyman. Para embasar a eficiência enquanto uma demanda que justificaria a reforma, os apoiadores apresentam dados que indicam o “peso orçamentário” do servidor público no Brasil ou o resultado de métricas específicas de avaliação de desempenho. Os conceitos adjacentes, neste caso, são mérito, racionalidade e modernidade, indicando que a eficiência seria pretensamente observável com base em informações quantificáveis. Quando articulado pelos opositores da PEC 32/2020, o conceito se associa à defesa da especificidade do serviço público, seja porque seu objetivo se relaciona ao bem-comum, seja porque maneja temáticas e informações sensíveis. Nesse sentido, os conceitos adjacentes são impessoalidade (normalmente oposta a patrimonialismo) e independência funcional (normalmente oposta a clientelismo, aparelhamento ou fidelização), buscando sugerir que a eficiência no serviço público não pode e não deve ser avaliada pelas mesmas métricas usadas no setor privado, dado que não são setores homólogos em seus objetivos e em suas dinâmicas.

<sup>18</sup> Para estes dados foi utilizada a plataforma Brand24, onde reuni todas as menções a “reforma Administrativa” por meio de comunicação entre abril e meados de outubro de 2021.

Já o conceito de justiça, quando articulado pelos apoiadores da PEC 32/2020, aparece na crítica à estrutura remuneratória, aos planos de carreira e aos benefícios dos servidores públicos brasileiros. Novamente, para embasá-la enquanto uma justificativa para a reforma, seus apoiadores apresentam dados salariais, embora sempre generalizantes ou simplesmente seletivos, ao não esclarecerem que a elite do funcionalismo não é afetada pelo texto da PEC 32/2020, ou ao não darem conta da desigualdade remuneratória interna ao serviço público no país. O conceito adjacente, neste caso, é privilégio, construindo-se uma narrativa de que os servidores brasileiros em geral são uma “casta” que necessita ser rompida em benefício de toda sociedade. Quando articulado pelos opositores da PEC 32/2020, justiça aparece como uma reivindicação dos direitos adquiridos pelos servidores brasileiros, como no tocante ao debate sobre a inclusão ou a não inclusão dos atuais servidores públicos na reforma. Também, de modo difuso, aparece correlacionado à eficiência, no sentido de que apenas um serviço público que vise ao bem-comum e que seja ofertado de modo impessoal configura-se enquanto um serviço público “justo”. Novamente, o contraponto narrativo com os apoiadores da PEC 32/2020 é promovido. Uma terceira linha argumentativa ocorre quando os opositores se apoiam em dados semelhantes aos dos apoiadores para demonstrar as disparidades internas ao serviço público brasileiro.

### Referências Bibliográficas

Banco Mundial. 2017. “Um Ajuste Justo: Análise Da Eficiência e Equidade Do Gasto Público No Brasil.”

Bazilli, Roberto Ribeiro, and Ludmila da Silva Bazilli Montenegro. 2003. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. 1ª edição. São Paulo: Editora Unesp.

CLP, Centro de Liderança Pública. 2020. “Por Que Fazer Uma Reforma Administrativa?” Nota Técnica.

Kettl, Donald F. 2001. “A Revolução Global: Reforma Da Administração do Setor Público.” In *Reforma Do Estado e Administração Pública Gerencia*, by Luis Carlos Bresser-Pereira and Peter Spink, 4º edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Livres. 2020. “A Administração Pública Brasileira Precisa Recuperar os 20 Anos Perdidos.” Nota Técnica.

Oliver Wyman. 2019. “A Reforma Do RH Do Governo Federal.” Série Panorama Brail.

Paes de Paula, Ana Paula. 2005. “Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.” *RAE - Revista de Administração de Empresas* 45 (1).

## Nota Técnica

# 5. QUATRO ANOS DA REFORMA TRABALHISTA: QUANDO O TRABALHADOR É A SOLUÇÃO PARA A CRISE ECONÔMICA, E NÃO O PROBLEMA!

Volney Gouveia<sup>19</sup>

### Resumo Executivo

*O conjunto de alterações na legislação trabalhista em 2017 trouxe mais flexibilidade ao setor produtivo para contratar e demitir, mas não implicou na contratação de novos trabalhadores. O comportamento da atividade econômica, os fluxos de investimentos e a confiança dos empresários e investidores são fatores determinantes para o mercado de trabalho, e não o custo da folha de pagamento, porque o “custo” do trabalho se transforma em renda do trabalhador, cuja destinação contribui para ampliar o mercado de consumo interno, gera mais produção, lucros e mais empregos. A lógica de enxergar os encargos trabalhistas como um fardo às empresas é equivocada. A questão central é tratar as questões trabalhistas como uma questão de produtividade (educação, treinamento, habilidades) e não de custo.*

**Palavras-chave:** Legislação trabalhista; Custo da folha de pagamento; Custo do trabalho; Encargos trabalhistas; Produtividade.

### Por que o tema é relevante?

Na economia, além dos estoques de capital, matérias primas e tecnologias disponíveis, o trabalhador é importante fator de produção. Ele constitui a oferta de trabalho na economia, que é demandado pelas empresas. Ao processar fatores de produção, as empresas conjugam estes variados fatores para produzir todos os bens e serviços que são disponibilizados para o consumo das empresas e, sobretudo, dos próprios trabalhadores. A contrapartida à contribuição dos trabalhadores são as remunerações na forma de salário. É o estoque de salários que garante o funcionamento do mercado à medida em que os trabalhadores compram os bens e serviços que eles mesmos – em última instância - produziram conjuntamente.

Em condições equilibradas nas relações capital/trabalho, há um círculo virtuoso no qual o progresso econômico se viabiliza. Legislações que porventura precarizam as condições de trabalho geram dificuldades econômicas aos próprios empresários, comprometendo o crescimento de longo prazo da economia, pois tal precarização (flexibilização de direitos para reduzir custos das empresas por meio de reformas trabalhistas) acaba por reduzir a demanda por bens e serviços e agrava a lucratividade das empresas. Ou seja, a melhor reforma trabalhista não é aquela que reduz os encargos das empresas, mas aquela que fortalece a produtividade do trabalhador. Mais importante que a redução do custo do trabalho, é a capacidade dos trabalhadores e empresas de produzir mais bens e serviços por unidade de tempo que importa.

A título de exemplo, se o custo de um trabalhador for \$1 mil, e ele produzir mil unidades de um produto/serviço, sua produtividade pode ser dada pela relação custo/produção (\$1 mil / 1 mil = 1). Significa dizer que, para cada unidade monetária “gasta” pelo empresário com o

<sup>19</sup> **Volney Gouveia.** Coordenador do curso de Ciências Econômicas e Ciências Aeronáuticas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. É doutor em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. Mestre em Economia pela Universidade Cândido Mendes. Pós-Graduado pela Universidade Anhembi Morumbi e economista pela FAAP-SP. Atua nos temas de aviação há 30 anos. Professor de Economia no Instituto Mauá de Tecnologia. Autor do livro *A Economia do Transporte Aéreo no Brasil: Novos Ares para o Desenvolvimento da Aviação*, lançado pela Editora Didakt, da USCS.

trabalhador, uma unidade de produto/serviço é gerada. Quando este trabalhador recebe treinamento adequado - garantidos os seus direitos trabalhistas – ele poderia produzir mais (p.e. duas mil unidades), dobrando sua produtividade. Neste caso, ele produziria mais sem que seu salário se alterasse e sem que a empresa comprometesse seu fluxo de caixa, pois as vendas dos bens/serviços adicionais gerados pelo aumento da produtividade mais que compensariam os custos com este trabalhador. Ainda que este tivesse um aumento salarial em proporção menor em relação à sua produtividade, seu bem-estar melhoraria e a empresa lucraria na margem. Assim, o foco do debate deveria estar centrado na produtividade do trabalhador, e não no seu custo<sup>20</sup>.

Vale entender então por que a reforma trabalhista não apenas não gerou os empregos prometidos como ampliou a precarização do trabalho. Essa precarização retroalimentou o baixo crescimento da economia e inviabilizou a criação de novos (e melhores) empregos, criando-se um círculo vicioso do mal.

## **O mercado de trabalho e a Reforma Trabalhista**

Segundo o portal Mapa de Empresas do governo federal, existem no Brasil atualmente 18 milhões de empresas ativas. Elas são as principais beneficiárias do estoque de capital humano disponível no país. O capital humano efetivo, disponível para o trabalho, soma quase 177 milhões, dos quais 102 milhões são trabalhadores que disputam alguma vaga no mercado de trabalho, e dos quais 88 milhões estão desempenhando atividades de trabalho formais e informais. Os sub(in)utilizados (desempregados e desalentados), que flutuam ao sabor das condições macroeconômicas conjunturais, somam 20 milhões (14,4 milhões e 5,6 milhões, respectivamente). Levando-se em conta que a população do país é de 212 milhões de habitantes, apenas 38% da população brasileira (80,2 milhões) está adequadamente empregada (trabalhadores formais dos setores privado e público e microempreendedores); e quase 97 milhões subutilizados! Ao contrário do que recorrentemente se divulga (a de que a taxa de desemprego gira em torno de 14%), o fato é que o desemprego estrutural é de 55%, levando-se em conta os desempregados, os trabalhadores empregados precariamente e aqueles não utilizados. Os números evidenciam que o desperdício de capital humano no Brasil é assustador!

No segundo trimestre de 2021, a taxa de desocupação foi de 14% (14,4 milhões de desocupados em relação aos 102 milhões de trabalhadores na força de trabalho). No segundo trimestre de 2017, período anterior à aprovação da reforma trabalhista, a taxa era de 13%, sendo que o principal grupo atingido mais diretamente pelo desemprego durante todo este período foi a população jovem, representando quase 50% do total. Em 2014, último ano no qual o recorde de empregos chegou ao seu nível mais alto, a taxa de desemprego foi 4,8% (a menor taxa desde o início da série histórica medida pelo IBGE). Comparando o comportamento do mercado de trabalho em 2021 com aquele de 2011, triplicamos o desemprego em apenas uma década, depois de dez anos de esforços (1999 a 2010) para diminuí-lo!

No último mês de julho, completaram-se quatro anos da aprovação da Lei nº 13.467, a chamada Reforma Trabalhista, que alterou profundamente as relações (conflituosas) entre capital e trabalho no país. À época, o argumento utilizado pelos seus defensores era o de que o excesso de regras - e as onerosas obrigações arcadas pelas empresas - impediam a geração de novos empregos. Era preciso “modernizar” a legislação. O próprio ministro do Trabalho à época, Ronaldo Nogueira, chegou a sugerir que a aprovação da lei teria potencial

---

<sup>20</sup> À guisa de exemplo da importância da produtividade do trabalhador, matéria da CNI publicada em 2015 apontava que o Brasil teve aumento na produtividade do trabalho, medida em produto por hora, de apenas 0,6% ao ano no período 2002-2012, contra 6,7% da Coreia do Sul e 2,9% da Alemanha. Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/produtividade-brasileira-e-a-que-menos-cresce-em-relacao-a-11-paises/>

para gerar mais de 2 milhões de "novos" postos de trabalho<sup>21</sup>! Passados quatro anos, vale fazer um balanço mais geral e quantitativo de suas consequências.

Os treze principais pontos da reforma podem ser agrupados em dois grupos: 1) a prevalência das negociações entre empresas e trabalhadores (jornada de trabalho, descanso, férias, banco de horas, negociações, demissão, jornada e tipo de trabalho e contribuição sindical opcional ao invés de compulsória)<sup>22</sup> e 2) a redução do papel exercido pela Justiça do Trabalho nas relações capital/trabalho, dando maior poder de negociação entre as partes. Para um melhor entendimento das pautas tratadas no âmbito da nova legislação, a tabela 1 apresenta um comparativo entre algumas das regras trabalhistas vigentes antes e depois da reforma.

Quadro 1: Principais mudanças da legislação trabalhista no Brasil em 2017

TEMA	ANTES	DEPOIS
Jornada de trabalho	Jornada fixa de 44 horas semanais e 220 horas mensais, com limite de até 2 horas extras por dia	Jornada pode ser de 12 horas diárias com 36 horas de descanso, respeitando o limite de 44 horas semanais e 220 horas mensais
Descanso	Empregado que trabalha por mais de 6 horas tem direito a 1 hora (mínimo) e 2 horas (máximo) de intervalo (almoço).	Intervalo poderá ser negociado (mínimo de 30 minutos) e o restante compensado ao final do expediente.
Férias	Excepcionalmente, parcelamento de férias em até duas vezes	Parcelamento de férias permitido em até três vezes, garantido o mínimo de 14 dias.
Banco de horas	Se negociado em convenção coletiva, o banco de horas em um dia pode ser compensado em outro, dentro do período de um ano.	Deve ser compensado no mesmo mês da formação do banco de horas.
Home Office	Legislação não trata do tema	Gastos dos trabalhadores em casa devem ser formalizados entre empregados e empregador
Trabalho Intermitente	Legislação não trata do tema	Estabelece a prestação de serviço pelo trabalhador de forma não contínua, podendo trabalhar diferentes blocos de horas em diferentes períodos
Demissão (para quem quer ser demitido)	Rescisão unilateral: empregador demite sem justa causa ou o empregado pede demissão. Multa rescisória de 40% e saque de 100% do FGTS. Direito ao seguro-desemprego	Foi incluída à regra existente a rescisão consensual (quando empregador e empregado concordam com a demissão), dando maior "autonomia" às partes. Multa rescisória de 20% e saque de até 80% do FGTS. Não tem direito ao seguro-desemprego.
Homologação	Contratos superiores a 1 ano homologados pelo Sindicato ou Ministério do Trabalho	Homologação diretamente na empresa com a presença de advogado trabalhista de ambas as partes
Trabalho Parcial	Permitidas contratações com até 25 horas semanais, mas sem horas extras	Permitidas contratações com até 30 horas semanais, com acréscimo de até seis horas extras
Direito de Gestante lactante	No decorrer da gravidez e amamentação, trabalhadora deve ser afastada de atividades em ambientes insalubres	Permite o afastamento somente em caso de atividade insalubre máxima
Tempo de deslocamento	Tempo de deslocamento do trabalhador é considerado na jornada de trabalho quando não há oferta de transporte público	Tempo de deslocamento deixa de ser considerado jornada de trabalho
Disposição à empresa	Tempo em que o trabalhador fica disponível para a empresa conta como jornada de trabalho	Descanso, estudo, alimentação, troca de uniforme deixam de compor a jornada de trabalho
Negociações	Acordo coletivo permite que condições de trabalho sejam negociadas desde que ofereçam vantagens em relação ao que estabelece a lei	Acordos coletivos podem negociar condições de trabalho ainda que não ofereçam vantagens em relação ao que estabelece a lei

Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre os principais pontos tratados nesta reforma, vale destacar que o agravamento da crise econômica, acompanhada da flexibilização das regras trabalhistas, empurrou milhares de trabalhadores para atividades precarizadas (entregadores, autônomos, vendedores

<sup>21</sup> Matéria do Jornal O Globo estampava o título "Reforma trabalhista vai gerar 2 milhões de empregos em dois anos, diz ministro". Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/reforma-trabalhista-vai-gerar-2-milhoes-de-empregos-em-dois-anos-diz-ministro.ghtml>

<sup>22</sup> Ficaram de fora da lei temas relativos a FGTS, 13º salário, seguro-desemprego, benefícios previdenciários, licença-maternidade.

ambulantes). Neste cenário, fica evidente a desvantagem do trabalhador diante das negociações em torno da jornada de trabalho, do descanso, do banco de horas e das férias, que acaba sendo “forçado” a aceitar as condições impostas pelas empresas. O chamado “trabalho de casa” (home office), incorporado pela primeira vez na legislação, ainda que represente um avanço na cobertura legal àqueles trabalhadores nesta condição, o fato é que as empresas têm resistido em garantir condições materiais adequadas (móvel, internet, alimentação etc.) aos trabalhadores, tendo estes que arcar com os custos integrais desta adaptação. O cenário de pandemia agravou tal situação, porque o número de trabalhadores nesta situação aumentou expressivamente.

Outro flanco aberto foi a legalização do trabalho intermitente, que suspende a exigência de contrato de trabalho e livra as empresas dos riscos de futuras ações trabalhistas. Nesta modalidade, o trabalhador desempenha seu trabalho no prazo e tempo que for mais adequado às empresas, sem que haja configuração de transgressão à lei. Naturalmente que, em situações de crise econômica, as empresas passam a contar agora com um mecanismo que as livra do atendimento ao conjunto de direitos previstos na CLT (Consolidação das Leis trabalhistas). No caso de rescisão contratual, agora as empresas contam com a possibilidade de pagar 20% de multa rescisória (e não mais 40%) ao trabalhador, além do trabalhador não ter o direito ao seguro-desemprego. Adicionalmente, a homologação passou a não mais contar com a presença do sindicato da categoria ou do Ministério do Trabalho, ocorrendo a homologação diretamente entre advogados da empresa e o próprio trabalhador. Esta situação diminuiu a proteção dos trabalhadores e fortaleceu o papel das empresas nas negociações.

Os trabalhos parciais também aumentaram de 20 para 30 horas semanais, com possibilidade de horas extras de até seis horas. Este dispositivo facilita a estratégia das empresas de evitar a formalização do trabalhador, pois as horas disponíveis para o trabalho estão próximas das 44 horas semanais dos trabalhadores formais. Outro agravante da reforma é flexibilizar a insalubridade de gestantes e lactantes, permitindo o afastamento da trabalhadora somente em caso de atividade insalubre máxima. Isto tem colocado em risco a vida da mãe e do filho.

Outro aspecto desfavorável ao trabalhador é o seu tempo de deslocamento de sua residência ao trabalho – nos casos de ausência de transporte público – não sendo mais contabilizados como horário de trabalho e, portanto, não mais passíveis de remuneração. Considerando que o deslocamento representa algo em torno de 15% do tempo total de trabalho, o trabalhador tem sua remuneração reduzida relativamente, porque continua trabalhando o mesmo tempo de horas, mas agora sem a remuneração extra pelo deslocamento. Ainda nesta mesma direção está o tempo que o trabalhador fica à disposição da empresa, deixando de ser considerada jornada o descanso, o tempo de alimentação e a troca de uniforme, por exemplo.

Este conjunto de fatores tem ampliado a disponibilidade de trabalhadores para as empresas e impactado no salário médio, que tem diminuído de forma acelerada no contexto de maior disponibilidade de trabalhadores precários associado ao baixo ritmo da atividade econômica no país nos anos recentes. O debate intenso sobre a reforma trabalhista surgiu ao final de 2016 e sua aprovação, em 2017, não tem produzido os resultados prometidos. Pode-se visualizar claramente este fenômeno no gráfico abaixo. De 2012 ao início de 2015, a taxa de desocupação mantinha-se nos patamares de 6%. A partir de 2015, com o agravamento da inflação e da forte recessão econômica daquele ano, iniciou-se o processo de elevação do desemprego, que se manteve no patamar de 12% no período 2017-2019, e se agrava após 2020 sob os efeitos da covid-19. Observa-se que, mesmo antes do período pandêmico, o desemprego já se mantinha elevado.

Gráfico 1 – Taxa de desocupação no Brasil (em %)



Fonte: IPEA (2021)

Um dispositivo absolutamente desfavorável ao trabalhador é a flexibilização dos acordos coletivos. Estes são poderosos instrumentos de garantia dos direitos negociados entre sindicatos e empresas. A nova regulamentação passou a permitir que as empresas utilizem dos acordos coletivos para negociar condições de trabalho menos favoráveis aos trabalhadores independentemente do que estabelece a lei vigente. Significa dizer que os acordos coletivos perderam força e legitimidade, abrindo espaço para as empresas imporem suas condições sem participação ativa dos trabalhadores e seus representantes.

O conjunto de alterações na legislação trabalhista trouxe mais flexibilidade ao setor produtivo para contratar e demitir, mas não implicou na contratação de novos trabalhadores. O comportamento da atividade econômica, os fluxos de investimento e a confiança dos empresários e investidores são determinantes para o mercado de trabalho, e não o custo da folha de pagamento. O custo da folha se transforma em renda do trabalho, cuja destinação contribui para ampliar o mercado de consumo, gerar mais produção, lucros e mais empregos. A lógica de enxergar os encargos trabalhistas como um fardo às empresas é equivocada. É a ampliação da massa de salários e direitos, acompanhada do investimento contínuo na formação dos trabalhadores, que permitirá ao país melhorar os indicadores de emprego, produção, lucro das empresas e distribuição de renda. É preciso equalizar as relações entre capital e trabalho de forma mais inteligente. A precarização do trabalhador não deveria interessar às empresas e, muito menos, ao país.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei 13.467 de 13 de julho de 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)

CNI. Produtividade brasileira é a que menos cresce em relação a 11 países. 2015. <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/produtividade-brasileira-e-a-que-menos-cresce-em-relacao-a-11-paises/> Acesso em 15/10/2021

IPEA. Indicadores mensais do mercado de trabalho. 2021 [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211005\\_cc\\_53\\_nota\\_3\\_indicador\\_mensal\\_mt\\_setembro.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211005_cc_53_nota_3_indicador_mensal_mt_setembro.pdf) . Acesso em 14/10/2021

## Nota Técnica

# 6. NOVAS TECNOLOGIAS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: COMO FICA ESSA RELAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE?

Claudio Pereira Noronha<sup>23</sup>

### Resumo Executivo

*O objetivo desta nota técnica é analisar como a “precarização do trabalho”, disfarçada no discurso de “modernização” das relações de contratação, fica evidente em momentos de instabilidade econômica, causando diminuição de renda e incertezas aos trabalhadores e trabalhadoras. Utilizaremos, como exemplo, o caso dos motoristas de aplicativo que, além das dificuldades trazidas pela pandemia da Covid-19, com forte impacto na relação serviço-usuário, sofrem no último período com a alta dos combustíveis.*

**Palavras-chave:** *Novas tecnologias; Precarização do trabalho; Crise.*

A Reforma Trabalhista aprovada em 2017 “legalizou”, em alguma medida, um conjunto de práticas no campo do trabalho que, historicamente, foi questionada e combatida, através do enfrentamento político e jurídico, com maior ou menor sucesso, pelos representantes da classe trabalhadora. Práticas que, por sua vez, precarizavam a mão de obra, retiravam direitos, facilitavam demissões, aumentavam acidentes e, em muitos casos, fragmentavam setores de trabalho (a terceirização, por exemplo) criando obstáculos para a organização e construção coletiva de pautas de reivindicação.

Durante o processo que culminou na aprovação da Reforma, determinados setores da sociedade – empresários, partidos políticos, meios de comunicação, entre outros –, contrapondo-se à opinião de que a “mudança” na legislação (CLT), na forma como estava sendo feita, retiraria a proteção dos trabalhadores, não economizaram munição no enfrentamento, no campo da ideais, que buscou convencer a população de que o País precisava modernizar sua legislação trabalhista, apresentada como “obsoleta”, e para tanto tal mudança se fazia necessária. A promessa, com a aprovação da Reforma, e com a diminuição de encargos (apresentados como “desnecessários”), era a geração de emprego, criação de postos de trabalho, aumento das exportações, enfim, o Brasil se tornaria mais “competitivo” no cenário mundial. A ideia de “menos direitos” foi apresentada como uma pauta positiva, associado a uma relação menos “engessada”, com maior flexibilidade e autonomia do trabalhador para negociar seu contrato de trabalho.

A (falsa) dicotomia do emprego x direito ficou registrada na fala do ainda candidato à presidência da República, em 2018, Jair Bolsonaro, quando disse em entrevista (ao Jornal Nacional) que o “trabalhador terá de escolher entre mais direitos ou emprego” (TOLOTTI, 2018). Isso foi um presságio do que poderia vir em seu governo. O anseio por reformas na legislação trabalhista não cessou em 2017. Outras “minirreformas” foram discutidas, inclusive durante a pandemia da Covid-19.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> **Claudio Pereira Noronha.** Graduação em Administração de Empresas (Centro Universitário Fundação Santo André); Pós-graduação (Lato sensu) em Globalização e Cultura (Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo); mestrado e doutorado em Ciências da Religião pela Universidade Metodista de SP; assessor do Sindicato dos Bancários do ABC.

<sup>24</sup> A MP 1045/2021 aprovada na Câmara Federal e rejeitada no Senado, prevista para renovar o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e sobre medidas complementares para o enfrentamento da Covid-19 no âmbito das relações de trabalho, teve itens inseridos que, caso aprovada, se tornaria um aprofundamento da reforma trabalhista, implicando em perda de renda e degradação das condições de trabalho (BANCÁRIOSABC/2021).

Esta não é uma situação exclusivamente brasileira. Trabalhadores de outros países também foram, nos últimos anos, vítimas da “flexibilização” nas relações de trabalho. David Harvey (2011), entre outros, explica que as “crises”, no capitalismo neoliberal, são sempre uma justificativa para retirada de direitos. Isso acontece em todo o mundo. A questão é que na América Latina o impacto das mudanças, neste campo, é sempre grande, porque, em geral, os trabalhadores possuem condições contratuais precárias.

O atual debate em torno da precarização, retirada de direitos, flexibilização e autonomia, entre outras coisas, acontece em meio a implantação de “modelos de trabalho” permitidos por novas tecnologias. Ao mesmo tempo em que se constrói um discurso positivo sobre a “flexibilização”, surgem modelos de contratação, no âmbito da prestação de serviços, que estão em absoluta consonância com essas ideias. A “uberização” do trabalho, termo utilizado por, entre outros, Ricardo Antunes (2019a; 2019b), é um exemplo disto. O trabalho por meio de “aplicativos” estabelece uma relação mediada por uma “plataforma digital”, o que rompe com o tradicional vínculo entre empresa e trabalhador, e sugere que os indivíduos sejam “agora” donos de seu próprio negócio.

As empresas por detrás das plataformas não possuem, se utilizarmos um termo tradicional da Era Industrial, “meios de produção”. A Uber, por exemplo, não disponibiliza automóveis para os motoristas cadastrados. Alegam, também, que não compram a “força de trabalho” daqueles que prestam o serviço, mas simplesmente colocam à disposição das pessoas, que possuam requisitos mínimos, um serviço (o aplicativo). Este novo modelo permite uma relação que substitui a ideia de funcionário pela ideia de “parceiro”, o que, pelo menos em tese, contribui para subtrair, das empresas, um rol de responsabilidades.<sup>25</sup>

Milton Santos (2012), ao discutir a forma como os meios técnicos-científicos (tecnologias) modificam um determinado “território”, afirma que é necessário que ocorra, também, uma mudança de mentalidade, para que os impactos dessa modificação sejam aceitos – sejam eles “realmente” positivos para a sociedade ou não. Nesse sentido, os meios de comunicação contribuem muito para essa “nova” forma de pensar as coisas, pois, diariamente, e de forma muito sutil, inculcam (“colocam na cuca”) ideias que levam às pessoas, por exemplo, a simpatizarem com os novos modelos laborais. Isso acontece sem muita reflexão sobre suas consequências.

Com relação aos “novos modelos” de trabalho, que ganharam protagonismo no último período, algumas coisas se conjugaram, entre elas: 1) a chegada de tecnologias (aplicativo) que permitem a intermediação entre “empresa” e “pessoas”, permitindo o seu uso, para a prestação de serviço, em qualquer horário, o que garante um autocontrole de jornada, dando assim a impressão de autonomia; 2) um discurso massivo de que a flexibilização, da jornada e das relações de trabalho, é algo “moderno” e traz vantagens, inclusive de que as pessoas deixam de ser “empregadas” e passam a ser donas de seu próprio negócio; 3) uma alta taxa de desemprego, o que tornou o serviço por aplicativo uma alternativa de renda importante e 4) a legitimação (Reforma Trabalhista) de um modelo de contratação em que a flexibilização de jornada e de direitos são legalizados.

### **Serviços por “aplicativos”: uma nova “mentalidade” para uma nova tecnologia**

A ideia de que um emprego fixo – com renda e jornada fixas, e com direitos (férias, 13º salário, auxílio-refeição, etc) – é coisa do passado, vem sendo utilizada, já há algum tempo, como argumento de que a flexibilização, nas relações de trabalho, é o melhor caminho para tornar

<sup>25</sup> A Suprema Corte do Reino Unido definiu, em fevereiro de 2021, que motoristas da Uber são funcionários do aplicativo, e não trabalhadores autônomos. Por isso, têm direito a salário mínimo, aposentadoria e férias remuneradas (CONSULTOR JURÍDICO, 2021).

as empresas competitivas e a econômica pujante. Os meios de comunicação (mídia impressa, digital, televisiva) simpáticos ao modelo neoliberal “martelam”, com frequência, que os encargos trabalhistas são um entrave no processo produtivo e, por consequência, no crescimento econômico.

“Autonomia” tornou-se a pedra de toque para este debate que tenta enfraquecer a concepção “coletiva” de organização dos trabalhadores e põe o individualismo no centro. A possibilidade de um trabalho que não se baseie em marcar o ponto, entrar e sair em horários determinados, almoçar correndo, aguentar metas e cobranças abusivas é sedutora, e leva muita gente a pensar nas vantagens desta condição de autonomia. Mesmo que a renda, nesse modelo, dependa da realização do serviço, o que implica na formação de metas pessoais nem sempre fáceis de serem cumpridas, é tratada como um desafio positivo, pois, o devido “esforço” pode levar a um ganho maior do que o conseguido em empregos com renda e jornada fixas.

Mas, como isso tem ocorrido na prática? Quais são os desafios financeiros para um trabalhador que não tem seu salário garantido no final do mês?

Quando as corridas por aplicativo chegaram no Brasil, a despeito de um confronto com os taxistas, que se viram, segundo seu ponto de vista, prejudicados com a concorrência desleal, este modelo de trabalho, em que o preenchimento de um cadastro é suficiente, despertou grande interesse. De início, muitos tiveram ganhos satisfatórios a ponto de deixarem seus empregos fixos para dedicação exclusiva ao novo “empreendimento”. Com o tempo, o gasto com a manutenção do automóvel baixou um pouco a expectativa, mas a alta taxa de desemprego, no País, consolidou o “aplicativo” como uma alternativa de trabalho e renda.

### **A crise sanitária da Covid-19**

A pandemia da Covid-19, que obrigou uma parcela significativa de pessoas a ficar em casa, revelou alguns dos problemas que a falta de empregos formais e bons acordos coletivos podem trazer para os trabalhadores. Os motoristas de aplicativo sentiram parte deste problema. Uma parcela optou por não fazer corridas nos primeiros meses da pandemia, quando ainda não havia vacina e o isolamento social fechou, por alguns meses, grande parte do comércio. Quem optou por isso ou possuía alguma reserva ou tinha outras pessoas da família empregadas. Muitos não tiveram opção, e mesmo com receio de contágio, saíram para trabalhar.

Uma constatação, sobre este modelo de trabalho, especialmente com a necessidade de ficar em casa por conta da pandemia, é a dificuldade de formar uma provisão. Isso porque, mesmo com ganhos que possibilitem pagar as contas e manter a casa, ou mesmo recolher o valor da previdência, a manutenção, um fator de pouca previsibilidade, obriga o dono do automóvel a gastar parte do dinheiro que poderia tornar-se uma poupança. Uma reclamação, comum dos motoristas, é o estado precário das ruas, o que contribuiu para uma aceleração dos problemas que exigem algum reparo. As empresas, por sua vez, não possuem nenhuma corresponsabilidade pela manutenção do veículo.

Outra questão que passou a fazer parte dos problemas, do dia a dia, é a necessidade de uma jornada muito alta para garantir o ganho necessário para as contas do mês. Para quem o aplicativo tornou-se a única fonte de renda, a jornada diária passou a girar entre dez e doze horas. Não raro, os motoristas evitam paradas (lanche, banheiro) em determinados horários porque perdem boas corridas. Esta situação acarreta um conjunto de problemas de saúde. Embora não seja o caso de discuti-los aqui, é uma questão importante no debate sobre as consequências da flexibilização da jornada de trabalho.

## O alto preço dos combustíveis

Não bastasse a pandemia que, por algum tempo, impediu motoristas de saírem de casa, e diminuiu o número de clientes para aqueles que não deixaram de trabalhar, a situação econômica do país trouxe, e vem trazendo, dificuldades para estes trabalhadores que dependem de corridas para formar sua renda mensal. Os gastos com a manutenção do automóvel deixaram de ser a maior preocupação. O aumento excessivo do preço do combustível tornou-se um grande problema nos últimos meses.

Com a manchete “‘Se aumentar mais, profissão acaba’: alta dos combustíveis já levou 25% dos motoristas de apps a desistir”, matéria no BBC News aborda esta questão, e mostra que mesmo pessoas que chegaram a ter, outrora, uma renda satisfatória, têm considerado, no momento, deixar de trabalhar com o aplicativo por ser impraticável realizar corridas, e ter um ganho razoável, com o atual preço dos combustíveis (SOUZA, 2021). Situação que se agrava quando o motorista trabalha com automóvel alugado.<sup>26</sup>

Para tentar compensar os gastos com o combustível, motoristas chegam a trabalhar de 14 a 16 horas, diariamente. É uma jornada extenuante que, mesmo assim, não garante uma renda para cobrir todas as despesas. Em um grupo de “WhatsApp”, os relatos revelados à BBC News, indicam que os motoristas estão “exaustos, deprimidos, com ansiedade e desesperados por não terem certeza de que conseguirão pagar as contas no fim do mês” (SOUZA, 2021).

Além disso, as empresas não vinham, há algum tempo, reajustando os valores para os motoristas, o que fez com que uma parcela deixasse de trabalhar com o aplicativo. As empresas, por sua vez, negam que estejam perdendo “parceiros” e afirmam que estão reajustando – o que teria acontecido em setembro - o preço das corridas sem repassar aos clientes (G1/Economia, 2021).

O fato é que os trabalhadores de “aplicativo”, usamos aqui o exemplo das “corridas”, mas poderíamos citar outros setores, como “entregas” e etc., vêm sentindo dificuldade em obter a renda necessária para cobrir suas despesas. Muitos afirmam que “paga-se para trabalhar”. Quando a economia está melhor, o desemprego é baixo e as pessoas estão consumindo mais, o discurso que defende a flexibilização do trabalho, como um modelo paradigmático, esconde melhor suas desvantagens, e torna-se “aceitável”, sobretudo entre os jovens. Mas, quando se enfrenta alguma crise, logo fica evidente o quanto, num país como o Brasil, faz-se necessário uma legislação que garanta renda e direitos mínimos. A flexibilização, nessa conjuntura, agrava a “precarização” e leva parcela importante dos trabalhadores ao empobrecimento.

## Considerações finais

A crise sanitária da Covid-19 e os problemas econômicos do País colocam “combustível” no debate que envolve os problemas decorrentes da flexibilização dos direitos trabalhistas. A pandemia já havia, em alguma medida, comprovado a importância de um Estado forte, provedor de políticas públicas, em um país, como o Brasil, em que é aguda a concentração de renda. Agora, também corrobora os argumentos que defendem a importância de bons empregos – o que infelizmente nunca foi a realidade de parte dos trabalhadores – como forma de proteção social.

A Reforma de 2017 prometeu empregos e liberdade (autonomia) para os trabalhadores. Até o momento ela não se cumpriu. Seguimos com uma taxa de desemprego na ordem de 14%.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> O aluguel de um automóvel pode chegar a R\$ 2.000,00 por mês.

<sup>27</sup> Conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Muitos dos empregos criados, de lá para cá, são bastante “precarizados” (menores salários, direitos suprimidos, trabalho intermitente, entre outras formas), mais do que já eram. O que se chama de autonomia, na forma como se dá a relação capital x trabalho, no Brasil, é em grande medida ilusão, pois dificilmente as pessoas teriam reais condições de negociações individuais. Por outro lado, acordos coletivos, contratados no período pós-Reforma e mesmo durante pandemia, como é o caso dos Bancários, em que todos os direitos foram garantidos, mostram a importância da organização coletiva dos trabalhadores (RODRIGUES, 2020).

O trabalho mediado pelas plataformas digitais, como é o caso das corridas por aplicativos, que tratamos aqui, apresenta-se, neste momento, como um exemplo do quanto pode ser frágil a condição de trabalho baseada em modelos em que a representação e a contratação coletiva não estão presentes. Por mais sedutores que sejam os empregos com jornadas flexíveis, a ausência de uma renda garantida, e mesmo um conjunto de direitos, pode colocar em risco, em momentos de crise, a condição econômica e saúde física dos trabalhadores.

Esta situação precisa ser levada em consideração, no atual momento, em que os avanços tecnológicos dificultam, ainda mais, a “separação” entre o tempo de trabalho e o tempo pessoal. Em tempos de “virtualidade”, questão exacerbada durante a pandemia, outros elementos (como as intermináveis reuniões virtuais) põem “lenha na fogueira” nesta discussão

Se a precarização, por si só, leva às pessoas ao problema da renda (pela supressão de direitos), também agrava o problema da saúde, pois é necessário trabalhar mais (de forma extenuante) para garantir um determinado padrão. Nesse modelo, é suprimida a necessidade de um chefe para controlar a jornada. O próprio trabalhador cumpre este papel, uma forma de autoexploração, como analisa Byung-Chul Han, ao discutir a “sociedade do cansaço”. Esse conjunto de coisas faz da oposição entre negociações individuais e coletivas um tema, em tempos de crise, fundamental para uma reflexão sobre o futuro da classe trabalhadora.

#### Referência bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. Proletariado digital, serviços e valor. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria a tido trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida*. 1ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2019a, Cap. 1, p.15-23.

\_\_\_\_\_. O novo proletariado de serviços, valor e intermitência. In: SOUZA, Aparecida Neri et al. (Orgs.) *Sentido das mudanças no trabalho no Brasil e na França*. Curitiba: Editora CRV, 2019b, Cap. 1, p.25-40.

BANCÁRIOSABC. “Câmara aprofunda precarização ao aprovar substitutivo à MP 1045, aponta Dieese”. In: Site do Sindicato dos Bancários do ABC, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/a473whbp>. Acesso em 08 de out. 2021.

CONSULTOR JURÍDICO. “Suprema Corte britânica reconhece vínculo de emprego entre motorista e Uber”. In: Boletim de Notícias Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-19/suprema-corte-britanica-reconhece-vinculo-emprego-uber>. Acesso em 08 de out. de 2021.

G1/Economia. “Com alta do combustível, Uber e 99 reajustam ganho da corrida para motoristas”, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/47tds855>. Acesso em 08 out. 2021.

HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Editora Boi Tempo, 2011.

RODRIGUES, Vivian Machado de Oliveira. A histórica Campanha Nacional dos bancários em ano de pandemia. In: Carta de Conjuntura da USCS. 14ª, outubro de 2020. Disponível em <https://www.uscs.edu.br/boletim/369>. Acesso em 12 de out. 2021.

SANTOS, Milton. Pensando o Espaço do Homem. 5. ed. 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SOUZA, Felipe. “Se aumentar mais, profissão acaba: alta dos combustíveis já levou 25% dos motoristas de apps a desistir”. In: BBC News Brasil, 2021. Disponível: <https://tinyurl.com/3twm5hah>. Acesso em 06 de out. 2021.

TOLOTTI, Rodrigo. “Bolsonaro diz no JN que trabalhador terá de escolher entre direitos e emprego”. In: InfoMoney, 2018. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/bolsonaro-diz-no-jn-que-trabalhador-tera-de-escolher-entre-direitos-e-emprego/>. Acesso em: 06 out. 2021.

## Nota Técnica

# 7. LEI ALDIR BLANC EXPÕE EXCLUSÃO E AS DIFICULDADES DA GESTÃO CULTURAL NO PAÍS

Camila Faustiloni Cabello<sup>28</sup>

### Resumo Executivo

*Esta nota técnica apresenta um breve panorama sobre as condições de acesso e aos os mecanismos de funcionamento e aplicação da Lei Aldir Blanc de Emergência à Cultura, além de apresentar alguns fatos políticos relacionados ao tema.*

**Palavras-chave:** Setor Cultural; Impactos da Covid-19; Acesso ao direito; Renda Emergencial; Lei Aldir Blanc

A Cultura foi um dos setores imediatamente e intensamente afetados pela pandemia de Covid-19, tendo suspensas as atividades que envolvem interações humanas presenciais e coletivas, as tão ditas e temidas “aglomerações”. Após meses de luta e articulação entre a categoria, a sociedade civil e alguns parlamentares, foi sancionada a Lei 14.017/2020, que ficou conhecida como Lei AldirBlanc (LAB) e reúne uma série de ações emergenciais ao setor cultural a serem adotadas para minorizar os efeitos econômicos e sociais desta pandemia aos trabalhadores do setor. A LAB dispôs para estas ações três bilhões de reais para os Poderes Executivos locais aplicarem em ações definidas por esta em três incisos.

O inciso I consistiu na distribuição de metade desta provisão (1,5 bilhão de reais) para a promoção de uma renda emergencial aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura, renda estabelecida como valor de R\$1800,00 divididos em três parcelas mensais. Os critérios para o acesso ao direito a esta renda emergencial foram:

1. terem atuado social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural nos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data de publicação desta Lei, comprovada a atuação de forma documental ou autodeclaratória;
2. não terem emprego formal ativo;
3. não serem titulares de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiários do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família;
4. terem renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos, o que for maior;
5. não terem recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70

<sup>28</sup> **Camila Faustiloni Cabello.** Professora, pesquisadora, extensionista, artista e realizadora cultural multilinguagens. Doutora em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestra em Educação e Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo. Professora na Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Membro de bancas avaliadoras de concursos públicos na C4 Consultoria, Membro do corpo editorial da Revista Photo & Documento. Pesquisadora CNPq do grupo *Acervos Fotográficos* da UnB. Pesquisadora CNPq e Coordenadora Adjunta do *Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura* da U S C S. <http://lattes.cnpq.br/404677226170548>

(vintee oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

6. estarem inscritos, com a respectiva homologação da inscrição, em, pelo menos, um dos cadastros previstos no § 1º do art. 7º desta Lei; e

7. não serem beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

O primeiro critério traz uma perspectiva próxima da realidade de muitos trabalhadores e trabalhadoras do setor, quando admite a autodeclaração de atuação social ou profissional nas áreas artística e cultural nos últimos dois anos, no entanto, esta perspectiva se distancia quando o sexto critério exige a inscrição do trabalhador em pelo menos um dos cadastros citados no primeiro parágrafo do sétimo artigo da lei, a saber:

I - Cadastros Estaduais de Cultura;

II - Cadastros Municipais de Cultura;

III - Cadastro Distrital de Cultura;

---

IV - Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura;

V - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (Sniic);

VI- Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab);

VII- outros cadastros referentes a atividades culturais existentes na unidade da Federação, bem como projetos culturais apoiados nos termos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 , nos 24(vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data de publicação desta Lei.

Vários destes cadastros apresentam uma burocracia excessiva como a apresentação de portfólio ou currículo de arte (normalmente usado por acadêmicos de belas artes), comprovações de mérito (como críticas, reconhecimento da imprensa, justificativas e fundamentações teóricas), além de certidões negativas de débitos Estaduais, Federais e Dívida Ativa da União.

Como uma população de artistas carentes, afro-brasileiros, indígenas, ribeirinhos, caiçaras, circenses, artesãos, músicos de bares, artistas de rua, entre tantas outras pessoas que viviam da arte, da cultura do entretenimento e do turismo, enfrentando uma situação emergencial há meses sem renda, com dificuldades em conseguir ter comida no prato, poderia ainda acessar serviços básicos como energia elétrica e internet, para atender às exigências documentais e procedimentais necessárias para gozar do direito à uma renda emergencial equivalente a pouco mais da metade do salário mínimo vigente no ano?

O segundo critério, que exige que estes profissionais não tenham um emprego formal ativo também distancia a LAB da realidade de grande parte de trabalhadores do setor, que comumente exercem funções em outras áreas distintas, a fim de basilar ou complementar sua renda mensal, o que independente do montante de sua renda anual, já o exclui do acesso a qualquer provisão emergencial promovida pelo Governo Federal durante esta pandemia. Estes são alguns dos elementos que demonstram a dificuldade do acesso de uma parte significativa do setor às ações emergenciais absolutamente necessárias no momento.

Os incisos II e III da Lei Aldir Blanc, aos quais o restante da verba (1,5 bilhão de reais) foi destinada também apresentaram uma série de enredamentos e incongruências. O inciso II é determinado ao subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social; enquanto o inciso III, destinado a realização de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos

destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimentode atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, demanifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possamser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais.

Em ambos os casos, os critérios para a distribuição de recursos são definidos pelos Estados e Municípios, que, em tese, deveriam, a partir dos dados que dispõe sobre o setor cultural local, em e em debates com a sociedade civil, definir parâmetros adequados para a aplicação da LAB na região. A urgência da situação e celeridade dos prazos impostos para a destinação dos recursos acabou resultando, em muitos casos, na supressão desses debates, e consequentemente, na determinação de critérios estabelecidos unilateralmente por gestões de departamentos e secretarias de cultura espalhadas pelo país, o que gerou muitos descompassos no caminho. Na cidade de São Caetano do Sul (SP), por exemplo, um critério estabelecido pela Secretaria de Cultura para o pleito aos incisos II e III foi de que o produto cultural em questão fosse de classificação etária livre, enquanto na cidade de São Paulo (SP), diversos produtos com classificação etária para maiores de dezoito anos e com temática voltada para a sexualidade puderam ser contemplados pela LAB.

Apesar da Lei Aldir Blanc conferir e garantir aos Municípios e Estados a autonomia das gestõesna aplicação dos recursos de emergência à cultura, vimos o próprio Secretário Especial da Cultura, Mário Frias (o sétimo a ocupar o cargo até o momento) empreender uma cruzada para impedir a realização de uma live destinada ao público adulto que trataria de memórias de infância de artistas LGBTQIA+, intitulada “Criança Viada Show”, contemplada pela LAB na cidade de Itajaí (SC). A empreitada do secretário Mário Frias atingiu o objetivo de censurar esta atividade cultural, que foi suspensa pela Prefeitura de Itajaí na véspera de sua veiculação, que também ordenou a imediata destituição dos membros componentes da comissão local responsável pela seleção dos projetos culturais da Lei de Emergência Cultural no município – apesar de diversas manifestaçãoe notas de repúdio ao fato, inclusive por parte da OAB/SC. Curiosamente, alguns meses depois deste fato, o secretário Mário Frias posou armado e praticando tiro ao lado de André Porciúncula, secretário nacional de Fomento e Incentivo da Secretaria Especial da Cultura, numa suposta “agenda cultural” no Museu da Polícia Militar de São Paulo. Cultura e ideologia política são mesmo relacionadas.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. LEI Nº 14.017, DE 29 DE JUNHO DE 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm) Acesso em 15 de outubro de 2021.

DUARTE, RODRIGO JUSTE. Com colaboração de pesquisadores da rede do Observatório da Cultura do Brasil. Excessiva burocracia promoveu exclusões na Lei Aldir Blanc. 02 de setembro de 2021. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/excessiva-burocracia-promoveu-exclusoes-na-lei-aldir-blanc/> Acesso em 15 de outubro de 2021.

DUARTE, RODRIGO JUSTE. Com colaboração do Observatório da Cultura do Brasil. Lei Aldir Blanc e a crise da Cultura. Le Monde Diplomatique Brasil, 30 de agosto de 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/lei-aldir-blanc-e-a-crise-da-cultura/> Acesso em 15 de outubro de 2021.

MOTORYN, PAULO. Mário Frias publica críticas a evento LGBT financiado pela Lei Aldir Blanc. Poder 360, 15 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/mario-frias-publica-criticas-a-evento-lgbt-financiado-pela-lei-aldir-blanc/> Acesso em 15 de outubro de 2021.

PELLICCIOTTA, MIRZA. Considerações preliminares sobre os mecanismos de participação e controle social na Lei Aldir Blanc. Disponível em: <http://observatorio.wash.net.br/considera%C3%A7%C3%B5es-preliminares-sobre-os-mecanismos-de-participa%C3%A7%C3%A3o-e-controle->

social-na-lei-aldir-blanc Acesso em 15 de outubro de 2021.

Redação UOL. Mario Frias posa armado em suposta “agenda cultural”. 06 de outubro de 2021. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/noticias/42664\\_mario-frias-posa-armado-em-suposta-agenda-cultural.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/42664_mario-frias-posa-armado-em-suposta-agenda-cultural.html) Acesso em 15 de outubro de 2021.

SALLES, KASSIA. Criador do ‘Criança Viada Show’ rebate críticas após cancelamento do evento em Itajaí. ND Mais, 14 de maio de 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/cidadania/criador-do-crianca-viada-show-rebate-criticas-apos-cancelamento-do-evento-em-itajai/> Acesso em 15 de outubro de 2021.

SÃO PAULO. Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc: Perguntas e respostas. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=28731](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/acesso_a_informacao/index.php?p=28731) Acesso em 15 de outubro de 2021.

## Nota Técnica

# 8. GOVERNANÇA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC FRENTE AO COVID-19<sup>29</sup>

Daniel Vaz Freire<sup>30</sup>

### Resumo Executivo

*A nota técnica observa a atividade desenvolvida pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC na governança multinível de esforços no enfrentamento da pandemia global de covid-19 em nível regional. A análise foi complementada por dados coletados, sobre as ações desenvolvidas e decisões tomadas pela entidade e seus municípios consorciados desde a decretação de pandemia global pela Organização Mundial de Saúde, em março de 2020, até o final de agosto de 2021. Apresenta-se uma conclusão de base empírica que aponta a relevância do trabalho realizado durante esse período, que buscou o alinhamento das resoluções tomadas entre as sete cidades, a representação de interesses regionais frente a outros entes federativos e companhias concessionárias, o diálogo entre áreas das prefeituras municipais e setores econômicos sobre os efeitos e medidas de mitigação dos efeitos negativos da pandemia, iniciativas que foram desenvolvidas de maneira complementar às atribuições das prefeituras municipais localizadas na região.*

**Palavras-chave:** Covid-19; Regionalidade; Governança; Políticas Públicas.

### Introdução

O mundo recebeu uma nova agenda para lidar a partir do início de 2020: o enfrentamento ao covid-19. No Brasil, os estudos e análises apontam para uma tumultuada gestão dos efeitos dessa pandemia global para as pessoas, a economia e a vida em sociedade, que se ressentirá do padrão de convívio anterior por muito tempo. No Brasil, a falta de coordenação dos esforços entre as diversas esferas de poder, potencializada pelo negacionismo, diversionismo e inação do governo federal, foram atitudes praticadas repetidamente por seus representantes, especialmente pelo Presidente da nossa República Federativa, Jair Bolsonaro.

Essa agenda, imposta de maneira tão abrupta, não permitiu qualquer preparação prévia para responder os seus nocivos efeitos, restando para as instituições dos outros dois níveis federativos brasileiros a liderança da implantação de planos emergenciais e ações em diversos níveis. No Grande ABC Paulista, parte importante da região metropolitana de São Paulo, composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande do Sul e Rio Grande da Serra, existe uma instância consolidada e validada para promover a gestão de temas que envolvam os sete municípios, que durante esse período de pandemia empreendeu a coordenação do diálogo, mobilização,

<sup>29</sup> Texto originalmente produzido para a disciplina Perspectiva Analítica em Políticas Públicas, componente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC.

<sup>30</sup> **Daniel Vaz Freire.** Publicitário e Mestre em Comunicação pela Faculdade Cásper Líbero. Doutorando em Políticas Públicas na UFABC. Coordenador no Brasil do CRECES - Centro Regional para Cooperação em Educação Superior. Membro do Programa sobre Desigualdades, Direitos e Governanças da sede brasileira da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Compõe a Junta Diretiva da Associação Ibero-Americana para a Mobilidade Urbana Sustentável (ASIMUS). Pesquisador vinculado ao CONJUSCS.

entendimentos e decisões entre as prefeituras, instâncias estaduais e federais, agentes econômicos e sociais desse território.

Analisar como se deu o trabalho do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no âmbito dos assuntos relacionados com a pandemia de covid-19, foi a motivação da reflexão que apresentamos nesta nota técnica, na qual buscaremos analisar o papel exercido por esta instituição na coordenação dos esforços de combate a um inimigo que desconhece completamente o respeito às fronteiras de cada cidade estabelecida neste território. Utilizamos uma abordagem neoinstitucionalista para a construção teórica realizada, enfocando os conceitos de *state in society*, governança, federalismo e regionalidade, referenciais utilizados para o suporte da análise empírica dos dados reunidos, provenientes de documentos oficiais e resoluções da entidade entre 21 de março de 2020 a 30 de agosto de 2021.

Como questão de pesquisa, buscaremos perceber de que maneira a contribuição do Consórcio ABC foi relevante para o êxito ou insucesso da região na implementação de ações contra a pandemia em nível regional.

### **Histórico e estrutura de funcionamento**

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi fundado em 1990, sendo o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país, *status* conseguido em 2010 (CGABC, 2021). Durante suas três décadas de existência, por seu intermédio foi realizada uma série de ações relacionadas a temas regionais importantes, como a gestão de resíduos sólidos, macrodrenagem, a construção de hospitais regionais, implantação de faculdades e universidades, ações de qualificação profissional e alfabetização de jovens e adultos, obras viárias, políticas de gênero, igualdade racial, atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica, medidas voltadas ao desenvolvimento econômico regional, entre outros temas (CGABC, 2021).

O órgão passou por uma adequação, decorrente da Lei nº 11.107 de 2005, que indicou a necessidade de mudança da sua natureza jurídica para um modelo que lhe permitisse firmar acordos, abrir processos de licitação para obras em prol dos sete municípios; receber recursos estaduais federais e internacionais e demais vantagens que facilitaram o seu funcionamento. A instituição é mantida com recursos que são repassados pelos municípios consorciados. Suas atividades são decididas pela Assembleia Geral constituída pelos sete prefeitos. Possui um corpo técnico permanente que assessora o trabalho realizado, uma Secretaria Executiva e Grupos de Trabalho sobre temas variados de interesse regional.

A legislação brasileira reconhece um consórcio público, como “pessoa jurídica constituída exclusivamente por entes da Federação para instituir relações de cooperação federativa e a realização de objetivos de interesse comum, estabelecido como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (BRASIL, 2007).

Foram identificados no Brasil, a partir de estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios em 2018, 491 consórcios públicos, estabelecidos em todas as regiões do país, com participação dos entes federativos locais de 94% daqueles localizados na região Sul do país, até 34% na região Norte. A participação dos estados como entes consorciados é pequena, apenas dez possuem essa configuração. A União não participa de nenhum. Suas finalidades são múltiplas, 43% atuam em mais de uma área, como o Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Entre aqueles que possuem finalidade específica, destacam-se assuntos como, nessa ordem: saúde, infraestrutura, meio ambiente, resíduos sólidos e turismo (CNM, 2018).

Cerca de três mil e cem municípios brasileiros realizam ações em cooperação com outras

prefeituras, por meio de consórcios intermunicipais. (LINHARES et al. 2017). A cooperação federativa horizontal está expressa na Constituição Federal (BRASIL, 1988), e parece estar difundida entre a administração pública brasileira. Sobre esse tema, os mesmos autores indicam que:

Cabe observar que esse não foi um produto do acaso. Sua escolha decorreu da consideração dos constituintes em relação aos efeitos pretendidos pela forma de Estado adotada. Sabidamente, esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da Administração Pública. Uma federação cooperativa descentralizada pode fomentar a inovação na Administração Pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições (LINHARES et al. 2017, p.68).

Dentro da perspectiva analítica, das características da política e do processo específico do ciclo observado, os consórcios públicos podem atuar na definição de agendas, em processos burocráticos, como grupos de *advocacy*, na formulação e a implementação de políticas públicas, que receberá atenção na nossa análise sobre a atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no enfrentamento à covid-19, à luz do sistema de governança regional sob responsabilidade da instituição.

## **Governança, federalismo e regionalidade**

Buscaremos aprofundar o entendimento sobre os três termos expressos nesse subtítulo, por conta da relação presente entre eles e a configuração de um modelo institucional de um consórcio público, sendo a governança o suporte orientador de sua ação político/administrativa cotidiana, e as definições sobre federalismo e gestão de regionalidades como marcos formal e teórico, respectivamente, dos seus limites de atuação e delimitação territorial estabelecidos para o seu funcionamento.

O conceito de governança, de acordo com Bichir (2018), é algo “polissêmico e polêmico”, por conta, dentre outros fatores, pela produção multidisciplinar do campo de análise de políticas públicas. Para Lascoumes e Le Galès (2012, apud BICHIR, 2018, p.49), o termo remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, cujo “emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos”, consequência da complexificação da produção de políticas públicas nessa quadra histórica.

É necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais. Mesmo nos casos de políticas como saúde e assistência social, que contam com arenas institucionais específicas para a pactuação federativa de agendas – as comissões intergestores bipartite e tripartite, que reúnem representantes dos governos municipal, estadual e federal –, é importante analisar quais são as decisões e deliberações aí pactuadas, quem de fato possui poder de influenciar agendas (BICHIR, 2018, p.50).

Para o êxito da implantação desse modelo de gestão, é necessário estabelecer o pressuposto de que estruturas como a dos consórcios públicos devem estar naturalmente dispostos ao diálogo e a coordenação intersetorial de esforços conjuntos com aliados de esferas públicas variadas, assim como o engajamento de atores locais, que ofereçam a possibilidade de colaborar com a materialização de ações em prol da prosperidade regional. Sem o claro posicionamento nesse sentido, uma estrutura como essa perde sentido de existência, pois sua dinâmica sistêmica deve possibilitar a criação de pontos de acordo entre atores interessados nas temáticas e iniciativas propostas, evitando dessa maneira que se configure

em um espaço unicamente de repercussão das disputas político-partidárias, o que poderia inviabilizar o seu funcionamento.

De acordo com Matland (1995), “raramente é possível separar a política da administração. As tentativas de isolar um assunto inerentemente político não levam necessariamente a ações apolíticas. Em vez disso, podem levar diretamente ao fracasso da política” (MATLAND, 1995, p.147, tradução nossa). As ações desenvolvidas por essas instituições são avaliadas sob o ponto de vista político de cada município, mas o processo decisório deve priorizar a construção de consensos entre os tomadores de decisão que participam desse processo.

Marques (1997) afirma que é necessário rediscutir o Estado e seu papel na condução das políticas, à luz dos limites colocados aos Estados nacionais pelo processo de globalização da economia, o ataque neoliberal às estruturas de *welfare state* e à valorização de posturas teóricas pró-mercado (MARQUES, 1997, p.67). O autor propõe a adoção da perspectiva do “Estado em ação” (*state in society*) como fruto da necessidade de integrar a análise das políticas públicas em uma concepção mais geral das relações Estado-sociedade (MARQUES, 1997), que devem ocorrer nos dois sentidos.

A natureza da relação entre Estado e sociedade possui questões específicas, que estão vinculadas a cada política e grupo social. O resultado das políticas é necessariamente contingente, sendo o papel dos atores fundamental. (MARQUES, 1997, p.83). Esse cenário se torna mais complexo sob a ótica da gestão do ciclo de políticas públicas<sup>31</sup>, por conta do modelo adotado no Brasil, o federalismo, que pode ser compreendido como um sistema que depende fortemente de mecanismos de coordenação e cooperação entre os níveis de governo, cuja grande dificuldade de funcionamento encontra-se no compartilhamento de funções e responsabilidades entre os entes federativos, que, dada sua natureza autônoma, só cooperam com os demais se assim o desejarem, nas circunstâncias que lhes forem convenientes (OLIVEIRA, 2008, p.108)

Esse “federalismo trino” brasileiro não apenas descentralizou as políticas públicas, repassando aos municípios recursos financeiros e responsabilidades sobre o provimento de serviços sociais, como também lhes concedeu autonomia decisória, cabendo-lhes a escolha sobre as políticas a serem implementadas e os recursos que a elas serão alocados, ainda que dentro de certo limite constitucional, nos casos da saúde e educação”. (OLIVEIRA, 2008, p.108-109).

O federalismo não prevê formalmente um espaço em sua estrutura para a criação de instâncias regionais, além do encaminhamento de temas vinculados a regiões metropolitanas, territórios onde ocorre uma grande circulação de pessoas e uma vida cotidiana integrada entre suas demandas e as instituições, como é o caso do Grande ABC Paulista. Segundo Gil et al. (2013, p. 70): “o campo da gestão em saúde é provavelmente aquele em que o impacto do regional vem se mostrando mais expressivo, graças, principalmente ao processo de regionalização dos serviços sanitários. (p.70). Outras áreas, como mobilidade urbana, gestão de resíduos, desenvolvimento econômico, entre outras, também podem ganhar maior efetividade se forem tratadas do ponto de vista regional, por serem temas cuja solução não se restringe a um determinado município, principalmente em zonas urbanas altamente povoadas, onde há um fluxo de deslocamento natural entre sua população e problemas compartilhados entre municípios vizinhos.

Gil, Garcia e Klink (2004, apud GIL *et al.* 2013, p.71) concebem a regionalidade como uma

<sup>31</sup> Utilizamos a definição de ciclo de políticas públicas estabelecida por Ripley (1995), que indica os seguintes estágios: formação da agenda, formulação e legitimação de objetivos e programas, implementação do programa; avaliação da implementação, do desempenho e dos impactos, e decisões sobre o futuro da política e avaliação de sua continuidade ou término.

espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas. A regionalidade, assim entendida, contribui para transmitir um conjunto de características comuns que possibilitam identificar um grupo de indivíduos como base para formar uma região, compreendendo duas formas de identidade: a dos seus habitantes e a que corresponde às suas bases materiais, como natureza, cultura, economia, e a sua imagem.

Como a regionalidade se refere a uma região socialmente construída, os territórios que abrigam suas ações não se confundem com aqueles cujas fronteiras são definidas pelas autoridades politicamente constituídas. O desenvolvimento da regionalidade se dá à medida que grupos, organizações, movimentos e comunidades constituídos tanto no âmbito da sociedade política quanto da sociedade civil busquem a potencialização e a racionalização de suas ações com vistas à satisfação das necessidades verificadas no âmbito da região em que se inserem. Assim, definem-se como atores da Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade não apenas os agentes públicos, mas também os membros de organizações empresariais e do Terceiro Setor e dos mais diversos segmentos da sociedade civil. (GIL et. al., 2013 p.72)

### **A implementação da agenda de combate ao covid-19 em nível regional**

O Consórcio do ABC “reúne os municípios do Grande ABC para o planejamento, a articulação e definição de ações de caráter regional” (CGABC, 2021). A partir dos mecanismos de governança, busca alinhar esforços em comum para temas de interesse dos sete municípios consorciados. Os processos de implantação de políticas e programas em âmbito regional fazem parte da sua rotina e se estabelecem de maneira complementar às decisões encaminhadas no contexto de cada um dos municípios.

De acordo com Barrett (2004):

A implementação deve ser considerada como parte integrante e contínua do processo de política, em vez de um acompanhamento administrativo, e vista como uma dialética de ação política envolvendo negociação e barganha entre aqueles que buscam colocar a política em vigor e aqueles que estão sobre de quem a ação depende (BARRETT, 2004, p.253, tradução nossa).

Assim foi construído o processo de decisões e iniciativas tomadas durante o período de vigência da emergência sanitária de covid-19 pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. A entidade teve a responsabilidade de traduzir e implementar medidas e orientações recebidas dos entes federativos federal e estadual por intermédio do diálogo setorial e busca de consensos entre os seus consorciados e outros atores locais importantes, utilizando uma abordagem negociativa<sup>32</sup>. Em paralelo, representou interesses comuns dos consorciados perante a companhias concessionárias e outras instituições públicas, como na solicitação feita à Prefeitura de São Paulo em agosto de 2021, para que fossem mantidas as medidas manutenção das restrições de horários e capacidade de ocupação das atividades de comércio e prestação de serviços vigentes até aquele momento, como medida de prevenção da circulação do vírus, por conta da grande proximidade entre os municípios (CGABC, 2021).

Matland (1995) entende que “o sucesso do programa depende em grande parte das

---

<sup>32</sup> A perspectiva negociativa, segundo Barrett (2004), “desvia a atenção analítica de um foco em hierarquias organizacionais formais, mecanismos de comunicação e controle, para dar mais ênfase às estruturas de interesse de poder e relacionamentos entre os atores participantes e agências, e a natureza das interações que ocorrem em o processo, como fatores-chave que moldam os resultados da implementação da política”. (BARRETT, 2004, p.253, tradução nossa)

habilidades dos indivíduos na estrutura de implementação local, que podem adaptar a política às condições locais; dependendo apenas em um grau limitado das atividades centrais” (MATLAND, 1995, p.149, tradução nossa). Barrett (2004), aponta a interdependência nos processos de implementação de políticas dos contextos macro e micropolítico (BARRETT, 2004, p.260, tradução nossa). Nakamura e Smallwood (1980, apud MATLAND, 1995) argumentam que “o processo de formulação de políticas dá aos implementadores dicas importantes sobre a intensidade das demandas e sobre o tamanho, estabilidade e grau de consenso entre aqueles que pressionam por mudanças” (1980, apud MATLAND, 1995, p.145, tradução nossa).

As observações contidas no parágrafo anterior colaboram com a compreensão sobre o perfil institucional do Consórcio ABC, pois esclarecem a complexidade da sua atividade, exercida durante o período da emergência sanitária de covid-19 em um contexto de baixo conflito e alta ambiguidade<sup>33</sup>, posicionamento justificável pelo caráter experimental, em certo sentido, da implementação das medidas de enfrentamento ao covid-19, enfermidade cuja suas consequências ainda são relativamente desconhecidas e imprevisíveis.

O contexto de baixo conflito e alta ambiguidade na implementação do programa de enfrentamento às consequências do novo coronavírus se deu, respectivamente pela unidade regional sobre a necessidade de uma agenda unificada entre os sete municípios e o diálogo multifacetado com os setores econômicos, com uma parte contrária à adoção de medidas de restrição de circulação de pessoas, horários de funcionamento e regras de distanciamento social.

### **Ações desenvolvidas pelo Consórcio Grande ABC durante a pandemia**

A pesquisa que apresentamos foi elaborada através do rastreamento do processo de decisões tomadas e ações realizadas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a partir de informações disponíveis no site da entidade e no seu relatório de atividades referente ao ano de 2020. Os dados foram organizados inicialmente em dois eixos: resoluções tomadas em conjunto pelos prefeitos dos sete municípios e iniciativas no campo do diálogo regional, implementação de políticas e arregimentação de esforços para enfrentamento ao covid-19.

A primeira resolução foi emitida em 24 de março de 2020, momento em que o Consórcio era presidido pelo então Prefeito de Rio Grande da Serra, ocorrida treze dias depois da Organização Mundial de Saúde classificar a emergência sanitária do novo coronavírus como uma pandemia global. A medida formalizada nesse documento foi de ordem administrativa, tratou da suspensão do atendimento presencial ao público e da realização de eventos e reuniões nas instalações da entidade. Entre essa data e 30 de agosto de 2021, último encaminhamento publicado antes da entrega desse artigo, foram emitidas outras 11 resoluções relacionadas com o covid-19, que trataram sobre outras decisões administrativas de funcionamento do Consórcio, remanejamento de feriados em colaboração à medidas de isolamento social, adoção de medidas comuns de restrição de horário de funcionamento de atividades comerciais e circulação neste território, cancelamento do Carnaval, além do plano de reabertura do setor educacional de todos os níveis, decisão tomada no início de 2021.

Durante esse período foi utilizado o expediente de resoluções em quinze oportunidades, onde apenas 20% delas não estiveram relacionadas com o covid-19. Em 2020 ocorreram vinte e sete assembleias gerais, além de dezenove reuniões do Grupo de Trabalho de Saúde, que

---

<sup>33</sup> Utilizamos o conceito de ambiguidade e conflito desenvolvido por Matland (1995), que relaciona os dois termos de quatro maneiras: baixo conflito e baixa ambiguidade (implementação administrativa), alto conflito - baixa ambiguidade (implementação política), alto conflito - alta ambiguidade (implementação simbólica) e baixo conflito e ambiguidade alta (implementação experimental). - (MATLAND, 1995, p.145, tradução nossa)

cumpriram o papel de articular o trabalho desta área no nível das secretarias das cidades do Grande ABC.

Ações como essas posicionaram o Consórcio Intermunicipal como um eixo de coordenação das ações desenvolvidas na região de combate à enfermidade sanitária e seus efeitos espalhados pelos setores econômico, educacional e social. Em 2020 foram realizadas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC um conjunto de iniciativas, que organizamos em cinco eixos temáticos, apresentados a seguir:

1. **Comunicação/Informação:** criação do portal regional sobre o coronavírus; lançamento, em conjunto com a UFABC da plataforma web COVIData, com o objetivo de apoiar na identificação de casos suspeitos de COVID-19 de pessoas em distanciamento social e mapeamento do espalhamento da doença; divulgação de campanhas nas redes sociais nas mídias eletrônicas vinculadas ao Consórcio; publicação de painéis informativos com informações e análises sobre a evolução da pandemia, da capacidade hospitalar regional e das ocupações dos leitos de UTI-covid por cidade, taxas de novos casos, óbitos e internações; divulgação diária de boletins informativos sobre a pandemia; produção e difusão de peças gráficas e vídeos institucionais.
2. **Representação Institucional:** encaminhamento de ofício às concessionárias Enel e Sabesp solicitando a suspensão dos cortes de fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, em caso de não pagamento das obrigações, tanto das Prefeituras quanto dos consumidores durante a pandemia; petição junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo solicitando a suspensão dos depósitos judiciais para o pagamento de precatórios; envio de documento ao Governo Federal com sugestões de medidas emergenciais para a mitigação dos impactos econômicos e sociais da pandemia; encaminhamento de ofício ao Governo do Estado com apresentação de proposta de flexibilização e retomada da economia nos municípios de acordo com as Redes Regionais de Atenção à Saúde (RRAS), solicitação do apoio da Polícia Militar na fiscalização das atividades econômicas durante o período de quarentena; interlocução junto ao Governo do Estado de São Paulo para a ampliação e custeio de leitos de UTI-covid e reconsideração da classificação sanitária da região; encaminhamento de ofício ao Congresso Nacional em apoio à aprovação do Projeto de Lei (PL) 1886/2020, que trata da criação do Certificado de Recebíveis da Educação (CRE) – auxílio à rede privada de ensino; participação em videoconferências no âmbito da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para avaliação e discussão da situação dos municípios diante da pandemia; realização de reuniões do Fórum Paulista de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana, para o debate, entre outros assuntos, dos desafios do transporte público diante da pandemia de covid-19;
3. **Ações de governança regional:** realização de videoconferências com os secretários municipais de saúde para alinhamento das informações e ações de saúde na região, com os secretários municipais de finanças e desenvolvimento econômico, sindicatos e entidades de classe da região para debater os rumos da economia nas sete cidades diante da pandemia, e com instituições de ensino superior para definir ações conjuntas de combate ao novo coronavírus e sobre o auxílio aos serviços de Saúde; articulação para o monitoramento de medidas para a circulação de pessoas; alinhamento de suspensão temporária do transporte público municipal nas sete cidades, desde o início da pandemia visando conter a circulação de pessoas e avanço da pandemia na região; parceria com a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), para a disponibilização de materiais explicativos sobre a ferramenta COVIData nas estações da Linha 10 – Turquesa, nas cidades da região do Grande ABC; promoção de discussões regionais e acompanhamento da restrição e reabertura das atividades econômicas dos municípios, de acordo com as fases do Plano SP.

4. **Mobilização social e empresarial:** campanha Drive Thru Solidário, destinada à arrecadação de alimentos e produtos de higiene e limpeza, repassados aos Fundos Sociais de Solidariedade; criação da conta corrente do Fundo Especial Covid para o encaminhamento de doações em dinheiro; recebimento de doação de cinco mil corridas da empresa 99.
5. **Viabilização de Insumos para o enfrentamento ao covid-19:** compra compartilhada de mais de catorze milhões de itens de equipamentos de proteção individual (EPI's) para as secretarias de saúde dos municípios consorciados<sup>34</sup>; organização de força-tarefa para a doação de ambuladores; recebimento e distribuição de equipamentos de proteção individual, doados pelo Ministério da Saúde; parceria com a Secretaria de Estado da Saúde para disponibilização de ambulância UTI para a região.

## Conclusão

O artigo buscou analisar a influência das ações empreendidas no enfrentamento ao covid-19 por parte do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Obter uma resposta objetiva e precisa sobre essa questão é uma tarefa que demandaria um maior levantamento de dados e a obtenção de informações mais detalhadas sobre a contribuição efetiva da entidade com as ações em cada local, considerando que o processo de vacinação é totalmente coordenado pelos municípios, apesar dos seus aspectos regionais destacados anteriormente.

De qualquer maneira, é importante considerar que os índices de vacinação total na região no início da segunda quinzena do mês de setembro de 2021 estavam um pouco abaixo das médias do Estado de São Paulo (46,56% x 49,13%, respectivamente). No entanto, em relação ao índice nacional, o Grande ABC se encontrava quase dez por cento adiante do número nacional de pessoas com imunização completa (37,53%), segundo o painel de dados reunidos pelo Consórcio Intermunicipal.

Dentro das tarefas de responsabilidade da entidade, podemos considerar empiricamente, a partir dos dados coletados, que o Consórcio ABC cumpriu um papel importante para a coordenação dos esforços de combate à pandemia, principalmente na tomada de decisões unificadas entre as sete cidades, na representação de interesses regionais frente a outros entes federativos e companhias, no diálogo entre áreas das prefeituras municipais e setores econômicos sobre os efeitos e medidas de mitigação dos efeitos negativos da pandemia. Destaca-se a ação de compra compartilhada de equipamentos de proteção individual ocorrida no primeiro semestre de 2020, em um momento no qual o mundo todo, inclusive o governo brasileiro, sofria com a falta desses insumos. O mesmo mecanismo pode ser utilizado futuramente para a compra de materiais e uniformes escolares, medicamentos, entre outros itens, gerando potencialmente uma economia de escala para os municípios consorciados.

Também vale destacar que a entidade sofreu um processo interno em 2017 que culminou na saída temporária das cidades de Diadema, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul, o que somente foi equacionado no final de 2019, poucos meses antes do surgimento do covid-19. A mudança de presidência ocorrida entre 2020 e 2021 não gerou nenhum problema de continuidade nos encaminhamentos da agenda de trabalho conjunta estabelecida pelos municípios consorciados.

O diálogo regional se fortaleceu e envolveu também a cidade de São Paulo, o que seria natural, mas não ocorreu em momentos anteriores. Esse relacionamento será fortalecido com

---

<sup>34</sup> A compra compartilhada de EPI's realizada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC contou com o investimento de R\$ 9.250.396,00 (nove milhões, duzentos e cinquenta mil, trezentos e noventa e seis reais), segundo o relatório de atividades da entidade referente ao ano de 2020 (CGABC, 2021, p. 49).

o ingresso da Prefeitura Municipal de São Paulo no Conselho Consultivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, aproximação que servirá para um debate mais próximo com a capital do estado de São Paulo, iniciada durante o período de entendimentos sobre questões relacionadas à pandemia do novo coronavírus.

A governança do processo de enfrentamento ao covid-19 exercida pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC aparentemente funcionou bem, apesar de diferenças no encaminhamento de algumas decisões tomadas conjuntamente, principalmente sobre critérios municipais de reabertura econômica e medidas de restrição de circulação de pessoas e funcionamento do transporte público local, causadas pela diferença na adoção de horários de funcionamento do comércio entre o Governo do Estado de São Paulo e a entidade.

Apesar desse fato, não foi percebido durante esse período de pandemia nenhum grande ruído entre as autoridades municipais componentes do Consórcio ABC que tivesse comprometido a qualidade das decisões tomadas durante esse período, o que demonstra, em nossa opinião, que o processo ocorreu dentro dos limites da civilidade e respeito ao interesse público. Pode-se constatar que os prefeitos vêm encaminhando mais questões no âmbito regional, vide o número de resoluções formalizadas entre 2017 e 2020 (entre cinco e seis por ano) e 2021, onde já se utilizou desse mecanismo quase o dobro da média dos quatro anos anteriores, foram onze resoluções até o mês de setembro. Esperamos que o interesse no trabalho articulado em nível regional siga mesmo após o controle da enfermidade global de covid-19.

Entre as oportunidades vislumbradas para o avanço dessa pesquisa está a promoção de análises comparadas com outros municípios brasileiros organizados em consórcios públicos, com outras regiões metropolitanas da América Latina ou através do recorte estabelecido pelo Governo do Estado de São Paulo que dividiu a Grande SP, para efeito de tomada de decisões referentes à pandemia, em cinco microrregiões, que poderiam ter seus resultados analisados à luz das ações regionais empreendidas por cada uma delas.

Ainda que não seja possível aferir exatamente qual foi a importância da contribuição do Consórcio ABC para o enfrentamento da pandemia, é inegável a constatação que o trabalho realizado durante esse período foi considerável, partindo das possibilidades disponíveis para uma entidade cujo perfil delimita seu campo de atuação à medidas de coordenação de esforços desenvolvidos por cada município, concertação de decisões municipais em consonância com o cenário regional, ações de representação de interesse dos consorciados, além dos diálogos intersetoriais promovidos, que pela abrangência de temas e de ações executadas, representam, na visão empírica deste pesquisador, um esforço que contou com alto grau de unidade entre os sete municípios consorciados e respaldo político, social e institucional, que conferem a ela o respeito necessário para a continuidade do seu trabalho de coordenação de esforços pelo futuro do Grande ABC.

Por fim, os dados apresentados sobre o cenário dos consórcios públicos no Brasil apresentam uma consolidação desse modelo no país, o que pode colaborar efetivamente para o debate e encaminhamento de questões metropolitanas de maneira sinérgica com o trabalho desenvolvido pelos entes federativos municipais, organizações setoriais, Estados e Governo Federal, na busca de consensos que levem ao avanço no campo da formulação e implementação de políticas públicas nesse tipo de território.

### **Referências Bibliográficas**

ABC DO ABC. **São Caetano está de volta ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC**. Disponível em: <https://www.abcdoabc.com.br/sao-caetano/noticia/sao-caetano-esta-volta-ao-consorcio-intermunicipal-grande-abc-91928>. Acesso em: 18 set. 2021.

BARRETT, S. Implementation Studies: **Time for a Revival?** Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. Public Administration. 2004.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.**, Brasília, v. 1, n. 19, p. 49-55, dez./2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34491&Itemid=6](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34491&Itemid=6). Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 17 de janeiro de 2007.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL.**Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 set. 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. **São Paulo passa a integrar Consórcio do Grande ABC.** Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-passa-a-integrar-consorcio-do-grande-abc>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Relatório de Atividades Exercício 2020**, Santo André, 2021. Disponível em: [https://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/pagina/Relat%C3%B3rio\\_de\\_Atividades\\_2020.pdf](https://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/pagina/Relat%C3%B3rio_de_Atividades_2020.pdf). Acesso em: 10 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Câmara aprova retorno de Diadema ao Consórcio ABC.** Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/4126/camara-aprova-retorno-de-diadema-ao-consorcio-abc>. Acesso em: 18 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Câmara aprova retorno de Rio Grande da Serra ao Consórcio.** Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/3848/-camara-aprova-retorno-de-rio-grande-da-serra-ao-consorcio>. Acesso em: 18 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **CIGABC - Coronavírus.** Disponível em: <https://coronavirus.consorciograndeabc.page/>. Acesso em: 18 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Consórcio ABC pede para Capital seguir região em restrições contra Covid-19.** Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/4990/consorcio-abc-pede-para-capital-seguir-regiao-em-restricoes-contra-covid-19>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **O Consórcio.** Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>. Acesso em: 11 set. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC.**Publicações oficiais.** Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/publicacoes-oficiais/resolucoes>. Acesso em: 17 set. 2021.

GIL, A. C.; OLIVA, E. C.; NOVAES, M. B. C.; SILVA, E. C. Fundamentos científicos da gestão para o desenvolvimento da regionalidade. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 35, p. 68-81, 2013.

HENRICHS, J.A. Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos**

**brasileiros**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-49, out./2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 10 set. 2021.

LINHARES, P. D. T. F. S; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 67-74, dez./2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/171020\\_BAPI\\_12.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI_12.pdf). Acesso em: 10 set. 2021.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 67-102, jan./1997. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-43/471-bib-43-integra/file>. Acesso em: 10 set. 2021.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 5(2), p. 145-174, 1995.

MELO, L. R. L. Consórcio Público. **Revista Âmbito Jurídico**, Brasil, v. 1, n. 190, p. 1-3, nov./2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/consorcio-publico/>. Acesso em: 10 set. 2021.

OLIVEIRA, V.E. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 107-122, 2008. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; Acesso em: 10 set. 2021.

## Nota Técnica

# 9. DESAFIOS DOS NOVOS EMPREENDEDORES DIANTE DA CRISE PELO COVID-19

Luiz L. Schimitd<sup>35</sup>

### Resumo Executivo

*O processo de empreender tem sido acompanhado de mais desafios do que se conhecia antes da pandemia pelo covid-19. Porém, ao mesmo tempo que surgem barreiras, existem contribuições e novas ferramentas que podem auxiliar o empreendedor nessa jornada de iniciar um negócio.*

**Palavras-chave:** Empreendedorismo; Pandemia.

No mundo do empreendedorismo, sempre há desafios, principalmente, no início de um negócio. Além disso, a situação econômica atual, e diversos outros fatores nos quais a pandemia impactou, resultaram em um cenário diferente do que se conhecia antes do covid-19.

O Brasil, que ocupava o 4º lugar em taxa total de empreendedorismo no país, caiu para a 7ª posição. Segundo o relatório da Global Entrepreneurship Monitor, o GEM 2020, em estudo realizado pelo Sebrae, em parceria com o Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade, o IBPQ (AGÊNCIA SEBRAE, 2021), com a crise gerada principalmente pela pandemia do covid-19, a taxa de empreendedorismo total no país caiu em mais de 18%, em relação ao ano de 2019.

A mesma pesquisa mostrou que a queda mais marcante foi a dos empreendedores estabelecidos (aqueles com mais de 3,5 anos de operação), passando de 16,2% para 8,7%, o que representa uma redução de quase 50%. Por outro lado, a taxa de empreendedorismo inicial (aqueles com até 3,5 anos de operação) apresentou um ligeiro aumento, passando de 23,3% para 23,4%. Entende-se que o resultado foi motivado pela queda dos empreendedores estabelecidos, que teriam fechado suas operações com a crise.

Se, por um lado, com o avanço das tecnologias, as empresas e conexões estão muito mais on-line, por outro, a concorrência aumentou. Como mostra o estudo, são novos empreendedores buscando seu espaço, porém com uma queda significativa dos que já tinham seus negócios firmados há mais de três anos e meio (empreendedores estabelecidos).

### Setor de serviços em transformação

Há um cenário de consumo em transformação. As entregas de compras de supermercado e refeições cresceram. Por conta das restrições da pandemia, adotadas em 2020, passou-se a consumir muito mais esses serviços on-line, pelo site dos supermercados ou ainda por aplicativos de celular. Plataformas como Ifood e UberEats apresentaram um crescimento bastante significativo. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA,

<sup>35</sup> **Luiz Lopes Schimitd.** Administrador graduado pela Universidade Anhembi Morumbi com MBA em Gestão de Processos pela FGV. Diretor do Grupo Schimitd Segurança e Serviços (Especialista em Facilities e Automação de acessos). É Presidente do Instituto de Tecnologia de São Caetano do Sul (ITESCS) e Pesquisador Convidado do Observatório Conjusc.

2021), o Ifood, maior foodtech do Brasil, teve seus pedidos quase triplicados em um ano. De 22 milhões, no começo do ano passado, chegaram a atingir 60 milhões de pedidos em março deste ano. A plataforma, inclusive, lançou uma fintech que já liberou mais 200 milhões em empréstimos a mais de sete mil restaurantes parceiros, como forma de ajudar a minimizar a crise (ou manter a sobrevivência) vivida pelos restaurantes. Empresas como Rappi e Ebanx também têm atuado com iniciativas semelhantes.

Apesar da comodidade do pedido on-line, as pessoas têm o desejo de voltar aos locais de forma presencial, restaurantes, comércios etc., mesmo que ainda haja dúvidas sobre qual o melhor momento para isso.

Essa volta já pode ser percebida, mesmo que de forma lenta. Com o aumento da vacinação e, com isso, a possibilidade gradativa de retorno de serviços de caráter presencial, foi constatado um aumento no setor de serviços, de 1,1% em julho deste ano, em comparação a junho, revelando alta de 17,8% se comparado ao mesmo mês de 2020 (UOL, 2021).

Com diversas formas de atendimento e logística disponíveis, mas ainda incertezas nos rumos da economia, o empreendedor tem dúvidas sobre qual é o melhor caminho, se ter um comércio atuando de forma on-line, ou com espaço físico, ou ainda um híbrido, que atenda das duas formas. São pontos que precisam ser analisados e decididos de forma criteriosa ainda mais do que antes da pandemia, tanto pela questão financeira, quanto pela instabilidade do próprio mercado.

### **Empreendedorismo e o “novo normal”**

Outra questão importante a destacar é que, com a pandemia e seus impactos em vários aspectos na vida de todos, esses empreendedores têm de se adaptar a um cenário diferente do que conheciam também em seu modo de vida. O sistema home-office ampliou-se de forma rápida, as pessoas tiveram de adaptar seu trabalho, ou a falta dele, ao seu dia a dia em casa, com a família, com isolamento social, novas dinâmicas adotadas no trabalho, nas escolas dos filhos, ao mesmo tempo que precisam se adaptar aos compromissos exigidos para o seu negócio, dos quais o empreendedor deve vários papéis (ou todos eles). Ao empreendedor, a pressão pelo equilíbrio entre a vida cotidiana e a sobrevivência de uma empresa “recém-nascida” acaba sendo maior do que o normal, pois precisa administrar seus compromissos com clientes, o desenvolvimento de sua empresa em diversos aspectos, além de encarar vulnerabilidades antes não conhecidas.

Para estes futuros empreendedores, uma contribuição muito importante é a do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), um dos principais órgãos que pode dar auxílio nesta fase, com cursos, plantões de atendimentos, consultorias entre outros serviços. Com a pandemia, além do serviço que o Sebrae já vinha oferecendo, em uma parceria com o Conselho do Varejo da Associação Comercial de São Paulo, ACSP, foram abertas, em julho deste ano, 700 vagas de consultoria para empreendedores. A oportunidade consiste na visita de um profissional de negócios e inovação para fazer um diagnóstico das empresas, mostrando os caminhos para melhorias, e os procedimentos a adotar para que atinjam melhores resultados. O projeto visa contribuir no faturamento das empresas, elevar os ganhos financeiros dos prestadores de serviços e tornar as empresas mais fortes para competir no mercado (ISTO É DINHEIRO, 2021).

Além disso, seja por necessidade ou ainda buscando atender à grande demanda de informações por pessoas que estão iniciando seus negócios, há grande número de profissionais que “vende conhecimento”. Cursos, mentorias e palestras nas áreas de autoconhecimento, desenvolvimento humano, passando por equilíbrio emocional, corporal, e espiritualidade têm sido muito buscadas.

Esses serviços, de forma paga ou não, ajudam o empreendedor a se desenvolver, unindo sua criatividade e talento a novas e importantes habilidades, para que se torne apto a promover seus negócios, divulgar, entender como cuidar das finanças, logística, divulgação, entre outros aspectos.

É importante que o empreendedor que procura entrar no mercado hoje busque profissionais que já atuam na sua área de interesse, que já vivenciaram diversas experiências junto ao mercado e que possam ajudá-lo, transmitindo seu conhecimento, dicas, mostrando os melhores caminhos. Assim, a chance de sobreviver no mercado e ter sucesso tende a aumentar.

## **Conclusão**

Os desafios para aqueles que buscam iniciar-se no empreendedorismo cresceram. Por outro lado, há programas de incentivo e de ajuda, além de conhecimento disponível para quem inicia este processo, motivado tanto pela demanda de empreendedores que necessitam desta “ajuda”, quanto por profissionais de diversas áreas (vendas, logística, finanças, estratégias de divulgação etc.) que buscam recolocação profissional atuando com estes serviços.

Sempre que este empreendedor buscar mentores ou conselhos, é importante que isso seja feito com pessoas que já tenham passado e vivido o problema e que, assim, possam passar conhecimento com valor agregado a ele.

## **Referências Bibliográficas**

ACSP e Sebrae oferecem consultoria gratuita a 700 empresários de São Paulo. **Isto É Dinheiro**. 5 jul. 2021. Empreendedorismo Sustentável. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/acsp-e-sebrae-oferecem-consultoria-gratuita-a-700-empresarios-de-sao-paulo/>. Acesso em: 1 out. 2021.

**O crescimento do delivery na pandemia**. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, 2021. Disponível em: <https://www.abia.org.br/noticias/o-crescimento-do-delivery-na-pandemia>. Acesso em: 28 set. 2021.

IBGE: Serviços crescem 1,1% em julho ante junho, maior nível em cinco anos. **UOL**. São Paulo. 14 set. 2021. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/09/14/setor-de-servicos-cresce-11-em-julho-ante-junho-aponta-ibge.htm>. Acesso em: 29 set. 2021.

**Taxa de empreendedorismo no Brasil cai mais de 18% durante a pandemia**. Agência Sebrae, 2021. Disponível em: <https://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/taxa-de-empreendedorismo-no-brasil-cai-20-durante-a-pandemia,5b9809025dbe9710VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 2 out. 2021.

## Nota Técnica

# 10. RETORNO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS EM UMA ESCOLA TÉCNICA ESTADUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19 – CONFLITOS DE NORMAS

Sidnéia Sassi<sup>36</sup>

## Resumo Executivo

*Este artigo trata dos conflitos entre as normas de Direito Educacional referentes ao retorno das atividades escolares presenciais em uma Escola Técnica Estadual na Cidade de Santo André-SP. Foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica nas normas jurídicas nos sítios dos Governos Federal, Estadual e Municipal, publicadas durante as medidas de isolamento social decorrentes da COVID-19, tendo-se como apoio alguns estudos de bibliografia especializada multidisciplinar (P.ex. Direito e Saúde). Foram pesquisados os normativos que estabeleceram datas para retorno às atividades escolares presenciais. Constatou-se conflitos de datas entre os normativos Estaduais e Municipais para o retorno das atividades presenciais. Em determinado momento os órgãos estaduais abdicaram de seu “poder” sobre as Escolas Estaduais preferindo que as Prefeituras estabeleçam datas para retorno de acordo com as condições de cada cidade. O conflito de normas trouxe para a Comunidade Escolar conhecimento da ampla regulamentação do direito é educação.*

**Palavras-Chave:** Covid-19; Normas; Educacional; Conflitos; Entes.

## Introdução

O enfrentamento da pandemia do coronavírus trouxe no plano jurídico o surgimento de normas de Direito educacional que vão desde o reconhecimento da emergência de saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial de Saúde – (OMS) passando por leis federais, decretos estaduais, decretos municipais e memorandos circulares das entidades mantenedoras das unidades escolares.

O Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS) é uma autarquia do Governo do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, instituição que administra duzentas e vinte e três Escolas Técnicas estaduais (ETECS).

A partir do cenário apresentado questionamos se a produção de normas de Direito Educacional com vistas ao enfrentamento da Covid-19 no ambiente escolar apresentou conflitos.

Acreditamos que o grande número de normas publicadas (leis, decretos, resoluções, circulares, memorando...) possa ter causado dificuldades na interpretação e na aplicação dessas normas no dia a dia da Gestão Escolar, em especial, devido à natureza do Estado

---

<sup>36</sup> **Sidnéia Sassi.** Professora nos Cursos técnicos em Nutrição e Gastronomia na Escola Estadual Julio de Mesquita. Pós-Graduada em Gastronomia e Cozinha autoral pela PUC-RS, Pós-Graduada em Obesidade e Emagrecimento pela AVM – Faculdade Integrada, Pós-Graduada em Gestão Escolar e Educação Digital pela Faculdade Venda Nova do Imigrante – FAVENI. Bacharelou-se em Nutrição pelas Faculdades Integradas Coração de Jesus. Tecnóloga em Gastronomia pela Universidade Anhanguera.

brasileiro, uma República Federativa em que os Entes Federados detêm competência privativa sobre determinados assuntos.

O presente estudo teve como objetivo apontar possíveis conflitos entre normas estaduais e municipais, referente ao retorno presencial das aulas em uma Escola Técnica Estadual do Estado de São Paulo (ETEC).

Comparamos as normas acerca do retorno das atividades presenciais na ETEC referenciada e expusemos os atos normativos expedidos por cada um dos Entes para disciplinar as atividades escolares.

O certo é que no plano administrativo a situação de pandemia exigiu dos Gestores em Educação, uma capacidade de análise dos acontecimentos e de consultas internas aos órgãos superiores. Ante ao exposto, acreditamos que o presente trabalho poderá auxiliar esses Gestores na tomada de decisão em curto prazo para que a Comunidade Escolar esteja a todo instante informada dos acontecimentos.

Como metodologia, realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica nas normas jurídicas nos sítios dos Governos Federal, Estadual e Municipal, publicadas durante as medidas de isolamento social decorrentes da COVID-19, tendo-se como apoio alguns estudos de bibliografia especializada multidisciplinar (P.ex. Direto e Saúde) para fins de estudos que enriquecessem e fomentassem as discussões sobre o tema aqui apresentado.

## **Desenvolvimento**

O primeiro coronavírus foi descrito em 1965. Naquele momento não houve tanto interesse da comunidade médica e científica, pelo fato de esse vírus causar apenas infecções leves e moderadas em seres humanos. Foi somente em 2002, na China, que o coronavírus voltou a ser foco de preocupação com o aparecimento da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS - *Severe Acute Respiratory Syndrome*). Em 2003 ficou estabelecido que a SARS era causada por um coronavírus, que foi denominado Sars-Cov. (NISHIOKA, 2020).

No mês de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) recebeu um comunicado das Autoridades Chinesas sobre casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na região central do país. Constatou-se que na verdade havia surgido um novo tipo de coronavírus que até aquele momento não havia sido detectado em seres humanos, que foi denominado como Sars-Cov-2, causador da doença COVID-19. (ALMEIDA e FILPO, 2020).

Passados pouco mais de trinta dias a OMS, em razão da gravidade da doença, publicou em 30 de janeiro de 2020 a “Declaração de Emergência em Saúde Pública Internacional” que tinha por função segundo afirmou o diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus:

...ter todos os países trabalhando juntos em um espírito de solidariedade e cooperação. Estamos todos juntos nisso e só podemos pará-lo juntos. (OPAS, 2020)

Em ato similar o Ministério da Saúde do Brasil publica em 03 de fevereiro de 2020, a Portaria nº 188, em que se é declarado “Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”. Nessa Portaria se destaca que, as Autoridades Sanitárias já alertavam para o que estava por vir:

...que o evento é complexo e demanda esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde para identificação da etiologia dessas ocorrências e adoção de medidas proporcionais e restritas aos riscos. (BRASIL, 2020<sup>a</sup>)

No âmbito legislativo tem-se como marco jurídico inicial a Lei Federal nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020 em que se dispõe “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Dentre as medidas pode-se destacar o isolamento, definido no texto legal como:

...separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, e outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus. (BRASIL, 2020b)

Outra medida é a quarentena, apresentada na lei como:

restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus (BRASIL, 2020b)

Tais medidas (isolamento e quarentena) interessam diretamente ao Direito Educacional, por dois lados, sendo eles: (1): quem é o ente competente para determinar a adoção das medidas junto à Comunidade escolar; e (2): em existindo conflito de norma entre os Entes Federados – qual norma prevalecerá?

No caso do Estado de São Paulo, o início da quarentena deu-se 22 de março de 2020, por determinação do Decreto Estadual nº 64.881. Por sua vez, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS), suspendeu as atividades escolares nas ETECS em 23 de março de 2020, conforme o “Comunicado Coronavírus 3, de 13 de março de 2020”. (SÃO PAULO, 2020a e SÃO PAULO, sd a)

A Prefeitura Municipal de Santo André, município onde a Escola Técnica Estadual, objeto deste estudo está situada, baixou em 20 de março de 2020, Decreto nº 17.327 que suspendia as atividades “educacionais”, até o dia 30 de abril de 2020. (SANTO ANDRÉ, 2020a).

Assim logo no início do ano letivo do ano de 2020 – as escolas foram fechadas e, por conseguinte, as aulas presenciais foram suspensas e substituídas provisoriamente, por aulas “remotas” emergenciais, nos sistemas federal, estadual e municipal de ensino.

No Estado de São Paulo as atividades escolares das ETECS, que integram o Sistema Estadual de Ensino passaram a se desenvolver de forma remota, através de aplicativos de reuniões não presenciais, adaptados para aulas síncronas, com o Docente interagindo em transmissões ao vivo com os alunos.

As aulas “remotas” emergenciais foram concebidas como substitutas provisórias das aulas presenciais e não se confundem com Ensino à Distância “EAD” que é um programa de ensino previsto na Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e que pode ser utilizado em certas situações como estímulo ao aluno e também como apoio ao ensino presencial. (BRASIL, 1996).

Nas medidas iniciais de enfrentamento à pandemia causada pela Covid-19, por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, houve certa uniformidade, no campo

da Educação e de maneira geral, os sistemas de ensino suspenderam as atividades escolares e valeram-se de “aulas remotas” emergenciais, conforme pode ser visto no Parecer nº 5/2020 do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovado em 28 de abril de 2020 e que dispôs sobre a “Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. (BRASIL, 2020c)

Desta forma, vamos indicar a situação de falta de segurança jurídica, tendo em vista que se para a suspensão das atividades escolares presenciais, houve certa uniformidade, tal fato, porém, não aconteceu no retorno, pois a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, utilizando-se de uma gama significativa de normas, cada qual no uso de suas competências, fez surgir entre os entes, um conflito sobre as condições de retorno às atividades escolares presenciais.

Em 28 de maio de 2020 houve a publicação do Decreto Estadual nº 64.994 – o qual estendia a quarentena até 15 de junho de 2020 e que instituiu o “Plano São Paulo” (estratégia para retomar com segurança a economia do estado durante a pandemia do coronavírus) e estabeleceu as diretrizes para a retomada presencial das atividades escolares. (SÃO PAULO, 2020a)

Durante a entrevista coletiva de lançamento do “Plano São Paulo”, o Secretário de Educação do Estado de São Paulo, Rossieli Soares da Silva, explicou:

Estamos falando no âmbito do governo do estado, e cada município poderá ser mais restritivo se assim desejar, de acordo com aquilo que a Saúde vai determinando. É a mesma regra para outras situações que a educação também segue. (PEREIRA, MESQUITA E BERMÚDEZ, 2020)

Naquele contexto a retomada das aulas presenciais nas ETECS foi indicada para 08/09/2020. (PEREIRA, MESQUITA E BERMÚDEZ, 2020)

Em 15/07/2020, o CEETPS atendendo as diretrizes deste Decreto Estadual publicou o “Protocolo Sanitário Institucional” com as principais normas e procedimentos para a retomada gradual e responsável das atividades presenciais nas ETECS. Nesse Protocolo era indicada a data de 08/09/2020, como sendo a data de retorno às atividades escolares presenciais em todo o Estado de São Paulo. (SÃO PAULO, 2020b e SÃO PAULO, sd b)

No mesmo período, a Prefeitura Municipal de Santo André, expediu Decreto nº 17.465 contendo vedações às aulas presenciais até 07/10/2020, emergindo assim divergências entre as normas municipais e estaduais quanto às datas de retomada das atividades presenciais, alterando o paradigma até então vigente: o Estado no uso de sua competência legal poderia liberar aulas presenciais nas escolas estaduais e os Municípios liberariam aulas presenciais nas escolas municipais e nas escolas particulares, pertencentes e dentro dos limites de seu território. (SANTO ANDRÉ, 2020b)

Partindo de um prisma jurídico, em um primeiro momento o conflito anteriormente apresentado é transversal e tem implicações sobre o direito à educação previsto no art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) sobre o Direito Educacional e o Direito Administrativo (BRASIL, 1988).

Esse conflito poderia ser solucionado ao exame dos dispositivos previstos nesses ramos do Direito, todavia, não foi essa a solução dada. O Estado de São Paulo, entendeu de delegar à Prefeitura do Município onde a ETEC estava situada, “a palavra final” sobre o retorno às atividades escolares presenciais, em uma informal delegação de competência. O Estado mesmo com sua autonomia, passou a olhar os municípios de forma diferenciada, e cada

município, se necessário, poderia manter suspensas as atividades escolares presenciais, mesmo nas ETECS, instituições de ensino, subordinadas ao Governo do Estado de São Paulo.

Como exemplo dessa “abdicação” de autonomia, temos o caso do município de Araraquara que fez um *lockdown* por meio do <sup>o</sup> 12.491, de 23 de fevereiro de 2021. O referido decreto estabeleceu a medida por dez dias. O Estado respeitou tal decreto e manteve as Escolas Estaduais fechadas durante todo o período. (CRUZ, 2021)

Tem-se então que as autoridades estaduais privilegiaram as medidas de combate à pandemia como isolamento, quarentena e distanciamento social, determinadas pelas Prefeituras Municipais, em “sacrifício” de sua própria autonomia.

Os diversos normativos expedidos entre o mês de agosto do ano de 2020 até o mês de dezembro do ano de 2020, pelo Governo do Estado de São Paulo e pela Prefeitura Municipal de Santo André tornam claro o clima instável, incerto, e imprevisível quanto ao retorno das atividades escolares presenciais.

Evidente que no período acima mencionado o combate à pandemia era a prioridade, porém não podemos deixar de apontar que a urgência na edição de normas jurídicas, pode justificar a ausência de participação das instâncias sociais na elaboração das normas. Observou-se assim que os Decretos Estaduais e Municipais foram assinados pelo Governador do Estado e pelo Prefeito Municipal, isoladamente, sem haver notícia de ao menos consultas públicas à Comunidade Escolar. O Poder Público parece ter esquecido da frase de domínio público: “Quem participa da elaboração das normas tende a colaborar com sua aplicação”.

O certo é que no plano administrativo a situação de pandemia exigiu dos gestores em educação, uma capacidade de análise cuidadosa dos acontecimentos, de consultas internas aos órgãos superiores e de tomadas de decisão em curto prazo para que a Comunidade Escolar estivesse a todo tempo informada dos acontecimentos.

No objeto deste estudo, uma ETEC na cidade de Santo André, tinha como data inicial para retorno das atividades escolares presenciais, que fora estabelecida pelo CEETPS, para 08 de setembro de 2020 (SÃO PAULO 2020c). Porém os Decretos municipais estabeleceram outras datas, como segue: Decreto nº 17.465 até 7 de outubro de 2020; Decreto nº 17.498 até 16 de outubro de 2020; e o Decreto nº 17.536 estendeu a proibição de atividades escolares presenciais até 31 de dezembro de 2020. (SANTO ANDRÉ 2020b e SANTO ANDRÉ, 2020c)

Posteriormente, os Decretos Municipais nº 17.568, 17.606, 17.647, estabeleceram os dias 18/02/2021, 22/02/2021 e 14/04/2021, para retorno das atividades escolares presenciais. Porém o retorno não aconteceu, tendo em vista que o Estado de São Paulo foi colhido pela agressividade da “segunda onda” da Covid -19 – impossibilitando o retorno às atividades escolares presenciais, fazendo com que o Governo do Estado de São Paulo, regredisse em 3 de março de 2021 a aplicação do “Plano São Paulo” à fase “vermelha”, em que estão proibidas as atividades escolares presenciais. SANTO André, 2021a, SANTO ANDRÉ, 2021b e SANTO ANDRÉ, 2021c)

O CEETPS em 28 de maio de 2021 circulou nas ETECS o Memorando 013/2021 DIR GSE com “Orientações para o retorno às atividades escolares - junho/2021”. Destaca o memorando que:

...a presencialidade dos alunos, neste momento, será opcional, lembrando que aqueles que não puderem comparecer à Unidade de Ensino deverão cumprir suas atividades remotamente. (SÃO PAULO, 2021)

É certo que dias antes a Prefeitura Municipal de Santo André havia baixado o Decreto nº 17.679 de 14 de maio de 2021 que dispunha:

Art. 2º Fica autorizado a partir de 17 de maio de 2021 o retorno presencial das atividades escolares, na rede de ensino pública estadual, de forma gradual, devendo ser observadas as regras estabelecidas pelo Governo do Estado de São Paulo”. (SANTO ANDRÉ, 2021d)

No momento final de realização deste artigo, constatamos que as situações expostas (retorno às atividades escolares presenciais) aguardavam decisões das autoridades estaduais e municipais. Todavia a exposição feita até aqui nos parece suficiente para chegarmos ao ponto final da proposta de discussão.

## **Conclusão**

Após a comparação das normas de Direito Educacional referentes a Covid-19 publicadas pelos Entes federados, pode-se verificar conflitos de natureza temporal, o que exigiu da Gestão Escolar capacidade de comparação e interpretação entre as normas expedidas pelo CEETPS e a pela Prefeitura Municipal de Santo André.

Concluimos ainda que o impacto das normas jurídicas na Educação apresenta desafios a serem superados. Para além das normas jurídicas, palavras como, “período de exceção”, “isolamento”, “quarentena”, “distanciamento social”, “aulas remotas”, “insegurança jurídica”, “uso de máscaras” e “álcool em gel”, incorporaram-se ao vocabulário da Comunidade Escolar. A situação de pandemia exigiu resiliência. Os agentes políticos, em especial o Governador do Estado e Prefeitos Municipais, buscaram, sem renunciar a suas prerrogativas, evitar a desinformação e trabalhar conjuntamente para o controle da pandemia ao determinarem medidas como o “lockdown” e suspensão das atividades escolares presenciais. Por óbvio que houve dificuldades imensas em enfrentar uma doença até então desconhecida e que se espalhou rapidamente no território do Estado de São Paulo. Por outro lado, a Comunidade Escolar obrigou-se a tomar conhecimento da ampla regulamentação que o direito à educação possui. Deste modo, ainda que não familiarizada com o trato das normas jurídicas, a Comunidade Escolar rapidamente se adaptou e entendeu a necessidade delas para a que a Educação desse sua parcela de contribuição no combate à COVID-19.

Ao final, passados mais de dezessete meses da “Declaração de Emergência em Saúde Pública Internacional”, podemos afirmar que ao menos no Estado de São Paulo prevaleceu o bom senso, para se compreender a necessidade da aplicação das medidas sanitárias, no âmbito da Comunidade Escolar, e que tinha por objetivo diminuir a propagação do vírus Sars-Cov-2 na população e fazer a integrar as normas jurídicas de qualquer origem.

## **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, C. A. L. e FILPO, K. P. L. Incertezas e Conflitos na relação Família/Escola em decorrência da COVID-19: um olhar a partir do Estado do Rio de Janeiro. JURIS POIESIS - QUALIS B1, VOL. 23, NO 33 (2020). Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/view/9320>> Acesso em: 12-06-2021

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal de Araraquara. DECRETO Nº 12.491, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2021. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/boletim/1.pdf>. Acesso em: 04/07/2021.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24/05/2021.

BRASIL. LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em 19/05/2021.

BRASIL. PORTARIA Nº 188, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União, 04/02/2020a | Edição: 24-A | Seção: 1 - Extra | Página: 1 Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 17/05/2021.

BRASIL. LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, 7.2.2020b Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)>. Acesso em: 17/05/2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. PARECER HOMOLOGADO PARCIALMENTE Cf. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 1º/6/2020c, Seção 1, Pág. 32. Ver Parecer CNE/CP nº 9/2020. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 19/05/2021.

CRUZ, E. P. Agência Brasil, 2021. Decreto estabelece critérios para novo lockdown em Araraquara. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-05/decreto-estabelece-criterios-para-novo-lockdown-em-araraquara>. Acesso em 31/05/2021.

NISHIOKA, S. A.; Sete coronavírus causam doenças em humanos. UNA-SUS Universidade Aberta do SUS, 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/11>>. Acesso em: 12/06/2021.

OPAS Organização Pan-Americana de Saúde. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 06-05-2021

PEREIRA, F; MESQUITA, P e BERMÚDEZ, A. C.; Educação UOL. 2020. SP adia volta às aulas presenciais para 7 de outubro. Disponível em < <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/08/07/sp-adia-volta-as-aulas-presenciais-para-7-de-outubro.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 24/05/2021

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. DECRETO Nº 17.327 DE 20 DE MARÇO DE 2020. Diário Oficial do Município, 21/03/2020a. Disponível em: <[http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=DECRETO\\_MUNICIPAL17327\\_433.pdf](http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=DECRETO_MUNICIPAL17327_433.pdf)>. Acesso em: 19/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Decreto Municipal Nº 17465 de 26/08/2020. DISPÕE SOBRE A PRORROGAÇÃO DA SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES NA CIDADE DE SANTO ANDRÉ, EM RAZÃO DA PANDEMIA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS. Diário Oficial do Município, 27/08/2020b Disponível em: < <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/29222/ficha>>. Acesso em 24/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. **DECRETO Nº 17.468, DE 28 DE AGOSTO DE 2020.** Diário Oficial do Município, 29/08/2020c **DISPÕE** sobre o uso e o funcionamento dos parques municipais de Santo André. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29225/texto-original?ancora=>. Acesso em: 31/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Decreto Municipal Nº 17568 de 15/01/2021. DISPÕE SOBRE AS ATIVIDADES ESCOLARES NA CIDADE DE SANTO ANDRÉ, EM RAZÃO DA PANDEMIA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS. Diário Oficial do Município, 16/01/2021a. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/29383/ficha>. Acesso em: 31/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Decreto Municipal Nº 17606 de 04/03/2021. ALTERA O DECRETO Nº 17.568, DE 15 DE JANEIRO DE 2021, QUE DISPÕE SOBRE AS ATIVIDADES ESCOLARES NA CIDADE DE SANTO ANDRÉ, NO QUE SE REFERE AO INÍCIO DAS AULAS PRESENCIAIS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO. Diário Oficial do Município, 05/03/2021b. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/29429/ficha>. Acesso em: 31/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Decreto Municipal Nº 17647 de 09/04/2021. DISPÕE SOBRE AS ATIVIDADES ESCOLARES, NA REDE PÚBLICA E PRIVADA DA CIDADE DE SANTO ANDRÉ E ALTERA DISPOSITIVO DO DECRETO Nº 17.568, DE 15 DE JANEIRO DE 2021, NO QUE SE REFERE À APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DE PRESENÇA DE ALUNOS NOS ESTABELECIMENTOS ESCOLARES. Diário Oficial do Município, 10/04/2021c Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/29480/ficha>. Acesso em: 31/05/2021.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André DECRETO Nº 17.679, DE 14 DE MAIO DE 2021. **DISPÕE** sobre o retorno presencial das atividades escolares, de forma gradual, na rede pública da Cidade de Santo André, durante o período de pandemia decorrente do Coronavírus. Diário Oficial do Município, 15/05/2021d Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29526/texto-original?ancora=>. Acesso em 31/05/2021.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 64.881, DE 22 DE MARÇO DE 2020. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 23/03/2020a. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/quarentena/>. Acesso em: 17/05/2021.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 64.994, DE 28 DE MAIO DE 2020. Dispõe sobre a medida de quarentena de que trata o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, institui o Plano São Paulo e dá providências complementares. Diário Oficial do Estado de São Paulo: 29/05/2020b. Disponível em: [http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_v5/index.asp?c=4&e=20200529&p=1](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v5/index.asp?c=4&e=20200529&p=1). Acesso em 24/05/2021.

SÃO PAULO. Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza. Memorando-086-2020-Planejamento-de-retorno-das-aulas-presenciais. Publicado em 29/09/2020c. Disponível em <https://www.cps.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/1/2020/10/20.10.01-Cetec-Memorando-086-2020-Planejamento-de-retorno-das-aulas-presenciais.pdf>. Acesso em: 31/05/2021.

SÃO PAULO. Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza. Administração Central - Gabinete da Superintendência. COMUNICADO CORONAVÍRUS – 3. Sd a. Disponível em: <https://www.cps.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/1/2020/03/comunicado-cps-coronavirus-3.pdf>. Acesso em: 19/05/2021.

SÃO PAULO. Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza. PROTOCOLO SANITÁRIO INSTITUCIONAL COVID-19 Retorno às atividades presenciais nas Etecs, Fatecs e Administração Central. Sd b. Disponível em: <https://www.cps.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/1/2020/07/Protocolo-Sanitario-Institucional.pdf>. Acesso em: 24/05/2021.

SÃO PAULO. Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza" Grupo de Supervisão Educacional Memorando 013/2021 DIR GSE Assunto: Orientações para o retorno às atividades escolares - junho/2021. Disponível em: [https://www.sinteps.org.br/images/CEETEPSMEM\\_28-05-21\\_-\\_Orienta\\_retorno.pdf](https://www.sinteps.org.br/images/CEETEPSMEM_28-05-21_-_Orienta_retorno.pdf). Acesso em: 31/05/2021

## Nota Técnica

# 11. UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS

Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo<sup>37</sup>  
Sandra Mara Bassi Lourenço<sup>38</sup>

### Resumo Executivo

*As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um 'governo mundial'. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais venha de uma política de poder, e medir o poder não é algo simples. Segundo a teoria realista das relações internacionais, um Estado, no seu relacionamento com outros atores internacionais, defronta-se com a escolha entre alinhar-se com os Estados mais fortes ou procurar contrabalançar o poder dos mais fortes por meio de coalizões e o sistema Aduaneiro global está integrado para manutenção sistêmica da ordem dos negócios.*

**Palavras-chave:** Aduana; Governança; Globalização; Comércio Internacional.

O desenvolvimento das relações comerciais internacionais e da variação da participação dos Estados, com suas intrínsecas diferenças, nesse processo podem, de alguma maneira, serem tidas como regulamentação internacional do comércio, com a discussão sobre o grau de cooperação de governança global e comprometimento assumido pelos países em face aos diversos acordos multilaterais celebrados a partir da segunda metade do século XX. O estudo objetiva buscar validade para o Direito Aduaneiro, que deverá ser compreendido, nos limites deste trabalho, como um núcleo focal de interesse, composto pelo feixe de normas jurídicas relativas à importação e à exportação de mercadorias em um determinado território ou processo de integração econômica.

A política do poder é um termo coloquial para designar Política Internacional, conforme descreve Martin Wight em seu livro *A Política do Poder*:

A política do poder" sugere as relações entre potências independentes, e consideramos este estado de coisas como existente. O termo implica duas condições. Em primeiro lugar, existem unidades políticas independentes que não reconhecem superior político e que se consideram "soberanas"; em segundo, existem relações contínuas e organizadas entre elas. Isto constitui o sistema de estados moderno. Temos as unidades independentes, que chamamos de estados, nações, países ou potências, e temos um sistema de relações contínuas altamente organizadas entre elas: relações políticas e econômicas, diplomáticas e comerciais, ora a paz ora a guerra. As relações internacionais são compreendidas tomando como base a distribuição de poder entre os Estados (WIGHT, 1991, p. 305).

<sup>37</sup> **Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo.** Advogado, Pós-Doutor em Economia Política, Doutor em Direito das Relações Econômicas Internacionais, Mestre em Direito (área de concentração em Direito Internacional), Especialista em Direito Público. Professor do Programa Mestrado Profissional em Economia e Mercados (MPECON-Mackenzie) e da USCS.

<sup>38</sup> **Sandra Mara Bassi Lourenço.** Possui graduação em Comércio Exterior pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS. Consultora em comércio exterior sênior e Mestre em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um ‘governo mundial’. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais venha de uma política de poder, e medir o poder não é algo simples.

A forma que um Estado tem de governar compreende as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas. Ela diz respeito à capacidade política de decidir e realizar políticas públicas.

Segundo Joseph S. Nye Jr (2012, p.186), o Estado é considerado o principal ator das relações internacionais, contudo o autor também considera a participação de ONGs, empresas, unidades subnacionais e agentes privados. O Estado é um ator unitário e racional que persegue múltiplos objetivos.

Governar é dirigir condutas individuais ou coletivas que envolvam poder e liberdade. Contudo, sabe-se que o mundo é uma sociedade de Estados, na qual a interação jurídica e socioeconômica dos fatores políticos ainda ocorre de modo imperfeito. Essa conjectura pode ser construída a partir de uma compilação histórica que segue. O fim da Segunda Guerra Mundial marcou uma ruptura fundamental nas relações entre as nações. Diante do declínio dos Estados europeus, assistiu-se à ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética, cada um visando construir blocos homogêneos em torno de si.

Dos anos 1960 aos 1980, o mundo bipolar deu lugar a um mundo multipolar, em que, aos pontos tradicionais de conflito, se acrescentavam novos terrenos de disputas. O episódio revolucionário de 1989-1991 pôs fim à Guerra Fria. Nesse momento, dominada pela hiperpotência norte-americana, a comunidade internacional buscava uma nova ordem mundial.

As Relações Internacionais surgiram, então, como um domínio teórico da Ciência Política no período imediatamente posterior à 1ª Guerra Mundial. Na época, elas tomaram forma de tal modo que o pensamento internacional refletia a doutrina política proferida pelo governo americano desses tempos. Assim, denominou-se “Escola realista” o grupo de acadêmicos que seguiu essa linha de pesquisa e “Realismo” sua concepção teórica. Desta corrente, destacam-se Kenneth Waltz e Hans Morgenthau.

Depois da Segunda Grande Guerra, o papel central das políticas de Estado foi cedendo espaço para outras categorias de relações sociais, como as implicações políticas e econômicas da estratégia financeira de uma empresa multinacional em um país emergente ou de uma crise internacional, que afetava, além do Estado, o conceito de livre mercado.

Considera-se também que Estados soberanos, em regra, detinham sobre seu suporte físico – territorial e humano – a exclusividade e a plenitude das competências. Nesse contexto, o Estado exercia, sem qualquer concorrência, a sua jurisdição territorial e fazia uso de todas as competências possíveis na órbita pública. Contudo, nos anos 1990, o debate sobre Globalização da economia mundial incluiu várias previsões relativas ao fim do Estado Nacional e o surgimento de um mundo sem fronteiras. O Estado anunciava a perda da capacidade de garantir a integração política e a participação efetiva das partes na comunidade mundial. A partir disso, constata-se que o Estado ainda sobrevivia, porém, como um Estado Nacional modificado, sobretudo no que se referia às políticas fiscais e monetárias internas e às políticas econômicas externas.

No cenário político internacional, os Estados Unidos começavam a convocar várias conferências internacionais que restabelecessem o arcabouço institucional das relações internacionais pós-guerra. Dessa forma, entre 1944 e 1948, surgiu a base de criação e implantação do Sistema das Nações Unidas, a partir da qual uma grande conferência sobre o

problema de moedas, a regulação do sistema financeiro e da reorganização do mercado de fluxo de comércio mundial foi realizada, na cidade de Bretton Woods.

O padrão-ouro de câmbio, estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, embora bem mais flexível do que o padrão-ouro de antes da Primeira Guerra, ainda não proporcionara plena soberania monetária e fiscal aos países individualmente. Apenas em 1973, quando Nixon adotou a flutuação do dólar e encerrou o acordo de Bretton Woods, o Estado Nacional alcançou autonomia completa em assuntos monetários. De acordo com essa trajetória, percebe-se que os governos deveriam estar maduros o suficiente para usar essa soberania de maneira responsável.

Essa irrestrita soberania financeira e monetária, alcançada pelos Estados, até então graças à flutuação das taxas de câmbio, não foi vantajosa para a maioria dos governos. Ela pode ter trazido uma maior cooperação entre Estados-afins, mas reduziu a capacidade de estabelecer limites e transferiu o poder decisório do governo para grupos de interesses privados.

Por outro lado, apoiado em teorias da escola austríaca econômica, Ludwig Von Mises, (MISES, 2016, p. 97), defende a importância e a restauração do padrão-ouro. A questão, como ele mesmo expõe, é como retornar ao padrão-ouro sob as condições atuais.

Sob o padrão-ouro, ou sob qualquer outro padrão metálico, o valor do dinheiro não é realmente derivado do ouro. O fato é que é a necessidade de se redimir em ouro o dinheiro emitido que impõe aos emissores uma disciplina que os obriga a controlar adequadamente a quantidade de dinheiro emitida; penso que seria bastante legítimo dizer que, sob um padrão-ouro, é a demanda por ouro para propósitos monetários que determina o valor do ouro em oposição à crença comum de que é o valor que o ouro tem em suas outras aplicações que determina o valor do dinheiro. O padrão-ouro é o único método já descoberto que impõe alguma disciplina sobre o governo, e o governo só irá se comportar sensatamente se for forçado a isso (MISES, 2016, p. 97).

A hegemonia do pensamento liberal, hoje questionada em tempos de pandemia, que predominou na década de noventa, empurrou o Estado Nacional para uma severa revisão de seu papel dentro da sociedade e na relação com as empresas e a esfera privada. Chegou-se a pensar no fim dos Estados como entidade organizativa e normativa da vida e da sociedade. As empresas, que faziam negócios internacionais dentro desses Estados, eram organizadas como multinacionais ou transnacionais. Após os anos 2000, começa a existir uma única unidade econômica para essas empresas transnacionais: o mundo.

Apesar dessas empresas transnacionais não se encontrarem totalmente fora do controle do governo e das normais locais e internacionais, suas práticas políticas estão, em geral, orientadas em função de mercados e tecnologia de amplitude global. Governo esse que sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas. Enquanto governança, essa medida refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, mas não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15).

Os fundamentos normativos da governança pública estabelecem-se por um novo entendimento do Estado como agente de governança. O Estado tradicional vem se transformando em um Estado de serviço, produtor do bem público, ativo, provedor solitário do bem público; um Estado que coordena outros atores a produzir com ele; e, principalmente, um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Surge, então, a necessidade de elaborar uma regulação internacional, capaz de resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das

transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. Após anos de discussões, a Rodada Uruguai do *General Agreement on Trade and Tarriff*<sup>39</sup> (GATT) encerrou-se em 1994 com a proposta da OMC, a qual adotou o sistema de decisão por consenso, sob fórum de negociações de comércio multilateral.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Vizinhança Global*<sup>40</sup> (1995), ou a criação do periódico especializado *Governança Global*<sup>41</sup> (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período.

Por outro lado, conforme afirma o Professor Henrique Alternani de Oliveira em seu prefácio para o livro *A Política do Poder*, de Martin Wight: A existência das Nações Unidas exagerou a importância internacional das potências *'have-not'*, permitindo a elas se organizarem para formar um grupo de pressão com peso diplomático e propagandístico muito maior do que seriam capazes de outra forma.

Os trabalhos de Kenneth Waltz (1979), Robert Gilpin (2002) e Stephen Krasner (1989) contribuíram para o realismo estrutural e para o estudo da política internacional. Na obra, os autores assim o definem:

O realismo é uma teoria sobre política internacional. É um esforço para explicar tanto o comportamento dos Estados individualmente quanto as características do sistema internacional como um todo. O sentido ontológico do realismo é que os Estados soberanos são componentes constitutivos do sistema internacional. A soberania é uma ordem política fundamentada no controle territorial. O sistema internacional é anárquico. Não existe autoridade superior que possa conter ou canalizar o comportamento dos Estados. Os Estados soberanos são agentes racionais e interesseiros, firmemente, senão exclusivamente, preocupados com seus ganhos relativos, porque devem funcionar em ambientes anárquicos nos quais sua segurança e bem-estar repousem, em última instância, na habilidade que têm de mobilizar os próprios recursos para se protegerem das ameaças externas (KRASNER, 1983, p. 1-21; KEOHANE, 1994, p. 44).

Do ponto de vista das premissas da política internacional, Merasheimer (2011, p. 30-32), , lista cinco: 1. Não há governança global; 2. Todos os Estados são capazes de usar a força contra outros Estados; 3. Nenhum Estado pode ter certeza de que outro Estado não usará força e coerção contra o outro; 4. Todos os Estados procuram manter seu território, sua integridade e sua soberania interna; e 5. Os Estados são atores racionais<sup>42</sup> (tradução livre). Outra resposta foi o contexto de política internacional e sua legalização sob a ótica de direito internacional.

O Neorealismo ou realismo estrutural é uma teoria das Relações Internacionais, descrita primeiramente por Kenneth Waltz ao abordar a Teoria de Política Internacional<sup>43</sup>.

<sup>39</sup>Acordo Geral de Tarifas e Comércio

<sup>40</sup>Our Global Neighborhood

<sup>41</sup>Global Governance

<sup>42</sup>1. Great powers are the main actors in world politics and the international system is anarchical; 2. All states possess some offensive military capability; 3. States can never be certain of the intentions of other states; 4. States have survival as their primary goal; 5. States are rational actors, capable of coming up with sound strategies that maximize their prospects for survival.

<sup>43</sup>Theory of International Politics.

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o reino do poder, da luta e da acomodação... Os Estados, como as pessoas, são inseguros em proporção à extensão de sua liberdade. Se a liberdade é desejada, a insegurança deve ser aceita. Organizações que estabelecem relações de autoridade e controle podem aumentar a segurança à medida que diminuem a liberdade. Se o poder não acertar, seja entre pessoas ou estados, então alguma instituição ou agência interveio para tirá-los do reino da natureza... unidades em uma ordem anárquica agem por si mesmas e não para preservar uma organização e aumentar suas fortunas dentro dela. A força é usada para o interesse próprio. Na ausência de organização, as pessoas ou Estados são livres para deixar um ao outro em paz. Mesmo quando não o fazem, são mais capazes, na ausência da política da organização, de se concentrarem na política do problema e buscar um acordo mínimo que permita sua existência separada, em vez de um acordo máximo em prol da manutenção da unidade (WALTZ, 1979 p.35, tradução livre)<sup>44</sup>.

Junto com o neoliberalismo, o neorealismo é uma das mais influentes abordagens contemporâneas nas relações internacionais; estas duas perspectivas têm dominado as teorias das relações internacionais na última década. O neorealismo surgiu a partir da doutrina de ciência política, e reformula a tradição realista de Edward Hallett Carr, Hans Morgenthau e Reinhold Niebuhr. Os realistas, em geral, argumentam que o poder é o fator mais importante nas relações internacionais.

Assim como aponta Dallari (2003), “*O mundo é uma sociedade de Estados, na qual a integração jurídica dos fatores políticos se faz imperfeitamente*”. Ao mesmo tempo que se exige a comprovação de um dado jurídico – a soberania da ordenação jurídica -, esse dado fica sujeito a circunstâncias meramente de fatos, não se inquirindo dos motivos pelos quais a ordenação jurídica é capaz ou não de agir soberanamente.

Os Estados, enquanto entidades soberanas, não possuem nenhuma autoridade acima da sua para regular as relações no cenário internacional, cujo princípio central é, como citado, a anarquia. Diferentemente do ambiente doméstico, no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza, de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e do choque recíproco entre os Estados, que se anulam mutuamente ao perseguirem seus interesses. A “prioridade primeira” é a manutenção da soberania e da segurança de cada unidade política individual. Este processo de contenção e dissuasão mútuas entre os diferentes polos produz uma condição de estabilidade que não satisfaz plenamente todas as nações e evita a constante eclosão de guerras e o extremo dos jogos de soma zero.

Ainda que os Estados sejam iguais de direito, não o são de fato. As diferenças referem-se a suas histórias, às constituições domésticas e a seus recursos de poder, à medida que o poder é um elemento essencial da política interna e internacional.

---

<sup>44</sup>National policy is the domain of authority, administration, and law. International politics is the realm of power, struggle, and accommodation ... States, like people, are insecure in proportion to the extent of their freedom. If freedom is desired, insecurity must be accepted. Organizations that establish relationships of authority and control can increase security as freedom diminishes. If power does not strike, either between people or states, then some institution or agency intervened to get them out of the realm of nature ... units in an anarchic order act for themselves and not to preserve an organization and increase their fortunes within it. Strength is used for self-interest. In the absence of organization, people or states are free to leave one another in peace. Even when they do not, they are better able, in the absence of the organization's policy, to focus on the politics of the problem and to seek a minimum agreement that allows for their separate existence rather than a maximum agreement for the maintenance of unity (WALTZ, 1979, p.35).

É preciso fazer a distinção entre o poder potencial de um Estado, aquele que existe em sua condição bruta, e o seu poder real, definido por sua capacidade de conversão: *Hard Power* (poder duro): corresponde aos recursos de caráter tradicional - dimensões territoriais, posicionamento geográfico, clima, demografia, capacidade industrial instalada, disponibilidade de matérias-primas e status militar; *Soft Power* (poder brando e de cooptação): refere-se às fontes de poder econômicas, ideológicas, tecnológicas e culturais que correspondem à capacidade de adaptação, flexibilidade e convencimento de um determinado Estado sobre seus pares.

Os economistas Daron Acemoglu e James Robinson (2013) dizem que não adianta um país ter recursos naturais abundantes, clima favorável ou uma população determinada a trabalhar duro. Se não houver uma base que garanta a distribuição de poder político e oportunidades econômicas ao maior número possível de cidadãos (denominadas instituições "inclusivas"), cedo ou tarde o país rumará para a estagnação.

O mundo como uma sociedade de Estados, na qual a interação jurídica e socioeconômica dos fatores políticos ainda se faz imperfeitamente, apesar de tentativas de organizar globalmente essas interações entre os Estados através de acordos e contratos internacionais têm estado mais presentes nas últimas décadas.

O fim da Segunda Guerra Mundial marca uma ruptura fundamental nas relações entre as nações. Diante do declínio dos Estados europeus, assiste-se à ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética, cada um visando construir blocos homogêneos em torno de si. Dos anos 1960 aos anos 1980, o mundo bipolar dá lugar a um mundo multipolar, em que, aos pontos tradicionais de conflito, acrescentam-se novos terrenos de disputas e dominada pela hiperpotência norte-americana, a comunidade internacional buscava uma nova ordem mundial. Essa nova ordem deu espaço ao neoliberalismo, construtivismo e positivismo.

O interesse pelo estudo das Relações Internacionais amplia-se e alcança a Europa para em seguida difundir-se mundialmente. O papel central e quase exclusivo das políticas de Estado vai cedendo espaço para outras categorias de relações sociais como as implicações políticas e econômicas da estratégia financeira de uma empresa multinacional em um país emergente ou de uma crise internacional que afeta além do Estado.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Our Global Neighborhood* (1995), ou a criação do periódico especializado *Global Governance* (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período.

As instituições internacionais têm se concentrado através de acordos internacionais e regimes internacionais que antes já funcionavam como prática de bons costumes, desde final da década de 90, tem tomado mais corpo e atitude, como por exemplo, a ICC (International Chamber of Commerce) com a governança dos Incoterms e a WCO (World Customs Organization) ou OMA (Organização Mundial das Aduanas) com o regulamento aduaneiro processual.

Surge, então, a necessidade de elaboração de uma regulação internacional capaz resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. Após anos de discussões, a Rodada Uruguai do GATT encerrou-se em 1994 com a proposta de uma instituição internacional que se ocuparia do comércio mundial e suas relações, a OMC.

Assim, podemos observar, em linhas conclusivas, a divergência de interesses dos países no tocante à liberalização comercial e ao acesso a mercado, não raro, provoca atitudes protecionistas que desvirtuam o livre comércio e prejudicam a universalização dos benefícios citados.

Eis alguns instrumentos de política comercial pelos quais os governos influenciam o comércio:

a) Tarifa: imposto cobrado pela importação de um bem. Ela pode ser específica, quando cobrada como valor fixo para cada unidade importada, e *ad valorem*, quando cobrada como percentual do valor do bem importado. O efeito da tarifa é o aumento do custo do bem importado.

b) Subsídio à exportação: pagamento a um exportador de um bem. Ele também pode ser específico ou *ad valorem*. O efeito do subsídio é o aumento do preço no país exportador e a diminuição no país importador.

c) Quota de importação: restrição sobre a quantidade de um bem que pode ser importado. O efeito da quota de importação é a elevação do preço doméstico do bem importado, porque, quando as importações são limitadas, a demanda pelo bem excede a oferta doméstica mais do que as importações, fazendo os preços subirem até o equilíbrio.

d) Restrição voluntária à exportação: restrição imposta pelo país exportador sobre a quantidade de um bem que pode ser exportado, fruto de acordo com o país importador. O efeito dessa restrição é o aumento do preço no país importador pelo mesmo motivo da quota de importação.

e) Exigência de conteúdo local: obrigatoriedade de que uma fração de um bem seja produzida domesticamente. Tal fração pode ser expressa em unidade física ou em termos de valor adicionado doméstico. O efeito aqui é que a média entre os preços dos componentes importados e dos componentes domésticos resulta em um preço interno mais alto do bem final, em comparação ao bem inteiramente importado.

f) Subsídios de crédito à exportação: o subsídio ao exportador aqui tem a forma de empréstimo subsidiado. O efeito é semelhante ao subsídio com pagamento direto ao exportador.

g) Aquisição nacional de bens: privilégio concedido aos bens produzidos domesticamente nas compras governamentais ou de empresas estatais, mesmo quando custam mais que as importações.

h) Barreiras burocráticas: limitação informal das importações, utilizando-se para isso de controles distorcidos de ordem sanitária, de segurança ou alfandegária. Assim como na restrição formal – estabelecimento de quotas, por exemplo –, a consequência é o impedimento da diminuição dos preços internos dos bens afetados por essas barreiras.

Deste modo, não tão somente a OMC como organismo internacional de governança comercial, mas também a OMA, iniciam um papel de destaque com mais força a partir da década de 1990, numa espécie de “conselho mundial” de boas práticas e regras oficiais para interpretação de assuntos internacionais, com destaque para as regras internacionais de aduanas.

### Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail*. Profile Books, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2003.

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier; London: The Royal Institute of International Affairs, 1991.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, 1979.

MORGNETHAU, Hans. *Política entre as nações*. Brasília: Editora Unb. 2002.

GILPIN, Robert. *Economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.

MISES, Ludwig Von. *O Livre Mercado e seus inimigos*. Campinas, SP: Vide Editorial, 2016.

MISES, Ludwig Von. *Burocracia*. Campinas, São Paulo: Vide Editorial, 2018.

OMA – Organização Mundial das Aduanas. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/Pt>> Acesso 09 ago 2021.

OMC – Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <<https://www.wto.org/>> Acesso 09 ago 2021.

KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables*. Ithaca: Cornell University, 1983.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University, 1989.

ROSENAU, James N., James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e Sao Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

## Nota Técnica

# 12. HÁ UM NOVO DESCOLAMENTO DO CENTRO DINÂMICO DO OCIDENTE PARA O ORIENTE?

Gisele Yamauchi<sup>45</sup>

### Resumo Executivo

*Esta nota técnica objetiva resgatar alguns pontos da transição hegemônica do oriente para o ocidente iniciada no século XVIII e finalizada no século XIX. Ao mesmo tempo, busca investigar, a partir de fatos e ações recentemente ocorridos, envolvendo os arranjos e rearranjos dos Estados Unidos e da China com outros países, se, de fato, a humanidade se encontra novamente em um movimento de transição hegemônica do ocidente (EUA em declínio) para o oriente (China em ascensão). Conclui-se que a sociedade se encontra numa transição hegemônica, mas que será preciso acompanhar os fatos e verificar se eles contribuem ou não com essa mudança.*

**Palavras-chave:** EUA; China; Transição hegemônica; Relações internacionais; Economia internacional.

### Transições hegemônicas: uma síntese da história

Valendo-se do conceito de hegemonia cunhado por Gramsci (2000), Pires & Mattos (2016) debatem questões como hegemonia e a troca de países hegemônicos. Valendo-se ainda de dos trabalhos de Arrighi (1996), Braudel (1996) e Wallerstein (2001; 2004; 2015), os referidos autores, com base em uma perspectiva temporal, analisam a história a partir de fatos, conjunturas e estruturas. As disputas hegemônicas no processo de expansão do capitalismo geram interações entre centros, periferia e semiperiferia (Wallerstein, 2001). O “ciclo sistêmico de acumulação” (Arrighi, 1996) expõe o avanço do sistema capitalista apontando características econômicas e políticas, incluindo a ascensão e queda das nações.

Pires & Mattos (op.cit) citam que até a I e II Guerras do Ópio (1839-1842 e 1856-1860), o Império Chinês era a grande potência mundial, responsável por 30% do Produto Interno Bruto Mundial. Porém, com a guerra e a condenação de pagar elevadas indenizações ao país vencedor (a Inglaterra), a participação chinesa caiu para 5% (PIRES; MATTOS, 2016). Desses acontecimentos, o resultado foi a “passagem de bastão” da hegemonia do oriente (Império Chinês) para o ocidente (Império Inglês).

Um século mais tarde, a história indicava novamente a passagem de bastão hegemônico da Inglaterra para os Estados Unidos (EUA) em 1944. Nesse período em que se já caminhava para o término da Segunda Guerra Mundial em 1945, o mundo vivia o contexto da Guerra Fria com a polarização entre a nação hegemônica (os EUA) e nação desafiante (a União Soviética, URSS), que perdurou entre 1944 e 1991. Cabe mencionar que a hegemonia estadunidense se alicerçou nos domínios militar, monetário (padrão dólar-ouro), produtivo (modelo industrial fordista), bem como na expansão das empresas multinacionais e na influência político-cultural (*american dream*). Isto, somado ao Plano Marshall (que injetou US\$ 12,6 bilhões<sup>46</sup> nos países

<sup>45</sup> Gisele Yamauchi. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela USJT. Economista pela USCS e Turismóloga pela USJT. Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela USJT e Mestra em Economia Política Mundial pela UFABC. Ex-bolsista do Governo Japonês JICA em 2014 no curso de Kaizen e 5S's e Colaboradora do CONJUSCS.

destruídos pela guerra, entre 1947 e 1951), conduziu à concessão negociada entre diversas esferas do poder. Um dos resultados foi o Welfare-State nos países aliados, ou seja, Inglaterra, França e outros (HOBBSAWM, 2015). Entretanto, desde 1970, com o rompimento do padrão de Bretton Woods (pelo grande déficit público, inflação, acirramento da competição mundial, gastos excessivos com guerras), a hegemonia dos EUA começou a sofrer abalos estruturais. De fato, mesmo com o fim da URSS em 1991, Arrighi (1996) já apontava que a China, com as reformas de Deng Xiaoping iniciadas em 1978 e que foram até 1997, conduziu o país ao processo de ascensão hegemônica. A síntese do novo modelo chinês – que passava a ser “um país, dois sistemas” - conduziu ao ambiente de reformas econômicas, de abertura econômica e de criação de zonas econômicas especiais, nas quais as empresas multinacionais passaram a ser “bem-vindas”. Para que elas pudessem se instalar no país, deveriam fazer *joint-ventures* e promover intercâmbio tecnológico com empresas chinesas do mesmo ramo (TSELICHTCHEV, 2012).

Este quadro possibilitou o maior aproveitamento do investimento externo direto. As empresas chinesas passaram a ter acesso à tecnologia do exterior e puderam se modernizar. No campo, após os episódios da fome, o Estado chinês promoveu intensa reforma agrícola, que envolveu distribuição de terras, a instituição do sistema de responsabilidade familiar, criação de pequenas empresas, modernização no campo e alteração no sistema de preços. Um dos resultados desse processo é que houve um aumento na renda dos chineses, tanto na cidade como no campo. Isto dinamizou o mercado interno e possibilitou maior crescimento da economia chinesa (ARRIGHI, 2008; BROWN, 2009). Segundo Cunha (2008), sozinho, o modelo chinês apresenta elementos no sentido de um novo modelo de desenvolvimento, diferente do que se verifica em outros países asiáticos como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan.

### **Transições hegemônicas: os fatos recentes**

As reformas promovidas contribuíram com a arrancada chinesa que ocorreu após a entrada na Organização Mundial do Comércio em 2001 – cuja estratégia consistiu em transformar o país na “fabricado do mundo”. Pires e Mattos (2016) afirmam que essa ascensão consentida pelos EUA entre os anos de 2008 e 2016, abalou ainda mais a estrutura em que se construiu a hegemonia estadunidense, considerando os seguintes pontos:

- a) expansão no comércio mundial;
- b) aprendizagem tecnológica firmada em acordos entre o governo chinês e as empresas multinacionais;
- c) desenvolvimento tecnológico na indústria de semicondutores, equipamentos para geração de energia limpa, entre outros, impulsionada pela referida aprendizagem mencionada no item “b”;
- d) massivos investimentos do governo chinês em infraestrutura, educação, pesquisa, desenvolvimento, inovação e tecnologia;
- e) expansão dos investimentos externos diretos em outros países;
- f) difusão do uso da moeda chinesa – o yuan ou renminbi – que entrou para o time de moedas com direitos especiais de saque no Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2016 (TSELICHTCHEV, 2012; GLOBO, 2016; TARTAR; ROJANASAKUL; DIAMOND, 2018). Pinto

---

<sup>46</sup> O valor de US\$ 12,6 bilhões injetados à época nos países destruídos pela guerra entre 1947 e 1951, equivaleria, em 31 de agosto de 2021, corrigidos monetariamente, ao valor de US\$ 144,8 bilhões (BLS, 2021).

(2019) menciona que houve mudança de poder na China com a entrada de Xi Jinping em 2012. A promessa do novo governo residia em promover o rejuvenescimento da economia, tornando a China um país de sucesso e poderoso. Para isto, um dos projetos estruturantes seria a criação da rota comercial “*Belt and Road Initiative (BRI)*”, envolvendo 70 países.

Não por acaso, esta iniciativa gerou, na sequência, várias ações e esforços para conter o crescimento chinês. Pinto (op.cit) aponta que as recentes e agressivas tentativas de contenção do crescimento da China pelos Estados Unidos iniciou-se com a assinatura do acordo comercial *Trans Pacific Partnership (TPP)* em 2016, no final do governo de Obama. E se acirrou entre o período de 2017 e 2021. Com a sua hegemonia e influência geopolítica internacional sendo colocada em xeque, as políticas estadunidenses, desde a ascensão de Trump ao poder, foram de enfrentamento com o governo chinês, destacando-se:

a) a prisão da filha do CEO da Huawei (no centro do debate da espionagem pela criação da tecnologia do 5G e na fabricação de semicondutores – necessários para a indústria militar) no Canadá sob a alegação de violação das sanções comerciais dos EUA;

b) as recentes intervenções dos EUA em relação à Taiwan (considerada como província rebelde chinesa por Beijing [Pequim]). A China objetiva reincorporar a província como território chinês até 2049 [ano que completará os cem anos da Revolução];

c) os aumentos de impostos dos produtos chineses e de outros países importados pelos EUA – o que levou à desestabilização do comércio internacional, em face da “guerra comercial” entre os EUA e a China;

d) a negociação e a retirada militar rápida e desastrosa do Afeganistão (que também poderá minar as futuras parcerias atlântico-norte [EUA-Europa], que resultou numa crise social e uma nova crise humanitária migratória de cidadãos afegãos em fuga do regime Talibã (SALAHUDDIN, 2021);

e) mais recentemente, em 17 de setembro em 2021, a assinatura do acordo militar entre EUA, Inglaterra e Austrália, objetivando construir submarinos para conter o crescimento das atividades militar chinesas no pacífico, parece ter “minado” parte das relações atlântico norte – necessárias para a continuidade da hegemonia estadunidense, dentro da hierarquia capitalista nas relações entre os EUA e seus aliados (WALLERSTEIN, 2001; 2004; 2015; AMIN, 2006). O fato deixou a França diplomática e politicamente descontente, sentindo-se “traída” (VAZQUEZ, 2021).

### **A mudança do eixo central do ocidente para o oriente: uma possibilidade e um longo caminho adiante**

Por fim, conforme expressam Pires & Mattos (2016) o tempo que leva para se consolidar uma transição hegemônica entre países é longa. Entretanto, pelos episódios coletados é possível citar que estes e outros fatos futuros alimentem a hipótese de que, realmente, esteja ocorrendo uma transição hegemônica do ocidente (EUA em declínio) para o oriente (China em ascensão). Será preciso acompanhar, documentar e analisar de perto todos os fatos que ocorrerão nas relações entre os EUA e a China e desses dois com outros países. Isto com vistas a comprovar a hipótese de transição hegemônica e de deslocamento do eixo central do ocidente para o oriente.

No caso do Brasil (que será estudado em uma nova nota técnica nas próximas cartas de conjuntura), considerando que a China hoje (no ano de 2021) é o seu maior parceiro comercial, será preciso um esforço da diplomacia brasileira para acompanhar e compreender

os fatos, principalmente aferir os seus efeitos e desenhar estratégias de governo para que o país seja visto e contemplado com novos investimentos diretos.

### Referências Bibliográficas

AMIN, Samir. **Beyond US hegemony: Assessing the prospects for a multipolar world.** Zed Books Ltd., 2006.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

Bureau Labour Statistics – BLS. **CPI Inflation Calculator.** Disponível em: <<https://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl?cost1=12.60&year1=194804&year2=202108>>. Acesso em 31 ago. 2021.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII.** 3v. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BROWN, Archie. **The reform in China. Deng Xiaoping and after.** In: BROWN, Archie. *The rise and fall of communism.* RandomHouse Digital, Inc., 2009.

CUNHA, André Moreira. A ascensão da China à condição de potência econômica: há algo de novo no "modelo asiático"? **Encontro Nacional de Economia Política (13.: 2008 maio: João Pessoa, PB). Anais. João Pessoa: SEP, 2008. 1 CD-ROM., 2008.** Disponível em: <[https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30326/00068145\\_4.pdf;sequence=1](https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30326/00068145_4.pdf;sequence=1)>. Acesso em: 13 set. 2021.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos.** São Paulo: Companhia das Letras, p. 30, 2015.

O GLOBO. **FMI inclui o iuane em sua cesta de moedas de reservas.** In: O Globo, Economia, publicado em 30 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/fmi-inclui-o-iuane-em-sua-cesta-de-moedas-de-reservas.html>>. Acesso em: 18 set. 2021.

PINTO, Marco Aurélio Cabral. **Os EUA em pré-guerra: ascensão da China e petróleo.** Brasil Debates, 2019. Disponível em: <<https://brasildebate.com.br/os-eua-em-pre-guerra-ascensao-da-china-e-petroleo/>>. Acesso em: 13 set. 2021.

PIRES, Marcos Cordeiro; MATTOS, Thais Caroline Lacerda. Reflexões sobre a disputa por hegemonia entre Estados Unidos e China na perspectiva do capitalismo histórico. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 5, n. 9, p. 54-90, 2016. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/5856>>. Acesso em 13 set. 2021.

SALAHUDDIN, Sayed. **O medo se espalha no Afeganistão: "Ninguém nos ajudou a deter o Talibã".** In: ELPAÍS internacional, publicado em 14 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-14/o-medo-se-espalha-no-afeganistao-ninguem-nos-ajudou-a-deter-o-taliba.html>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SCHUTTE, Giorgio R. Nova Dinâmica das Empresas Transnacionais. In: *Capitalismo: Teoria e Dinâmica Atual.* **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.12 n. 2, abr.-jun., 1998. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02\\_06.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_06.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2018.

TARTAR, Andre; ROJANASAKUL, Mira; DIAMOND, Jeremy Scott. How China is buying its way into Europe. **Bloomberg**, v. 23, p. 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/graphics/2018-china-business-in-europe/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

TSELICHTCHEV, Ivan. **China versus the West: The global power shift of the 21st century.** John Wiley & Sons, 2012.

VAZQUEZ, Maegan. **Por que França está zangada com acordos de submarinos nucleares negociados com EUA e Reino Unido.** *In*: CNN Brasil, Internacional, publicado em 17 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/por-que-franca-esta-zangada-com-acordos-de-submarinos-nucleares-da-australia-negociados-com-eua-e-reino-unido/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização capitalista.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

\_\_\_\_\_. **O declínio do poder americano:** os Estados Unidos em um mundo caótico. 1.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

\_\_\_\_\_. **Análises de Sistemas-Mundo.** Observatório Latino-Americano de Geopolítica. 2006. Disponível em: <[http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/analisis\\_de\\_sistemas\\_wallerstein\\_0.pdf](http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/analisis_de_sistemas_wallerstein_0.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2021.

## Nota Técnica

# 13. RANKING DE CIDADES INTELIGENTES URBAN SYSTEMS: PERSPECTIVAS DO GRANDE ABC

Alessandra Santos Rosa<sup>47</sup>

## Resumo Executivo

*Esta nota técnica faz uso do estudo encomendado pela Revista Exame para a Consultoria Urban Systems. O estudo com 11 eixos de pesquisa e 70 indicadores analisa dados abertos de sistemas públicos, leis de inovação e urbanismo e a aplicabilidade das novas normas da ISO 37122. A partir dos dados analisados pela pesquisa buscou-se avaliar como os municípios do Grande ABC encontra-se no ranking e como as gestões públicas estão trabalhando para tornar as cidades mais inteligentes, especialmente no aumento da qualidade de vida dos municípios.*

**Palavras -Chave:** Cidades inteligentes; Urban Systems; Municípios do Grande ABC.

## 1- Cidades Inteligentes – Conceito

Conectividade, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são termos constantes nas atuais discussões do setor privado e público. Cada vez mais empresas buscam alternativas para aumentar o seu capital de forma menos agressiva e com otimização de recursos, sejam eles materiais ou humanos. O setor público, por sua vez, ainda que de forma mais lenta, vivencia o mesmo desafio: otimizar recursos por meio de políticas públicas sustentáveis. Desta forma, o tema cidade inteligente já tem norteado o planejamento e as diretrizes de vários municípios do país.

De acordo com SEBRAE (2017), são muitos os conceitos de cidade inteligente. Em um contexto geral, a inteligência está atrelada a “otimização dos recursos para melhor servir os cidadãos”. Ainda pela perspectiva do órgão, os fatores fundamentais para uma cidade inteligente são: a) qualidade de vida dos cidadãos; b) envolvimento de *stakeholders* (Universidades, empresas, ONGs); c) planejamento e d) otimização de recursos.

Para Lazarretti, Sehnem, Bencke e Machado (2019), o termo teve grande repercussão em 1997 no Fórum Mundial sobre cidades inteligentes. Na ocasião, 50 mil cidades do mundo todos apresentaram ideias inteligentes para as próximas gerações. Os autores reforçam ainda, que a ideia de tornar uma cidade inteligente parte da necessidade de tentar solucionar ou minimizar os problemas causados pelo aumento da população e a rápida urbanização.

Embora ainda não exista uma definição consensual e amplamente aceita de cidades inteligentes, seu objetivo final é promover melhor uso dos recursos públicos, aumentando a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, enquanto reduz os custos operacionais da administração pública (Zanella et al., 2014). Segundo Neirotti et al. (2014) tendências atuais e os padrões de evolução de cidade inteligente dependem, em grande parte, dos fatores contextuais locais, que dizem respeito aos recursos naturais e energia, transporte e

<sup>47</sup> **Alessandra Santos Rosa.** Mestra em Administração pela USCS. Graduada em Economia pela USCS. Atuou como Professora auxiliar na USCS e Professora na Universidade Anhanguera. Foi assessora econômica na Secretaria de Desenvolvimento Econômico de São Bernardo do Campo; Coordenadora de Desenvolvimento Econômico da Cidade de São Paulo, e Assessora Econômica e de Inovação na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Turismo e Inovação de Hortolândia. Atualmente está como Assessora na Reitoria da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

mobilidade, edifícios, vida, governo, economia e pessoas. Uma cidade é considerada inteligente quando os investimentos em capital humano e social, infraestrutura de comunicação tradicional (transporte) e moderna impulsionam o crescimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida, com uma gestão inteligente dos recursos naturais, por meio de governança participativa. (Caragliu et al., 2011). (LAZARRETTI, SEHNEM, BENCKE e MACHADO,2019).

João, Souza e Serralvo (2019), afirmam que as cidades inteligentes estão diretamente relacionadas a qualidade de vida das pessoas por meio do uso da alta tecnologia, capaz de promover melhorias na logística, produção de energia, qualidade ambiental, entre outros. Dentre os termos já utilizados para este fenômeno, destaca-se: cidade do conhecimento, cidade sustentável e cidade digital (termo que mais se aproxima do contexto atual).

Entende-se por digital o acesso a computadores e a implantação da internet no espaço urbano (QI e SHAOFU, 2001). Inteligente se refere a processos de computador sensíveis ao contexto, lidando com um grande volume de dados (big data), redes em nuvem e comunicação independente entre vários objetos (IoT) (SU, LI e FU, 2011). Inteligente, aqui, é sinônimo de uma cidade em que tudo é ambientalmente sensível e que produz, consome e distribui muita informação em tempo real (JOÃO, SOUZA, SERRALVO, 2019).

Para Reck e Vanin (2019), o objetivo principal do tema no que rege as políticas públicas, é o uso de tecnologias para melhorar os serviços prestados aos cidadãos. Ressalta-se ainda que o Brasil não possui em sua agenda um plano específico para cidades inteligentes. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação faz menções ao tema, especialmente no que diz respeito a inserção de IOT para solucionar problemas produtivos e de mobilidade.

Para coordenar esforços de PD&I e adoção da Internet das Coisas, foi estabelecida a Câmara IoT, órgão multisetorial cujo objetivo principal é elaborar um plano estratégico para o desenvolvimento e a implementação de soluções de IoT em todos os possíveis setores. Podemos destacar atualmente ações de manufatura avançada, agropecuária de precisão, sistemas de monitoramento de transportes e logística e soluções voltadas para cidades inteligentes. Em meio a essas iniciativas, é necessário aprimorar a capacidade do País em dominar a cadeia produtiva de microeletrônica e dispositivos, de forma a garantir a autonomia tecnológica brasileira no setor (MINISTÉRIO CIENCIA, TECNOLOGIA e INOVAÇÃO,2021)

## **2- Ranking de *Smart Cities* – Cidades Inteligentes**

Desenvolvido pela Urban Systems (consultoria de inteligência de mercado), que é responsável por estudos sobre investimentos, melhores cidades para morar, melhores cidades para investir entre outros, o ranking tem como objetivo mapear como as cidades de todo o Brasil estão trabalhando para tornar-se mais sustentáveis, dinâmicas e inteligentes. Por não existir um consenso sobre cidade inteligente, o ranking denominado *Connected Smart Cities*, leva em consideração três eixos: social, ambiental e econômico e, considera a conectividade de todos os setores e a compreensão dos agentes de desenvolvimento da cidade sobre o tema.

Assim, o ranking abrange indicadores que analisam: mobilidade e acessibilidade, meio ambiente, urbanismo, tecnologia e inovação, saúde, segurança, educação, empreendedorismo, energia, governança e economia.

A Urban System criou uma análise própria de ponderação de indicadores que analisa: impacto diretamente proporcional (quanto maior o indicador, maior a nota recebida), indicadores indiretamente proporcionais, pesos de relevância, valor ponderado de cada fator analisado (para conhecer a metodologia completa verificar estudo conforme referência). O Universo utilizado pelo estudo compõe municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes, sendo:

“48 com mais de 500 mil habitantes; 276 com 100 a 500 mil habitantes e 349 com 50 a 100 mil habitantes”.

Esta nota técnica apresentará os municípios do Grande ABC que aparecem no ranking de alguns indicadores, assim como a apresentação de cada um deles nos indicadores. Ressalta-se apenas a pontuação utilizada pela consultoria nos termos gerais:

No ranking geral, 69 dos 70 indicadores receberam peso 1, sendo apenas o indicador de escolaridade do prefeito (com atribuição de notas) com peso menor, de 0,5 (meio ponto). Dessa forma, o total de pontos do Ranking Connected Smart Cities, edição 2020 é de 69,5 pontos (URBAN SYSTEMS, 2020).

Importante ressaltar que no ranking geral a cidade de São Caetano do Sul ficou em 6º lugar com nota de 36,107; São Bernardo do Campo ocupou a 28ª posição com a nota 32,209; Santo André ficou em 33ª com a nota 31,432 (a cidade que ficou em primeiro lugar – São Paulo – teve a nota de 37,901). As demais cidades do ABC não entraram no ranking geral que pontua as 100 melhores cidades.

## 2.1 Mobilidade e Acessibilidade

O aumento da população urbana traz o desafio das cidades não estarem preparadas para tal fato, especialmente no que diz respeito a mobilidade. Os altos valores de moradia nos centros urbanos deslocam a população para locais mais afastados, o que provoca o aumento do deslocamento e o desafio de manter a qualidade de vida diante desta realidade

As distâncias percorridas se tornaram maiores. As pessoas precisam de mais de um modal para chegar ao seu destino. Geralmente, esses modais não são integrados. Isso acaba por comprometer grande parte da renda dessa população, que não pode pagar pelos altos impostos dos centros e o ciclo se reinicia (ANDRADE e GALVÃO, 2016).

A Urban Systems propõe no eixo mobilidade 11 indicadores, sendo que a nota máxima neste recorte é de 6,75. Os dados foram coletados da ANTT, ANAC e Denatran. Nenhum dos municípios do ABC aparece no ranking dos 100. A tabela 1 demonstra o estado de cada município em relação aos indicadores avaliados.

**Tabela 1: Indicadores de Mobilidade e Acessibilidade: Municípios do Grande ABC**

MOBILIDADE	S.André	SBCampo	SCSul	Diadema	Mauá	R.Pires	RGSerra	OBS
Proporção de Automóveis Habitantes	0,53	0,48	0,63	0,32	0,34	0,4	0,28	Autos/ Habitantes
Idade Média de Frota de Veículos	17,6	16,5	15,2	16,9	18,2	18,7	19,4	Anos
Relação de Ônibus e Automóveis	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	Ônibus/ Autos
Outros Modais de transporte coletivo	37,57	0	167,33	0	56,72	218,27	526,87	Kms/100mil habts
Ciclovias	3,88	1,18	0	0	0,73	0	0	kms/100mil habts
Acesso a Aeroportos	3	3	3	3	2	2	2	Raio de 100km
Transporte Rodoviário	52	68	23	27	30	10	3	Conexões interestaduais
Veículos de Baixa Emissão de poluentes	0,03%	0,09%	0,07%	0,01%	0,02%	0,03%	0,01%	do total da frota
Bilhete eletrônico Transporte Público	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	-----
Semáforos Inteligentes	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	-----
Taxas de Mortes em acidente de trânsito	5,8	6,9	3,7	8,9	2,5	8,9	0	Mortes no trânsito/ 100mil habts

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Como observado na tabela 1, São Caetano do Sul é a cidade que possui a frota mais nova da região. São Bernardo do Campo é o município que mais possui conexões interestaduais. Com exceção de Ribeirão Pires, todos os municípios possuem bilhetes eletrônicos. Apenas Santo André, São Caetano do Sul e Diadema possuem semáforos inteligentes. Ribeirão Pires é o recordista em mortes em acidentes de trânsito. Santo André é o mais desenvolvido no quesito ciclovias.

## 2.2 Urbanismo

Este eixo é formado por 10 indicadores que mensuram como as cidades planejam e estruturam o seu entorno e realizam questões básicas de infraestrutura. A nota máxima é de 9,5. Como este tema está ligado às leis, especialmente municipais, a sua atualização foi um critério fundamental para a análise deste eixo. Neste item, São Bernardo do Campo aparece em 9º lugar no ranking (5,405), São Caetano do Sul em 63º (5,541) e Santo André em 79º (5,403). Os demais municípios não receberam pontuação suficiente entre os 100. A cidade de Curitiba, em 1º lugar, pontuou 7,077. Na tabela 02, é possível observar os indicadores dos municípios do ABC.

Tabela 02: Indicadores de Urbanismo: Municípios do Grande ABC

URBANISMO	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Lei sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	7	10	10	10	5	10	5	Escala de Nota
Lei sobre Operação Urbana Consorciada	10	10	5	9	10	9	4	Escala de Nota
Lei de Plano Diretor Estratégico Municipal	9	10	9	9	10	9	4	Escala de Nota
Emissão de Alvará no site da Prefeitura	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	
Despesa Municipal com Urbanismo	R\$ 188,95	R\$ 415,61	R\$ 457,49	R\$ 164,92	142,66	R\$ 311,40	R\$ 203,57	Despesa/habitante
População da cidade que vive em densidades populacionais	99,60%	99,80%	99,90%	100%	100%	100%	100%	% da população
Cadastro Imobiliário (informatizado, georeferenciado)	I-DC	I-G-DC	Não	I-DC	I-G-DC	I	Não	-----
Outros Modais de Transporte Coletivo	37,57	0	167,33	0	56,75	218,27	526,87	Km/100mil habitantes
Índice de Atendimento Urbano de Água	100%	100%	100%	100%	98%	90,30%	84,40%	domicílios com água encanada
Índice de Atendimento Urbano de Esgoto	100%	100%	100%	94,20%	92,90%	73,90%	51,70%	domicílios com coleta de esgoto

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Além das questões tecnológicas (como a facilidade dos cidadãos para obter serviços por sites e georreferenciamento urbano), é possível observar discrepâncias na questão das despesas municipais com o tema (dadas as proporções de cada município). São Bernardo, por exemplo, que aparece em 9º lugar no ranking, utiliza quase 3 vezes mais recursos que Diadema e Mauá, não classificados.

## 2.3 Meio Ambiente

Este eixo é formado por 16 indicadores e tem nota máxima de 11 pontos. Além das questões ambientais, este recorte observa também o bem-estar dos cidadãos voltados ao ambiente.

Neste item, São Caetano do Sul está na 16ª posição, com nota de 5,832; São Bernardo do Campo, na 64ª, com 5,386; Santo André, na 77ª, com 5,314 e; Diadema, na 91ª, com 5,249.

A cidade de Santos, que ficou em 1º lugar, obteve nota de 6,420. Na tabela 03, observam-se os indicadores dos municípios do ABC referentes a este eixo.

**Tabela 03: Indicadores de Ambiente: Municípios do Grande ABC**

MEIO AMBIENTE	SAndré	SBCampo	SCSul	Diadema	Mauá	RPires	RGSerra	OBS
Índice de Atendimento Urbano de Água	100%	100%	100%	100%	98%	90,30%	84,40%	Domicílios com água encanada
Índice de Perdas na Distribuição de Água	54,10%	34,60%	14,70%	31,40%	48,20%	36,80%	30,80%	Perda de água na distribuição
Índice de Atendimento Urbano de Esgoto	100%	100%	100%	94,20%	92,90%	73,90%	51,70%	Domicílios com coleta de esgotos
Índice de Tratamento de Esgoto	36,30%	20,20%	85%	39,90%	74,90%	45,80%	47,50%	Sobre o esgoto coletado
Índice de Recuperação de Materiais Recicláveis	2,40%	3,20%	1,60%	1,10%	0,20%	0,40%	0%	dos materiais recuperados
Cobertura do Serviço de Coleta de Resíduos	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	domicílios atendidos
Monitoramento de Área de Risco	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	
Percentual da Quantidade Total de Resíduos	0,00%	0	0,00%	0%	0%	0%	0%	do plástico consumido
Idade Média da Frota de Veículos	17,6	16,5	15,2	16,9	18,2	18,7	19,4	anos
Outros Modais de Transporte Coletivo	37,57	0	167,33	0	56,75	218,27	526,87	Kms/100mil habits
Veículos de Baixa Emissão	0,03%	0,09%	0,07%	0,01%	0,02%	0,03%	0,01%	do total da frota
Produção de Energia em Usinas de Energia Elétrica	0	0	0	0	0	0	0	Potência Outorgada Kw
Produção de Energia em Usinas Foto Voltaicas	0	0	0	0	0	0	0	Potência Outorgada Kw
Produção de Energia em Usinas de Biomassa	0	0	0	0	0	0	0	Potência Outorgada Kw

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Neste item, destaque para o índice de perdas na distribuição de água, que reflete diretamente na qualidade de vida dos moradores e que exige a participação da sociedade civil na discussão da crise hídrica.

## 2.4 Tecnologia e Inovação

Formado por 15 indicadores, pode-se afirmar que este eixo norteia os demais, visto que é uma espécie de base para uma cidade inteligente. Sua nota máxima é de 9 pontos. São Caetano do Sul aparece em 31º com nota 3,647. São Bernardo do Campo, em 62º; com 3,249. A cidade de São Paulo, que está em 1º lugar, obteve nota 5,62. Na tabela 04, são expostos os respectivos indicadores do Grande ABC.

Tabela 04: Indicadores de Tecnologia e Inovação: Municípios do Grande ABC

TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Velocidade Média das Conexões contratadas	81,6	79,9	96,1	63,2	66,4	67,8	5,1	Mbps
Operadoras de Fibra ótica	5	4	4	4	4	4	3	Operadoras de Serviço B. I
Cobertura 4G no município	100%	100%	100%	100%	100%	99,90%	99,80%	% de moradores cobertos 4G
Trabalhadores Formais com Ensino Superior	18,50%	23,70%	21,50%	16,40%	14,10%	18%	15,10%	% dos empregos formais
Densidade de Banda Larga Fixa	96,2	75,83	123,65	57,63	51,6	67,16	28,13	Domicílios com BL/ 100 domicílios
Força de Trabalho Ocupada no setor TIC	2,74%	2,94%	3,93%	2,83%	1,18%	1,03%	0,92%	% do total dos empregos formais
Bilhete eletrônico de transporte público	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
Semáforos Inteligentes	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	
Cadastro Imobiliário (Informatizado, georeferenciado)	I-DC	I-G-DC	Não	I-DC	I-G-DC	I	Não	
Sistema de Iluminação Inteligente	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	
Centro de Controle e Operações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	
Crescimento das Empresas de Tecnologia	13,83%	-2,52%	14,67%	-11,11%	0%	0%	0%	de crescimento das empresas
Número de Pólos Tecnológicos	1	0	0	0	0	0	0	pólos tecnológicos
Número de Incubadoras de Empresas	0	0	0	0	0	0	0	Incubadoras
Atendimento ao cidadão por meio de aplicativo	APP+ Site	APP+Site	App+ Site	APP	Não	Slte	Não	

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Neste item, é possível observar as diferenças dos sistemas tecnológicos das sete cidades. Enquanto São Caetano aparece com bons índices em praticamente todos os indicadores, Rio Grande da Serra (com exceção da variável cobertura 4G no município) aparece bem abaixo dos demais.

## 2.5 Saúde

Formado por 9 indicadores, este eixo trata também de infraestrutura e saneamento visando a prevenção. Sua maior nota é de 6,5. São Caetano do Sul aparece em 8º com nota 4,475. São Bernardo do Campo está em 81º, com nota 3,732. Os indicadores dos sete municípios são reproduzidos na tabela 05.

**Tabela 05: Indicadores de Saúde: Municípios do Grande ABC**

SAÚDE	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Leitos de Saúde	3,47	2,95	7,22	1,96	1,57	1,75	0	Leitos/mil hab.
Médicos	435,28	295,45	534,71	233,86	201,65	177,19	33,05	Médicos/mil hab.
Cobertura Populacional da Equipe de Saúde da Família	24,50%	63,30%	62,10%	74,10%	29,20%	39,10%	47,50%	% da população
Despesas Per Capita Paga	R\$ 880,28	R\$ 1.602,27	R\$ 2.560,83	R\$ 880,56	R\$ 703,91	R\$ 726,01	R\$ 421,82	Despesa/hab.
Taxa de óbitos infantis	1,4	1,7	1,9	3,2	2,5	3,3	375	Óbitos/mil nascidos vivos
Agendamento on line de consulta na Rede Pública de Saúde	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	
Ciclovias	3,88	1,18%	0	0	0,73	0	0	Kms/ 100 mil hab.
Índice de atendimento urbano de esgoto	100%	100%	100%	94,20%	92,90%	73,90%	51,70%	Domicílios com coleta de esgoto
Cobertura do Serviço de Coleta de Resíduos	100%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	Domicílios atendidos

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Importante informar que os dados deste indicador foram levantados sem levar em consideração a crise na saúde causada pela pandemia do COVID -19. O item cobertura populacional da equipe da saúde da família é reconhecido como uma política pública para prevenção da saúde. Destacam-se, neste caso, os municípios de São Bernardo, São Caetano do Sul e Diadema.

## 2.6 Educação

Com 12 indicadores que mensuram a educação nas vertentes de ensino inicial e universitário, assim como seus reflexos no mercado de trabalho, este eixo possui nota máxima de 12 pontos. São Caetano do Sul aparece em 1º lugar com a nota de 7,09. São Bernardo do Campo, em 49º, com nota 5,049. Na tabela 06, observam-se as pontuações dos sete municípios em relação aos indicadores avaliados.

Tabela 06: Indicadores de Educação: Municípios do Grande ABC

EDUCAÇÃO	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Vagas em Universidade Pública	3,4	3,26	30,1	3,22	2,1	0	0	mil habitantes com + de 18 anos
Média ENEM - alunos em escola pública	443,8	435,1	466,7	385,3	405	430,6	414,8	nota média
Percentual de Docentes do Ensino Médio que possuem Ensino Superior	99,90%	99%	99,40%	99,30%	99,90%	99,40%	100%	docentes ensino médio com ensino superior
Ideb - Anos Finais (Público)	5,2	5,6%	6,2	5,4	5,3	5,4	5	Nota
Taxa de Abandono (1º Ensino Médio - Público)	0,90%	1,00%	0,50%	0,70%	0,10%	0,20%	100%	dos alunos do 1º ano E.M. público
Média de alunos por Turma (9º Ens. Fundamental - Público)	31,9	34	28,4	32,90	33,1	27,4	28,4	alunos
Despesas per Capita Paga com Educação	R\$ 561,17	R\$ 993,81	R\$ 2.991,23	R\$ 605,27	R\$ 462,44	R\$ 507,60	R\$ 266,98	despesa/ habitante
Média de Hora - Aula Diária (9º Ensino Fundamental - Público)	6,1	5,9	5,6	5,7	5,6	5,7	5,6	horas
Índice de Computadores, Laptops, Tablets ou outros dispositivos	44,1	85,9	199,9	22,60	28	28	16,9	por mil alunos
Força de trabalho ocupada no setor educação e P&D	5,46%	5,23%	3,01%	2,32%	3,02%	3%	0,59%	% do total dos empregos formais
Matrícula escolar on line na rede pública	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	
Trabalhadores Formais com Ensino Superior	18,50%	23,70%	21,50%	16,40%	14,10%	18%	15,10%	% dos empregos formais

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Novamente destaque para a cidade de São Caetano, especialmente no que se refere ao quesito índice de Computadores, Laptops, Tablets ou outros dispositivos. Isto contribui também para a questão de inclusão digital, que ficou bastante em evidência na pandemia.

## 2.7 Empreendedorismo

Os indicadores deste eixo contemplam todas as vertentes do empreendedorismo e suas bases para formação de renda. Sua nota máxima é de pontos. Santo André, o único município do ABC que aparece neste ranking, está em 62º com nota de 1,180. A cidade do Rio de Janeiro, em primeiro lugar, apresenta nota de 2,925. A tabela 07 expõe o perfil dos municípios do ABC no eixo. A ausência de incubadoras de empresas e o baixo crescimento de empresas de tecnologia contribuíram para a baixa participação no ranking geral.

**Tabela 07: Indicadores de Empreendedorismo: Municípios do Grande ABC**

Empreendedorismo	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Crescimento das Empresas de Tecnologia	13,83%	-2,52%	14,67%	-11,11%	0,00%	0%	0	de crescimento das empresas
Número de Polos Tecnológicos	1	0	0	0	0	0	0	polos tecnológicos
Crescimento das Empresas de Economia Criativa	3,53%	1,68%	10,73%	-1,56%	-1,69%	-3,85%	0%	de crescimento das empresas
Número de Incubadoras de Empresas	0	0	0	0	0	0	0	
Crescimento do Número de MEIS	23,59%	22,93%	18,69%	24,49%	26,98%	21,16%	22,01%	de crescimento das empresas

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Destaque para Santo André, que, como mencionado, é o único município do ABC que aparece no índice. De fato, analisando a cidade de forma mais próxima, observam-se políticas públicas voltadas para o tema, como o incentivo às empresas da economia criativa e da economia solidária, por exemplo.

## 2.8 Governança

Este eixo traz uma reflexão importante sobre a otimização dos recursos públicos, a transparência das gestões públicas e a atuação de seus principais gestores. Sua nota máxima é de 11,5. São Caetano do Sul aparece em 2º lugar, com nota de 7,280. Santo André, em 21º, com nota de 6,687. São Bernardo do Campo, em 45º, com nota de 6,224. A cidade de Balneário Camboriú, que está em 1º lugar, possui nota de 7,766. Na tabela 08, apresentam-se os índices dos municípios do ABC.

Tabela 08: Indicadores de Governança: Municípios do Grande ABC

GOVERNANÇA	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Escolaridade do Prefeito	8	8	10	10	4	8	8	Nota
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	0,853	0,833	0,877	0,8	0,786	0,822	0,703	Nota
Escala Brasil Transparente	8,63	8,81	6,64	3,99	7,08	8,01	0	Nota
Número de Conselhos	5	4	5	6	7	6	5	Entre 10 conselhos avaliados
Atendimento ao cidadão por meio de aplicativo ou site	APP+Site	App+Site	App+ Site	APP	Não	Site	Não	
Lei sobre Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo	7	10	10	10	5	10	5	Escala de nota
Despesa Municipal com Urbanismo	R\$ 188,95	R\$ 415,61	R\$ 457,49	R\$ 164,92	R\$ 142,66	R\$311,40	R\$ 203,57	Despesa/habitante
Monitoramento da Área de Risco	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	
Despesas per capita paga com Saúde	R\$ 880,28	R\$ 1.602,27	R\$ 2.560,83	R\$ 880,56	R\$ 703,91	R\$ 726,01	R\$ 421,82	Despesa/habitante
Taxa de óbitos infantis	1,4	1,7	1,9	3,2	2,5	3,3	375	Óbitos/mil nascidos vivos
Despesas per capita paga com Segurança	R\$ 86,38	R\$ 75,71	R\$ 303,32	R\$ 68,47	R\$ 10,44	R\$ 55,99	R\$ 33,45	Despesa/habitante
Despesas per capita paga com Educação	R\$ 561,17	R\$ 993,81	R\$ 2.991,23	R\$ 605,27	R\$ 462,44	R\$ 507,60	R\$ 266,98	Despesa/habitante

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Neste item o indicador número de conselhos deve ser observado com atenção, visto o histórico da região em políticas públicas participativas, que incluem a sociedade civil e a presença do Consórcio Intermunicipal para políticas regionais neste sentido.

## 2.9 Economia

Focado não apenas na geração de riquezas, mas também na sua distribuição, este eixo apresenta nota máxima de 11,5. O município de São Caetano do Sul aparece em 32º lugar com nota de 5,482, São Bernardo em 50º com nota de 5,310 e Santo André em 76º com nota de 5,134. A cidade de Barueri em 1º lugar obteve nota de 6,817. Na tabela 09 os indicadores dos municípios do Grande ABC.

Tabela 09: Indicadores de Economia: Municípios do Grande ABC

ECONOMIA	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Crescimento do PIB per capita	3,91%	13,20%	1,21%	6,20%	-8,65%	1,49%	-11,76	% de crescimento
Renda Média dos Trabalhadores Formais	R\$ 2.729,79	R\$ 3.474,44	R\$ 3.129,76	R\$ 3.010,33	R\$ 2.903,18	R\$ 2.524,21	R\$ 2.376,10	renda média mês
Crescimento do número de empresas	-0,20%	-1,04%	-1,11%	-0,07%	-0,34%	0,31%	-6,80%	% do número de empresas
Crescimento do número de empregos	4,86%	5,48%	6,41%	6,84%	9,51%	5,27%	5,71%	% dos números de empregos
Independência do Setor Público	95,11%	94,60%	94,15%	91,77%	99,53%	84,60%	72,32%	dos empregos no setor privado
Empregabilidade	0,39	0,41	0,83	0,29	0,18	0,23	0,1	empregos por população em idade ativa
Receita total não oriunda de Transferências	59,07%	51,29%	55,83%	39,39%	34,41%	33,25%	22,86%	da receita não oriunda de transferências
Acesso a Aeroporto	3	3	3	3	2	2	2	raio de 100km
Índice de computadores, Laptops, Tablets ou Outros	44,1	85,9	199,9	22,6	28	28	16,9	por mil alunos
Força de Trabalho Ocupada no Setor Educação	5,46%	5,23%	3,01%	2,32%	3,02%	3%	0,59%	% do total dos empregos formais
Força de Trabalho Ocupada no setor TIC	2,74%	2,94%	3,93%	2,83%	1,18%	1,03%	0,92%	% do total dos empregos formais
Crescimento das Empresas de Tecnologia	13,83%	-2,52%	14,67%	-11,11%	0%	0%	0%	de crescimento das empresas
Crescimento das Empresas de Economia	3,53%	1,68%	10,73%	-1,56%	-1,69%	-3,85%	0%	de crescimento das empresas
Crescimento do Número de MEIs	23,59%	22,93%	18,69%	24,49%	26,98%	21,16%	22,01%	de crescimento das empresas

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

Como mencionado anteriormente o indicador leva em consideração como a população faz uso da riqueza do município. Assim, destaque para São Bernardo com a maior renda per capita de trabalhadores formais e Mauá com crescimento do número de empregos.

## 2.10 Segurança

Por fim, o eixo segurança aparece com nota máxima de 5,0 pontos. São Bernardo do Campo aparece em 19º lugar, com nota de 3,135; Diadema, em 53º, com nota de 2,840. Santo André,

em 87°, com nota de 2,664. A cidade de Ipojuca, que aparece em 1° lugar, apresenta nota de 3.985. A seguir, a tabela 10 que contém os índices de todos os municípios do ABC.

Tabela 10: Indicadores de Segurança: Municípios do Grande Abc

SEGURANÇA	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	OBS
Taxa de Homicídios	37,8	13,1	7,4	12,2	17,8	15,3	7,8	Homicídios/100mil hab.
Taxa de mortes em acidentes de trânsito	5,8	6,9	3,7	8,9	2,5	8,9	0	Mortes no trânsito/100mil hab.
Despesas per Capita Paga com Segurança	R\$ 86,38	R\$ 75,71	R\$ 303,32	R\$ 68,47	R\$ 10,44	R\$ 55,99	R\$ 33,45	Despesa/ habitantes
Índice de Policiais, Guardas-Civis Municipais e Agentes de Trânsito	14,8	114	325,4	49	0	100,7	50,5	Policiais e similares/100mil hab.
Centro de Controle de Operações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	
Monitoramento de área de Risco	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	

Fonte: Elaborado pela autora para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS a partir de dados da URBAN SYSTEMS 2020.

O indicador de energia não merece grande destaque, visto que os sete municípios pontuaram igualmente todos os itens, com exceção do item sistema de iluminação inteligente, sendo que apenas Santo André e Rio Grande da Serra possuem esta variável.

## Conclusão

Há um longo caminho a ser percorrido pelas cidades do Grande ABC para atingir os princípios de uma cidade mais inteligente e mais sustentável. O tema, apesar de relativamente novo, deve ser discutido pelos municípios e órgãos regionais, na perspectiva de acompanhar o crescimento urbano e as novas necessidades oriundas da tecnologia e dos novos conhecimentos.

Os temas básicos da gestão pública, como saúde e educação, podem obter grandes ganhos, especialmente na redução de gastos e melhora da qualidade de vida dos moradores.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Nascimento Josiane; GALVÃO, Diogo Cavalcanti. O conceito de *Smart Cities* aliado à Mobilidade Humana. Revista Humanae v. 10 n°1. 2016. Disponível em: <https://revistas.esuda.edu.br/index.php/humanae/article/view/478/150>. Acesso em: 0/10/2021.

JOÃO, Belmiro do Nascimento; SOUZA, Crisomar Lopes; SERRALVO, Francisco Antonio. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR. Fundação Getúlio Vargas v.17 n°04. Rio de Janeiro, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/mBqjGxPSbRKPpXcS99z8LrD/?lang=pt>. Acesso: 06/10/2021.

LAZZARETTI, Kellen; SEHNEM, Simone; BENCKE, F. Fernando., MACHADO, Hilka. P. V. **Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, e20190118. Sana Catarina 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3LscvBK8vN86Q3fyFvzx7Fw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05/10/2021.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2016/2022): Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16\\_03\\_2018\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_e\\_Inovacao\\_2016\\_2022.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf). Acesso em: 06/10/2021.

RECK, Janriê Rodrigues; VANIN, Fábio Scopel. **O direito e as cidades inteligentes**: desafios e possibilidades na construção de políticas públicas de planejamento, gestão e disciplina urbanística. Revista de Direito da Cidade, vol 12 n°1. UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39618>. Acesso em: 06/10/2021

SEBRAE MINAS. Cidades Inteligentes: O que são? Inovação SEBRAE. Minas Gerais 2017. Disponível em: <https://inovacaoosebreaeminas.com.br/cidades-inteligentes-o-que-sao/> . Acesso em: 05/10/2021. Abril de 2020.

URBAN SYSTEMS. Ranking Connected Smart Cities/ Edição 2020. Disponível em: <https://connectedsmartcities.com.br/>. Acesso em: 04/10/2021.

## Nota Técnica

# 14. INOVAÇÃO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E EMPRESAS

**Fabio Luis Falchi de Magalhães<sup>48</sup>**  
**Hugo do Nascimento<sup>49</sup>**  
**Marcos Antonio Gaspar<sup>50</sup>**  
**Caio Cigagna de Godoy<sup>51</sup>**  
**Ruth Del Raso Garcia<sup>52</sup>**  
**Maíra Mariz Carvalho<sup>53</sup>**  
**Amanda Marta Jardim Souza<sup>54</sup>**

## Resumo Executivo

*A proposta desta nota técnica é apresentar os resultados preliminares de duas pesquisas de campo aplicadas a instituições de ensino superior (IES) e empresas localizadas em território nacional para identificar como estas organizações tratam a inovação em seu ambiente interno e externo. Estas pesquisas de campo fazem parte do projeto PIPE – Fase1 intitulado “PesqEmpreende - Portal do Pesquisador”, apoiado pela FAPESP (processo nº 2019/23036-7). O Portal do Pesquisador objetiva integrar em um ambiente único: jovens pesquisadores em formação ou já titulados (doutores, doutorandos, mestres, mestrandos, especialistas, universitários graduandos e estudantes de cursos técnicos), startups, IES e empresas. Como conclusão observou-se que, apesar de 79% dos respondentes vinculados a empresas concordarem em algum grau que sua organização é inovadora, apenas 52% têm uma área de PD&I, o que provoca um questionamento sobre como a inovação é gerida nestas organizações. Tal discrepância não foi notada nas respostas das IES participantes da pesquisa, uma vez que a quantidade de respostas concordando que estas organizações são inovadoras se equivale às respostas de que as IES têm uma área de PD&I.*

**Palavras-chave:** Gestão da Inovação; Inovação em instituições de ensino superior (IES); Inovação em empresas.

<sup>48</sup> Fabio Luis Falchi de Magalhães - Pós-doutor em Administração (PUC/RS). Docente permanente do Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Inovação Tecnológica (PIT) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Pesquisador associado do projeto PIPE – FAPESP (2019/23036-7) – “PesqEmpreende – Portal do Pesquisador”.

<sup>49</sup> Hugo do Nascimento - Mestre em Gestão do Conhecimento (Uninove/SP). Pós-graduado em Controladoria (Uninove/SP). Graduado em Administração de Empresas (FECAP/SP). Sócio-fundador da ED6 Consultoria e Universitas Soluções Educacionais. Pesquisador responsável do projeto PIPE – FAPESP (2019/23036-7) – “PesqEmpreende – Portal do Pesquisador”.

<sup>50</sup> Marcos Antonio Gaspar - Doutor em Administração pela USP, mestre em Administração com ênfase em Estratégia e Inovação pela Universidade Cidade de São Paulo, mestre em Administração com ênfase em Marketing pela UniSantAnna, especialista em Análise e Projeto de Sistemas pela Universidade Paulista e bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua como docente permanente e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Informática e Gestão do Conhecimento (Mestrado e Doutorado) da Universidade Nove de Julho, sendo líder da linha de pesquisa Tecnologia da Informação e do Conhecimento. Diretor científico da SBGC - Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento. Membro da SBC - Sociedade Brasileira de Computação. Conselheiro da ITA - International Telework Academy. Pesquisador associado do projeto PIPE – FAPESP (2019/23036-7) – “PesqEmpreende – Portal do Pesquisador”.

<sup>51</sup> Caio Cigagna de Godoy - Possui graduação em dois cursos: 1- Tecnologia em Jogos Digitais pela Universidade Nove de Julho (2017) e, 2- Tecnologia em Artes e Mídias Digitais pela Universidade do Vale do Paraíba (2020). Bolsista do projeto PIPE – FAPESP (2019/23036-7) – “PesqEmpreende – Portal do Pesquisador”.

<sup>52</sup> Ruth Del Raso Garcia - Mestre em informática e gestão do conhecimento (2020), pós-graduação em Governança de TI (2018) e graduação em Tecnologia em Gestão da Tecnologia da Informação pela UNINOVE (2017). Atua com pesquisas em temas como: Tecnologia da Informação, Governança de TI e Gestão do Conhecimento. Onze anos de experiência na área técnica de T.I., em suporte ao usuário final, processamento de ambiente de produção e suporte a ambiente Linux e AIX. Bolsista do projeto PIPE – FAPESP (2019/23036-7) – “PesqEmpreende – Portal do Pesquisador”.

<sup>53</sup> Maíra Mariz Carvalho - Mestre em Inovação Tecnológica pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e especialista em Agronegócios e Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (Esalq/USP). Consultora em projetos de inovação e pesquisadora na área de transferência de tecnologia/tríplice hélice. Prêmio de Melhor Monografia do MBA Esalq/USP em 2016.

<sup>54</sup> Amanda Marta Jardim Souza - Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica do ICT/UNIFESP. Líder dos discentes do curso. Especialista em Gestão de Processos Industriais pela UNITAU (Universidade de Taubaté). É engenheira de produção formada pela Escola Técnica Técnica Everardo Passos (ETEP) desde 2014. Possui formação em Yellow Belt. Experiência de intercâmbio de 1 ano e 3 meses e mais de 500 horas de curso em língua inglesa no Canadá, a fim de aperfeiçoamento na língua inglesa e na cultura norte americana. Primeiro lugar no Festival de Apresentações em Toronto (Canadá), realizado pela English Lab Toronto afim de cumprir o requisito de conclusão do curso de apresentação da instituição.

## 1. Introdução

De acordo com o manual de Oslo, “uma **inovação** é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.”

As atividades de inovação têm como objetivo orientar a implementação de inovações por meio de etapas científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais. Um elemento comum de uma inovação, não importando se ela ocorra em um produto, serviço ou processo é de que esta tenha sido implementada. A implementação de um produto ou serviço ocorre quando este é inserido no mercado, já um processo é implementado quando este é incorporado nas atividades de uma determinada empresa.

Segundo ainda o manual de Oslo, a inovação diferencia-se em quatro tipos:

i) Inovação de produto – para caracterizar este tipo é necessário a inclusão de um bem ou serviço novo ou substancialmente aperfeiçoado no que cabe aos seus atributos ou ao seu emprego previsto. A inovação de produto pode se basear em novos conhecimentos/tecnologias ou se basear em novas formas de utilização ou combinações de conhecimentos/tecnologias já existentes. Entende-se por produto, tanto o bem como o serviço;

ii) Inovação de processo – é caracterizada pela execução de um processo de produção ou distribuição novo ou consideravelmente melhorado. Este tipo de inovação tem por objetivo a redução de custos de produção ou distribuição, a melhoria da qualidade, ou até a produção ou distribuição de produtos novos ou consideravelmente melhorados. Por processo de produção entende-se as técnicas, equipamentos e softwares utilizados para se fazer bens e serviços; já os modos de distribuição se relacionam a logística da empresa e os equipamentos, softwares e técnicas utilizadas para o fornecimento de insumos, alocação de suprimentos ou a entrega de produtos finais;

iii) Inovação de marketing – consiste na adoção de um método novo de marketing com alterações substanciais na construção de um produto ou na sua forma, no seu posicionamento, na sua promoção ou na definição de preços. Para a realização desta atividade é necessário o planejamento prévio desta, bem como a definição de quais modalidades de financiamento necessários para a sua execução;

iv) Inovação organizacional – consiste na adoção de um processo organizacional novo nas rotinas de negócios da empresa, na organização do local de trabalho ou na maneira desta empresa se relacionar com outras empresas, instituições públicas, fornecedores.

É importante salientar que não consideradas inovações, as seguintes práticas:

a) Interrupção de uma atividade (processo, método de marketing ou organizacional, comercialização de um produto);

b) Extensão de capital ou simples reposição;

c) Mudanças que são resultados unicamente de alteração de preços;

d) Personalização;

e) Não se considera uma inovação de produto para o atacadista, varejista ou empresas de transporte e de armazenamento, de maneira geral, a comercialização de produtos novos ou aperfeiçoados;

f) Mudanças sazonais frequentes ou outras mudanças cíclicas.

A partir dos pontos expostos anteriormente foi construída uma pesquisa de campo a serem aplicadas em IES e empresas, isto porque segundo Prodanov (2013):

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual procuramos uma resposta, ou de uma hipótese, que queiramos comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (PRODANOV, 2013, p. 59).

Estas pesquisas foram realizadas por meio de um questionário eletrônico. O questionário eletrônico vem sendo utilizado como um dos principais instrumentos de pesquisa, conforme aponta Flick (2012), pois apresenta as seguintes características: baixo custo, tempo de retorno mais rápido, facilidade de uso, ausência de restrições espaciais, e o índice de resposta maior.

O questionário foi elaborado com questões divididas em três seções, sendo a primeira para coletar informações gerais sobre o respondente e a organização (ex.: cargo, tamanho da organização, tempo de existência, etc), e as outras duas seções com o objetivo de identificar qual o *status* atual da organização em relação à inovação e, ainda, como a organização pretende tratar a inovação no futuro em seu ambiente. As questões destas duas últimas seções contaram com perguntas fechadas com respostas dispostas numa escala do tipo *Likert* de cinco pontos (1 - Discordo totalmente; 2 - Discordo; 3 - Não concordo e nem discordo; 4 - Concordo; 5 - Concordo totalmente).

Segundo Gil (2011), a utilização da escala do tipo *Likert* permite uma condição ordinal e, por meio dela, o respondente consegue externar seu grau de concordância ou discordância em relação à afirmativa da questão. Ainda de acordo com o autor, quanto maior for a sua concordância com algo, mais alto será o valor atribuído a essa resposta.

## **2. Inovação nas Empresas**

A pesquisa teve 54 respondentes, contudo foram consideradas 48 respostas validadas, isto porque houve mais de um respondente por organização. A pesquisa foi aplicada para empresas e empreendedores, o que se reflete na Figura 1 abaixo:

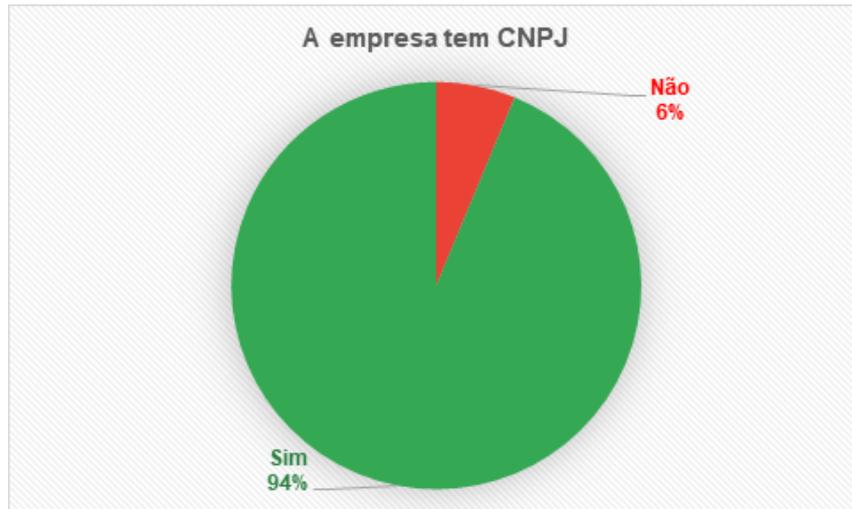


Figura 1: Número de respondente com CNPJ  
Elaboração dos autores

Constata-se ao analisarmos na figura 1 que 94% das empresas respondentes possuem registro CNPJ, enquanto apenas 6% não possui, ou seja são startups em estágio inicial.

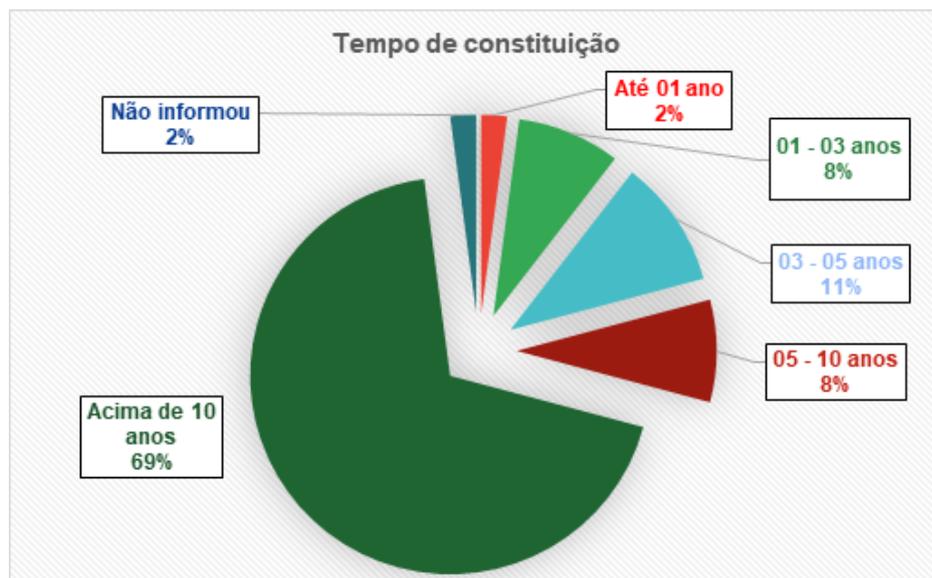


Figura 2: Tempo de constituição da empresa  
Elaboração dos autores

As empresas, conforme indicado na figura 2, apresentaram 59% com mais de 10 anos de existência, seguidas por 11% que apresentam e 3 a 5 anos, enquanto empresas com até 1 ano, representaram 2%.

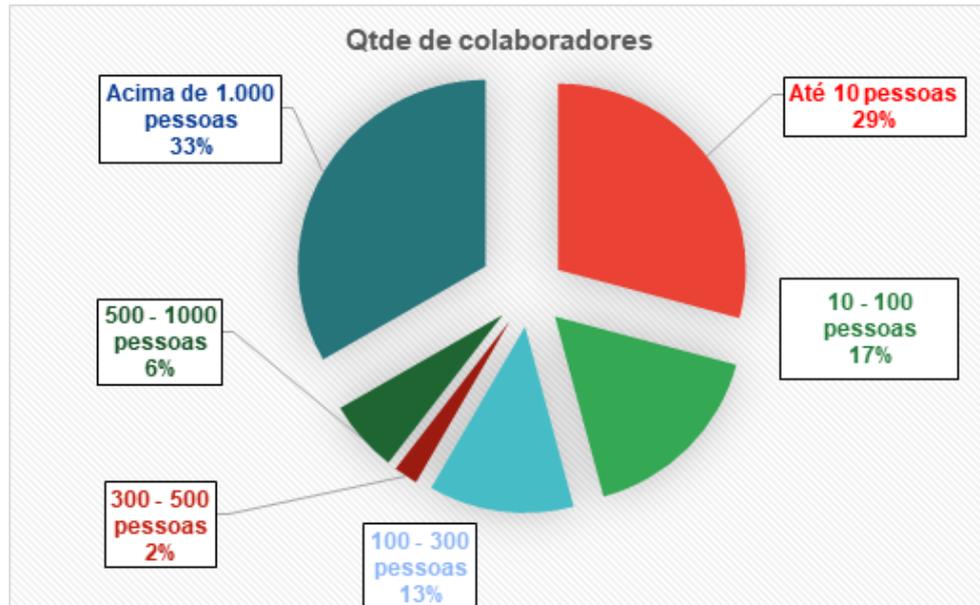


Figura 3: Número de colaboradores da empresa  
Elaboração dos autores

A maior parte das empresas (33%) possuem acima de 1.000 colaboradores, conforme indicado na figura 3; enquanto 29% declaram que têm até 10 colaboradores, a menor incidência dessa pesquisa (2%), foram empresas com 300 até 500 colaboradores.

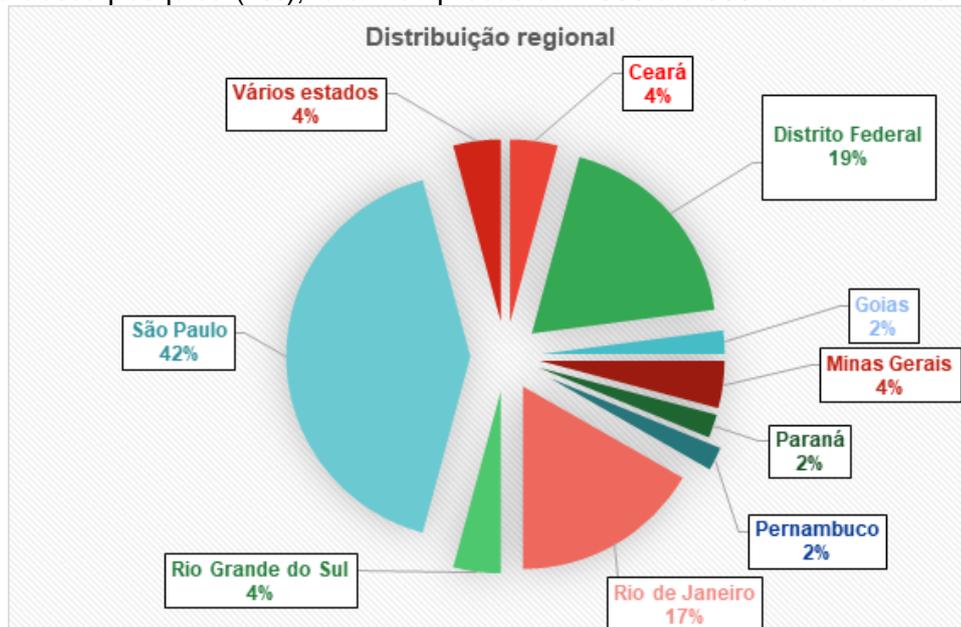


Figura 4: Região em que está alocada a empresa  
Elaboração dos autores

A maioria das empresas, conforme expostos na figura 4, encontra-se no estado de São Paulo e Distrito Federal, sendo 42% e 19% respectivamente. Sendo ainda participantes desta pesquisa, empresas do Rio de Janeiro (17%), Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul com 4% cada, Goiás, Paraná e Pernambuco com 2% cada, e 4% das empresas estão presentes em vários estados.

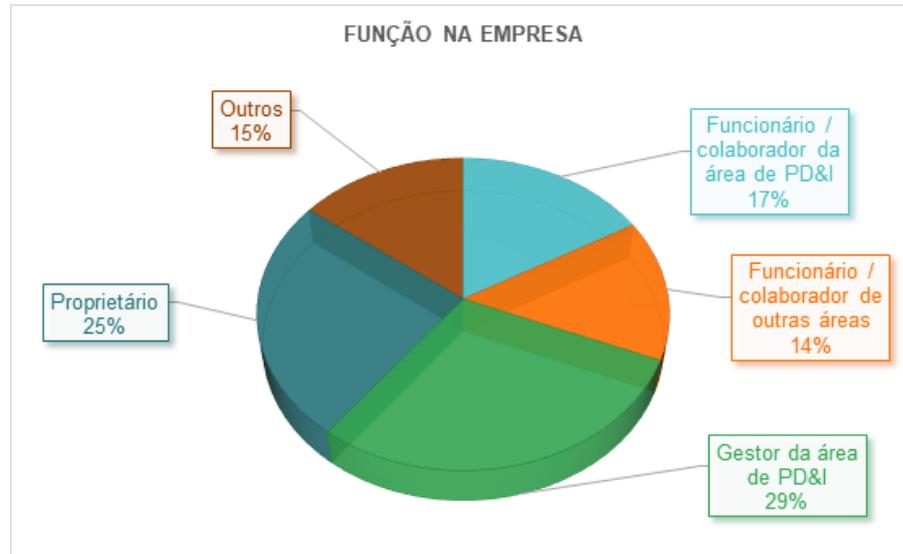


Figura 5: Função do respondente na empresa  
Elaboração dos autores

Dos funcionários responsáveis pela resposta ao formulário de pesquisa, de acordo com a figura 5, 29% são gestores da área de PD&I, 25% são proprietários das empresas, enquanto 14% são colaboradores de outras áreas da empresa.

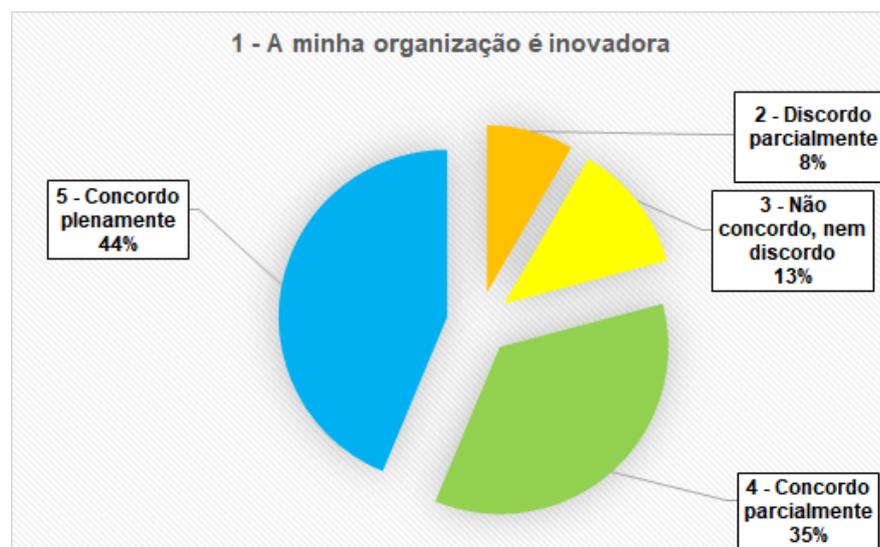


Figura 6: Inovação na empresa  
Elaboração dos autores

A figura 6 apresenta os resultados quanto ao estado atual da empresa, sendo que 44% concordaram plenamente que ela é inovadora, 35% concordam parcialmente e apenas 8% discordam totalmente. Não houve respostas atestando que o respondente discorda plenamente.

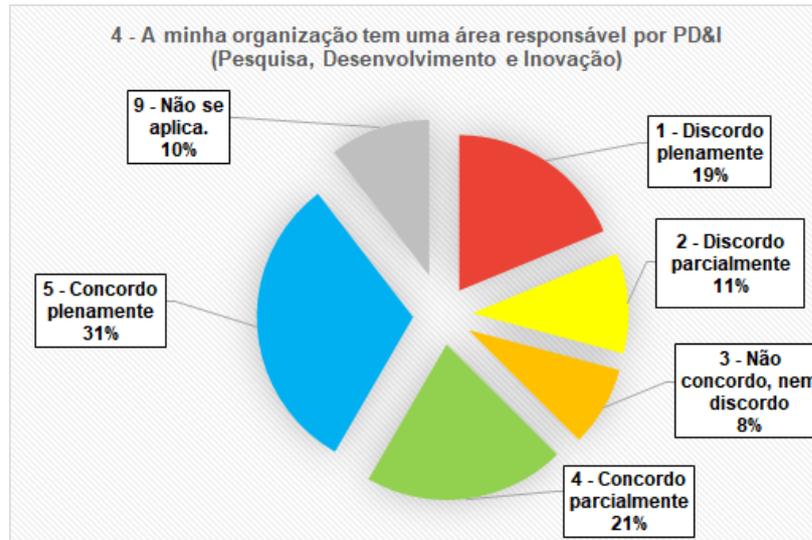


Figura 7: Empresa possui PD&I  
Elaboração dos autores

Observa-se na figura 7 que, quanto à empresa possuir área específica de PD&I, a maioria (31%) dos respondentes concorda plenamente, 21% concordam parcialmente, enquanto 19% discordam plenamente.

### 3. Inovação em IES

A pesquisa nas IES obteve 128 respondentes, contudo foram consideradas 50 respostas, isto porque tivemos mais de um respondente por organização.

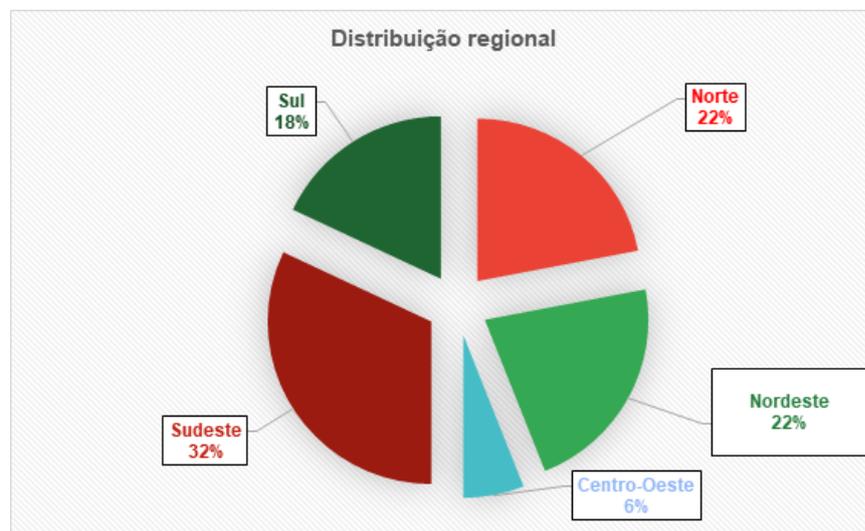


Figura 8: Distribuição regional  
Elaboração dos autores

Observa-se na figura 8, que a maior incidência de respostas (32%) foi do Sudeste, seguidas do nordeste e norte com 22% cada. Ressalta-se também que foram obtidas respostas de todas as regiões do país.

Tabela 1: Distribuição por Estado

Distribuição por Estado	
Acre	2
Amapá	2
Amazonas	1
Bahia	2
Ceará	2
Goiás	1
Maranhão	2
Mato Grosso do Sul	2
Minas Gerais	9
Pará	3
Paraíba	1
Paraná	2
Pernambuco	2
Rio de Janeiro	4
Rio Grande do Sul	5
Roraima	2
Santa Catarina	2
São Paulo	3
Sergipe	2
Tocantins	1
Total	50

Elaboração dos autores

Conforme demonstrado na tabela 1 o Estado que mais participou da pesquisa foi Minas Gerais com 9 respondentes, seguido pelo Rio Grande do Sul (5), Rio de Janeiro (4), São Paulo (3) e Pará (3). Destaca-se também que obtivemos respostas de instituições de 20 estados do Brasil.

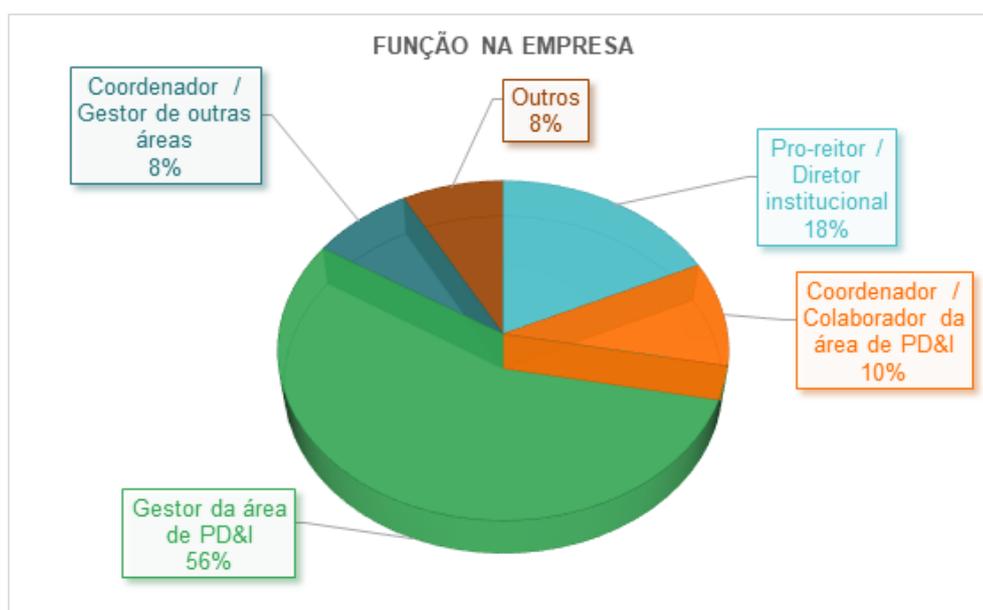


Figura 9: Função na IES  
Elaboração dos autores

Destaca-se que a maioria dos respondentes da pesquisa, observando a figura 9, são gestores da área de PD&I (56%) e pró-reitor / diretor institucional (18%).

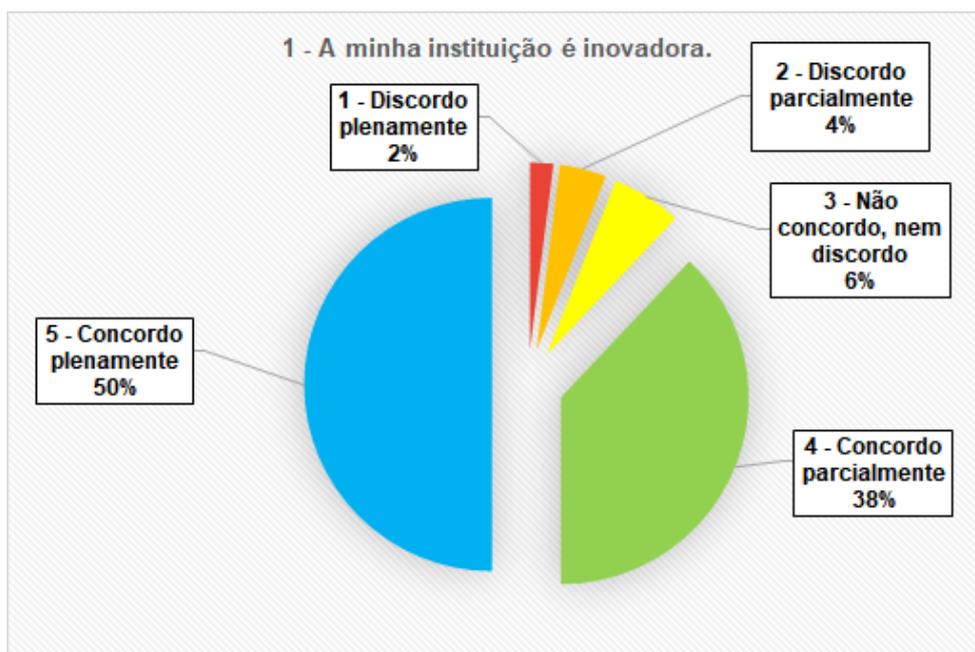


Figura 10: Inovação na IES  
Elaboração dos autores

De acordo com a figura 10, a maioria dos respondentes (50%) concorda plenamente que a sua instituição é inovadora, seguidos por 38% que concordam parcialmente e apenas 2% que discordam plenamente conforme gráfico 17.

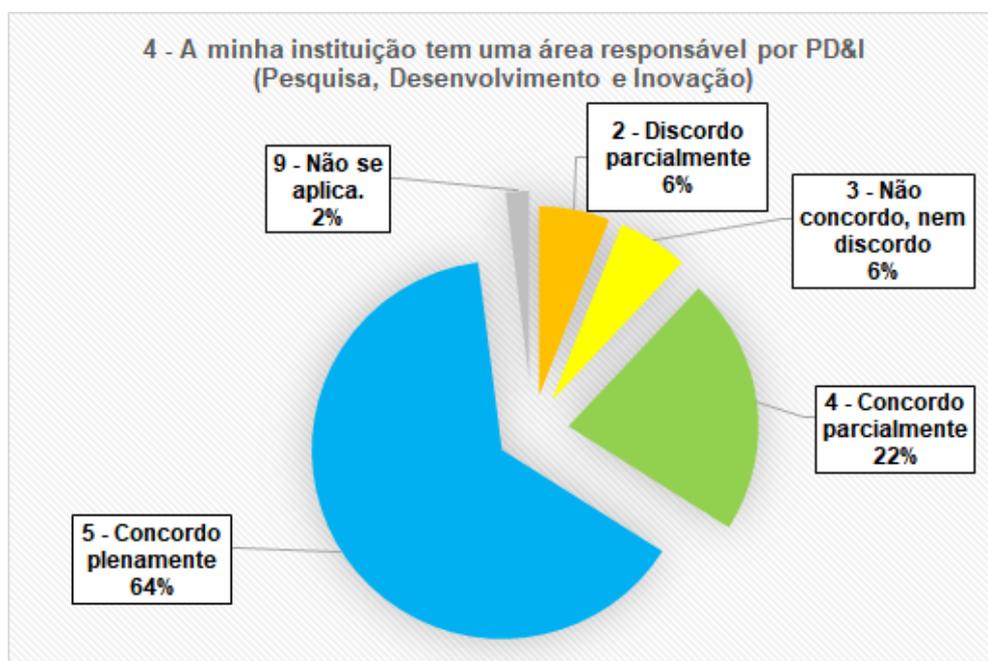


Figura 11: A IES possui uma área de PD&I  
Elaboração dos autores

Segundo a figura 11, em relação a questão se a IES possui uma área responsáveis por PD&I, 64% concordam plenamente que possuem, conforme gráfico 20, enquanto 22% concordam parcialmente com esta afirmação.

## Conclusões

Observa-se a partir de uma análise preliminar que apesar de 79% dos respondentes vinculados a empresas concordarem em algum grau que sua organização é inovadora, apenas 52% têm uma área de PD&I, o que nos leva a questionar como a inovação é gerida nestas organizações.

Esta discrepância não é notada quando analisamos as respostas oriundas das IES, pois o número de respostas concordando que estas organizações são inovadoras se equivale às respostas de que as IES têm uma área de PD&I.

Observamos ainda que, este estudo tenha limitações quanto a sua abrangência, principalmente quanto a amostra das empresas, ele contribui de maneira significativa, pois aponta que se faz necessário mais estudos acerca de como a inovação é tratada nas empresas.

## Referências Bibliográficas

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OCDE. **Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica**. Publicado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), 3ª edição, 2006. (pag. 55-63;67-69).

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

## Nota Técnica

### 15. O “MOTOR DO FUTURO”: QUE PADRÃO TECNOLÓGICO O BRASIL TERÁ?

Rafael Marques<sup>55</sup>

Há décadas discute-se mundialmente a continuidade da utilização de combustíveis fósseis, derivados do petróleo, e a adoção de outras fontes de energia para motores sejam de carros de passeio, caminhões de cargas, ônibus ou até mesmo máquinas de beneficiamento e tratores.

A razão para este debate se deve, em princípio, a finitude dessa fonte, que ainda hoje é majoritariamente utilizada no planeta, como aponta a previsão da petrolífera do Reino Unido, a British Petroleum, BP. Segundo a empresa britânica, o petróleo vai acabar cedo ou tarde. Se não for daqui há 53 anos, será nos próximos 60, 70 ou 100 anos.

Nesse contexto, outros combustíveis e a mudança nos motores movidos a combustão para os motores elétricos ou híbridos têm recebido uma infinidade de estudos tecnológicos para a viabilidade dessa transformação e para a substituição de nossa matriz energética.

Os carros elétricos, em sua maioria, estão dotados de baterias abastecidas por eletricidade, proveniente de usinas nucleares, hidrelétricas, termelétricas, ou ainda movidos por hidrogênio, com algumas pesquisas nessa direção.

Os motores híbridos que têm sido testados, podem, além de manter seu funcionamento eletrificado, alternar sua energia com o etanol (assim como a experiência dos motores flex desenvolvidos pela primeira vez no Brasil, que utilizam tanto gasolina quanto álcool, com eficiência reduzida em torno de 30% para esse último), óleos vegetais e gases provenientes de fontes naturais ou da decomposição do lixo, assim como energia eólica, das marés e solar.

É sabido que mesmo os motores a combustão, ao longo da história, receberam vários implementos e modificações tecnológicas em busca de reduzir a emissão de poluentes na atmosfera e isso também está na base dos debates sobre as alterações das fontes de abastecimento automotivo.

A eliminação dos gases de efeito estufa na atmosfera global e a preservação do meio ambiente são aspectos fundamentais que estimulam o interesse de estudiosos no mundo a desenvolverem a melhor saída para a matriz energética que será adotada como prioritária em um futuro próximo. Até mesmo no horizonte de conter as mudanças climáticas, que têm afetado como nunca antes visto a vida no planeta.

O seminário *Híbrido Etanol: O Motor do Futuro – Uma agenda de desenvolvimento, emprego e sustentabilidade*, realizado na cidade de Araraquara, no interior de São Paulo no início do mês de outubro, reuniu representantes de trabalhadores, empresas automobilísticas, do setor sucroenergético, acadêmicos e do poder público, em um debate sobre a transição do motor movido a gasolina para um motor híbrido etanol, antes de chegar ao motor 100% elétrico.

---

<sup>55</sup> **Rafael Marques.** É Presidente do Instituto Trabalho, Indústria e Desenvolvimento, o TID-Brasil. Presidiu o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, de 2012 a 2017, e a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC, de 2013 a 2014. Ingressou na Ford, em São Bernardo do Campo, em 1986, e representou os trabalhadores e trabalhadoras na montadora do ABC Paulista por quase três décadas.

Entre as preocupações, que envolvem todo o processo de mudança com a adoção de uma nova fonte energética para os motores e seus impactos sociais e ambientais, a eliminação de postos de trabalho foi mais uma diante das modificações que ocorrerão em toda a cadeia produtiva.

Um estudo da Boston Consulting Group (BCG) mostrou que os empregos tradicionais da indústria automotiva serão duramente atingidos com o crescimento das vendas dos veículos elétricos na próxima década. De acordo com o relatório, os empregos nas montadoras cairão 20% e nos fornecedores tradicionais ligados aos motores a combustão vão despencar 42% até 2030.

Porém, o levantamento diz que os que estiverem focados em tecnologias de emissão zero vão representar um crescimento de 10% no nível de emprego, mas que fatalmente não estariam no Brasil, devido ao baixo incentivo na formação dessa mão de obra qualificada.

O atual prefeito de Araraquara avaliou que a adoção do carro elétrico pelo Brasil, apenas como importador, significará um 'desastre em relação à geração de empregos nas montadoras' e defendeu a construção de uma matriz brasileira baseada no etanol, no motor híbrido, para estimular a geração de empregos e impedir o sucateamento das empresas.

Lamentavelmente, durante esses últimos três anos, toda a discussão da eletro-mobilidade foi paralisada, não evoluiu e, pior, o Brasil ainda não olhou para o setor automotivo como um todo e para as tarefas que precisa de debruçar no combate à crise climática, para definir que padrão tecnológico teremos vigente nas próximas décadas e que impactos sociais e ambientais poderão ser minimizados.

É importante que o governo tenha um desenho e não deixe para cada uma das grandes marcas multinacionais a decisão do que fazer com o mercado brasileiro.

Além disso, a chance de ter um carro genuinamente nacional pode estar nessa transição tecnológica do setor, o que poderá inclusive prever que tenhamos novamente uma cadeia de autopeças robusta, como já tivemos no passado e os serviços oferecidos pela indústria automotiva, no que se refere à administração da frota, por exemplo, dependerá do desenvolvimento tecnológico adotado.

Com isso, uma série de novos negócios, com o fortalecimento da produção da cadeia do etanol brasileiro pode ser implementada, para além das fronteiras brasileiras, que dialogue com o continente sul-americano, africano, com o Oriente Médio e com outras regiões que não precisam ter como tecnologia dominante o carro elétrico 100%. Poderá ter como tecnologia dominante uma mescla que vai do elétrico ao etanol, passando pelo híbrido, inclusive. Para tanto, basta definir que padrão tecnológico o Brasil terá nas próximas décadas.

## Nota Técnica

# 16. REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO DO ARQUITETO E URBANISTA PARA O GRANDE ABC

Enio Moro Junior<sup>56</sup>

### Resumo Executivo

*O Grande ABC, com seus mais de 2,7 milhões de habitantes, alto IDH, em contínuo processo de reestruturação produtiva, favelas, mata atlântica e outras dualidades, traduz seus indicadores sociais e econômicos em espacialidades de baixa qualidade para sua população. Basta nos atentarmos ao déficit habitacional quantitativo e qualitativo, às áreas centrais mal desenhadas das nossas cidades, da falta de áreas caminháveis, da precária rede de transporte público, da falta de inovação urbana. Esta Nota Técnica pretende discutir o papel de uma formação profissional diferenciada para enfrentamento dessas questões.*

**Palavras-chave:** *Arquitetura e Urbanismo; Formação Profissional; Regionalidade; Grande ABC.*

As condições qualitativas dos espaços do Grande ABC estão muito aquém da riqueza regional e da massa crítica existente. No momento que o morador da região se movimenta de sua residência para o trabalho ou lazer, já identificamos o quanto a cidade é pouco receptiva: calçadas estreitas, iluminação pública deficiente, poluição visual, pouca área verde, muros que segregam (e não integram) os espaços privados e públicos, entre outras questões.

Nosso olhar se habituou a essa paisagem pouco acolhedora. A resignação perante as espacialidades agressivas que nossas cidades possuem é a mesma que não nos deixa sensibilizar pelo drama dos moradores de rua, pela falta de saneamento em pleno século XXI, pelo racismo estrutural, pela tímida mobilidade social. Não nascemos insensíveis a uma realidade tão opressora e, especialmente à questão urbana, a melhoria das espacialidades das cidades contribuiria significativamente para um nível de exigência qualitativa urbana que nossa região merece.

Esta Nota Técnica não pretende afirmar ingenuamente que uma cidade com intervenções urbanas de melhor qualidade promoveria diretamente um uso mais fraternal e democrático de seus espaços, mas, certamente, uma agenda para uma melhor distribuição de renda e saberes construídos pela sociedade perpassam afirmativamente pela produção de espaços urbanos mais interessantes para a fruição da população, contrapondo-se às práticas gentrificadoras que melhorias urbanas promovem em áreas mais valorizadas das cidades.

Neste contexto, de melhoria de espaços arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos para todos os públicos, a formação de arquitetos em nível de graduação com essas preocupações em muito auxiliariam a evolução deste tema. O Grande ABC possui, em meados de 2021, 4 cursos de arquitetura e urbanismo (USCS, Fundação Santo André, Anhanguera Santo André e Anhanguera São Bernardo do Campo), com um potencial de formar cerca de 150 novos

---

<sup>56</sup> **Enio Moro Junior.** Gestor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS; pesquisador CNPq dos grupos "Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura - CONJUSCS" - USCS e "Habitat e Apropriações na Cidade Contemporânea" - Centro Universitário Belas Artes de São Paulo; Secretário Municipal de Obras e Habitação de São Caetano do Sul (2017/2018); Professor Doutor do Mestrado Profissional da Belas Artes; <http://lattes.cnpq.br/6472413938802779>

profissionais por ano. Será que suas preocupações se coadunam com o perfil esperado do profissional para auxiliar no desejado processo de mudanças de paradigmas que devemos enfrentar?

Um dos documentos que nos auxiliaria a desvendar essa questão é o Projeto Político Pedagógico de cada curso, chamado de PPC no jargão universitário. Este PPC é um documento que direciona e define o perfil de todo e qualquer curso (muito próximo a um Plano Diretor de algum município) e reúne informações relativas aos cursos, como perfil do egresso, área de atuação, inserção social, concepção metodológica, perfil de professores, infraestrutura. Enfim, toda a estruturação do curso.

O PPC é o documento mais importante para os cursos de arquitetura. Se for possível que na sua elaboração ele contenha não só as questões legais do curso, mas também um rol de temas a serem estudados e, esses temas, elaborados em conjunto com a sociedade civil, seria um profundo avanço regulatório.

Muitos cursos de arquitetura e urbanismo, em especial das escolas de rede com várias unidades pelo Brasil privilegiam um PPC único que certamente será distante das realidades de cada local. Espera-se que um PPC de um curso de arquitetura de Manaus seja profundamente diferente de outro PPC de outra escola de Porto Alegre. Infelizmente nem sempre isso acontece.

O PPC deve também ser um processo dinâmico. Tal qual o previsto no Estatuto das Cidades para a periodicidade de revisão dos Planos Diretores Municipais, o PPC deve prever um momento de revisão pelo menos quinquenal, ou ainda, ter programas constantes de acompanhamento. Não pode ser um documento estanque, distante e padronizado. Enfim, além de estar alinhado ao perfil da Instituição de Ensino que está vinculado e todas demais condições legais, deve também estar integrado ao trinômio Ensino-Pesquisa-Extensão e suas articulações com a sociedade que, por fim, é quem ao curso se destina.

Além de todos os processos de formação preconizados pelo marco regulatório em vigor, em especial as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, para as particularidades do Grande ABC, outras questões formativas devem fazer parte do desenvolvimento dos cursos.

O Grande ABC ainda está em uma grande transformação produtiva interrelacionada com a ruptura dos processos de produção a partir dos anos 1990, no qual, a produtividade da mão-de-obra, com o início dos processos de informatização e robotização, é profundamente intensificada. Uma quantidade menor de trabalhadores apresenta uma produção muito maior. As crises que enfrentamos a partir de 1990 comprovam que, na relação Capital e Trabalho, este último foi o que mais sofreu, seja pelo desemprego ou ainda pela precarização salarial; e esta situação é muito clara no Grande ABC.

O modelo de expansão industrial do século XX, que pode ser compreendido como uma expansão da base industrial de São Paulo pelos grandes eixos, como a ferrovia e a malha rodoviária, com ligação ao porto de Santos, praticamente definiu boa parte da espacialidade da nossa região. Esse padrão de desenvolvimento do século XX em parte do Grande ABC, em linhas bem ligeiras, reproduziu o modelo existente de uma indústria que ocupava grandes terrenos, próxima de estruturas de mobilidade de suas cargas, próximas ainda de eixos de energia, com disponibilidade de grandes terrenos. Soma-se ainda à necessidade de grande número de trabalhadores em uma região até então de baixa densidade, formada por chácaras e sítios, extremamente propícia para absorção de uma mão-de-obra expulsa do campo, imigrante ou ainda em disponibilidade pela emergente urbanização.

O modelo utilizado qualificou os trabalhadores para suas demandas, seja de torneiros mecânicos ferramenteiros entre outros, com o perverso modelo de reprodução de relações capitalistas com baixos salários. Este contexto foi protagonista na produção do espaço do Grande ABC. Esse fenômeno foi o responsável pelas favelas, pelo perfil urbano das cidades, pelas características de seus habitantes. Soma-se a isto o outro Grande ABC, com sua represa e mata atlântica.

Neste contexto, no qual os estudantes terão uma profunda ligação (inclusive familiar) com essa realidade, algumas características serão muito particulares. Enquanto a academia discute novos aproveitamentos para os grandes lotes industriais hoje subutilizados, o mercado alegra-se em utilizá-los para projetos habitacionais de baixa qualidade para a classe média ou ainda para a construção de centros de compras; precisamos evoluir nessas possibilidades. Por este motivo (e muitos outros) que a formação do Arquiteto e Urbanista deve compreender a regionalidade, a experimentação, a inovação e a internacionalização.

Sobre a **Regionalidade**, os pressupostos são os mais previsíveis. As transformações produtivas, ainda em curso, nos trazem inúmeros temas que devemos nos debruçar. As questões de habitação no Grande ABC são fundamentais. Muita gente mora muito mal, com dificuldade de acesso à bens e serviços públicos sem o devido acesso à água potável e ao esgoto, em moradias precárias. Tudo isso em contraponto às ilhas de excelência que identificamos neste mesmo território do Grande ABC. Esta dualidade é uma prioridade de enfrentamento.

Outra questão importante a ser debatida nos cursos é a mobilidade urbana. Apesar de possuir, em parte de seu território, a via férrea como modal de alta capacidade para cargas e passageiros, isso não é aproveitado para articulação com outros modais, como o VLT (Veículo Leve Sobre Trilhos), Ciclovias, Corredores de ônibus, assim perdendo oportunidade de qualificar o espaço urbano por meio da implantação de novos modais. As vias férreas são estruturadoras de território. Não podemos mais deixar de observá-las como oportunidades para redesenhar as cidades e expandir a intermodalidade.

A qualificação dos espaços públicos e privados de uso público do Grande ABC é outra prioridade! Novas áreas centrais com espaços de permanência, áreas caminháveis, fiação subterrânea, calçadas acessíveis e permeáveis, arborização urbana com espécies do bioma da região, são fundamentais. Além disso, estabelecer conexões urbanas onde grandes obstáculos naturais (Rio Tamandateí por exemplo) ou artificiais (via férrea, rodovias dos Imigrantes e Anchieta, entre outras) devem ser transpostos; não é urbanisticamente adequado ter uma cidade fragmentada. Questões de metropolização, como os resíduos urbanos, poluição, trabalho e moradia também precisam ser estudadas; estes temas de regionalização não se esgotam facilmente e são estimulantes para os estudantes pois faz parte de suas vivências pessoais.

Outra questão significativa é a **Experimentação**. Nossa região possui um passado técnico e tecnológico, herança do trabalho na indústria, extremamente constitutivo das dinâmicas atuais de seus moradores. A experimentação pressupõe o erro, sua interpretação e posteriormente os acertos. Não há nada mais transformador do que o processo de aprendizagem no qual o aluno erra, identifica onde o procedimento não prosperou, encontra a solução e depois executa. Tal qual seus pais e avós experimentaram em setores da indústria do Grande ABC.

Neste início de século XXI, um bom laboratório de informática é fundamental, com programas de desenho, modelagem eletrônica, realidade virtual e realidade ampliada. Estas práticas experimentais devem acompanhar todo o percurso pedagógico para a formação do arquiteto e urbanista.

Outra necessidade é investir na fabricação digital, na qual as impressoras 3D, máquinas de corte a laser e routers, estimulam o processo criativo, de modo que o profissional consiga conhecer novas tecnologias e, enfim, que façam parte de suas rotinas. Sabemos que em algum momento produziremos casas impressas na região; por que os estudantes não podem antecipar e conhecer esse processo? Por que não se antecipar? O ensino deve prever essas inovações e não somente reproduzir práticas de mercado. As impressoras 3D que constroem casas não vão resolver os problemas de habitação no Grande ABC, mas quando esses problemas forem efetivamente enfrentados, a impressão 3D estará sim entre as soluções possíveis.

No mundo da experimentação a elaboração de maquetes ou ainda o conhecimento dos materiais da arquitetura e da construção civil são fundamentais. O campo de trabalho é muito mais promissor para um profissional que escolhe corretamente os materiais para suas obras; a migração da construção civil de processos artesanais (como os pedreiros e serventes) para processos mecanizados (montagem do edifício) é uma realidade que se aproxima. A capacitação deve prever essa situação.

Temas contemporâneos do debate urbano mundial, como o sequestro de carbono, cidades inteligentes, produção e utilização de materiais reciclados e recicláveis devem fazer parte de laboratórios que discutam a sustentabilidade aplicada à arquitetura. A retomada de questões naturais na construção civil, como o estudo dos ventos dominantes ou ainda da trajetória solar para identificação de onde teremos melhor insolação em nosso projeto, mesclado a modelos informacionais que auxiliam neste dimensionamento, deve entrar na pauta da formação do futuro arquiteto e urbanista.

Sobre **Inovação**, um dos possíveis caminhos que nossa região deve percorrer para a formação representativa do arquiteto e urbanista, juntamente com as questões de empregabilidade e empreendedorismo, é a aproximação diuturna ao mundo do trabalho. A base tecnológica que a região atingiu a permite especular sobre uma evolução nas relações trabalhistas em especial pela busca da inovação. Portanto deve-se provocar, desde o início da formação, a constante aproximação com o mundo do trabalho, não só a partir do trabalho assalariado em alguma construtora ou ainda auxiliando o aluno à empreender montando a sua incipiente empreiteira para prestação de serviços especializados no campo da arquitetura, como também estimula-lo ao trabalho cooperativo e colaborativo por meio de plataformas digitais, práticas em início de processo de popularização, permitindo inclusive experiências internacionais.

A aproximação com grupos que trabalham com inovação tecnológica deve ser oportunizada, seja por meio do estímulo à criação de soluções a novas demandas por meio de “hubs” criativos ou ainda pela articulação aos programas do SEBRAE e demais grupos; para tal, a capacitação dos estudantes, logo no início do curso, com as ferramentas de desenho informatizado e maquetes eletrônicas permitem que antecipem o seu contato com a profissão; além disso, as parcerias com associações de profissionais, conselhos e sindicato dos arquitetos, possibilita a inserção dos alunos em redes laborais já existentes, fato fundamental para o início de carreira.

A promoção de atividades de extensão, em especial com os Escritórios Modelos e as Assistências Técnicas para Habitação de Interesse Social, criam um ambiente altamente favorável para a inserção profissional dos estudantes, pois é setor do mercado que há intensa demanda não atendida por inúmeros motivos. No Escritório Modelo, o aluno simula situações do mundo profissional para o enfrentamento de problemas reais do Grande ABC, como favelas ou outros espaços de moradia com baixa qualidade técnica.

A Iniciação Científica como elemento de identificação do aluno que terá perfil de pesquisador também pode e deve ocorrer desde os passos iniciais no ensino superior; soma-se ainda a

transformação do estágio profissional obrigatório em práticas em ambiente profissional, ou seja, além do clássico modelo do aluno estagiário em escritórios ou construtoras, também será validada outras formas de inserção no mercado conforme os perfis dos estudantes, ou seja, considera-se também como estágio o aluno que pesquisa novos materiais, participa de Escritório Modelo, ensina suas habilidades à outros estudantes por meio de monitorias por exemplo ou ainda participa de encontros de inovação tecnológica. Esta ampliação do olhar do estágio, que na maioria dos casos pode ser reduzido à mão-de-obra especializada com remuneração baixa, certamente ampliará as possibilidades de uma formação profissional mais abrangente.

Mas talvez as possibilidades mais interessantes ocorram na necessária **internacionalização** da formação. A troca de saberes com estudantes e práticas profissionais de outros países e realidades é sempre muito estimulante; este intercâmbio de ideias e de práticas pode ser remoto ou efetivamente presencial, com estágios semestrais em instituições parceiras.

O modelo mais recomendado é que essa articulação ocorra com países de realidades próximas, como a América Latina, exatamente para propiciar uma troca de informações a partir de problemas comuns. As favelas da região metropolitana de Buenos Aires ou ainda as soluções de mobilidade de Medellin proporcionam excelentes trocas com nossas vivências em urbanização e regularização de favelas ou ainda de transformações urbanas como as ocorridas no Rio de Janeiro na década anterior em função da Copa do Mundo e das Olimpíadas; este modelo de observar as experiências dos nossos vizinhos é extremamente mais rico que a absorção de conhecimentos de países centrais, como os Estados Unidos da América (com seu modelo pouco incluído de acesso à habitação) ou ainda às pífias políticas de integração de migrantes da União Europeia. Aprendemos com nossos próximos, e não com a importação de modelos de realidades distintas.

Enfim, o enfrentamento das questões de arquitetura, urbanismo e paisagismo na nossa região será muito mais efetivo se oferecermos uma formação aos estudantes que compreenda o nosso território e suas demandas sociais no campo da produção de espaços, seja oriundo da nossa pós-cultura industrial ou ainda aprendendo a partir dos erros da construção de territórios com baixa qualidade à toque de caixa pela expansão das atividades produtivas, em especial no século passado; este olhar crítico altera o papel da arquitetura como significativo agente para a diminuição de desigualdades e construção de uma sociedade mais justa.

### **Referências Bibliográficas**

HADDAD, Fernando. Apresentação. In: NUNES, Clarice. Anísio Teixeira. Recife - PE: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. p.07-09. (Coleção Educadores). Disponível em: [www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select..](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select..) . Acesso: 10 de outubro de 2021;

PACHECO, J. Escola da Ponte: Formação e Transformação da Educação. São Paulo, SP. Vozes, 2010.

SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. Rio de Janeiro: Leya, 2015.

## Nota Técnica

# 17. CIÊNCIA DE DADOS APLICADA: INFORMAÇÕES, CAUSAS E EFEITOS

Regina Albanese Pose<sup>57</sup>

### Resumo Executivo

*Esta nota técnica pretende discutir algumas ideias e conceitos sobre estudos quase-experimentais e estudos naturais, pautada por uma breve introdução a novos conceitos teóricos de causalidade. Mais um desafio aos cientistas de dados, e à cultura de dados amplamente difundida durante esta era que vivemos. Uma ousadia dos cientistas da área, revisitarem conceitos básicos sobre informações, causas e efeitos.*

**Palavras-chave:** *Ciência de Dados; Informações; Causalidade.*

*“...a estatística por si só não pode dizer-nos qual é a causa e qual é o efeito. Boas previsões não precisam de ter boas explicações ...somos mais inteligentes do que as nossas informações. As informações não conhecem causas e efeitos; o ser humano, sim”*

Pearl, J., Mackenzie, D. (2019). *The book of why: the new science of causal and effect.* Penguin Books.

A análise de dados vem atravessando um intenso processo de complexificação, pautado pela crescente oferta e demanda de bases de dados, gigantes, grandes, médias, pequenas, públicas, privadas, de origem secundária, primária, estruturadas, complexas, seja como for, tudo pode ser coletado e medido<sup>58</sup>.

Áreas que sempre trabalharam de forma integrada, neste momento, fundem-se mais, impactando inclusive nas IES responsáveis pelas formações desses profissionais. É o que pode ser observado por exemplo, nas áreas de Estatística, Ciência da Computação, Engenharia de Dados, Sistemas de Informação, Economia, Administração, Gestão, Saúde, Educação, Direito<sup>59</sup>.

Esta semana todos puderam aplaudir, com muita esperança, orgulho e alegria, os professores agraciados com o Prêmio Nobel de Economia. Pesquisas de uma vida inteira, de professores universitários. Pesquisas sobre o mercado de trabalho<sup>60</sup>.

Da área da Economia, os pesquisadores David Card, Joshua Angrist e Guido Imbens, têm a oportunidade de apresentar (novamente, pois estão todos publicados) ao mundo seus estudos sobre os impactos econômicos do *mundo real*, como pioneiros no segmento "experimentos

<sup>57</sup> Regina Albanese Pose. Docente da Universidade São Caetano do Sul. Professora de estatística da USCS, Gestora do curso de Bacharelado em Estatística e Ciência de Dados da USCS, Bacharel em Estatística e Conselheira no Conselho Regional de Estatística - CONRE 3. <http://lattes.cnpq.br/1832375183593136>

<sup>58</sup> Dos estatísticos, estatísticas. PEREIRA JUNIOR, E.A.; FONTES, D.S.M.; NUNES, L.L. 2021. Disponível em: [www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS\\_ESTATISTICOS\\_ESTATISTICAS\\_EBOOK\\_ED1.pdf](http://www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS_ESTATISTICOS_ESTATISTICAS_EBOOK_ED1.pdf)

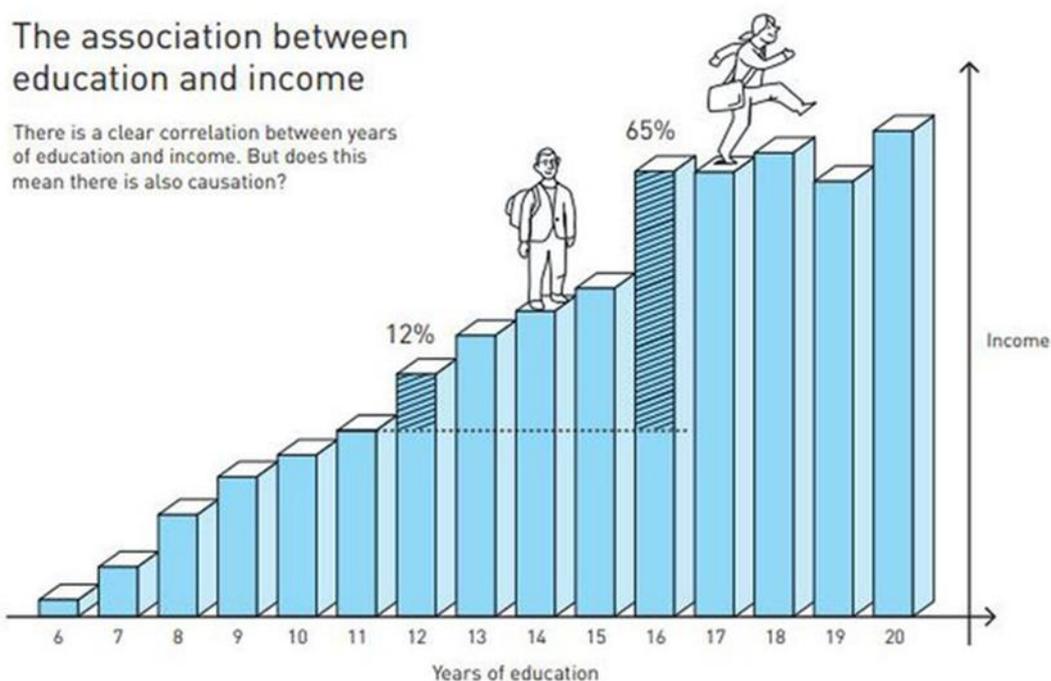
<sup>59</sup> Dos estatísticos, estatísticas. PEREIRA JUNIOR, E.A.; FONTES, D.S.M.; NUNES, L.L. 2021. Disponível em: [www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS\\_ESTATISTICOS\\_ESTATISTICAS\\_EBOOK\\_ED1.pdf](http://www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS_ESTATISTICOS_ESTATISTICAS_EBOOK_ED1.pdf)

<sup>60</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

naturais" nesta área. Estudos de décadas, publicados periodicamente, como qualquer professor pesquisador faz<sup>61</sup>.

Importante notar que na área da economia, não é comum conduzir estudos rigidamente controlados. Em áreas que não sejam diretamente vinculadas à saúde, outros delineamentos são utilizados. Experimentos naturais e experimentos denominados *quase experimentais*, que por alguns autores são considerados como sinônimos, tem por base, situações da vida real para estudar os impactos no mundo, como nos estudos clínicos randomizados da área da saúde, e, essa abordagem, ganhou força entre as áreas das outras ciências da área social<sup>62</sup>.

“Os estudos de Card sobre questões centrais para a sociedade e as contribuições metodológicas de Angrist e Imbens mostraram que experimentos naturais são uma rica fonte de conhecimento. (...)”, disse Peter Fredriksson, presidente do Comitê do Prêmio de Ciências Econômicas<sup>63</sup>.(Figura 1).



**Figura 1:** Relação entre educação e renda - Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

O gráfico de barras sugere um movimento crescente no relacionamento entre a educação e a renda. É possível, que, em média, pessoas que possuam pelo menos 12 anos de estudo, possam apresentar uma renda 12% maior que outras pessoas, que apresentem até 11 anos

<sup>61</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

<sup>62</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

<sup>63</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

de escolarização; e, pessoas com 16 anos ou mais de estudo, possam atingir uma renda 65% maior que aqueles com até 11 anos de escolarização<sup>64</sup>.

Importante notar que resultados como os descritos (Figura 1), devem seguir as Boas Práticas da Pesquisa e da Ciência, e, devem sempre ter uma estatística fidedigna com os tipos de dados, além de ter uma excelente compreensão estatística, para que seja possível fazer a interpretação na área, que no caso é das ciências sociais. Ainda, esses resultados devem ser robustos, mas devem ser limitados sempre pelos pressupostos da estatística, considerando conceitos de variabilidade e erros associados (por isso é um estudo estatístico), e, que, muitas vezes a causa e o efeito podem não fazer o mínimo sentido. Esta nota não pretende se estender, mas existem muitos *memes* com correlações espúrias. Tal fato, só reforça a importância da equipe multidisciplinar na Ciência, e, um compromisso com a fundamentação teórica, dado que, estes resultados, podem ser utilizados para a tomada de decisão de uma era! O ano de 2020, em todo o planeta foi o cenário completo de um estudo experimental, com sucessos, fracassos, tomadas de decisões baseadas em evidências científicas e, no senso comum, e, em cada caso, todos puderam assistir as consequências.

E afinal, então, como podem ser desenvolvidos estudos desse tipo, uma vez que, o mundo real não pode ser controlado como é feito, por exemplo, em determinados experimentos da área da saúde? Estudos na área social exigem que cidades idênticas sejam inseridas em um laboratório. Contudo, isso não é possível<sup>65</sup>.

E então, surge o trabalho dos economistas Card, Angrist e Imbens, os ganhadores do Nobel de 2021. Eles desenvolveram maneiras inteligentes de encontrar comparações - basicamente grupos de controle - para experimentos naturais de política. A metodologia geral é conhecida como "diferença em diferenças"<sup>66</sup>. Relacionada a essa metodologia, está a técnica dos controles sintéticos<sup>67</sup>.

Juntas, essas técnicas são conhecidas como delineamento "*quase experimental*" e formam o núcleo do que os economistas chamam de "revolução da credibilidade" na economia empírica (Angrist e Jörn-Steffen Pischke, 2010<sup>68</sup>). E, basicamente o que se fez, em um dos estudos, foi, uma comparação da cidade de New Jersey com um *mashup* imaginário de outros estados projetados para se parecerem com New Jersey em todos os aspectos, exceto no salário mínimo.

Pesquisadores da área da estatística também têm estudado profundamente a questão da causa e consequência. Esta nota limita-se a uma breve apresentação do tema, pautada pela linha de estudos de Pearl<sup>69</sup> e seus seguidores.

---

<sup>64</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/nobel-de-economia-vai-para-pesquisas-sobre-mercado-de-trabalho>

<sup>65</sup> Angrist, Joshua & Pischke, Jörn-Steffen. (2010). The Credibility Revolution in Empirical Economics

<sup>66</sup> <https://itforum.com.br/coluna/diferenca-em-diferencas-a-ciencia-de-dados-aplicada-a-avaliacao-de-impactos-sociais-e-politicas-publicas/>

<sup>67</sup> <https://blogdoibre.fgv.br/posts/recessao-brasileira-2014-2016-uma-analise-por-meio-do-metodo-do-controle-sintetico-do-pib-pib>

<sup>68</sup> Angrist, Joshua & Pischke, Jörn-Steffen. (2010). The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics. author/dept web page. 24. 10.1257/jep.24.2.3.

<sup>69</sup> Pearl, J., Mackenzie, D. (2019). The book of why: the new science of causal and effect. Penguin Books

Pearl e Mackenzie (2019) começam a estruturar uma nova teoria de causalidade, apresentando, um artifício conhecido como a Escada da Causalidade<sup>70</sup>. Essa escada tem “TRÊS DEGRAUS”, quais sejam, PRIMEIRO, associado ao VERBO VER, e que tem como intencionalidade a IDEIA DE ASSOCIAÇÃO, SEGUNDO, associado ao VERBO FAZER, e que tem como intencionalidade a IDEIA DE INTERVENÇÃO, e, finalmente, o TERCEIRO, associado ao VERBO IMAGINAR, e, que tem como intencionalidade, a IDEIA DE EVENTOS CONTRAFCTUAIS. Em alguns poucos parágrafos, esta nota apresenta uma introdução a essas ideias, com comentários levemente modificados do original<sup>71</sup> do livro, com a intencionalidade meramente ilustrativa, para essa publicação. Os autores fazem várias analogias para explicar os complexos conceitos:

- ✓ “[...] as máquinas atuais de aprendizagem automática, encontram-se no primeiro degrau, a aprender com a associação, que exige previsões baseadas em observações passadas. [...] Estas questões são o pão para a boca da estatística e têm resposta, em primeiro lugar e acima de tudo, com a recolha e análise de informação. [...] «probabilidade condicional», [...] o grau de associação [...]
- ✓ Os utilizadores de ferramentas, como os homens primitivos, estão no segundo degrau se agirem por planeamento e não meramente por imitação. [...], quando começamos a mudar o mundo. [...]. Isto exige já um outro nível de intervenção do conhecimento, abstraído dos dados, que vamos encontrar no segundo degrau da Escada da Causalidade. A intervenção ocupa um degrau mais alto do que a associação porque envolve mudar alguma coisa, mais do que apenas observá-la. [...]. Não podemos responder a questões acerca de intervenções com informações recolhidas passivamente, independentemente da dimensão do conjunto de dados recolhidos ou da profundidade da rede neuronal. [...] Uma maneira muito diferente de prever o resultado de uma intervenção é experimentá-la sob condições cuidadosamente controladas. [...] Um modelo causal suficientemente forte e rigoroso pode permitir-nos usar informação (observacional) do primeiro degrau para responder a questões do segundo degrau (interventivo). Sem o modelo causal, não poderíamos passar do primeiro degrau para o segundo degrau. [...] o quesito definitivo do segundo degrau da Escada da Causalidade é «E se fizermos...?». O que acontecerá se mudarmos o ambiente? Outra questão popular do segundo nível da causalidade é «Porquê?», que é prima de «E se fizermos...?». [...], a questão refere-se a uma intervenção, que queremos desenvolver mentalmente antes de decidirmos (se, e como) fazê-lo na vida real. Isto exige um modelo causal
- ✓ Embora raciocinar acerca das intervenções seja um passo importante na escala causal, ele não responde a todas as questões de interesse. [...] questões levam-nos ao degrau mais alto da Escada da Causalidade, o nível dos contrafactuais, porque, para lhes respondermos, temos de recuar no tempo, mudar a história, e perguntar: «O que teria acontecido se [...]. Os estudiosos contrafactuais, no nível de topo, podem imaginar mundos que não existem e inferir razões para os fenómenos observados. (...). Os contrafactuais têm uma relação especialmente problemática com a informação porque a informação é, por definição, um conjunto de factos. Não pode dizer-nos o que acontecerá num mundo contrafactual ou imaginário em que alguns factos observados são abruptamente desmentidos. Todavia, a mente humana faz real e repetidamente essas inferências em busca de explicação. [...]. Podemos duvidar sobre se a ciência poderá fazer quaisquer declarações úteis acerca de «acontecimentos hipotéticos», mundos que não existem e coisas que não aconteceram. Mas fá-lo e sempre o fez. [...] declaração obviamente, apoiada por uma abundância de provas experimentais (segundo degrau), extraídas [...] em milhares de ocasiões diferentes. [...]

<sup>70</sup> Pearl, J., Mackenzie, D. (2019). The book of why: the new science of causal and effect. Penguin Books

<sup>71</sup> Pearl, J., Mackenzie, D. (2019). The book of why: the new science of causal and effect. Penguin Books

Estamos a comparar o mundo real [...] com um mundo fictício [...]. As recompensas por termos um modelo causal que pode responder a questões contrafactuais são imensas. Descobrir porque ocorre um erro permite-nos tomar as devidas medidas corretivas no futuro. Descobrir porque um tratamento funcionou com algumas pessoas e não com outras pode conduzir a uma nova cura para uma doença. Responder à questão «E se as coisas tivessem sido diferentes?» permite-nos aprender com a história e a experiência de outros, algo que nenhuma outra espécie aparenta fazer. [...] A vantagem que ganhámos por imaginar contrafactuais foi então a mesma que é hoje: flexibilidade, a capacidade de refletir e melhorar com base nas ações passadas, e talvez ainda mais significativamente, a nossa disponibilidade para assumir a responsabilidade de ações passadas e atuais. [...] quesitos característicos para o terceiro degrau da Escada da Causalidade são «E se eu tivesse feito...?» e «Porquê?». Ambos envolvem a comparação do mundo observado com um mundo contrafactual. As experiências não podem por si mesmas responder a tais questões. Embora o primeiro degrau lide com o mundo observado, e o segundo degrau com um admirável mundo novo que é visível, o terceiro degrau lida com um mundo que não pode ser visto (porque contradiz o que se vê). Para preencher a lacuna, precisamos de um modelo do processo causal subjacente, a que por vezes se chama «teoria» ou até (nos casos em que estamos extraordinariamente confiantes) «lei da natureza».

✓ Em resumo, precisamos de compreensão. Este é, evidentemente, o cálice sagrado de qualquer ramo da ciência — o desenvolvimento de uma teoria que nos permita prever o que irá acontecer em situações que ainda não perspectivamos. Mas vai ainda mais longe: termos estas leis permitem-nos violá-las seletivamente para criarmos mundos que contradizem o nosso. [...]”

Para uma ilustração desta autora ao que brevemente foi pincelado nos parágrafos precedentes, foi escolhida uma tabela com os dados públicos do exame nacional do ensino médio (ENEM)<sup>72</sup>. Os resultados são referentes à prova do ano de 2019, a última base disponível de forma aberta no sítio do INEP. Todos os inscritos devem responder a um questionário sócio demográfico. Um dos itens é referente à escolaridade do responsável/pai/mãe do examinando. As informações fornecidas pelo INEP já são compiladas, ou seja, não são as respostas brutas do questionário. Importante destacar, que as respostas brutas são também disponibilizadas de forma desidentificadas, contudo, para esta nota, não foram utilizadas. E, com uma tabela, o que se tem a fazer para uma rápida visualização dos dados é utilizar gráficos simples e informativos de alguma planilha eletrônica, ou mesmo de algum tipo de aplicativo que construa um dashboard de forma rápida e precisa. Estes foram feitos em planilha eletrônica do Microsoft 365 e Office 2021 (Figuras 2 a 7).

O contexto referente à Figura 1, pode ser “inferido” por estas tabelas descritas em gráficos de barras (Figuras 2 a 6)?

Seria possível realizar uma “correlação” entre as variáveis dos responsáveis e dos examinandos com esses dados compilados?

É correto fazer uma afirmação de causa e consequência dados esses gráficos?

Em qual dos “degraus” da escala ilustrada por Pearl podem estar essas 6 figuras a seguir?

O INEP, conforme supracitado, disponibiliza os dados brutos do ENEM, que é composto pelos registros das declarações dos responsáveis/examinandos das provas em cada ano, bem como, pelos resultados das proficiências desempenhadas nos dois dias de prova. Algumas considerações devem ser feitas para que se possa iniciar uma conversa sobre as dúvidas supracitadas e outras tantas que a esse momento o leitor venha fazer.

<sup>72</sup> <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/enem>

É importante, em primeiro lugar, notar que dados secundários, ou seja, todos aqueles que o interessado tem acesso, sem que seja necessário que ele faça a coleta inicial, podem ser resultado de estudos descritivos populacionais, de estudos observacionais ou mesmo experimentais como discutidos nesta nota. Os dados de órgãos públicos como o INEP, são considerados descritivos populacionais, pois a intencionalidade é de descrever o contexto dos examinandos daquele ano, ter uma história da civilização do Brasil, e tantos outros. Então esses dados são diferentes dos apresentados pelos professores economistas ganhadores do prêmio Nobel.

É possível fazer um estudo minucioso com os dados do INEP, por exemplo, sim, é possível que se obtenham algumas informações que possam estar em mesma direção e sentido do que os descritos em New Jersey. Contudo, é importante lembrar que para dados secundários populacionais descritivos não existe a população comparativa. São apresentados apenas os dados de forma descritiva, mesmo com a estratificação por sexo feita nos primeiros gráficos. É uma comparação sobre um estudo descritivo.

Assim, sendo, é possível considerar que este “breve estudo” esteja no primeiro degrau da escada descrita por Pearl?

Nível referente à associação, em que a atividade principal é de ver, observar, e pensar como podem se relacionar as características dessa população, e, caso fosse construído um gráfico de dispersão, poderia até ser discutida alguma ideia referente a uma possível mudança de uma característica sobre uma possível crença em outra característica, mas, para isso, deveria existir um primeiro estudo, observacional, univariado, descritivo, exploratório, como o recorte que está aqui apresentado. E, algumas poucas questões podem ser feitas neste nível, com estes gráficos, por exemplo, o que pode ser compreendido sobre a escolaridade nas diferentes regiões do Brasil, considerando o sexo como uma estratificação?

E então, pode-se observar, que, ainda, existem muitos responsáveis, que não sabem sobre seu nível de escolaridade, tanto para as pessoas do sexo masculino, como feminino, nas 5 regiões do Brasil. Ainda, como em todas as demais classes analisadas, há uma vantagem, em alguns casos discreta, em outros maior, para as pessoas do sexo feminino, em todas as faixas da escala. Existem muitas pessoas, cerca de 5% ou mais, em cada região, de responsáveis que nunca estudaram. E assim sucessivamente. O gráfico de barras é o mais interativo e simples de ser compreendido.

Estas informações, como estão disponibilizadas, sem que se faça um relacionamento entre as variáveis (características), por um código em comum, que pode ser o nome, ou o número de inscrição, ou uma chave eletrônica qualquer, não podem ser “correlacionadas”. O que é possível visualizar, é que, para uma escala de escores como do ENEM, em média (*porque foram feitas as médias por região, das medianas apresentadas pelo INEP na tabela original*), as medianas (*estatística que “marca” 50% das maiores [ou menores] notas da população, ou seja, se a mediana for 600, significa que 50% dos respondentes tem escores maiores ou iguais a 600 e que os outros 50% tem escores menores ou iguais a 600*), não são menores do que 400, e não são maiores que 600. E o que isso significa?

Quando a escala<sup>73</sup> do ENEM foi criada, em 2009, a teoria era que, a média dos escores esperados estivesse em torno de 500, com um desvio padrão da média (*estatística que indica a dispersão dos pontos em torno da média*), de 100. Dez anos se passaram e foi possível observar que a intenção teórica não adere à realidade. E isto é um bom resultado? Como é

<sup>73</sup> <https://www.blogdovestibular.com/wp-content/uploads/2021/10/entenda-a-sua-nota-no-enem-guia-do-participante.pdf>

possível saber se o estatístico que propôs essa teoria superestimou a situação da educação no Brasil, ou, se realmente a proficiência dos brasileiros foi-se desestruturando?

O profissional de estatística, deve ser formado para pensar em todas essas questões, e buscar rapidamente, respostas e meios para que todas sejam apresentadas. A atuação deste profissional é muito amplificada. Este é um profissional muito procurado em diversas áreas. No Brasil, existem apenas 35 estabelecimentos de Ensino Superior que oferecem esse bacharelado. A USCS tem um curso novo, com uma matriz voltada ao que o mercado sugere, e, de acordo com o MEC, conforme preconizam as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Estatística. O projeto da USCS, apresenta, além de atividades com as linguagens mais solicitadas do mercado, como R, Python, SQL, um laboratório para a atuação do estudante com dados reais, do Instituto de Pesquisas USCS.

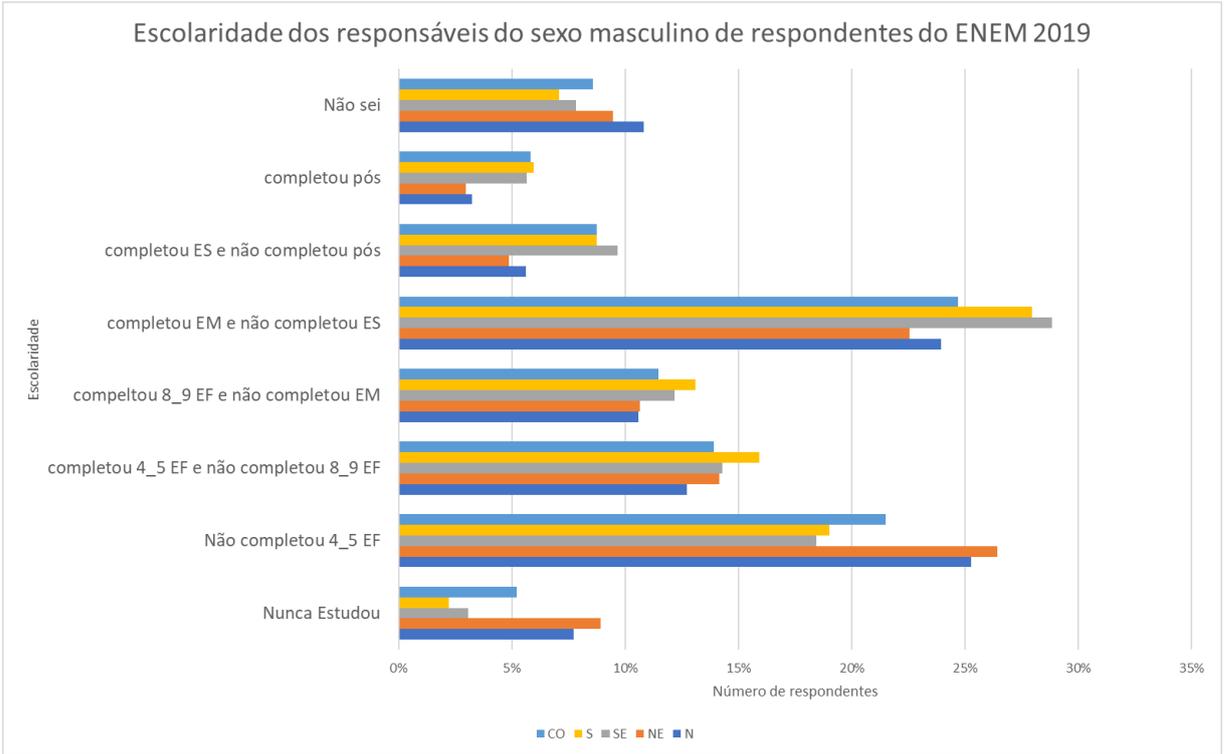
O currículo da USCS, está totalmente de acordo com o artigo 6º, da Resolução CNE/CES/Nº2/2007, com uma carga horária de no mínimo 3000 horas. Ainda, a matriz curricular apresenta características necessárias e suficientes para o Núcleo de Conhecimentos Fundamentais, Núcleo de Conhecimentos Específicos, e com uma proposta inovadora e multidisciplinar para o trabalho de curso (estágio supervisionado). O curso é presencial, conforme preconiza a referida resolução, com o limite mínimo para integralização da carga horária de 4 anos.

A profissão de “Estatístico” foi oficialmente criada, por meio da lei Nº 4.739/1965 e regulamentada no Decreto nº 62.497/1968, com designação e habilitação profissional atribuídas aos egressos do curso de Bacharelado em Estatística no Brasil<sup>74</sup>. O profissional de estatística conta também, com um órgão regulador, ou seja, com um conselho de classe. O CONFE, conselho federal de estatística e os regionais, os CONRE’S, conselhos regionais, que, atuam na fiscalização e aprimoramento do campo de atuação da Estatística.

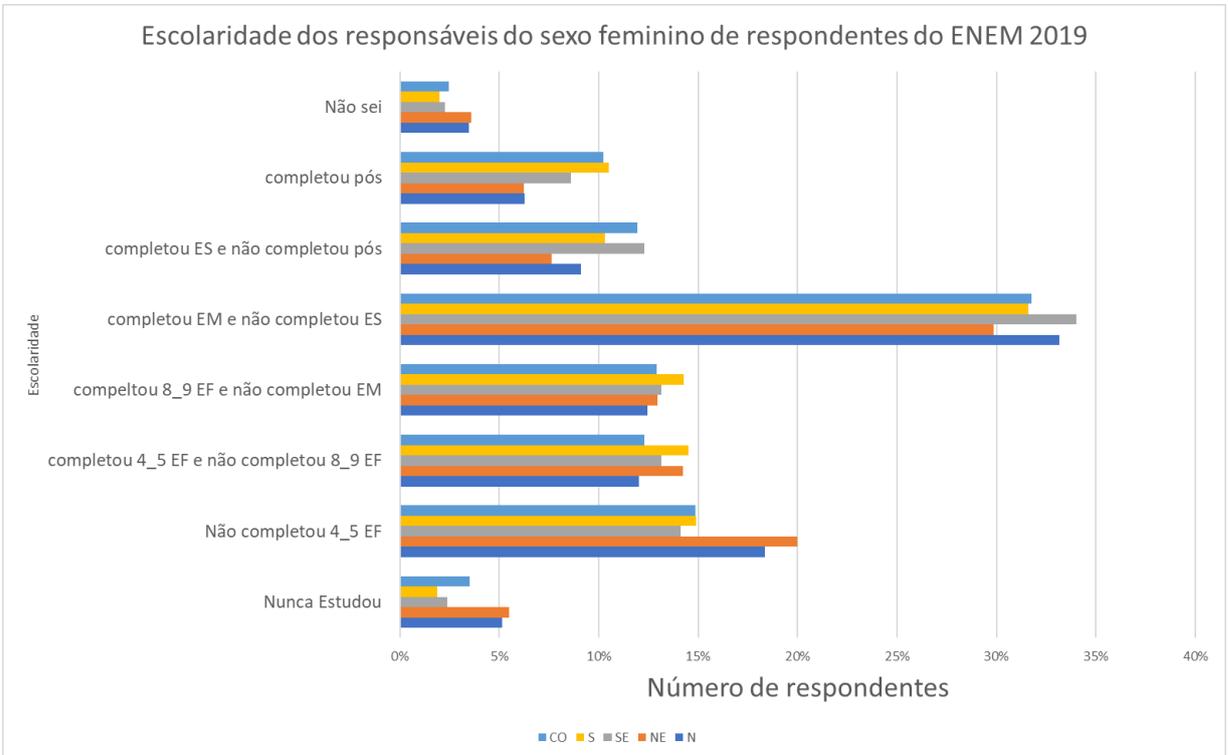
Vem pra USCS você também!!!

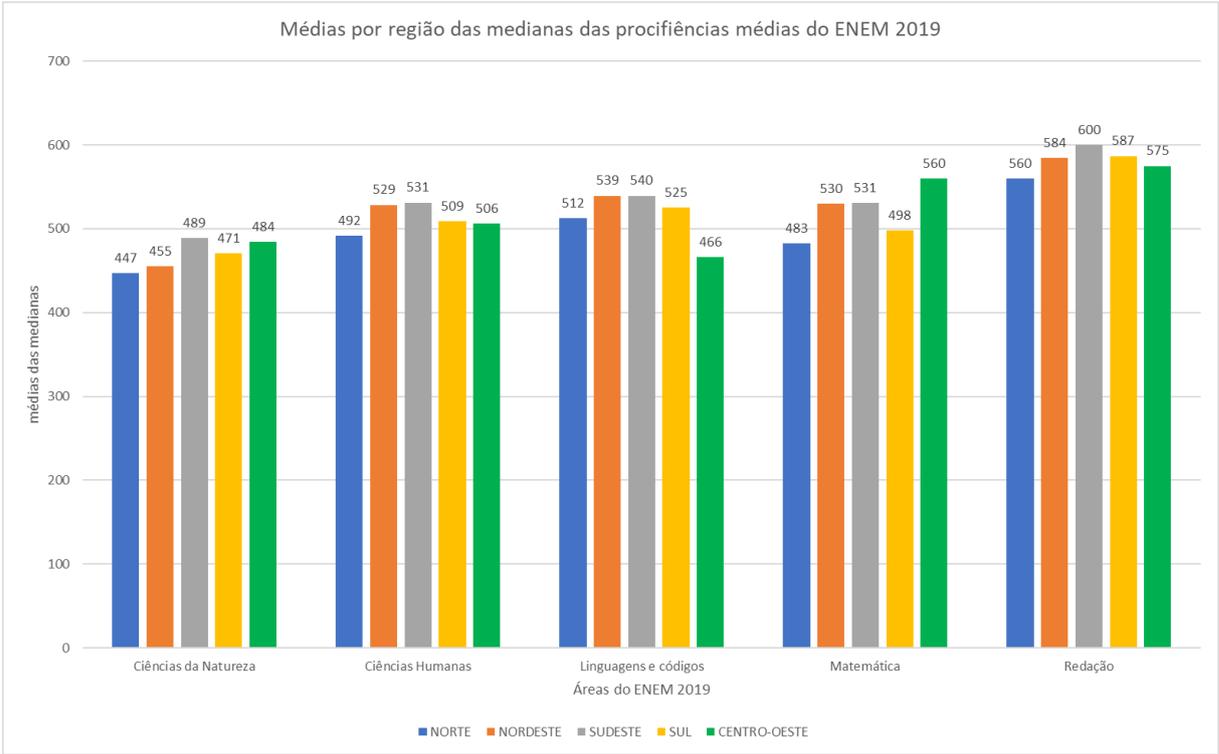
---

<sup>74</sup> Dos estatísticos, estatísticas. PEREIRA JUNIOR, E.A.; FONTES, D.S.M.; NUNES, L.L. 2021. Disponível em: [www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS\\_ESTATISTICOS\\_ESTATISTICAS\\_EBOOK\\_ED1.pdf](http://www.conre3.org.br/MTrabalho/DOS_ESTATISTICOS_ESTATISTICAS_EBOOK_ED1.pdf)



aa





## Nota Técnica

# 18. O PROCESSO DE ASFIXIA FINANCEIRA DO SUS: ATÉ QUANDO?<sup>75</sup>

Francisco R. Funcia<sup>76</sup>

### Resumo Executivo

O objetivo deste artigo é caracterizar o processo de asfixia financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) como sendo resultado do desfinanciamento promovido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, bem como da manutenção desse processo até mesmo durante a pandemia da Covid-19. Esse desfinanciamento federal do SUS expressa uma das situações que caracteriza o processo de asfixia financeira do SUS: retirar recursos federais, cujo total já era insuficiente para o atendimento das necessidades de saúde da população – afinal, os gastos públicos em saúde nas três esferas de governo totalizaram R\$ 3,79 per capita por dia e representavam 4,0% do PIB em 2019 (quase a metade dos 7,9% do Reino Unido, conforme dados da Organização Mundial de Saúde). As fontes de recursos adicionais poderiam ser a auditoria cidadã da dívida pública, a revisão da renúncia da receita, especialmente aquela vinculada à Função Saúde, e a gestão eficiente da dívida ativa da União – esta última, permitiria arrecadar bem mais que os R\$ 24 bilhões de 2019, considerando que o estoque era de R\$ 2,4 trilhões (e desse total, R\$ 800 bilhões classificados em condições positivas de recebimento). Mas, ocorreu o oposto com a rejeição do PLP 321/2013 (movimento conhecido como Saúde+10, que resultou nesse projeto de lei de iniciativa popular pelos 10% das receitas correntes brutas da União) pelo Congresso Nacional e o início da vigência da EC 95/2016: a retirada de recursos federais a partir de 2018 veio acompanhada, por exemplo, da redução do “Programa Mais Médicos” (hoje chamado “Médicos pelo Brasil”) e do novo modelo de financiamento da atenção primária da saúde, com impactos negativos para a manutenção e ampliação das equipes de saúde da família. O processo de asfixia financeira do SUS foi agravado pela decisão do MS em encaminhar a peça orçamentária de 2021 sem um centavo programado para o enfrentamento da Covid-19, enquanto na programação orçamentária para 2022, somente R\$ 7,1 bilhões foram destinados para o enfrentamento da Covid-19, insuficiente em comparação aos valores empenhados em 2020 e 2021 (até o momento). Cabe destacar que o CNS reprovou o Plano Nacional de Saúde 2020-2023, cuja revisão apresentada em 2021 não tinha nenhum objetivo ou meta referente ao enfrentamento da Covid-19. Mesmo com a flexibilização das regras fiscais em 2020 e com a forma encontrada para “burlar” o teto de despesas primárias em 2021 para atender a despesa “imprevista” (na visão do governo federal) para enfrentamento da Covid-19, não há recursos federais disponibilizados para o planejamento da gestão orçamentária e financeira do SUS federal juntamente com os estados e municípios, tanto para o enfrentamento da pandemia, como para as demais ações e serviços de saúde para o atendimento das necessidades da população.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Saúde; SUS; Financiamento.

<sup>75</sup> Versão adaptada do artigo Versão adaptada do artigo do autor publicado no Jornal dos Economistas, nº 386, Corecon-RJ e Sindecon-RJ, Outubro/2021, disponível em <http://www.coreconrj.org.br/anexos/9001FA12DAF9E38963FBCA65BD75E050.pdf>

<sup>76</sup> **Francisco R. Funcia.** Economista e Mestre em Economia Política pela PUC-SP, Doutorando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), Pesquisador do Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS (Conjuscs), Professor dos Cursos de Economia e Medicina da USCS, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES) e Consultor Técnico da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS). Secretário de Finanças de Diadema desde 1º de janeiro de 2021.

O objetivo deste artigo é caracterizar o processo de asfixia financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) como sendo resultado do desfinanciamento promovido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, bem como da manutenção desse processo até mesmo durante a pandemia da Covid-19.

As principais medidas da EC 95/2016 foram o teto de despesas primárias federais (nos valores de 2016 atualizados pela variação do IPCA/IBGE) e o congelamento dos pisos federais da saúde e da educação nos valores dos pisos de 2017 (também atualizados pela variação do IPC/IBGE), com 20 anos de vigência.

De 2018 até o início da pandemia da Covid-19, o SUS federal perdeu R\$ 22,5 bilhões como consequência da EC 95/2016 (com impactos negativos para o financiamento da saúde pelos governos estaduais e municipais, pois cerca de 2/3 do orçamento do Ministério da Saúde são transferências fundo a fundo).

Esse desfinanciamento federal do SUS expressa uma das situações que caracteriza o processo de asfixia financeira do SUS: retirar recursos federais, cujo total já era insuficiente para o atendimento das necessidades de saúde da população – afinal, os gastos públicos em saúde nas três esferas de governo totalizaram R\$ 3,79 per capita por dia e representavam 4,0% do PIB em 2019 (quase a metade dos 7,9% do Reino Unido, conforme dados da Organização Mundial de Saúde).

A necessidade de recursos adicionais foi manifestada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), que coordenou a mobilização da sociedade em prol dos 10% das Receitas Correntes Brutas (movimento conhecido como “Saúde+10”, com mais de 2,2 milhões de assinaturas protocoladas no Congresso Nacional com o Projeto de Lei PLP 321 em 2013). Se fosse aprovado, o resultado seria o ingresso adicional de recursos para o SUS em torno de R\$ 40 bilhões, o que aumentaria a participação do governo federal do “estagnado” 1,7% do PIB para cerca de 2,4% do PIB.

Esses recursos adicionais (R\$ 40 bilhões) seriam utilizados, conforme deliberação do Conselho Nacional de Saúde, para fortalecer as ações da atenção básica em saúde, de modo que se transformasse na ordenadora da rede de cuidados de saúde, e para valorização dos profissionais do SUS.

À guisa de ilustração, conforme Funcia (2019), esses recursos adicionais poderiam ter sido utilizados para, de forma conjunta, quadruplicar o então Piso da Atenção Básica (PAB Fixo), a Farmácia Básica-PAB, ampliar em 50% o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família (PACS/PSF) e quadruplicar o valor das despesas empenhadas com o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) pelo Ministério da Saúde. Além dessas ações, seria possível também ampliar o “Programa Mais Médicos”.

E quais seriam as fontes de financiamento? Funcia (2019) indicou duas medidas combinadas para esse fim: a auditoria cidadã da dívida pública e a revisão da renúncia da receita, especialmente aquela vinculada à Função Saúde. Além disso, segundo Alves et al. (2020), se houver gestão eficiente da dívida ativa da União, é possível arrecadar bem mais que os R\$ 24 bilhões de 2019, considerando que o estoque era de R\$ 2,4 trilhões (e desse total, R\$ 800 bilhões classificados em condições positivas de recebimento).

Mas, ocorreu o oposto com a rejeição do PLP 321/2013 pelo Congresso Nacional e o início da vigência da EC 95/2016: a retirada de recursos federais a partir de 2018 veio

acompanhada, por exemplo, da redução do “Programa Mais Médicos” (hoje chamado “Médicos pelo Brasil”) e do novo modelo de financiamento da atenção primária da saúde, com impactos negativos para a manutenção e ampliação das equipes de saúde da família.

Em termos concretos, houve queda do piso federal per capita do SUS no período 2017-2019 (e até 2021), bem como na aplicação federal per capita – de R\$ 595,00 em 2017 para R\$ 583,00 em 2019 (valores calculados a preços de 2019).

Aparentemente, a pandemia da Covid-19 representava a oportunidade concreta do governo federal financiar adequadamente o SUS, considerando a flexibilização do teto de despesas primárias e de outras regras fiscais em consequência da decretação do estado de calamidade pública em 2020.

Mas, não foi o que se viu na alocação de recursos adicionais para o Ministério da Saúde (MS), bem como na respectiva execução orçamentária e financeira – segundo apresentação realizada pela Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS) sobre a análise do Relatório de Gestão 2020 do MS na reunião extraordinária do pleno do CNS de 17 de setembro de 2021 (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BfPpEZZPTjk>), de um lado, houve tanto lentidão no uso dos recursos orçamentários destinados para o enfrentamento da Covid-19 (o que ocorreu principalmente nos meses de julho e agosto de 2020, depois que o número de casos e de mortes tinha crescido bastante), como atraso na alocação de recursos para vacina (foram acrescidos no orçamento R\$ 20 bilhões somente na segunda quinzena de dezembro de 2020).

Além disso, enquanto o MS alocou R\$ 38,9 bilhões acima do piso em 2020, as despesas empenhadas com as ações de enfrentamento da Covid-19 totalizaram R\$ 41,7 bilhões, ou seja, houve remanejamento de recursos destinados para o atendimento de outras necessidades de saúde da população, cuja programação foi feita em 2019, quando não se tinha conhecimento da Covid-19.

Essa situação, que também caracteriza o processo de asfixia financeira do SUS, foi agravada pela decisão do MS em encaminhar a peça orçamentária de 2021 sem um centavo programado para o enfrentamento da Covid-19, o que está sendo viabilizado por meio de abertura de créditos extraordinários, procedimento que pode ser adotado somente para despesas emergenciais e imprevistas (como foi em 2020, diferente da situação de 2021).

Mas, está havendo queda das transferências do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos de Saúde dos Estados e Municípios, inclusive para o financiamento das ações de enfrentamento da Covid-19 – respectivamente, queda de 17% e 63% no primeiro quadrimestre de 2021 em comparação ao 3º quadrimestre de 2020, mesmo diante do crescimento do número de casos e mortes, conforme avaliação feita pela Cofin/CNS do Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas do MS (disponível em <http://www.susconecta.org.br/cns-considera-como-preocupante-orcamento-do-ministerio-da-saude-no-primeiro-quadrimestre/>).

Na programação orçamentária para 2022, somente R\$ 7,1 bilhões foram destinados para o enfrentamento da Covid-19, insuficiente em comparação aos valores empenhados em 2020 e 2021 (até o momento). Cabe destacar que o CNS reprovou o Plano Nacional de Saúde 2020-2023 na reunião extraordinária de maio de 2021 (disponível em [http://conselho.saude.gov.br/images/Atas\\_e\\_Resumo\\_Executivo/atas/2021/Ata\\_da\\_68\\_RE.pdf](http://conselho.saude.gov.br/images/Atas_e_Resumo_Executivo/atas/2021/Ata_da_68_RE.pdf)), cuja revisão apresentada em 2021 não tinha nenhum objetivo ou meta referente ao enfrentamento da Covid-19.

Portanto, diante da crise sanitária e das preocupações dos especialistas sobre a lentidão no processo de vacinação em massa, diante da necessidade de aplicação da terceira dose e da possibilidade concreta da vacinação anual por alguns anos, a questão orçamentária do MS continua sendo tratada nos termos da austeridade fiscal: mesmo com a flexibilização das regras em 2020 e com a forma encontrada para “burlar” o teto de despesas primárias em 2021, não há recursos federais disponibilizados para planejar a gestão orçamentária e financeira do SUS federal juntamente com os estados e municípios. Pelo contrário: essa situação é a expressão do Plano Nacional de Saúde 2020-2023, que não apresenta nenhum objetivo e meta para o combate à pandemia. Continua atual a proposta de Moretti et al. (2020):

No contexto do aumento da pobreza e da desigualdade na sociedade brasileira, o governo federal precisa revogar imediatamente o teto de gastos e a regra estabelecida para o piso federal da saúde (Emenda Constitucional 95/2016) para enfrentar a recessão e o coronavírus.

Enquanto isso não acontece, o quadro de asfixia financeira do SUS continua e se agrava. Até quando?

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Rubens; ALVES, Helder; VIGNOLI, Francisco H.; FUNCIA, Francisco R. Avaliação da Dívida Ativa da União e dos Municípios do Grande ABC. Carta Conjusc n° 14, outubro/2020.

FUNCIA, Francisco R. Subfinanciamento e orçamento federal do SUS: referências preliminares para a alocação adicional de recurso. *Ciência e Saúde Coletiva* 24 (12), Dez 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/n77WSKwsWhzyBHGxtgLfFMj/?lang=pt>

MORETTI, Bruno; OCKÉ, Carlos; ARAGÃO, Érika; FUNCIA, Francisco; BENEVIDES, Rodrigo. Mudar a política econômica e fortalecer o SUS para evitar o caos. 30/03/2020. Disponível em <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/mudar-a-politica-economica-e-fortalecer-o-sus-para-evitar-o-caos/46220/>

## Nota Técnica

# 19. A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DA SÍNDROME DO IDOSO FRÁGIL NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

Ana Victória Quirino<sup>77</sup>  
 Fernando Brandão Herculino Martins Sá<sup>78</sup>  
 Henrique Barros Barroso<sup>79</sup>  
 Henrique Coelho Batista<sup>80</sup>  
 Luana Arias Hirano<sup>81</sup>  
 Natália Silva Esquiapati<sup>82</sup>  
 Paloma Martin Ortega<sup>83</sup>  
 Victória Lopes Pavan<sup>84</sup>  
 Carlos João Schaffhausser Filho<sup>85</sup>  
 Erico Filev Maia<sup>86</sup>  
 Laura Cristina Pereira Maia<sup>87</sup>

### Resumo Executivo

*Diante do aumento da expectativa de vida no Brasil e no mundo, e da heterogeneidade da população idosa, faz-se necessário o uso de ferramentas que permitam uma avaliação do idoso de forma integral e eficiente. Uma dessas ferramentas é o Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional-20 (IVCF-20), que permite uma triagem rápida e de baixa complexidade da Síndrome do Idoso Frágil, condição preditiva de inúmeras comorbidades.*

**Palavras-chave:** Idoso fragilizado; avaliação geriátrica; atenção primária à saúde.

<sup>77</sup> Ana Victória Quirino. Graduanda do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>78</sup> Fernando Brandão Herculino Martins Sá. Graduando do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>79</sup> Henrique Barros Barroso. Graduando do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>80</sup> Henrique Coelho Batista. Graduando do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>81</sup> Luana Arias Hirano. Graduanda do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>82</sup> Natália Silva Esquiapati. Graduanda do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>83</sup> Paloma Martin Ortega. Graduanda do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>84</sup> Victória Lopes Pavan. Graduanda do 5 período em medicina pela USCS.

<sup>85</sup> Carlos João Schaffhausser Filho. Graduado em Medicina pela Universidade Severino Sombra (1991). Especialista em Pediatria, Sociedade de Pediatria. Mestre em ciência da saúde pelo Centro Universitário ABC. Professor de Medicina da USCS. Gestor Adjunto da Faculdade de Medicina da USCS. Coordenadora do serviço de pediatria do Centro de Assistência Materno-Infantil (CASMI) da Universidade Municipal de São Caetano, coordenadora da residência médica em pediatria da Universidade Municipal de São Caetano.

<sup>86</sup> Erico Filev Maia. Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, especialização em Saúde da Família pela Universidade Federal de São Paulo / UNASUS, mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e titulado em Medicina de Família (MFC) e Comunidade pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Atualmente é Professor e Gestor do curso de Medicina da USCS Campus Centro.

<sup>87</sup> Laura Cristina Pereira Maia. Graduada em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Pós-graduada em Fisioterapia Cardiopulmonar e Terapia Intensiva, pela Faculdade de Medicina do ABC. Mestre em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Pública, pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Docente nos cursos de Medicina e Fisioterapia da USCS. Docente coordenadora do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

## Introdução

O envelhecimento é um processo natural e inerente ao ser humano. O Estatuto e a Política Nacional do Idoso garantem o direito a este processo bem como a efetivação de políticas públicas que permitam um envelhecimento digno e saudável. Tendo em vista o aumento da expectativa de vida da população brasileira, faz-se necessário o uso de ferramentas que permitam uma avaliação do idoso integral e eficiente, não visando apenas a patologia, mas também a manutenção da capacidade funcional, uma nova referência proposta pela Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI). Prorrogar ao máximo a autonomia e independência são metas a serem alcançadas na atenção à saúde da pessoa idosa (BRASIL, 2010).

As primeiras tentativas de classificação acerca do processo de envelhecimento e o aumento da vulnerabilidade da população idosa, remontam a meados da década de 80, a partir de observações quanto a heterogeneidade da população idosa, sob a ótica dissociativa entre idades biológica e cronológica de tal população. Objetivando uma distinção funcional e social, foi sugerida a classificação de idoso frágil como sendo aquele com mais de 65 anos de idade, dependente de outras pessoas para exercer suas atividades cotidianas, não independente quanto a sua mobilidade e geralmente institucionalizado (WOODHOUSE et al., 1988).

Não há ainda, na literatura, consenso para a classificação do idoso frágil. Há, contudo, certa consonância quanto ao emprego da classificação proposta por FRIED *et al* (2001). A partir de um extenso estudo com 5.317 pacientes, o quadro de fragilidade na população idosa foi definido como uma síndrome clínica, a Síndrome do Idoso Frágil (SIF), que se manifesta com três ou mais dos seguintes critérios: (1) perda de peso nos últimos 10 anos, (2) exaustão auto referida, (3) fraqueza, (4) marcha lenta e (5) pouca atividade física. No estudo, o fenótipo frágil demonstrou-se preditivo, em mais de três anos, para quedas, redução de mobilidade ou incapacidade de exercer as atividades cotidianas, hospitalização e morte (FRIED et al., 2001).

Define-se idoso como indivíduo com idade igual ou superior a 60 anos (BRASIL, 2013). Nesta perspectiva, a distribuição etária do município de São Caetano do Sul apresenta, segundo dados do IBGE (2011), 26,43% de sua população idosa, com projeção, para 2050, de 38,05% (SEADE, 2020). Comparativamente, o estado de São Paulo apresenta apenas 11,56% de sua população idosa, enquanto o Brasil, apenas 10,79%. Há uma caracterização etária populacional do município com predominância de idosos, relativizando dessa forma, com maior peso, especial atenção à aplicabilidade da PNSPI pela rede de saúde do município. Nesse contexto, a ausência de protocolos específicos para o diagnóstico da SIF, suscita indagações acerca da escolha metodológica, dentro da PNSPI, a serem empregadas de forma a sistematizar o caráter investigativo da SIF da população idosa na atenção básica.

Apesar do Ministério da Saúde (MS) usar a classificação da SIF proposta por Fried *et al*, as ferramentas por ele fornecidas para a avaliação e acompanhamento da saúde da pessoa idosa, como a Avaliação Multidimensional Rápida da Pessoa Idosa (BRASIL, 2007) ou a Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa (BRASIL, 2017), não abrangem completamente os critérios específicos propostos por Fried *et al.*, e não podem ser utilizadas para finalidade diagnóstica.

A necessidade do grau de especificidade investigativa e multidimensional na saúde da pessoa idosa varia de indivíduo para indivíduo. Investigações aprofundadas demandam profissionais bem preparados, com domínio de certas ferramentas avaliativas, mas nem toda avaliação multidimensional exige tal aprofundamento. Dessa maneira, a Secretaria de Estado da Saúde do Paraná propõe três níveis avaliativos na Avaliação Multidimensional do Idoso (AMI), de forma a compor a Avaliação Multidimensional do Idoso Hierarquizada (AMIH). Diferenciados entre si por seu aprofundamento investigativo, a AMI inicial preconiza o emprego do questionário do Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional-20 (IVCF-20). Trata-se de um

questionário de aplicação simples e rápida, podendo ser aplicado por qualquer profissional de saúde. Seu resultado identifica idosos robustos, em risco de fragilização e frágeis, com consequente indicação de avaliação mais aprofundada através da Avaliação Multidimensional do Idoso para Atenção Básica (AMI<sup>AB</sup>) e implementação de um plano de cuidado (PARANÁ, 2018).

O IVCF-20 é um questionário constituído por 20 questões, subdivididas em oito partes, sendo estas: idade, autopercepção da saúde, incapacidades funcionais e nas atividades de vida diária, cognição, humor, mobilidade, comunicação e comorbidades múltiplas. Cada parte do questionário possui uma pontuação específica a qual tem um valor máximo de 40 pontos. O *score* é diretamente proporcional ao risco de vulnerabilidade clínico-funcional do idoso (MORAES et al., 2016).

Dessa forma, o idoso poderá ser classificado clinicamente em três grupos de acordo com o resultado o *score*: idoso robusto (0-6 pontos); idoso em risco de fragilização (7-14 pontos) e idoso fragilizado (maior ou igual a 15 pontos) (MORAES et al., 2016; RIBEIRO et al., 2018).

Assim, considerando os impactos das alterações funcionais decorrentes da síndrome do idoso frágil, é de extrema importância a avaliação clínico-funcional do idoso, para mensuração das consequências e elaboração de estratégias terapêuticas para o idoso na atenção primária à saúde.

### Considerações Finais

Foi realizado um levantamento bibliográfico a respeito da Síndrome da Fragilidade do Idoso e das ferramentas de Avaliação Geriátrica em bibliotecas digitais como Scielo, Pubmed e Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). Utilizou-se os artigos indexados de até dez anos da data presente e encontrados por meio dos seguintes descritores: idoso; idoso fragilizado; síndrome da fragilidade; avaliação geriátrica; estratégia saúde da família; atenção básica. Os trabalhos foram selecionados pelos critérios de inclusão: "até dez anos atrás", "revisões sistemáticas" e "estudos transversais".

Estudos demonstram a efetividade do IVCF-20 na triagem rápida do idoso frágil em comparação à Avaliação Geriátrica Ampla (AGA), padrão ouro na avaliação gerontológica que apresenta, como desvantagem, seu tempo de execução entre 60 e 90 minutos (MORAES et al., 2016).

O IVCF-20 é composto pela autoavaliação da saúde que abrange as dimensões biológicas, psicológicas e sociais, apresentando assim, uma alta efetividade na identificação da Síndrome do Idoso Frágil.

### Referências Bibliográficas

AUGUSTI, A. C. V.; FALSARELLA, G. R.; COIMBRA, A. M. V. Análise da síndrome da fragilidade em idosos na atenção primária - Estudo transversal. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, v. 12, n. 39, p. 1-9, 22 maio 2017.

BRASIL, M. DA S. **Atenção à Saúde da Pessoa Idosa e Envelhecimento**. Brasília - DF: Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL, M. DA S. **Caderneta de saúde da pessoa idosa**. 4ª ed. Brasília - DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/setembro/27/CADERNETA-PESSOA-IDOSA-2017-Capa-miolo.pdf>.

BRASIL, M. DA S. **Envelhecimento e saúde da pessoa idosa**. 1ª ed. Brasília - DF: **Ministério** da Saúde, 2007. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/abcad19.pdf>.

BRASIL, M. DA S. **Estatuto do Idoso**. 3ª ed. Brasília - DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estatuto\\_idoso\\_3edicao.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estatuto_idoso_3edicao.pdf).

DUARTE, Y. A. DE O. Indicadores de fragilidade em pessoas idosas visando o estabelecimento de medidas preventivas. **Health-SP Portal of Journals**, v. 47, p. 49–52, 2009.

FRIED, L. P. et al. Frailty in Older Adults: Evidence for a Phenotype. **The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences**, v. 56, n. 3, p. M146–M157, 2001. Disponível em: <https://academic.oup.com/biomedgerontology/article/56/3/M146/545770>.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-caetano-do-sul/panorama>.

MELO, E. M. DE A. et al. Síndrome da fragilidade e fatores associados em idosos residentes em instituições de longa permanência. **Saúde em debate**, v. 42, n. 117, p. 468–480, 2018.

MORAES, E. N. DE et al. Clinical-Functional Vulnerability Index-20 (IVCF-20): Rapid recognition of frail older adults. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, p. 1–10, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102016000100254&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102016000100254&lng=en&nrm=iso).

MORAES, Edgar Nunes de et al. Índice de Vulnerabilidade Clínico Funcional-20 (IVCF-20): reconhecimento rápido do idoso frágil. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 50, 81, 2016.

PARANÁ, S. DE E. DA S. DO P. S. DE A. À S. **Avaliação Multidimensional Do idoso**. Curitiba - PR: Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, Superintendência de Atenção à Saúde, 2018.

RIBEIRO, E. G. et al. Autopercepção de saúde e vulnerabilidade clínico-funcional de idosos de Belo Horizonte / Minas Gerais. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 71, n. suppl 2, p. 914–921, 2018.

SEADE, F. S. E. **Sistema SEADE de Projeções Populacionais**. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php>.

TRIBESS, S.; OLIVEIRA, R. J. DE. Síndrome da fragilidade biológica em idosos: revisão sistemática. **Rev. salud pública**, v. 13, n. 5, p. 853–864, 2011.

WOODHOUSE, K. W. et al. Who are the frail elderly? **Quartely Journal of Medicine**, v. 68, n. 1, p. 505–506, 1988.

## Nota Técnica

# 20. O USO DO AAS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

**Carol Teixeira<sup>88</sup>**  
**Gabriela Monteiro<sup>89</sup>**  
**Gustavo Leal Emiliano<sup>90</sup>**  
**Julia Rupp Da Silva<sup>91</sup>**  
**Mariana Fernandes<sup>92</sup>**  
**Rodrigo Vincenzo De Luca Lucena<sup>93</sup>**  
**Amanda Do Val Anderi<sup>94</sup>**  
**Sonia Miranda<sup>95</sup>**  
**Carlos João Schaffhausser Filho<sup>96</sup>**  
**Erico Filev Maia<sup>97</sup>**  
**Laura C. Pereira Maia<sup>98</sup>**

### Resumo Executivo

*A atenção primária em saúde caracteriza-se por conjuntos de ações que visam a promoção e a proteção em saúde. Este último torna-se o foco deste trabalho quando envolve o uso de Ácido Acetilsalicílico (AAS) como forma de prevenção em adultos e idoso. O AAS tem sido a substância mais utilizada na prevenção primária de eventos cardiovasculares oriundos de aterosclerose. Entretanto, essa conduta tornou-se alvo de controvérsias quando dados demonstram que não há eficácia quando comparados com dados da prevenção secundária na qual está bem estabelecido. A literatura evidencia que o uso desnecessário de AAS na atenção primária confere um ato iatrogênico, visto que poderá causar mais malefícios do que benefícios. Assim, percebe-se a importância da atualização dos médicos acerca dos medicamentos que prescreve.*

**Palavras-chave:** prevenção, atenção primária, atenção secundária, ácido acetilsalicílico.

<sup>88</sup> **Carol Teixeira.** Graduanda do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>89</sup> **Gabriela Monteiro.** Graduanda do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>90</sup> **Gustavo Leal Emiliano.** Graduando do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>91</sup> **Julia Rupp Da Silva.** Graduanda do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>92</sup> **Mariana Fernandes.** Graduanda do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>93</sup> **Rodrigo Vincenzo De Luca Lucena.** Graduando do 5 período em Medicina pela USCS.

<sup>94</sup> **Amanda Do Val Anderi.** Médica da Atenção Primária em Saúde pela Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.

<sup>95</sup> **Sonia Miranda.** Enfermeira da Atenção Primária em Saúde pela Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.

<sup>96</sup> **Carlos João Schaffhausser Filho.** Graduado em Medicina pela Universidade Severino Sombra (1991). Especialista em Pediatria, Sociedade de Pediatria. Mestre em ciência da saúde pelo Centro Universitário ABC. Professor de Medicina da Universidade Municipal de São Caetano do Sul USCS. Gestor Adjunto da Faculdade de Medicina da USCS. Coordenadora do serviço de pediatria do Centro de Assistência Materno-Infantil (CASMI) da Universidade Municipal de São Caetano, coordenadora da residência médica em pediatria da Universidade Municipal de São Caetano.

<sup>97</sup> **Erico Filev Maia.** Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, especialização em Saúde da Família pela Universidade Federal de São Paulo / UNASUS, mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e titulado em Medicina de Família (MFC) e Comunidade pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Atualmente é Professor e Gestor do curso de Medicina da Universidade de São Caetano do Sul (USCS) Campus Centro.

<sup>98</sup> **Laura C. Pereira Maia.** Graduada em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Pós-graduada em Fisioterapia Cardiorrespiratória e Terapia Intensiva, pela Faculdade de Medicina do ABC. Mestra em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Pública, pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Docente nos cursos de Medicina e Fisioterapia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Docente coordenadora do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

## Introdução

Para o Ministério da Saúde Brasileiro, a atenção primária em saúde caracteriza-se por conjuntos de ações que visam a promoção e a proteção em saúde. Este último torna-se o foco deste trabalho quando envolve o uso de Ácido Acetilsalicílico (AAS) como forma de prevenção em adultos e idosos.

A patogênese da aterotrombose tem como participação fundamental das plaquetas que a partir da ativação formam-se agregados plaquetários e conseqüentemente, através da trombina, os trombos. Assim, a utilização de antiagregantes torna-se escolha para prevenção desses eventos na qual se associam com a Doença Arterial Coronariana e se manifestam através da angina instável e o infarto agudo do miocárdio, acidente vascular encefálico isquêmico, ataque isquêmico transitório e doença arterial obstrutiva periférica. Logo, tais patologias correspondem à principal causa de mortalidade no mundo todo e estima-se que em 2030, serão 23,6 milhões de indivíduos mortos por complicações cardiovasculares<sup>1</sup>.

O AAS tem sido a substância mais utilizada na prevenção primária de eventos cardiovasculares oriundos de aterotrombose. A indicação da administração em pacientes com risco moderado de doenças cardiovasculares e prevenção primária em pacientes idosos tem sido recomendada por diversas diretrizes. Entretanto, essa conduta tornou-se alvo de controvérsias quando dados demonstram que não há eficácia quando comparados com dados da prevenção secundária na qual está bem estabelecido<sup>1-2-3</sup>.

A *U. S. Preventive Task Force* (USPSTF), órgão norte americano, dedica-se na prevenção de doenças sem sinais e sintomas evidentes relatados e demonstra os benefícios e riscos do uso do AAS<sup>4</sup>. A USPSTF encontrou evidências de que o uso do AAS traz benefícios moderados para adultos de 50 a 69 anos que possuem risco aumentado para doenças cardiovasculares (DCV)<sup>4</sup>.

Para a American Diabetes Association (ADA), segundo resultados de metanálises sobre o uso de AAS na prevenção primária, são recomendadas as doses de 75-162 mg/dia para pacientes diabéticos e com alto risco de doença cardiovascular, sendo homens com mais de 50 anos e mulheres acima de 60 anos e que não apresentem contraindicações ao uso do AAS e não apresentem riscos consideráveis para sangramento do trato gastrointestinal, para outros indivíduos a utilização deve levar em consideração o seu histórico médico sendo uma ação individualizada<sup>3</sup>.

Na atualização da Diretriz de Prevenção Cardiovascular da Sociedade Brasileira de Cardiologia de 2019, descreve que o uso da aspirina na prevenção primária reduziu o risco dos eventos vasculares de 0,57% para 0,51% ao ano (placebo vs. AAS) e para sangramentos gastrointestinais maiores e extracranianos houve aumento de 0,03% ao ano, segundo seis estudo clínicos randomizados que incluíram 95.000 indivíduos<sup>2</sup>.

Assim, tal revisão integrativa tem como objetivo descrever os benefícios e riscos da utilização do AAS na prevenção primária e secundária.

## Metodologia

Trata-se de uma revisão integrativa acerca do uso do AAS na prevenção primária, compreendendo os benefícios e malefícios. Para a seleção de artigos foi utilizada a base de dados PubMed. O limite de tempo incluído foi de 2019 a 2021, tendo em vista o surgimento de diversos artigos atuais referente ao uso do AAS na atenção primária. Os artigos selecionados foram majoritariamente em inglês, devido ao idioma da plataforma. Os mesh utilizados foram: *Aspirin* e *Primary Prevention*.

A seleção dos artigos foi feita através da aplicação dos filtros: data (2019-2021), meta-análises, revisões e revisões sistemáticas, utilização de apenas artigos gratuitos (filtro: Free full text). Com os filtros aplicados à plataforma, foram obtidos 65 artigos. A partir dessa seleção criteriosa, foram incluídos os artigos os quais se relacionam especificamente com o uso do AAS como prevenção primária, excluindo aqueles que utilizaram como prevenção secundária. Além disso, foram excluídos artigos que não abordam riscos ou os benefícios do uso do AAS como prevenção primária.

## Resultados

Na presente revisão integrativa de literatura, analisou-se oito artigos que atenderam aos objetivos propostos na pesquisa,

**Tabela 1.** Identificação dos artigos segundo autor/ano, objetivo, método e conclusão dos estudos.

Autor	Objetivo	Método	Conclusão
Abdelaziz HK, et al. (2019) <sup>6</sup>	Examinar os resultados clínicos com aspirina para prevenção primária de DCV	Ensaio clínico randomizado comparando resultados clínicos com aspirina versus controle para prevenção primária com duração de seguimento de $\geq 1$ ano	A aspirina para prevenção primária reduz os eventos isquêmicos não fatais, mas aumenta significativamente os eventos de sangramento não fatais.
Zhao B, et al. (2021) <sup>7</sup>	Lançar mais luz sobre o papel da aspirina para a prevenção primária de DCV	Bancos de dados foram pesquisados para ensaios clínicos comparando aspirina vs. nenhum uso de aspirina nesta meta-análise. Os perfis de eficácia e segurança foram rigorosamente investigados. A análise sequencial experimental (TSA) foi usada para determinar a robustez dos resultados.	A ingestão de aspirina foi associada a um risco reduzido de eventos CV e um aumento da incidência de perfis de sangramento na prevenção primária.
Huang WY, et al. (2019) <sup>8</sup>	Avaliar o risco de hemorragia intracraniana associada à aspirina em baixas doses em indivíduos sem doença cardiovascular sintomática.	Ensaio clínico randomizado que compararam aspirina em baixa dose vs controle e registraram os pontos finais de hemorragia intracraniana separadamente para tratamento ativo e grupos de controle foram incluídos. Uma estimativa de efeito aleatório foi calculada com base no método de Mantel-Haenszel.	Entre as pessoas sem doença cardiovascular sintomática, o uso de aspirina em baixas doses foi associado a um risco geral aumentado de hemorragia intracraniana e risco aumentado de hemorragia intracerebral para pessoas de raça / etnia asiática ou pessoas com baixo índice de massa corporal.

Seidu S, et al. (2019) <sup>9</sup>	Dadas as incertezas persistentes sobre os benefícios e malefícios da aspirina para a prevenção primária de DCV em pessoas com diabetes, procurou-se atualizar as evidências conduzindo uma meta-análise atualizada da literatura.	Ensaio clínico controlado randomizado de aspirina em comparação com placebo em participantes com diabetes sem DCV conhecida foram identificados no MEDLINE, Embase, Cochrane Library e pesquisa manual de bibliografias até janeiro de 2019.	A aspirina tem benefícios potenciais na prevenção primária cardiovascular em diabetes. O uso de aspirina em baixa dosagem pode precisar ser individualizado e baseado na linha de base de cada indivíduo para DCV e risco de sangramento
Aimo A, et al. (2020) <sup>10</sup>	Na presente revisão, reavaliou os avanços recentes da aspirina para prevenção primária, discutiu-se uma estratégia de decisão recentemente proposta e descreveu-se os desenvolvimentos relacionados à pesquisa neste campo.	Com base em uma meta-regressão dos benefícios e efeitos prejudiciais da terapia com aspirina na prevenção primária como uma função do risco de eventos cardiovasculares adversos maiores em 10 anos, favorecemos uma abordagem diferenciada e personalizada que reconhece as diferenças entre os pacientes e enfatiza uma avaliação individualizada dos benefícios e riscos.	Com base nas evidências dos estudos mais recentes, a aspirina não deve mais ser recomendada para todos os pacientes como parte da prevenção primária. Seguindo as medidas preventivas gerais, cujos benefícios são claros e riscos notavelmente baixos, uma abordagem individualizada para a prescrição de aspirina é necessária.
Seagrave KG, et al. (2019) <sup>11</sup>	Avaliar o uso de aspirina para profilaxia de TEV primária e secundária em comparação com estratégias químicas e mecânicas alternativas.	Uma busca sistemática por evidências de Nível I (revisões sistemáticas e metanálises de ensaios clínicos randomizados). Essa busca abrangeu três bancos de dados eletrônicos (Pubmed, Embase e Cochrane Database of Systematic Reviews).	A aspirina pode ser uma alternativa viável aos regimes trombotrópicos estabelecidos para a prevenção primária de TEV, no entanto, no contexto da prevenção secundária, é geralmente menos eficaz.
Chabior A, et al. (2019) <sup>12</sup>	O objetivo desta revisão foi demonstrar o papel do ácido acetilsalicílico (AAS) na prevenção cardiovascular primária em pacientes com DM2, bem como apresentar um esboço de microRNAs (miRNAs) relevantes para a terapia com AAS e devem ser avaliados como alvos para melhorar o tratamento.	A pesquisa foi realizada no banco de dados médico eletrônico Pubmed em 20 de dezembro de 2017 para estudos que avaliam o papel do AAS e de miRNAs circulantes na prevenção primária de DCV em pacientes com DM2. Metanálises e artigos de revisão foram examinados para possível inclusão e limitados a humanos estudos apenas.	A revisão mostra que o uso de AAS para prevenção primária é benéfico em pacientes com alto risco cardiovascular. No entanto, é importante selecionar pacientes nos quais a terapia com AAS trará o resultado mais benéfico com risco mínimo de efeitos adversos.
Zou H, et al. (2019) <sup>13</sup>	A presente revisão fornece algumas sugestões para guiar a decisão sobre o manejo de anticoagulantes em pacientes MN primários com alto risco de trombose ou complicações tromboembólicas.	Silenciou-se estudos relevantes pesquisando a literatura publicada usando a Biblioteca Cochrane, Medline, PubMed e Web of Science de março de 1968 a março de 2018.	A utilidade da aspirina profilática pode ter benefícios clínicos para a prevenção primária de eventos tromboembólicos em NM primário com hipoalbuminemia.

## Discussão

A intenção desse estudo é analisar os riscos e benefícios do AAS e seu uso na avaliação primária e secundária. Quanto aos malefícios, segundo Huang WY, *et al* (2019), em pessoas sem doença cardiovascular, o uso de aspirina em baixa dose foi associado a um risco alto de hemorragia intracraniana, sendo esse evento mais alto em pessoas de etnia asiática ou com baixo IMC. Para Aimó, A., *et al* (2020), deve ser analisada uma abordagem integral do paciente para a utilização do medicamento, conforme foi estudado por Chabior A., *et al* (2019) que diz que pode ser benéfico, mas deve ser cuidadoso <sup>10, 12.</sup>

Segundo a SBC (2019)<sup>2</sup> “O motivo da não recomendação é porque o benefício era muito pequeno e ruim ao longo dos anos por aumentar o risco de sangramento, principalmente gastrointestinal”, tanto citado na OMS para apenas para uso em baixa quantidade na prevenção primária. Em estudo randomizado CURRENT/OASIS<sup>15</sup>, não houve tanta diferença do uso do AAS na atenção primária, diferente da secundária que há benefícios se utilizada em doses baixas tendo pouca taxa de hemorragia gastrointestinal.

Foi notado que a automedicação foi maior em mulheres, sendo necessária a importância de um acompanhamento médico para usos prolongados. Por conta disso, existem pesquisas nacionais sobre o acesso e promoção do uso racional de medicamentos, a fim de reduzir o ato <sup>15</sup>.

Em relação aos benefícios, segundo Seidu S., *et al* (2019), é necessário prudência para administrar aspirina, mas possui motivos bem positivos para pacientes diabéticos. Para Seagrave KG, *et al* (2019), AAS pode ser uma alternativa para os regimes trombotoprolifáticos.

De acordo com a Clinical Knowledge Summaries, sexo e a faixa etária são requisitos que influenciam na prescrição do AAS, como ser homem e idoso, se associa há eventos cardiovasculares favorecendo a prescrição. A OMS indica utilização do AAS na atenção primária, tendo em vista que o benefício supera o malefício (riscos de sangramento) e salienta ser mais plausível pela fácil aquisição devido o baixo custo. Tendo em vista os regulamentos da secretaria da vigilância sanitária e do Ministério da Saúde do Brasil, as receitas prescritas têm prazo de 30 dias <sup>16</sup>.

Art. 41. A Notificação de Receita "A" será válida por 30 (trinta) dias a contar da data de sua emissão em todo o Território Nacional, sendo necessário que seja acompanhada da receita médica com justificativa do uso, quando para aquisição em outra Unidade Federativa<sup>16</sup>.

Portanto, com base na discussão acima, na literatura pesquisada, há contradições relevantes quanto ao uso do AAS.

## Conclusão

Com base no estudo acima e levando em conta que a palavra iatrogenia significa “qualquer ato médico (ou de sua equipe) que possa causar dano ao paciente”, o uso desnecessário de AAS na atenção primária pode conferir um ato iatrogênico, visto que poderá causar mais malefícios do que benefícios. Assim, percebe-se a importância da atualização dos médicos acerca dos medicamentos que prescreve.

## Referências Bibliográficas

1 - SILVA, M.V.F. *et al*. Antiagregantes plaquetários na prevenção primária e secundária de eventos aterotrombóticos. Arq. Bras. Cardiol. vol.100 no6. São Paulo, Junho de 2013.

- 2 - PRÉCOMA, D. B. *et al.* Atualização da Diretriz de Prevenção Cardiovascular da Sociedade Brasileira de Cardiologia - 2019. *Arq Bras Cardiol*, 2019; 113(4):787-891.
- 3 - VIANNA, C. A. Utilização de ácido acetilsalicílico (AAS) na prevenção de doenças cardiovasculares: um estudo de base populacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 28(6):1122-1132. jun, 2012.
- 4 - BIBBINS-DOMINGO, K. Aspirin Use for the Primary Prevention of Cardiovascular Disease and Colorectal Cancer: U.S. Preventive Services Task Force Recommendation Statement. *Ann Intern Med*. Abril de 2016.
- 5 - HENNEKENS, C.H. *et al.* Aspirin in the treatment and prevention of cardiovascular disease: past and current perspectives and futures directions. *Am J Med*, maio, 2013;126(5):373-8
- 6 - HK, Abdelaziz; *et al.* Aspirin for Primary Prevention of Cardiovascular Events. *J Am Coll Cardiol*. 2019 Jun 18;73(23):2915-2929. doi: 10.1016/j.jacc.2019.03.501. PMID: 31196447.
- 7 - B, Zhao; *et al.* Pros and Cons of Aspirin for the Primary Prevention of Cardiovascular Events: A Secondary Study of Trial Sequential Analysis. *Front Pharmacol*. 2021 Jan 14;11:592116. doi: 10.3389/fphar.2020.592116. PMID: 33519452; PMCID: PMC7845480.
- 8 - WY, Huang; *et al.* Frequency of Intracranial Hemorrhage With Low-Dose Aspirin in Individuals Without Symptomatic Cardiovascular Disease: A Systematic Review and Meta-analysis. *JAMA Neurol*. 2019 Aug 1;76(8):906-914.
- 9 - S, Seidu; *et al.* Aspirin has potential benefits for primary prevention of cardiovascular outcomes in diabetes: updated literature-based and individual participant data meta-analyses of randomized controlled trials. *Cardiovasc Diabetol*. 2019 Jun 3;18(1):70.
- 10 - A., Aimo; *et al.* Aspirin for primary prevention of cardiovascular disease: Advice for a decisional strategy based on risk stratification. *Anatol J Cardiol*. 2020 Jan;23(2):70-78.
- 11- KG, Seagrave; *et al.* Aspirin for prevention of venous thromboembolism in recipients of major lower-limb orthopedic surgery: a systematic review of Level I evidence. *Int Angiol*. 2019 Dec;38(6):429-442.
- 12- A., Chabior; *et al.* The role of acetylsalicylic acid and circulating microRNAs in primary prevention of cardiovascular events in patients with Diabetes Mellitus Type 2 - A Review. *Ann Agric Environ Med*. 2019 Dec 19;26(4):512-522.
- 13- H., Zou, *et al.* Management of anticoagulation and antiplatelet therapy in patients with primary membranous nephropathy. *BMC Nephrol*. 2019 Dec 2;20(1):442.
- 14-KUMBHANI, Dharam J.; *et al.* Clopidogrel and aspirin optimal dose usage to reduce recurrent events—seventh organization to assess strategies in ischaemic syndromes). American college of cardiology. January, 2010.
- 15 - ARRAIS, Paulo Sergio Dourado; *et al.* Prevalência de automedicação no Brasil e fatores associados. *Rev. Saude Pública*; 50 (supl 2 ): 13s. 2016.
- 16 - BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Sanitária. Portaria nº 344, de 12 de maio de 1998. Aprova o Regulamento Técnico de Medicamento sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. *Diário Oficial da União*; Brasília, DF, nº 21, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 29-42

## Nota Técnica

# 21. A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO DA VULNERABILIDADE CLÍNICO-FUNCIONAL DO IDOSO EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

**Bruno Santos de Almeida**<sup>99</sup>  
**Gabriela Leandro de Macedo**<sup>100</sup>  
**Leonardo Lopes Ferreira**<sup>101</sup>  
**Matheus Paravizo Silveira**<sup>102</sup>  
**Augusto Cesar Ferreira Gauglitz**<sup>103</sup>  
**Carlos João Schaffhausser Filho**<sup>104</sup>  
**Erico Filev Maia**<sup>105</sup>  
**Laura Cristina Pereira Maia**<sup>106</sup>

## Resumo Executivo

*A Covid-19 é uma doença respiratória infecciosa que pode evoluir para formas graves nos idosos, faixa etária com maior morbimortalidade pela doença. Dado que o distanciamento social da quarentena é medida recomendada para evitar contaminação e, paralelo a isso existe a relação entre as funções física, mental e cognitiva do idoso e seu grau de participação e interação social, sendo assim, as condições impostas pela pandemia promovem o aumento da vulnerabilidade desse grupo populacional. Assim, é importante reconhecer a necessidade de se avaliar o possível aumento da vulnerabilidade e debilidade funcional dos idosos, durante a pandemia de Covid-19, fazendo uso de instrumentos (como o Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional-20), a serem aplicados na atenção primária, visando a elaboração futura de planos terapêuticos para esses idosos.*

<sup>99</sup> **Bruno Santos de Almeida.** Graduando do oitavo período em Medicina, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Diretor da Liga Acadêmica de Pediatria. Membro da Liga Acadêmica de Pneumologia e Cirurgia Torácica. Membro da Liga Acadêmica de Hematologia e Hemoterapia.

<sup>100</sup> **Gabriela Leandro de Macedo.** Gabriela Leandro de Macedo. Graduanda do quinto período em Medicina, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Representante discente. Monitora da grade curricular de Habilidades Médicas do curso de Medicina da mesma Universidade.

<sup>101</sup> **Leonardo Lopes Ferreira.** Graduando do quarto período em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Coordenador discente do Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação. Diretor de Projetos Científicos da Liga de Fisioterapia em Reabilitação Cardiorrespiratória. Coordenador de pesquisa da Liga de Saúde Funcional.

<sup>102</sup> **Matheus Paravizo Silveira.** Graduando do oitavo período em Medicina, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Presidente da Liga Interdisciplinar de Cuidados Paliativos, desenvolvendo ações socioculturais e científicas na área de Cuidados Paliativos. Vice-Presidente da Liga Acadêmica de Geriatria e Gerontologia.

<sup>103</sup> **Augusto Cesar Ferreira Gauglitz.** Possui graduação em Fisioterapia pela Universidade Metodista de Piracicaba e Mestrado em Biologia Patologia Buco-Dental pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Gestor do Curso de Fisioterapia e Núcleo Comum da Saúde e Supervisor de Estágios em Ortopedia e Traumatologia em Fisioterapia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Experiência em Coordenação de cursos, Reconhecimento e autorização de projetos pedagógicos de autorização reconhecimento de cursos e Centros Universitários. Professor em Medicina Legal e Traumatologia Forense.

<sup>104</sup> **Carlos João Schaffhausser Filho.** Graduado em Medicina pela Universidade Severino Sombra (1991). Especialista em Pediatria, Sociedade de Pediatria. Mestre em ciência da saúde pelo Centro Universitário ABC. Professor de Medicina da Universidade Municipal de São Caetano do Sul USCS. Gestor Adjunto da Faculdade de Medicina da USCS. Coordenadora do serviço de pediatria do Centro de Assistência Materno-Infantil (CASMI) da Universidade Municipal de São Caetano, coordenadora da residência médica em pediatria da Universidade Municipal de São Caetano.

<sup>105</sup> **Erico Filev Maia.** Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, especialização em Saúde da Família pela Universidade Federal de São Paulo / UNASUS, mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e titulado em Medicina de Família (MFC) e Comunidade pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Atualmente é Professor e Gestor do curso de Medicina da Universidade de São Caetano do Sul (USCS) Campus Centro.

<sup>106</sup> **Laura Cristina Pereira Maia.** Graduada em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Pós-graduada em Fisioterapia Cardiorrespiratória e Terapia Intensiva, pela Faculdade de Medicina do ABC. Mestre em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Pública, pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Docente nos cursos de Medicina e Fisioterapia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Docente coordenadora do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

**Palavras-chave:** Covid-19; idoso; vulnerabilidade; fragilidade; funcionalidade.

## Introdução

No final de 2019, surgiu uma doença respiratória infecciosa na cidade Wuhan (China), sendo identificado como agente etiológico o vírus SARS-CoV-2, um novo subtipo do coronavírus, denominado posteriormente como Covid-19, causador de uma Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) <sup>1</sup>. O vírus teve uma rápida disseminação, provocando aumento do número de casos da doença e levando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a decretar a pandemia de Covid-19.<sup>2</sup>

No Brasil, os primeiros casos identificados foram confirmados no mês de fevereiro de 2020. Dada a alta mortalidade da doença, foram implementadas diversas ações a fim de conter e de mitigar o avanço do cenário. Toda população mundial é susceptível à doença, mas países com populações envelhecidas têm sofrido mais os impactos da pandemia, especialmente em relação à morbimortalidade dessa faixa etária. Estudos demonstram que idosos possuem maior risco de desenvolver formas graves da Covid-19, podendo levá-los ao óbito <sup>3,4</sup>.

Os estudos epidemiológicos recentes descrevem três modos de transmissão: o principal meio, a partir de gotículas contaminadas, seja pelo contato direto pessoa-pessoa ou pelo contato com superfícies contaminadas, que se originam da pessoa infectada que espirra ou tosse; é possível, ainda, a transmissão via aerossóis e a transmissão via oral-fecal <sup>5,6</sup>. Considera-se o tempo médio de incubação do SARS-CoV-2 de cinco dias, variando de zero a 14 dias - um período mais curto que o do SARS-CoV e do MERS-CoV. Estudos encontraram uma mediana do período de incubação 5,0 a 6,5 dias, variando de zero a 24 dias, tendo como mediana os 14 dias após o contágio <sup>7</sup>.

No começo do quadro clínico, os pacientes relataram sintomas prodrômicos comuns de infecção, como febre, tosse, fadiga e mialgias. Estes podem ser acompanhados por secreções respiratórias, dor de cabeça, hemoptise e diarreia e as complicações da infecção podem levar à SRAG, lesão cardíaca ou renal, infecção secundária (pneumonia) e choque <sup>8</sup>. A maioria dos pacientes evolui com bom prognóstico. É essencial destacar que, em idosos ou indivíduos com comorbidades anteriores, como diabetes, doenças cardiovasculares e renais, a Covid-19 pode progredir de forma mais agressiva, com pneumonia, síndrome do desconforto respiratório agudo (SDRA), disfunção cardíaca, hepática e renal <sup>9</sup>.

Assim, devido a elevada infectividade do SARS-CoV-2, o cenário de ausência de imunidade prévia na população humana faz com que o crescimento do número de casos seja exponencial. Nesse contexto, apesar de já ter sido iniciada a vacinação contra a Covid-19, o número de contágio segue alto devido ao ritmo de vacinação. Ainda são indicadas intervenções não farmacológicas (INF), visando inibir a transmissão entre humanos, desacelerar o espalhamento da doença, e, conseqüentemente, diminuir e postergar o pico de ocorrência na curva epidêmica <sup>10</sup>. As INF são medidas de saúde pública com alcance individual, ambiental e comunitário. As medidas individuais incluem a lavagem das mãos, a etiqueta respiratória e o distanciamento social. O distanciamento social, por sua vez, abrange o isolamento de casos, a quarentena aplicada a contatos e a prática voluntária de não frequentar locais com aglomerações de pessoas <sup>11</sup>.

A OMS descreve uma estreita relação entre as funções físicas e mentais e o nível de autogoverno e participação social na comunidade <sup>12</sup>. Esta última tem sido associada a melhor qualidade de vida, melhor equilíbrio, mais massa muscular, melhor cognição e menores comorbidades e incapacidades, em idosos. Participar de reuniões e atividades sociais são estímulos que aumentam o nível de atividade física, bem como interagir com outros idosos estimula sistemas sensoriais, a autoestima, afetividade, suporte emocional e psicológico <sup>13,14</sup>. Desse modo, a diminuição da interação produzida pelo distanciamento social, decorrente da

pandemia de Covid-19, pode ter um impacto negativo na saúde mental e física dos idosos, uma vez que tem limitado a participação desse grupo nas organizações comunitárias e nas atividades familiares<sup>15,16</sup>.

Ainda, a OMS define a “capacidade intrínseca” como o “composto de todas as capacidades físicas, funcionais e mentais de um indivíduo”<sup>16,17</sup>, mudando o foco de um envelhecimento negativo (deficiência), relacionado com quedas, início do declínio da autonomia e morte<sup>17,18</sup>, para um positivo (envelhecimento ideal). A atividade física tem impacto vantajoso nesse último tipo de envelhecimento, sendo benéfica para a saúde e qualidade de vida, reduzindo o risco de comprometimento funcional e cognitivo, quedas e risco de fraturas, depressão, incapacidade, risco de síndromes geriátricas, taxas de hospitalização e, consecutivamente, mortalidade em idosos<sup>18,19</sup>.

É necessário ressaltar que não só a capacidade física é alterada durante a quarentena, mas também a saúde mental, tendo em vistas alguns estudos que descreveram as consequências negativas para o sistema nervoso em quarentenas anteriores, como o maior risco de depressão, declínio cognitivo, estresse, distúrbios de humor e distúrbios do sono<sup>20,21,22</sup>. Além disso, evidências demonstram uma relação do isolamento social e da solidão com deficiências, doenças crônicas, maior risco de fragilidade, vulnerabilidade e mortalidade na população idosa<sup>23,24,25,26</sup>.

O termo fragilidade apresenta diversas definições. Em estudo recente, a fragilidade é vista como a redução da reserva homeostática ou da capacidade de adaptação às agressões biopsicossociais, estando relacionada com o aumento da vulnerabilidade e com o declínio funcional e suas consequências<sup>27</sup>.

Existem inúmeras formas de avaliar a tal vulnerabilidades no idoso; um estudo publicado em 2019, avaliou mais de 50 instrumentos utilizados na atenção primária, sendo o Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional-20 (IVCF-20) o mais apropriado às condições desse nível de atenção<sup>18, 28,29</sup>. Esse índice foi desenvolvido, validado e aplicado no Brasil a partir do VES-13 e de outros instrumentos, como PRIMAS-7, o SHERBROOKE Postal Questionnaire e outros. O questionário pode ser aplicado por qualquer profissional da saúde, pois é fácil e rápido (5-10 minutos)<sup>28,29</sup>.

É um teste multidimensional que avalia idade, autopercepção da saúde, atividades de vida diária (AVD - sendo três AVDs instrumentais e uma AVD básica), cognição, humor/comportamento, mobilidade (alcance, preensão e pinça; capacidade aeróbica/muscular; marcha e continência esfinteriana), comunicação (visão e audição) e a presença de comorbidades múltiplas, representadas por polipatologias, polifarmácia e/ou internação recente, sendo essas, dimensões consideradas predatórias de declínio funcional e/ou óbito em idosos<sup>19, 28,29</sup>. É composto por 20 questões e dividido em 8 seções, cada qual é avaliada por perguntas simples, que podem ser respondidas pelo idoso ou por alguém que com ele conviva (familiar ou cuidador). Além disso, foram incluídas algumas medidas consideradas fundamentais na avaliação do risco de declínio funcional do idoso, como peso, estatura, índice de massa corpórea (IMC), circunferência da panturrilha e velocidade da marcha em 4 metros. A quantificação do teste é feita pela estratificação de pontos que varia de 0-40; quanto mais alta a pontuação, maior é o risco de vulnerabilidade<sup>19, 28,29</sup>.

Assim, é importante ressaltar que a implantação de modelos assistenciais, na atenção primária, que subsidiem a identificação e o manejo das condições crônicas, como a síndrome da fragilidade, pode contribuir para a melhora e/ou manutenção do estrato clínico-funcional dos idosos na Estratégia de Saúde da Família. Isso foi atestado em um estudo conduzido pelo apoio matricial da saúde do idoso, desenvolvido no norte de Minas Gerais<sup>18</sup>.

Logo, considerando os impactos da pandemia sobre a população idosa, não apenas o declínio físico como também cognitivo, faz-se necessário a avaliação clínico-funcional do idoso para mensuração das consequências e elaboração da logística do plano terapêutico a ser implementado na atenção primária.

### Considerações Finais

A pandemia de COVID-19 causou um grande impacto na saúde mundial, sobretudo na população idosa, que comprovadamente tem maiores chances de desenvolver a forma grave da doença e conseqüentemente maior risco de óbito. A doença tem causado prejuízos na qualidade de vida dessa população pois devido a necessidade do distanciamento social a capacidade intrínseca dos idosos tem sido afetada.

O idoso necessita de um maior cuidado, pois é um indivíduo mais vulnerável. Existem métodos para mensurar o impacto da pandemia na vida dessas pessoas, um dos mais apropriados é o Índice de Vulnerabilidade Clínico-Funcional-20 (IVCF-20), que permite uma avaliação clínico-funcional do idoso e das ferramentas para que atenção básica construa modelos assistenciais voltados para as necessidades dos idosos na atualidade.

### Referências Bibliográficas

1. Wu F, Zhao S, Yu B, Chen Y-M, Wang W, Song Z-G, et al. A new coronavirus associated with human respiratory disease in China. *Nature*. 2020;579(7798):265-9. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2008-3>
2. World Health Organization. Coronavirus disease 2020 (COVID-19) situation report – 67. Geneva: World Health Organization; 2020.
3. Wang D, Hu B, Hu C, Zhu F, Liu X, Zhang J, et al. Clinical characteristics of 138 hospitalized patients with 2019 novel coronavirus-infected pneumonia in Wuhan, China. *JAMA*. 2020;323(11):1061-9. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.1585>
4. Wang D, Hu B, Hu C, Zhu F, Liu X, Zhang J, et al. Clinical characteristics of 138 hospitalized patients with 2019 novel coronavirus-infected pneumonia in Wuhan, China. *JAMA*. 2020;323(11):1061-9. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.1585>
5. Wang L, Wang Y, Ye D, Liu Q. Review of the 2019 novel coronavirus (SARSCoV2) based on current evidence. *Int J Antimicrob Agents*. 2020;55:105948.
6. Lam TTY, Jia N, Zhang YW, et al. Identifying S ARSCoV 2related coronaviruses in Malayan pangolins. *Nature*. 2020;583(7815):282285.
7. Backer JA, Klinkenberg D, Wallinga J. Incubation period of 2019 novel coronavirus (2019nCoV) infections among travellers from Wuhan, China, 28 January 2020. *Euro Surveill*. 2020;25(5):2000062.
8. Huang C, Wang Y, Li X. Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. *Lancet*. 2020; 395(10223): 497-506. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30183-5.
9. Liu Y, Yang Y, Zhang C, et al. Clinical and biochemical indexes from 2019-nCoV infected patients linked to viral loads and lung injury. *Science China: life sciences*. 2020; 63(3): 364-74. DOI: 10.1007/s11427-020-1643-8.
10. Anderson RM, Heesterbeek H, Hollingsworth TD. How will country-based mitigation measures influence the course of the Covid-19 epidemic? *Lancet* [Internet]. 2020 Mar; Available from: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30567-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30567-5)

11. Qualls N, Levitt A, Kanade N, Wright-Jegede N, Dopson S, Biggerstaff M, et al. Community mitigation guidelines to prevent pandemic influenza - United States, 2017. *MMWR Recomm Rep* [Internet]. 2017 Apr [cited 2020 Mar 27];66(1):1-32.
12. Who The International Classification of Functioning, Disability and Health. *World Heal Organ*. 2001;18:237
13. Loyola WS, Camillo CA, Torres CV, Probst VS. Effects of an exercise model based on functional circuits in an older population with different levels of social participation. *Geriatr Gerontol Int*. 2017. doi:10.1111/ggi.13167
14. Sirven N, Debrand T. Social participation and healthy ageing: An international comparison using SHARE data. *Soc Sci Med*. 2008;67(12):2017–2026. doi: 10.1016/j.socscimed.2008.09.056.
15. Brooks SK, Webster RK, Smith LE, et al. O impacto psicológico da quarentena e como reduzi-lo: revisão rápida das evidências. *Lanceta*. 2020; 395 (10227): 912–920. doi: 10.1016 / S0140-6736 (20) 30460-8.
16. Armitage R, Nellums LB. COVID-19 e as consequências do isolamento de idosos. *Lancet Public Heal*. 2020; 2667 (20): 30061.
17. Morley JE, Vellas B. COVID-19 and Older Adults. *J Nutr Health Aging*. 2020; 24 (4): 364–365. doi: 10.1007 / s12603-020-1349-9.
18. RIBEIRO, E. G. et al. Autopercepção de saúde e vulnerabilidade clínico-funcional de idosos de Belo Horizonte / Minas Gerais. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 71, n. suppl 2, p. 914–921, 2018.
19. eard JR, Oficial A, De Carvalho IA, et al. O relatório mundial sobre envelhecimento e saúde: um quadro político para o envelhecimento saudável. *Lanceta*. 2016; 387 (10033): 2145–2154. doi: 10.1016 / S0140-6736 (15) 00516-4
20. Lei L, Huang X, Zhang S, Yang J, Yang L, Xu M. Comparação da prevalência e fatores associados de ansiedade e depressão entre pessoas afetadas por pessoas não afetadas pela quarentena durante a epidemia de COVID-19 no sudoeste da China. *Med Sci Monit*. 2020; 26 : 1–12.
21. Yuan S, Liao Z, Huang H, et al. Comparação dos indicadores de estresse psicológico na população da província de Hubei e províncias não endêmicas na China durante duas semanas durante o surto da doença por coronavírus em 2019 (COVID-19) em fevereiro de 2020. *Med Sci Monit*. 2020; 26 : e923767.
22. Huang Y, Zhao N. Transtorno de ansiedade generalizada, sintomas depressivos e qualidade do sono durante o surto de COVID-19 na China: uma pesquisa transversal baseada na web.
23. Saito M, Kondo K, Ojima T, Hirai H, grupo JAGES Critérios para isolamento social com base em associações com indicadores de saúde entre pessoas idosas. Um acompanhamento de 10 anos do Estudo de Avaliação Gerontológica de Aichi. *Nihon Koshu Eisei Zasshi*. 2015; 62 (3): 95–105.
24. Schrempft S, Jackowska M, Hamer M, Steptoe A. Associações entre isolamento social, solidão e atividade física objetiva em homens e mulheres mais velhos. *BMC Public Heal*. 2019; 19 (1): 74. doi: 10.1186 / s12889-019-6424-y.
25. Fernandez-Alonso L, Muñoz-García D, La Touche R. O nível de atividade física afeta a saúde dos idosos, apesar de serem ativos. *J Exerc Rehabil*. 2016; 12 (3): 194–201. doi: 10.12965 / jer.1632566.283.
26. Patterson A, Veenstra G. Solidão e risco de mortalidade: uma investigação longitudinal em Alameda County, Califórnia. *Soc Sci Med*. 2010; 71 (1): 181–186. doi: 10.1016
27. Moraes EN, Lanna FM, Santos RR, Bicalho MAC, Machado CJ, Romero DE. A new proposal for the clinical-functional categorization of the elderly: Visual Scale of Frailty (VS-Frailty). *J Aging Res Clin Pract*. 2016;5(1):24-30. DOI:10.14283

28. Faller JW, Pereira DDN, Souza S, Nampo FK, Orlandi FS, Matumoto S. Instruments for the detection of frailty syndrome in older adults: a systematic review. *PLoS One*. 2019;14(4):e0216166. <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0216166>
29. Moraes EN, Carmo JA, Moraes FL, Azevedo RS, Machado CJ, Montilla DE. Índice de Vulnerabilidade Clínico Funcional-20 (IVCF-20): reconhecimento rápido do idoso frágil. *Rev Saúde Pública*. 2016;50:81. <http://doi.org/10.1590/s1518-8787.2016050006963>
30. Boulton C, Wieland GD. Comprehensive primary care for older patients with multiple chronic conditions. *JAMA*. 2010;304(17):1936-43. <http://doi.org/10.1001/jama.2010.1623>
31. BRASIL, M. DA S. Atenção à Saúde da Pessoa Idosa e Envelhecimento. Brasília - DF: Ministério da Saúde, 2010. MORAES, E. N. DE et al. Clinical-Functional Vulnerability Index-20 (IVCF-20): Rapid recognition of frail older adults. *Revista de Saúde Pública*, v. 50, p. 1–10, 2016.

## Nota Técnica

# 22. VISITA DOMICILIAR NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA: IMPORTÂNCIA NA SAÚDE DO IDOSO- UMA REVISÃO INTEGRATIVA

**Anna Beatriz Galdino Dos Santos**<sup>107</sup>  
**Carolina Park**<sup>108</sup>  
**Leonardo Lopes Ferreira**<sup>109</sup>  
**Letícia Germano Ferreira**<sup>110</sup>  
**Guilherme Henrique Wolf Saliba**<sup>111</sup>  
**Marcela De Oliveira Solteiro**<sup>112</sup>  
**Stefany Silva Pereira**<sup>113</sup>  
**Carlos João Schaffhausser Filho**<sup>114</sup>  
**Erico Filev Maia**<sup>115</sup>  
**Laura C. Pereira Maia**<sup>116</sup>

## Resumo Executivo

*Dentre as ações realizadas pela equipe da Estratégia Saúde da Família (ESF), a visita domiciliar (VD) destaca-se por ser desenvolvida no território de atuação, mais especificamente no domicílio do usuário, criando estratégias/conduas voltadas para a saúde do indivíduo, da família e da coletividade. Assim, conhecer a situação geral do idoso que necessita de cuidado domiciliar, e as doenças ou condições que dificultam suas atividades diárias de forma autônoma e independente, é essencial para uma assistência de qualidade na VD.*

**Palavras-chave:** atenção primária, idoso, visita domiciliar.

<sup>107</sup> **Anna Beatriz Galdino Dos Santos.** Graduanda do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>108</sup> **Carolina Park.** Graduanda do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>109</sup> **Leonardo Lopes Ferreira.** Graduando do quarto semestre de Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Coordenador discente do Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação – NIPeR. Diretor de projetos científicos da Liga de Fisioterapia em Reabilitação Cardiorrespiratória – LFRCR. Coordenador de pesquisa da Liga de Saúde Funcional – LASF. Membro ativo da Liga Acadêmica de Fisioterapia Neonatal – LAFNEO.

<sup>110</sup> **Letícia Germano Ferreira.** Graduanda do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>111</sup> **Guilherme Henrique Wolf Saliba.** Graduando do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>112</sup> **Marcela De Oliveira Solteiro.** Graduanda do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>113</sup> **Stefany Silva Pereira.** Graduanda do 2 período em Medicina pela USCS.

<sup>114</sup> **Carlos João Schaffhausser Filho.** Graduado em Medicina pela Universidade Severino Sombra (1991). Especialista em Pediatria, Sociedade de Pediatria. Mestre em ciência da saúde pelo Centro Universitário ABC. Professor de Medicina da Universidade Municipal de São Caetano do Sul USCS. Gestor Adjunto da Faculdade de Medicina da USCS. Coordenadora do serviço de pediatria do Centro de Assistência Materno-Infantil (CASMI) da Universidade Municipal de São Caetano, coordenador da residência médica em pediatria da Universidade Municipal de São Caetano.

<sup>115</sup> **Erico Filev Maia.** Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, especialização em Saúde da Família pela Universidade Federal de São Paulo / UNASUS, mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e titulado em Medicina de Família (MFC) e Comunidade pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Atualmente é Professor e Gestor do curso de Medicina da Universidade de São Caetano do Sul (USCS) Campus Centro.

<sup>116</sup> **Laura C. Pereira Maia.** Graduada em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Pós-graduada em Fisioterapia Cardiorrespiratória e Terapia Intensiva, pela Faculdade de Medicina do ABC. Mestra em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Pública, pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Docente nos cursos de Medicina e Fisioterapia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Docente coordenadora do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

## Introdução

A população do Brasil está envelhecendo rapidamente, conseqüentemente houve o aumento da expectativa de vida, que atualmente está em 76,6 anos (IBGE- 2019), representando importante conquista social. Entretanto, torna-se cada vez mais fundamental o papel assumido pela Estratégia de Saúde da Família (ESF) no processo de cuidado da pessoa idosa. (MAGALHÃES, KELLY 2015).

A ESF tem como principal finalidade a reorganização da atenção básica no país. Tal estratégia, promove a expansão e qualificação da atenção básica fortalecendo a premissa de levar a saúde para perto das famílias e ser a porta de entrada nos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Atua com equipes multidisciplinares, compostas por médico generalista ou de família, enfermeiro, técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, PORTARIA Nº 2.488, DE 21 DE OUTUBRO DE 2011).

Desta forma, a ESF no que tange os cuidados da pessoa idosa, envolve uma abordagem integral, interdisciplinar, multidimensional, considerando a interação entre os fatores físicos, psicológicos, ambientais e socioculturais que influenciam a saúde, inclusive a comunidade, o domicílio e as famílias dos idosos. (MAGALHÃES, KELLY 2015)

Dentre as ações realizadas pela equipe da ESF, a visita domiciliar (VD) destaca-se por ser desenvolvida no território de atuação, mais especificamente no domicílio do usuário, criando estratégias/conduas voltadas para a saúde do indivíduo, da família e da coletividade. (SILVA, Cíntia 2014).

A VD na ESF desempenha um papel fundamental para o cuidado integral, sendo um instrumento utilizado pelas equipes para inserção e conhecimento do contexto de vida da população, assim como para o estabelecimento de vínculos e uma maior aproximação entre profissionais e usuários. (MARIN, Maria, 2011). Sendo necessários para a realização desta atividade: planejamento, execução, registro e avaliação dos dados. (FARIA, JULIANA 2019) A VD inserida dentro de um modelo gerontológico, pretende reintroduzir o idoso na comunidade, preservando sua autonomia e recuperação da sua independência funcional, e então, mantê-lo um cidadão ativo e participativo. Assim, os potenciais benefícios com as visitas domiciliares seriam: a diminuição dos custos hospitalares; a redução do risco de infecção hospitalar; a manutenção do paciente no núcleo familiar e o aumento da qualidade de vida deste e de seus familiares. Além do mais, o domicílio oferece um lugar seguro ao idoso, protegendo-o do meio, tanto em nível hospitalar quanto asilar. (FLORIANO, CIRO 2004)

Portanto, quando o idoso não consegue participar dos serviços de saúde devido a determinados problemas de mobilidade, a visita domiciliar realizada pela equipe médica, assume a importância de compreender a realidade e as necessidades da família e de seus membros, tornando-se uma ferramenta essencial de cuidado e promoção. Essas ações são mediadas pelo Agente Comunitário de Saúde (ACS) (MAGALHÃES, KELLY 2015).

O papel do cuidador domiciliar é reforçado pelo trabalho do agente comunitário de saúde (ACS), que é um dos principais vínculos entre a família e o sistema, sendo conhecedor das condições sanitárias, de saúde e familiares. (MEDICINA DE FAMÍLIA E COMUNIDADE, 2020). Além de, realizarem o mapeamento, delimitando espaços para contribuir na melhoria dos atendimentos da região, a fim de solucionar questões problemáticas características do espaço ocupado. Assim, conhecer a situação geral do idoso que necessita de cuidado domiciliar, e as doenças ou condições que dificultam suas atividades diárias de forma autônoma e independente, é essencial para uma assistência de qualidade na VD. (FARIA, JULIANA, 2019).

Desta forma a presente pesquisa tem como objetivo compreender como a visita domiciliar é executada no contexto da atenção primária à saúde e a sua importância na saúde do idoso.

## Método

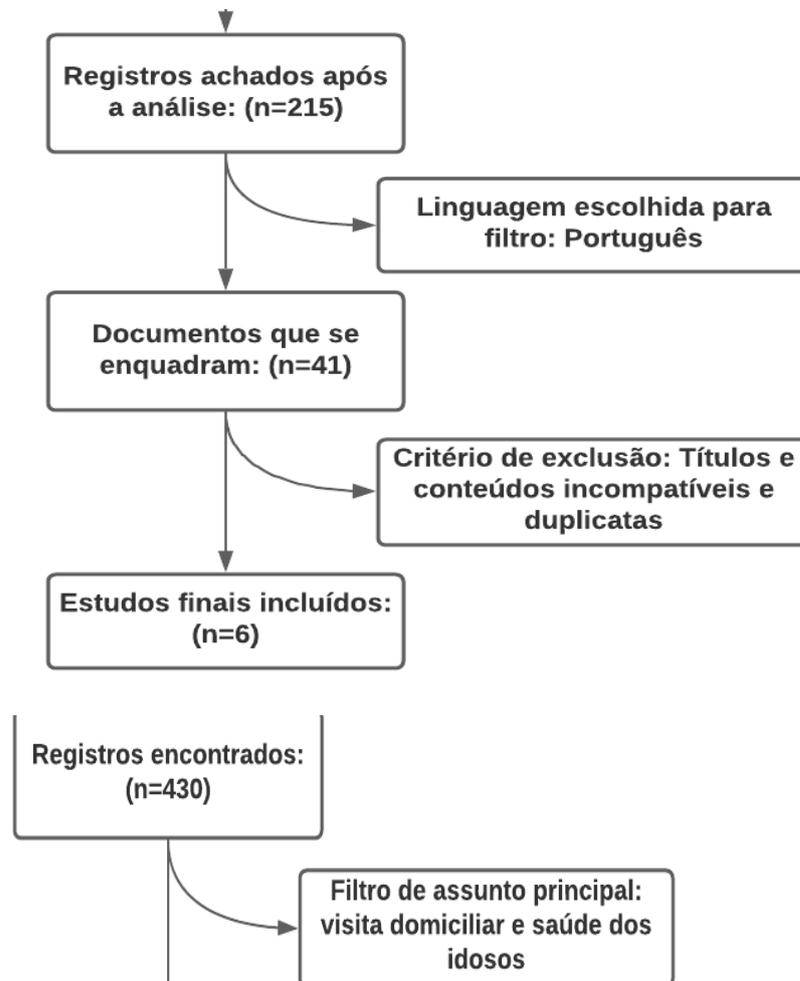
Trata-se de uma revisão integrativa de literatura, um método que proporciona a síntese de conhecimento e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos significativos na prática sobre um tema ou questão, de maneira sistemática, abrangente e ordenada.

Dessa maneira, para construção metodológica os pesquisadores partiram da pergunta norteadora da pesquisa: Qual a importância da visita domiciliar realizada na atenção primária para a saúde do idoso?

Diante dessa interrogação realizou-se inicialmente o levantamento dos artigos na literatura, na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) nas seguintes bases de dados Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS) e Medical Literature Analysis and Retrieval System online (Medline).

Foram utilizados, para busca dos artigos, os seguintes descritores e suas combinações nas línguas portuguesa: “visita domiciliar” e “saúde do idoso”.

Os critérios de inclusão definidos para a seleção dos artigos foram: artigos publicados em português; artigos na íntegra que retratassem a temática referente à revisão integrativa e artigos publicados e indexados nos referidos bancos de dados nos últimos 12 anos.



## Resultados

Na presente revisão integrativa de literatura, analisou-se nove artigos que atendem aos critérios de inclusão estabelecidos anteriormente, os quais enquadraram a proposta da pesquisa sobre compreender como a visita domiciliar é executada no contexto da atenção primária à saúde e a sua importância na saúde do idoso.

A seguir, há um quadro geral dos textos completos. Analisou-se um número reduzido de artigos em língua portuguesa a respeito do tema. No entanto, há uma quantidade considerável de publicações que trazem discussões sobre a visita domiciliar associada à saúde do idoso.

**Tabela 1.** Identificação dos artigos segundo autor/ano, objetivo, método e conclusão.

AUTOR/ANO	OBJETIVO	MÉTODO	CONCLUSÃO
AMTHAUER, Camila, 2017	Identificar as práticas realizadas pelos profissionais da Estratégia de Saúde da Família (ESF) junto aos idosos atendidos em uma Unidade Básica de Saúde (UBS)	Pesquisa qualitativa	O papel do profissional da saúde na vida do idoso é garantir um cuidado integral. É necessária uma reflexão por parte do profissional para proporcionar um atendimento digno e humanizado
ASSIS, Audrey S. 2018	Analisar o potencial da VD como instrumento de prática do ACS no cuidado e no fortalecimento de seu vínculo afetivo e social junto à população idosa em território de alta vulnerabilidade	Pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo	O ACS pratica o acolhimento e a escuta atenta, o que mantém sua relação principalmente com os idosos e permite redes de suporte com os serviços de saúde. Os ACSs servem como apoio em momentos de problemas pontuais na comunidade
LIMA, Ariane. 2010	Descrever a percepção de adultos e idosos em relação à visita domiciliar realizada pelo agente comunitário de saúde	Estudo descritivo, de abordagem qualitativa	É importante que os profissionais que participam das visitas domiciliares conheçam a opinião dos seus pacientes em relação à visita dos ACS, para que possam ser feitas melhorias desse serviço, visando à consolidação e ao fortalecimento do SUS
NOGUEIRA, Lara S. 2017	Avaliar os resultados de intervenções domiciliares de enfermagem na perspectiva da satisfação de idosos	Pesquisa avaliativa com abordagem qualitativa e caráter descritivo	Consideramos que as intervenções domiciliares de enfermagem tiveram resultados positivos que sinalizam qualidade do cuidado prestado
SOUZA, W anusa. 2006	Identificar as necessidades de educação em saúde para cuidadores leigos de idosos a nível domiciliar	Trata-se de estudo exploratório e descritivo com abordagem qualitativa	A educação em saúde é fundamental e contribui para a realização do cuidado com qualidade. Fazendo com que o idoso e o cuidador tenha maior aceitabilidade às formas de cuidar e da terapia proposta
BARCELO S, Maria, 2012	Ressignificar as atividades e cuidado desenvolvidas pela família, capacitando o cuidador para a realização desta atividade que, na maioria das vezes, é executada de forma solitária e ininterrupta	Relato de experiência	As realidades de diversas famílias que frequentam a Unidade Básica de Saúde são muito distintas umas das outras. Suas carências, dificuldades e problemas dependem de diferentes resoluções, porém todas podem ser solucionadas pela base do SUS

## Discussão

Primeiramente, no âmbito da visita domiciliar encontram-se os mesmos profissionais que agem diariamente na atenção básica de uma UBS, ou seja, os ACSs, os enfermeiros e os médicos, quaisquer outros profissionais só participam da Atenção Domiciliar, um outro instrumento que se enquadra somente na atenção secundária e terciária à saúde.

De acordo com AMTHAUER (2017), as equipes multidisciplinares da visita domiciliar exercem funções de extrema importância na reincorporação do idoso na sociedade. É essencial, que o idoso seja tratado integralmente, de forma digna e humanizada, com objetivos claros que permitam uma melhora em sua qualidade de vida e participação social ativa.

A relação entre os profissionais da saúde e o idoso assistido deve ser harmoniosa, para que haja uma boa resposta a tratamentos e ao compartilhamento de informações entre ambos. A afetividade atribuída a essa relação permite que o idoso seja cuidado como um todo, com confiança e respeito. Essa integração é realizada principalmente pelo profissional, que deve se utilizar da empatia, da criatividade e ter paciência para estabelecer essa aproximação.

Como contraponto, o artigo de Kebian (2014) ressalta as dificuldades enfrentadas pelo sistema de visitas domiciliares e sua fragilidade em comparação a outros programas e artifícios da atenção básica. Alguns problemas são citados no artigo, entre eles, o desconforto com a quebra da intimidade da família, problemas com drogas, a simples recusa da visita, além de problemas organizacionais como erro no endereço e falta de acompanhamento contínuo das famílias. Esses problemas associados aos idosos, tornam-se mais complexos de serem resolvidos, já que eles, na maioria das vezes, têm mais dificuldade em aceitar ser tratado e ajudado.

Kebian (2014) ainda especifica alguns problemas entre enfermeiros e ACSs, que se deve provavelmente pela fragilidade nas relações interpessoais ou pela grande fragmentação do trabalho realizado pelos profissionais. O sistema de visitas domiciliares, não possui um plano rígido em relação a especificidade da equipe multidisciplinar que realiza cada visita, por isso muitas vezes os ACSs acabam tornando-se simples ouvintes ou acompanhantes durante uma visita domiciliar, sendo que poderiam estar agindo como formadores de opinião ou repassadores de conhecimento aos médicos ou enfermeiros.

Entretanto, num contexto geral, ASSIS (2018), menciona que a Estratégia Saúde da Família (ESF) indica uma mudança no modelo tradicional de atenção à saúde, pautado no viés do cuidado integral. A visita domiciliar, englobando toda sua equipe multidisciplinar, age como um instrumento de prática de cuidado, sendo essencial para o fortalecimento de vínculo e o acolhimento. É um importante espaço de atenção permeado pela construção de vínculos afetivos.

A ótica da equipe nesse meio, segundo SANTOS (2018), traz uma diferença nos resultados finais, uma vez que o modelo alicerçado no trabalho em equipe possibilita o desenvolvimento de práticas que propiciem o cuidado integral por meio da priorização da família em seu território, estabelecimento de vínculo, acolhimento, desenvolvimento de ações de prevenção e promoção da saúde, tratamento e reabilitação.

Um estudo realizado por LIMA (2010), com o objetivo de descrever a percepção de adultos e idosos em relação à visita domiciliar realizada pelo agente comunitário de saúde, evidenciou que essa estratégia possibilita estreito vínculo entre a equipe multidisciplinar de saúde e a comunidade.

Além disso, sob a perspectiva do idoso, vários autores compartilharam a mesma visão, entre os quais KERBER (2007) relata que a atenção domiciliar aos idosos caracteriza-se como um meio de aproximação entre o serviço e estes usuários do sistema de saúde, o que contribui para uma efetiva integração entre esses elementos. A relação estabelecida e a contextualização do cuidado, proporciona um vínculo real fazendo com que se sintam valorizados e amparados nas suas necessidades. Percebe-se que as relações interpessoais se caracterizam como importante instrumento de trabalho na prática de atenção domiciliar para essa clientela e é fruto de um trabalho social e histórico, imanente nesse tipo de prática.

O trabalho desenvolvido na unidade em estudo caracteriza-se como sendo norteado pela humanização da assistência, no entendimento de relações efetuadas com mais atenção e respeito, com atitudes de escuta, diálogo e pelo tempo disponibilizado para a assistência fora do espaço da unidade de saúde, sem a pressa que caracteriza as consultas em ambulatórios, em que há a presença de outros clientes aguardando a atenção do trabalhador. Da mesma forma, o desenvolvimento da assistência no próprio ambiente do paciente/ família, em seu espaço de vida, faz com que os usuários sintam-se mais à vontade.

Além disso, na concepção dos usuários, as facilidades proporcionadas pela existência de um serviço de atenção domiciliar direcionada aos idosos, estão diretamente relacionadas à garantia de solução para seus problemas de saúde e à segurança propiciada a eles pelos trabalhadores. As pessoas sentem-se seguras e confortáveis com a atenção recebida. Ao mesmo tempo, percebe-se que não há investigação sobre o nível de satisfação da clientela assistida e não é avaliada a qualidade do cuidado prestado, o que significaria dar valor ao elemento que compõe a tríade de um serviço público de saúde: o usuário.

Em termos de pesquisas futuras, o campo da saúde comporta a possibilidade de inúmeros estudos, principalmente envolvendo a temática da atenção domiciliar no sistema público de saúde. Foi possível perceber que, no desempenho de atividades comunitárias e de saúde pública, há uma grande deficiência na avaliação das práticas e dos resultados dessas práticas. (NOGUEIRA, 2016)

Junto às discussões anteriores vale ressaltar também a notoriedade do desenvolvimento da visita domiciliar que evidencia a importância da família e do cuidador familiar para a assistência ao doente, pois cria um elo interativo entre a equipe de saúde e o indivíduo dependente. Assim, permanece a ideia de BARCELOS (2012), destacando a necessidade de ressignificar as atividades de cuidado desenvolvidas dentro do domicílio, capacitando o cuidador para realizar tal atividade, solidária e ininterrupta.

Por ser uma atividade, muitas vezes, ininterrupta, COUTO (2019) em seu estudo afirma que não é uma tarefa fácil, merecendo um destaque para a trajetória dos cuidadores e a tamanha sobrecarga depositada neles, tanto física quanto emocional, que podem levá-los a abandonar o próprio autocuidado, as atividades sociais, o lazer e trabalho. Além da aprendizagem de procedimentos técnicos, os cuidadores precisam buscar e obter apoios externos e, conciliar o cuidado ao indivíduo familiar com as medidas necessárias para a manutenção de sua própria condição de saúde e bem-estar, para assim ocorrer a continuidade do cuidado ao idoso dependente.

Seguindo esta ótica, POZZOLI (2017) apresenta um ponto importante de análise, a forma com que esses cuidados estão sendo realizados, pois com certa frequência, os profissionais dos serviços de atenção domiciliar encontram pessoas, na maioria idosos, em situação de vulnerabilidade que sofrem negligência ou são violentados por outros de seu convívio. Realidades que, então, demandam intervenções do serviço público e ação da justiça, para defender os direitos humanos da vítima.

De acordo com SOUZA (2006) devido ao aumento da população idosa observou-se por meio da visita domiciliar, realizada através de profissionais de saúde que atuam em programas de Estratégia de saúde da família (ESF), idosos que necessitam de cuidados domiciliares e cuidadores que também necessitam de cuidados. É nesse cenário que pode ser observado uma carência de estrutura mais eficaz e de suporte, o que proporciona a esses cuidadores familiares melhor capacidade para prestar um cuidado efetivo ao idoso. Sendo assim, pesquisas na enfermagem gerontológica demonstram que há carência de capacitação e suporte principalmente para os cuidadores/familiares e para os profissionais.

Ao cuidador são deixadas muitas responsabilidades pois, requer que esse indivíduo reorganize os serviços de saúde com ênfase na promoção e educação, sendo então identificadas as reais necessidades envolvidas, e dessa maneira permitindo a autonomia e corresponsabilidade, a subjetividade e principalmente a criação de vínculo, características fundamentais para a qualidade no cuidado.

Nos estudo, foi enfatizado que a maioria desses cuidadores não apresentavam formações na área de saúde e por isso, a ação educativa em saúde, um processo dinâmico que tem por finalidade a capacitação dos indivíduos para o cuidado, seria uma forma de auxílio através de diálogo, reflexão, indagação ação partilhada e questionamento, uma vez que observa-se a ausência de conhecimentos específicos que poderiam melhorar a qualidade de vida do idoso, e de trabalho do cuidador (BARCELOS (2012), COUTO (2019) e POZZOLI (2017)).

Ou seja, a deficiência em orientação pode colocar em risco a vida do idoso, já que, quando o cuidador é devidamente instrumentalizado, os desafios são enfrentados com segurança. Sendo assim, fica clara a necessidade de desenvolver processos educativos em saúde com o objetivo de melhorar o autocuidado dos indivíduos. Pois, quando os cuidadores são questionados sobre a possibilidade de receber informações sobre o cuidado domiciliar, 100% dos envolvidos responderam que sim, havendo ênfase por parte dos participantes em conhecer sobre as doenças e os medicamentos, o que demonstra que a maior parte dos indivíduos que auxiliam no cuidado estão abertos a receber informações, uma vez que esses processos irão qualificar o processo de cuidar e conseqüentemente objetivando a melhor qualidade de vida e de atenção aos idosos (BARCELOS (2012), COUTO (2019) e POZZOLI (2017)).

Em consonância com Souza, LOPES (2015) foi realizada uma pesquisa no município de Entre Folhas-MG, a qual evidencia que nessa região houve um aumento no número de casos de pacientes acamados que cresce a cada dia devido a diferentes problemas e observou-se também a baixa escolaridade e a falta de conhecimentos específicos por parte dos cuidadores quanto aos cuidados prestados ao paciente.

Portanto, a imagem do cuidador é de suma importância uma vez que, deve estar sempre preparado para a tomada de decisão assumindo então atividades que são de sua única responsabilidade. Mas, o ato de cuidar na maioria das vezes é realizada com base apenas no senso comum e nas vivências diárias, o que por não estar embasada em conhecimento científico não pode qualificar o cuidador como profissional de saúde e por isso, o cuidado deve ser promovido com a ajuda e orientação dos profissionais que realizam as visitas domiciliares, de forma planejada, com objetivo de possibilitar a construção do saber democrático (FLORIANI,2004).

Sendo assim, em concordância com o exposto anteriormente os autores também acreditam na necessidade de educação em saúde aos cuidadores, a fim de que haja cuidado adequado, pois em um contexto de incapacidade pode levar o idoso a uma total dependência, conseqüências essas que poderiam ser evitadas, já que por meio da Estratégia da saúde da família os profissionais de saúde poderiam prestar assistência, viabilizando melhor e cuidado e diminuição das conseqüências negativas.

## Conclusão

Após a análise dos dados obtidos nos resultados e durante as discussões, observa-se o papel fundamental que a visita domiciliar exerce no cuidado da comunidade, principalmente na assistência da saúde do idoso. A atenção com os idosos deve ser realizada de forma integral, ou seja, eles devem ser atendidos em todos os níveis de cuidado a fim de garantir a esta parcela da população uma melhor qualidade de vida e uma reintegração social.

A primeira aproximação que será realizada nas residências será efetuada pelo agente comunitário de saúde (ACS), responsável por uma aproximação sutil e acolhedora. Após o primeiro contato, a família será atendida pelos profissionais da saúde como os enfermeiros e médicos para finalmente dar início aos cuidados do idoso.

Outro ator imprescindível na visita domiciliar responsável pelo bem-estar do idoso é o seu cuidador. O cuidador tem uma tarefa muito difícil de se manter estável para cuidar de si mesmo e do idoso o qual assiste. Além desse conflito com a própria saúde, o cuidador normalmente é leigo em relação a assuntos médicos e por isso os profissionais atuantes devem ensiná-lo e orientá-lo corretamente sobre os procedimentos que terá que realizar sozinho.

## Referências Bibliográficas

Faria JO, Floresta ACG, Pedro LS, Machado MLSM. Sistematização Do Cuidado Direcionado Aos Idosos Atendidos No Domicílio. **Revista de Enfermagem do Centro Oeste Mineiro**. 2019;9:e3017.

MAGALHÃES, Kelly Alves et al. A visita domiciliar do agente comunitário de saúde a famílias com idosos frágeis. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 3787-3796, 2015.

FLORIANI, Ciro Augusto; SCHRAMM, Fermin Roland. Atendimento domiciliar ao idoso: problema ou solução?. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, p. 986-994, 2004.

Brasil, Ministério da Saúde. Portaria N.2.488 de 21 de outubro de 2011. Aprova a **Política Nacional de Atenção Básica**, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Brasília (Brasil): Ministério da Saúde; 2011).

SILVA, Cíntia. A visita domiciliar na promoção à saúde da família dos moradores da zona rural. **Núcleo de educação em saúde coletiva**. Lagoa Santa-MG. Universidade Federal de Minas Gerais- curso de especialização em atenção básica à saúde da família, 2014.

Marin MJS, Gomes R, Junior ACS, Nunes CRR, Cardoso CP, Otani MP et al. O sentido da visita domiciliar realizada por estudantes de medicina e enfermagem: um estudo qualitativo com usuários de unidades de saúde da família. **Cienc saude colet**. 2011;16(11):4357-65.

NOGUEIRA, Iara; PREVIATO Giselle; SCOLARI Giovana; GOMES Ana; CARREIRA Ligia; BALDISSERA Vanessa. Intervenção domiciliar como ferramenta para o cuidado de enfermagem: avaliação da satisfação de idosos. **Artigos Originais • Rev. Gaúcha Enferm. (Online) 37 (spe) • 2016**.

AMTHAUER, C.; FALK, J. W. Discursos dos profissionais de saúde da família na ótica da assistência à saúde do idoso Speeches of family health professionals in optics of assistance to the elderly. **Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 99–105, 2017. DOI: 10.9789/2175-5361.2017.v9i1.99-105.

Santos, Flavia Pedro dos Anjos, et al. "Práticas de Cuidado da Equipe da Estratégia Saúde da Família." **Rev. enferm. UFPE on line** (2018): 36-43.

Lima, Ariane Netto de, Lucía Silva, e Regina Szyllit Bousso. "A visita domiciliar realizada pelo agente comunitário de saúde sob a ótica de adultos e idosos." **Saúde e Sociedade** 19.4 (2010): 889-897.

SOUZA, Wanusa. Necessidades de Educação em Saúde dos Cuidadores de Pessoas Idosas no Domicílio. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v.16, n.2, abr./jun. p.254-262. 2007.

Assis, Audrey Silva e Carlos Roberto de Castro-Silva. "Agente comunitário de saúde e o idoso: visita domiciliar e práticas de cuidado." *Physis: Revista de Saúde Coletiva* 28 (2018): e280308.

BARCELOS, Maria. "Visita domiciliar no Grupo Hospitalar Conceição." (2012): 13-13. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande Do Sul.– IFRS**. Obtenção do título de técnico em Enfermagem.

POZZOLI, Sandra Maria Luciano; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. Sobre o cuidar e o ser cuidado na atenção domiciliar. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 1116-1129, 2017.

COUTO, Alcimar Marcelo do; CALDAS, Célia Pereira; CASTRO, Edna Aparecida Barbosa de. Cuidado domiciliar a idosos dependentes de cuidadores familiares com sobrecarga e desconforto emocional. **Rev. pesqui. cuid. fundam.(Online)**, p. 944-950, 2019.

LOPES, Gabriel. Educação em saúde: a equipe de saúde promove a melhoria da qualidade de vida dos idosos acamados através da educação de seus cuidadores. **Núcleo de educação em saúde coletiva**. Belo Horizonte -MG. Universidade Federal de Minas Gerais,2015.

KERBER, Nalú; KIRCHHOF Ana; VAZ, Marta. Vínculo e Satisfação de Usuários Idosos com a Atenção Domiciliária. **Texto Contexto Enferm, Florianópolis**, 2008 Abr-Jun; 17(2): 304-12.

KEBIAN, Luciana; ACIOLI, Sonia. A visita domiciliar de enfermeiros e agentes comunitários de saúde da Estratégia Saúde da Família, **Rev. Eletr. Enf. [Internet]**. 2014 jan/mar; 16(1):161-9.

## Nota Técnica

# 23. IMPACTOS PSICOLÓGICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NA POPULAÇÃO DA UBS DOLORES MASSEI EM SCS: RELATO DE EXPERIÊNCIA

**Beatriz Brocchini de Freitas**<sup>117</sup>  
**Giovanna Guelere Dias**<sup>118</sup>  
**Ítalo Oliveira Iemini**<sup>119</sup>  
**Mariana Horie Ribeiro Nissan**<sup>120</sup>  
**Rafael Adas Dualibi**<sup>121</sup>  
**Renato Cruz Troiano Cury**<sup>122</sup>  
**Carlos João Schaffhausser Filho**<sup>123</sup>  
**Erico Filev Maia**<sup>124</sup>  
**Gabriela Furst Vaccarezza**<sup>125</sup>  
**Laura C. Pereira Maia**<sup>126</sup>

### Resumo Executivo

*O objetivo do presente relato de experiência foi descrever os possíveis impactos da pandemia na população usuária da Unidades Básicas de Saúde Dolores Massei, localizada em São Caetano do Sul. A partir da discussão do projeto aplicativo desenvolvido na unidade curricular do IESC- Integração Ensino Saúde e Comunidade foi então elaborado pelos alunos do 4º semestre de medicina um questionário com questões sobre diversos aspectos pessoais e coletivos, correlacionados à saúde mental. A aplicação foi feita a partir do recurso do Google Forms e executada na unidade pelos alunos, com o auxílio dos agentes comunitários de saúde (ACS). Após analisar as múltiplas respostas na amostra por conveniência obtida, concluímos que a população foi fortemente afetada no âmbito de saúde mental, uma das principais características relatadas foram principalmente o medo, a tristeza e a ansiedade.*

**Palavras-chave:** *pandemia, saúde mental, atenção primária.*

<sup>117</sup> **Beatriz Brocchini de Freitas.** Graduanda do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>118</sup> **Giovanna Guelere Dias.** Graduando do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>119</sup> **Ítalo Oliveira Iemini.** Graduando do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>120</sup> **Mariana Horie Ribeiro Nissan.** Graduanda do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>121</sup> **Rafael Adas Dualibi.** Graduando do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>122</sup> **Renato Cruz Troiano Cury.** Graduando do quinto período em Medicina, pela USCS.

<sup>123</sup> **Carlos João Schaffhausser Filho.** Graduado em Medicina pela Universidade Severino Sombra (1991). Especialista em Pediatria, Sociedade de Pediatria. Mestre em ciência da saúde pelo Centro Universitário ABC. Professor de Medicina da Universidade Municipal de São Caetano do Sul USCS. Gestor Adjunto da Faculdade de Medicina da USCS. Coordenadora do serviço de pediatria do Centro de Assistência Materno-Infantil (CASMI) da Universidade Municipal de São Caetano, coordenadora da residência médica em pediatria da Universidade Municipal de São Caetano.

<sup>124</sup> **Erico Filev Maia.** Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, especialização em Saúde da Família pela Universidade Federal de São Paulo / UNASUS, mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e titulado em Medicina de Família (MFC) e Comunidade pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Atualmente é Professor e Gestor do curso de Medicina da Universidade de São Caetano do Sul (USCS) Campus Centro.

<sup>125</sup> **Gabriela Furst Vaccarezza.** Possui graduação em Odontologia pela Universidade de São Paulo e mestrado em Ciências Odontológicas pela Universidade de São Paulo. Doutorado em andamento na Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo. Atualmente é professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul do curso de Medicina. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: equipe-multidisciplinar, epidemiologia, gestão em saúde. Docente membro do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

<sup>126</sup> **Laura C. Pereira Maia.** Graduada em Fisioterapia, pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Pós-graduada em Fisioterapia Cardiorrespiratória e Terapia Intensiva, pela Faculdade de Medicina do ABC. Mestra em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Pública, pela Faculdade de Medicina do ABC (FMABC). Docente nos cursos de Medicina e Fisioterapia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Docente coordenadora do NIPeR- Núcleo Integrado de Pesquisa e Reabilitação da USCS.

## Introdução

O Coronavírus é uma família de vírus que causa infecções respiratórias. O novo agente foi descoberto em dezembro de 2019, após casos registrados na China, a nova doença foi nomeada de COVID-19 e é considerada como uma potente ameaça à saúde pública global <sup>(1)</sup>.

Já no Brasil, foi confirmado o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020, no estado de São Paulo. Este vírus possui uma alta transmissibilidade, e um índice de letalidade considerável, gerando uma alta de internações por todo território nacional. Desse modo, foi recomendado em alguns países, inclusive no Brasil, um período, até então indeterminado, de distanciamento social e de quarentena antecipada, com o objetivo de diminuir o número de casos e evitar a superlotação dos hospitais <sup>(2, 3, 4)</sup>.

Essas recomendações incluíram o fechamento de diversos comércios, algumas empresas, escolas, universidades e outros setores. Sendo assim, esta pandemia tem causado diversas consequências, incluindo impactos na saúde física e mental, sociais, econômicos e até mesmo mudanças de comportamento <sup>(1, 3, 5)</sup>.

Em meio ao cenário atual, é comum identificar pessoas psicologicamente abaladas, por conta de fatores como o próprio cenário, os malefícios socioeconômicos, perda de amigos e familiares, convívio diário com a morte, e o isolamento social <sup>(3, 6)</sup>. Afetando assim a saúde de toda população visto que de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), podemos definir saúde como o mais completo bem-estar físico, mental e social <sup>(7)</sup>.

Neste cenário, convém salientar que devido ao rápido avanço da doença e o excesso de informações disponíveis, algumas vezes discordantes, cria-se um ambiente favorável para alterações comportamentais, que aliado ao medo, podem gerar consequências graves, principalmente na saúde mental dos indivíduos <sup>(8)</sup>.

Ademais, existe uma imprevisibilidade da situação, ao passo que, não há expectativas exatas sobre a resolução do problema, devido principalmente à inexistência de uma conduta terapêutica única e eficaz, assim como a escassez de vacinas <sup>(1, 2)</sup>. É cabível citar que mesmo após o período de isolamento, a população pode apresentar sinais e sequelas, como baixa autoestima, transtornos de humor, medo, culpa, solidão, sensação de falta de controle, insônia, entre outros <sup>(9)</sup>.

Os autores responsáveis por este projeto escolheram tal conteúdo por acreditarem se tratar de um assunto extremamente atual, o qual está afetando milhares de pessoas em todo o mundo, inclusive a população de São Caetano do Sul. Por ser um tema contemporâneo, palpável e que engloba a nossa realidade, será muito explorado, principalmente do âmbito psicológico.

Este relato de experiência a partir do projeto aplicativo da unidade curricular IESC do curso de medicina da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) teve como objetivo descrever alguns aspectos de âmbito psicológico ocasionados pelos efeitos da pandemia, em uma amostra de municípios de São Caetano do Sul.

## Metodologia

O IESC é uma Unidade Curricular voltada para a aprendizagem, por meio da vivência profissional da saúde pública, tendo as Unidades Básicas de Saúde (UBSs) do Município (em particular nas Equipes de Estratégia de Saúde da Família - ESF) como seu principal cenário de atividades de ensino e aprendizagem. Desta forma, sempre no contexto de metodologias problematizadoras, durante os oito primeiros semestres do Curso, o estudante tem contato

com a realidade de sua futura profissão, assumindo progressivamente responsabilidades no atendimento da população. O vínculo com os usuários e a comunidade ocorre em um território específico, seguindo as diretrizes da ESF.

As atividades desenvolvidas em conjunto com as rotinas de atuação das Equipes de Saúde da Família ensejarão o planejamento e o desenvolvimento de intervenções que possam interferir positivamente na saúde da comunidade. Este processo segue o denominado Arco de Maquerez <sup>(10)</sup>, que vincula a aprendizagem ao contato com a própria realidade vivenciada nos campos de atuação, à qual segue-se uma etapa de teorização e a proposta de soluções, que é evidenciada nos Projetos Aplicativos.

Assim, os projetos aplicativos são desenvolvidos dentro das UBS com a interface entre os discentes e os profissionais da unidade afim de se estabelecer uma educação continuada, disseminação de informações e construção de novos saberes a partir da observação da realidade e levantamento de um problema a ser pesquisado.

Após levantamento bibliográfico na literatura acerca do tema proposto: a influência da pandemia na saúde mental da população brasileira, os discentes discutiram com os preceptores da unidade o tema e a partir das referências pesquisadas desenvolverão um projeto.

Tal projeto trata-se de um relato de experiência vivenciado na UBS Dolores Massei, localizada no bairro São José na cidade de São Caetano do Sul, tendo como base a população que utiliza os serviços da unidade.

A seleção da amostra foi realizada por conveniência, utilizando amostragem probabilística, ou seja, aleatória. Os critérios de inclusão para participação na pesquisa foram: homens e mulheres entre a faixa etária de 18 a 59 anos, residentes de São Caetano do Sul cadastrados na UBS Dolores Massei. Tais critérios foram escolhidos com base no objetivo de analisar a população economicamente ativa.

Além disso, utilizou-se para coleta de dados um questionário estruturado elaborado pelos autores, contendo 18 perguntas. Estas foram dispostas nos seguintes eixos principais: idade, sexo, ocupação, escolaridade, personalidade, condições de vida, percepções sobre saúde mental e confinamento, fragilidades financeiras, rede de apoio, saúde e emoções.

## Resultados

Participaram da pesquisa 25 indivíduos de ambos os sexos, sendo 91,7% do sexo feminino e 8,3% do sexo masculino. Os gráficos a seguir representam as respostas dos principais questionamentos referentes ao perfil da população analisada.

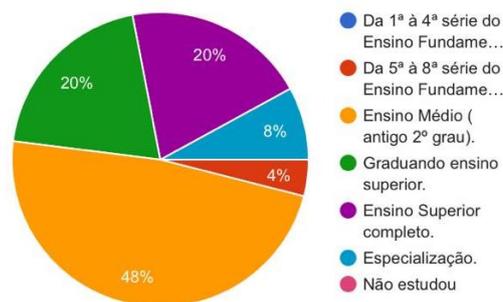
Qual sua profissão?

25 respostas



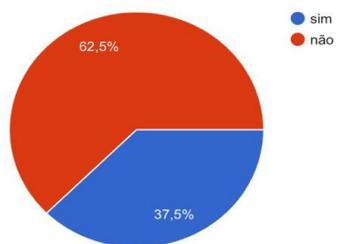
Qual é o seu grau de escolaridade?

25 respostas



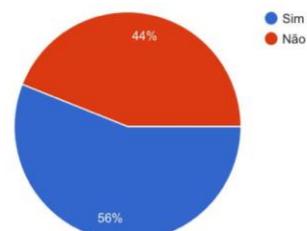
Você faz parte de algum grupo de risco

24 respostas



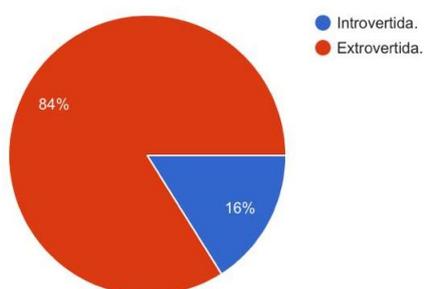
A sua renda diminuiu depois da pandemia do novo corona virus?

25 respostas



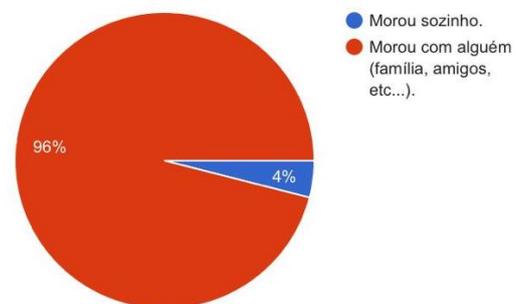
Você se considera uma pessoa...

25 respostas



Durante o período da pandemia você:

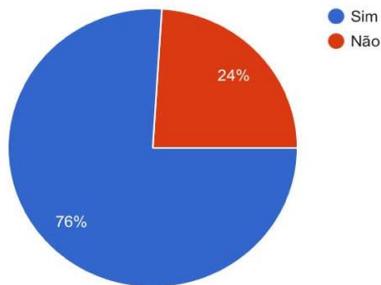
25 respostas



Os gráficos a seguir representam as respostas dos principais questionamentos referentes aos possíveis fatores com influência na saúde mental da população analisada.

Durante o período de isolamento, você sentiu que sua saúde mental foi afetada?

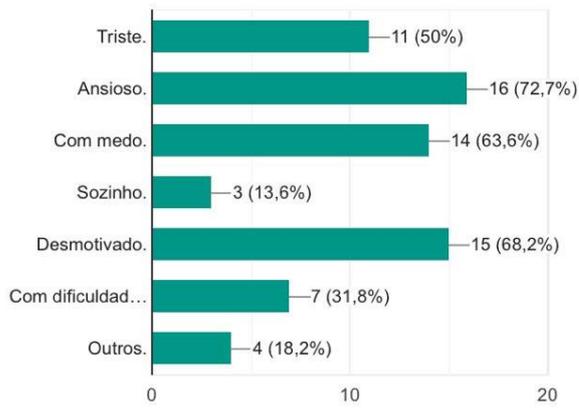
25 respostas



Se sim, como se sentiu? Obs: Pode selecionar mais de uma caixa.

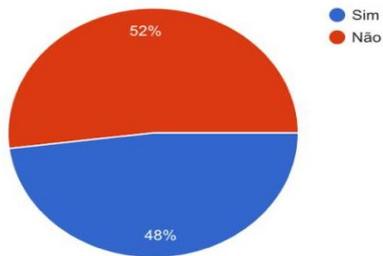


22 respostas



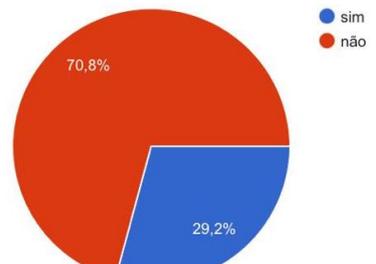
Você já havia apresentado qualquer um dos sintomas que se expressaram no isolamento?

25 respostas



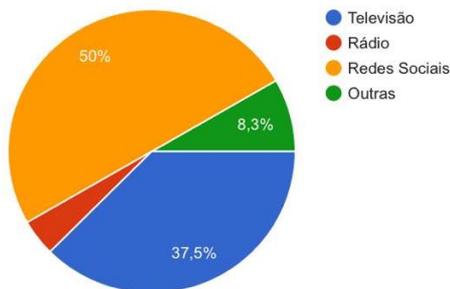
Você já teve algum acompanhamento de saúde mental?

24 respostas



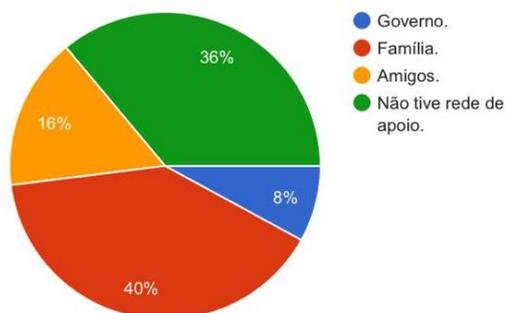
Em quais meio de comunicação você tem se informado sobre a pandemia

24 respostas



Teve alguma rede de apoio?

25 respostas



No presente relato de experiência foi possível observar resultados que 76% dos entrevistados alegaram que sua saúde mental foi afetada de alguma forma, sendo os mais prevalentes a ansiedade (presente em 72,7% dos participantes), desmotivação (relatado por 68,2% dos entrevistados) ou com medo da pandemia (com 63,6% dos entrevistados afirmando essa característica).

Apesar de muito prevalentes esses sintomas que indicam alguma alteração na saúde mental, 48% da população que participou nunca apresentaram nenhum dos sintomas descritos anteriormente.

Dentre os fatores de melhora relatados na pesquisa é possível identificar que a religião foi fator primordial para o enfrentamento desta crise de saúde, além disso andar na rua, passear e poder retomar algumas atividades rotineiras sem o medo anteriormente descrito foi considerado um fator de melhora.

Nesta pesquisa 62,5% das pessoas não faziam parte de algum grupo de risco, grupo este que teoricamente seria mais afetado no âmbito psicológico que pessoas não pertencentes. Fato relevante foi que, mesmo que 56% da população tenha sido atingida de forma negativa financeiramente pela pandemia, apenas 41,2% afirmam que essa mudança afetou de alguma forma o estado emocional na qual ela se encontrava.

Dado de extrema relevância é de que 70,8% das respostas presentes correspondem a população que nunca fez acompanhamento em relação a saúde mental prévio ao período da pandemia.

Quando perguntado sobre redes de apoio de qualquer tipo 40% responderam que o apoio que tiveram foi na família, 16% que foram amigos e 8% em algum tipo de assistência governamental, porém um fato preocupante e de agravo da condição da saúde mental foi de que 36% não teve apoio de qualquer tipo.

Por fim, a maioria afirmou que obteve as informações a respeito da pandemia por meio das redes sociais, fator que pode ter contribuído para o desenvolvimento de alguns sintomas emocionais, uma vez que é um meio em que muitas pessoas possuem opiniões divergentes, além do alto índice de veiculação de “fake news” e polarização no âmbito político.

## Conclusão

A partir dos resultados desse relato de experiência vivenciado no projeto aplicativo foi possível observar indícios de que a saúde mental da população pode ser afetada negativamente pela instalação da pandemia do Sars-CoV-2. Demonstrando assim a relevância do tema para a atenção primária em saúde na busca de estratégias e no acompanhamento da população mais vulnerável.

## Referências Bibliográficas

1. SCORSOLINI-COMIN, Fabio; ROSSATO, Lucas; SANTOS, Manoel Antônio dos. Saúde mental, experiência e cuidado: implicações da pandemia de COVID-19. Rev. SPAGESP, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 1-6, dez. 2020.
2. DUARTE, Maria de Lourdes Custódio; SILVA, Daniela Giotti da; BAGATINI, Mariana Mattia Correa. Enfermagem e saúde mental: uma reflexão em meio à pandemia de coronavírus. Rev. Gaúcha Enferm., Porto Alegre, v. 42, n. spe, e 20200140, 2021.
3. DUARTE, Michael de Quadros et al. COVID-19 e os impactos na saúde mental: uma amostra do Rio Grande do Sul, Brasil. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3401-3411, set. 2020.
4. Dubey S, Biswas P, Ghosh R, Chatterjee S, Dubey MJ, Chatterjee S, Lahiri D, Lavie CJ. Psychosocial impact of COVID-19. Diabetes Metab Syndr. 2020
5. BARROS, Marilisa Berti de Azevedo et al. Relato de tristeza/depressão, nervosismo/ansiedade e problemas de sono na população adulta brasileira durante a pandemia de COVID-19. Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 29, p. e2020427, 2020.
6. KABAD, Juliana Fernandes et al. A experiência do trabalho voluntário e colaborativo em saúde mental e atenção psicossocial na COVID-19. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.36, n. 9, e 00132120, 2020.
7. SEGRE, Marco; FERRAZ, Flávio Carvalho. O conceito de saúde. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 31, n. 5, pág. 538-542, outubro de 1997
8. Huang, Feng et al. “How fear and collectivism influence public’s preventive intention towards COVID-19 infection: a study based on big data from the social media.” BMC public health vol. 20,1 1707. 16 Nov. 2020.
9. Hossain, M. M., Sultana, A., & Purohit, N. (2020). Mental health outcomes of quarantine and isolation for infection prevention: A systematic umbrella review of the global evidence.
10. Colombo, A. A. (2007). A Metodologia da Problematização com o Arco de Maguerez e sua relação com os saberes de professores. Semina: Ciências Sociais e Humanas, 28(2), 121. doi:10.5433/1679-0383.2007v28n2p121.

## Nota Técnica

# 24. ÁGUAS DE SÃO CAETANO DO SUL: CONHECENDO O TERRITÓRIO DA CIDADE POR MEIO DOS RECURSOS HÍDRICOS

**Marta Angela Marcondes**<sup>127</sup>  
**Paula Simone da Costa Larizzatti**<sup>128</sup>  
**Fernanda Amate Lopes**<sup>129</sup>  
**André Contri Dionizio**<sup>130</sup>  
**Leticia Piccolo**<sup>131</sup>  
**Robson Palma Thomé dos Santos**<sup>132</sup>  
**Ana Paula Kordash**<sup>133</sup>  
**Talita Aline Ribeiro da Silva**<sup>134</sup>

### Resumo Executivo

*Essa nota técnica tem por objetivo apresentar a história de São Caetano do Sul, por meio do conhecimento das suas águas e do entendimento dos episódios de enchentes, além de proporcionar uma discussão sobre as soluções baseadas na natureza para mitigar esses processos. O Município, de 15km<sup>2</sup> é um exutório das bacias hidrográficas dos rios Tamanduateí, Ribeirão dos Meninos, Ribeirão dos Couros, Córrego Utina, Córrego do Moinho, Córrego Oratório e Córrego das Grotas. Para o conhecimento da importância dessa área, a nota técnica procurou trazer os conhecimentos básicos de uma bacia hidrográfica e suas sub bacias, além do entendimento dos reais motivos das constantes enchentes. O município, mesmo coletando e tratando 100% do esgoto produzido, possui grande um problema, que é receber as águas desses corpos hídricos que chegam com esgoto não tratado das outras cidades. As águas podem ser parte das soluções dos desafios urbanos e não problemas. Como discussão final, a nota traz a importância do conhecimento dos serviços ecossistêmicos das áreas verdes como principais redutores de impactos de regiões como da cidade de São Caetano do Sul.*

**Palavras-chave:** São Caetano do Sul, Recursos Hídricos, Serviços Ecossistêmicos.

<sup>127</sup> **Marta Angela Marcondes.** Doutoranda pela Universidade Federal de São Paulo- UNIFESP, Mestre em Educação, Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos, especialização em Ecologia pela Universidade São Judas e em Morfologia pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Graduada em Ciências Biológicas. Professora titular da USCS. Coordenadora do Laboratório de Análise Ambiental, do Projeto IPH - Índice de Poluentes Hídricos - USCS, da Liga Acadêmica Interdisciplinar de Saúde Coletiva - LAISC e do Projeto EXPEDIÇÃO MANANCIAS. Gestora do Curso de Gestão Ambiental - USCS. Membro da Câmara Técnica de Educação Ambiental do Comitê do Alto Tietê. <http://lattes.cnpq.br/4139017884353855>

<sup>128</sup> **Paula Simone da Costa Larizzatti.** Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito São Bernardo (1991), graduada em Licenciatura em Ciências Biológicas pelo Centro Educacional Anhanguera (2010), Especialista em Gestão Ambiental pelo Centro Educacional Anhanguera (2012), professora voluntária do Projeto IPH - Índice de Poluentes Hídricos (desde 2010), Coordenadora Técnica do Projeto EXPEDIÇÃO MANANCIAS e do Projeto ÁGUAS QUE EDUCAM: um novo olhar sobre os recursos hídricos, desenvolvidos em espaços educadores. Membro da Câmara Técnica de Educação Ambiental do Comitê do Alto Tietê. <http://lattes.cnpq.br/5530635002920110>

<sup>129</sup> **Fernanda Amate Lopes.** Graduada em Licenciatura Plena e Bacharelada em Ciências Biológicas pela Universidade do Grande ABC (2007). Bióloga, Pesquisadora e Coordenadora de Educação Ambiental do Grupo Biguá de Educação Ambiental, atual Projeto IPH - Índice de Poluentes Hídricos, desenvolvido pela USCS (2003). Membro da equipe do projeto Expedições Mananciais desenvolvido em parceria com a empresa Prominent, Fundação SOS Mata Atlântica e o Ecoturista Dan Robson com ênfase em Ecologia de Ecossistemas e Recursos Hídricos. <http://lattes.cnpq.br/5771646776557889> 139

<sup>130</sup> **André Contri Dionizio.** Mestre em Estudos Ambientais pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Buenos Aires/Argentina). MBA em Gestão Pública pela Universidade Cruzeiro do Sul/São Paulo. Especializado em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra - ADESG/SP. Bacharel e Licenciado em Geografia pelo Centro Universitário Sant'Anna/SP. Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Cidade de São Paulo. Oficial R/2 do Exército Brasileiro pelo CPOR/SP (2010-2018). <http://lattes.cnpq.br/7354535984086636> 138

<sup>131</sup> **Leticia Piccolo Galina.** Graduada do curso de enfermagem da USCS. Pesquisadora/ Monitora técnica do projeto IPH - Índices de poluentes hídricos e do laboratório de análise ambiental da USCS. Atua na área de saúde e meio ambiente e de saúde coletiva no projeto águas que curam: Um novo olhar sobre os recursos hídricos. [https://wwws.cnpq.br/cvlattesweb/PKG\\_MENU.menu?f\\_cod=C548AB13035B510364FD0FB5CA1CFA08](https://wwws.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=C548AB13035B510364FD0FB5CA1CFA08)

<sup>132</sup> **Robson Palma Thomé dos Santos.** Possui graduação em Ciências Biológicas pelo Centro Universitário Fundação Santo André (2016) e graduando do curso de Farmácia da USCS, Pesquisador/ Monitor técnico do Projeto IPH - Índices de poluentes hídricos e do laboratório de análise ambiental da USCS. Atua na área de saúde e meio ambiente e de saúde coletiva no Projeto Águas que Curam: Um novo olhar sobre os recursos hídricos. <http://lattes.cnpq.br/9279489157390959>

<sup>133</sup> **Ana Paula Kordash.** Graduada em Ciências Biológicas pelo CUFSA - Centro Universitário Fundação Santo André e Pedagogia pela Fundação Unificada Campograndense, FEUC-RJ, Professora concursada na Rede Municipal de São Caetano do Sul desde 2007. <http://lattes.cnpq.br/7631393272184800>

<sup>134</sup> **Talita Aline Ribeiro da Silva.** Pós-Graduação Latu Sensu – Especialização em Neuropsicopedagogia pela Faculdade Campus Elisius (em andamento), possui graduação em Ciências Biológicas modelo: Licenciatura pelo Centro Educacional Anhanguera (2010), é professora de Ciências Biológicas para o Ensino Médio e Fundamental. É pesquisadora colaboradora do Projeto IPH – Índice de Poluentes Hídricos e do Laboratório de Análise Ambiental da USCS.

## Terras alagadas de São Caetano do Sul

Há muito, muito tempo quando o Brasil ainda não era conhecido por esse nome e seus habitantes eram as tribos indígenas, nossa cidade não existia. Nesse tempo, os indígenas caminhavam pelos campos e florestas e quando encontravam uma área que achavam boa, geralmente perto de um rio, acampavam e moravam ali por um tempo.

Certa vez, um desses grupos resolveu morar em um lugar ladeado pelo Rio Tamanduateí e pelo Córrego dos Meninos, o que não era fácil porque sempre aconteciam alagamentos. Mesmo assim, eles ficaram por ali e passaram a chamar esse lugar de Tijucuçu, palavra que significa grande lamaçal ou barreiro grande.

(Trecho do livro: A história de São Caetano do Sul, por Nereide S. Santa Rosa)

Depois dos chamados “bandeirantes” terem tomado para si as terras que eram dos indígenas, dois deles, o Capitão Duarte Machado e o Fernão Dias Paes, que se diziam “donos” dessas áreas, acabaram “doando” as terras para os monges do Mosteiro de São Bento. Assim criou-se a grande Fazenda “Tijucuçu” dos monges beneditinos, que posteriormente passou a chamar Fazenda São Caetano, em homenagem a *São Caetano di Thiene*, nome da capela construída na região com o seu nome. Essa capela é a atual Igreja Matriz no Bairro da Fundação. (Santa Rosa, 2019).

Quando os monges beneditinos descobriram que as terras alagadiças e úmidas da Fazenda São Caetano, forneciam um barro de boa qualidade iniciaram a produção de telhas, tijolos e louças, que depois de produzidos eram mandados por canoas, pelo Rio Tamanduateí, para o Porto Geral em São Paulo (Santa Rosa, 2019).

São Caetano do Sul inicia sua história tendo como pano de fundo regiões alagadiças e lamaçais existentes entre rios, córregos, nascentes, morros e morrotes, que possibilitaram ao município uma vocação para a implantação de empresas de produção de cerâmicas e olarias como exemplo: Cerâmica São Caetano, Cerâmica Artística Tupy, Cerâmica Matarazzo, entre outras.

A região hidrográfica de São Caetano do Sul tem características de relevo que proporcionam a formação de várias bacias hidrográficas e suas sub-bacias além das várias áreas de exutórios, que são os pontos de um curso de água onde se dá todo o escoamento superficial de uma bacia.

### O que são regiões e bacias hidrográficas?

Segundo a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que incorpora princípios e normas para a gestão de recursos hídricos, adota e define as bacias hidrográficas como unidade de estudo e gestão. Então o entendimento do que são as regiões hidrográficas e as bacias hidrográficas é de fundamental importância para o planejamento e gestão de um município.

As regiões hidrográficas são formadas por uma ou por agrupamento de bacias ou sub-bacias com características ambientais, sociais e econômicas similares. Essas regiões são delimitadas por meio de divisores topográficos, são os chamados divisores de águas. Em São Caetano do Sul, por exemplo, existe um grande divisor de águas, localizado na Rua Visconde de Inhaúma, limitante da bacia do Córrego do Moinho e a Bacia do Ribeirão dos Meninos. Esses divisores topográficos são caracterizados, como no exemplo por pontos altos entre as duas bacias (morros e morrotes).

Assim de acordo com Barella 2001 apud Teodoro et al, 2007, as bacias hidrográficas podem ser definidas:

Como um conjunto de terras drenadas por um rio e seus afluentes, formada nas regiões mais altas do relevo por divisores de água, onde as águas das chuvas, ou escoam superficialmente formando os riachos e rios, ou infiltram no solo para formação de nascentes e do lençol freático. As águas superficiais escoam para as partes mais baixas do terreno, formando riachos e rios, sendo que as cabeceiras são formadas por riachos que brotam em terrenos íngremes das serras e montanhas e à medida que as águas dos riachos descem, juntam-se a outros riachos, aumentando o volume e formando os primeiros rios, esses pequenos rios continuam seus trajetos recebendo água de outros tributários, formando rios maiores até desembocarem no oceano.

Segundo Flinker, *“Uma bacia hidrográfica é a área de captação natural da água de precipitação da chuva que converge os escoamentos para um único ponto de saída. Este ponto de saída é denominado exutório”*.

Quando observado de perto e com muita atenção várias regiões de São Caetano do Sul são exutórios, ou seja, existem várias bacias e sub-bacias que convergem suas águas para as áreas dos bairros da Fundação, Cerâmica, São José, Prosperidade, Boa Vista, Jardim São Caetano, que coincidentemente são os locais de maiores episódios de enchentes no município.

Mais um ponto a observar, entre dois morros ou morrotes, existe um fundo de vale, e nesse fundo de vale existe um corpo de água. Um exemplo disso em São Caetano do Sul, entre o alto do morro onde se localiza o estádio Anacleto Campanela e os altos da Rua Oswaldo Cruz, existe um córrego, que é fechado, o Córrego Tijucussu.

Um ponto importante para determinação de planejamento urbano é o entendimento de que o relevo e situação hídrica da cidade proporciona as enchentes, assim se pode dimensionar quais serão os próximos passos para esse planejamento.

Segundo o Plano Municipal de Saneamento:

As Colinas Sedimentares ocupam a maior área do território, formadas por depósitos de leques aluviais, com predominância de lamitos areno a argilosos e sua declividade varia de média a baixa, na faixa de 6 a 30%. Os Morros Cristalinos estão entre a transposição das Colinas para as áreas planas próximas aos corpos d'água, possuem formação constituída também de leques aluviais além de micaxistos, com quartzitos e metassiltitos subordinados. A declividade também se enquadra na faixa média a baixa. As Planícies de Inundação, incluindo a região de Cinturão Meândrico, e os Terraços Fluviais que compõe toda a margem do Ribeirão dos Meninos e do Rio Tamandateí, são formadas por depósitos sedimentares aluviais, predominantemente areno-argilosos e possuem declividade muito baixa, inferior a 6%.

O que descreve muito bem as condições de relevo da cidade e assim abrigar as várias bacias e sub bacias hidrográficas.

### **A qual região hidrográfica São Caetano do Sul pertence?**

São Caetano do Sul se localiza na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP e pertence à região hídrica da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, essa grande bacia foi subdividida em seis

sub-bacias, e a cidade pertence a sub-bacia Billings-Tamanduateí, como pode ser visualizado na figura 1.

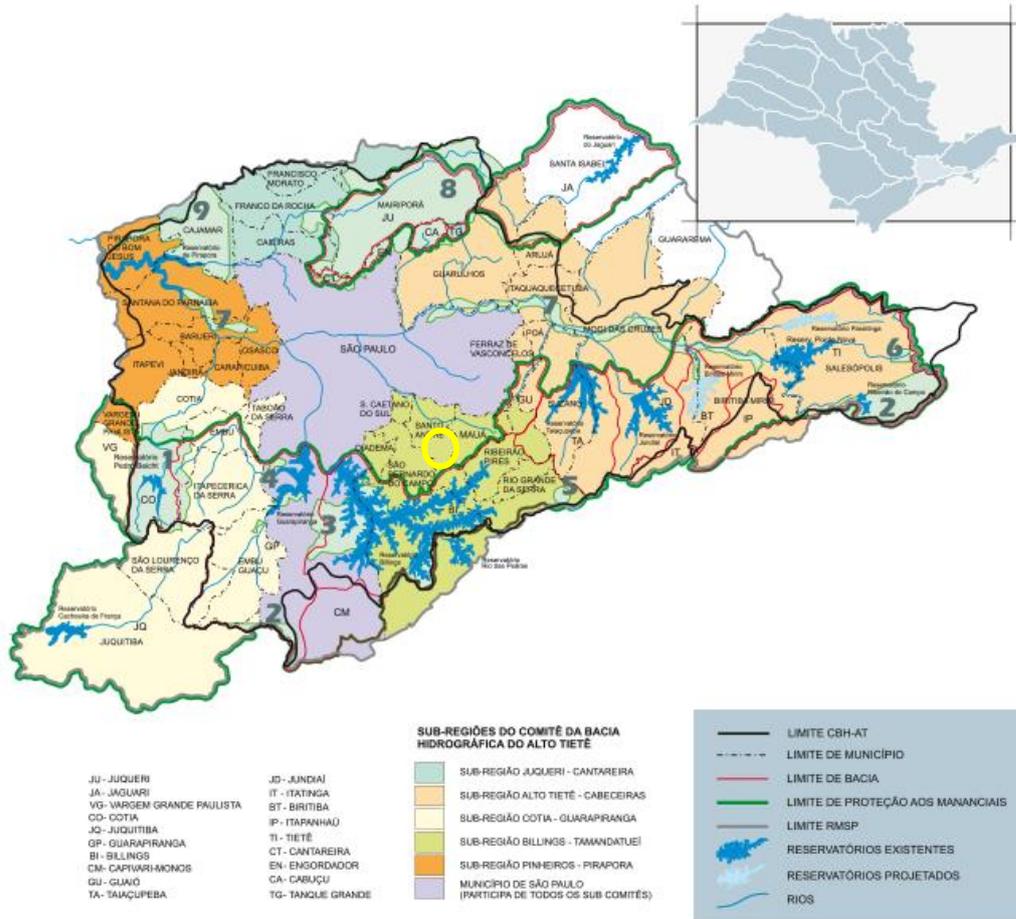


Figura 1: Área da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e suas sub-regiões, que formam suas sub-bacias, destaque em amarelo para o município de São Caetano do Sul. Fonte: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhat/apresentacao>

Com uma área total de 15,331 km<sup>2</sup>, seus 15 Bairros; Fundação, Centro, Santo Antônio, Santa Paula, Barcelona, Olímpico, Oswaldo Cruz, Cerâmica, Boa Vista, Santa Maria, Jardim São Caetano, Nova Gerty, Mauá, Prosperidade e São José, estão entremeados das 06 bacias hidrográficas e 18 sub-bacias da cidade, que podem que podem ser visualizadas no mapa abaixo, que foi extraído do Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul.

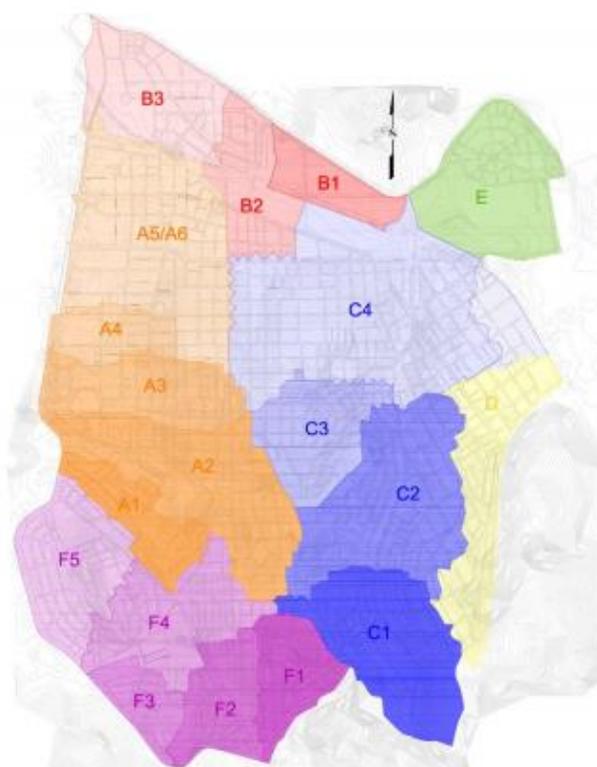


Figura 2: Localização das bacias hidrográficas e das sub-bacias hidrográficas de São Caetano do Sul  
 Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul, 2021.

No quadro abaixo estão listadas as bacias e sua relação com os bairros.

Bacias	Sub-bacias	Bairros
A	A1	São José
	A2	Cerâmica e Oswaldo Cruz
	A3	Santo Antônio/Centro
	A4	Santo Antônio/Centro
	A5/6	Santo Antônio/Centro
B	B1	Fundação
	B2	Fundação/Santa Paula
	B3	Fundação
C	C1	Boa Vista
	C2	Olímpico/Santa Maria
	C3	Olímpico
	C4	Santa Paula
D	D	Santa Maria
E	E	Barcelona
F	F1	Nova Gerty
	F2	Mauá
	F3	Mauá
	F4	Jd. S.Caetano/Nova Gerty
	F5	Jd. S.Caetano

Quadro 1: Descrição das bacias e sub-bacias hidrográficas de São Caetano do Sul  
 Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul, 2021

Deve-se levar em consideração para a determinação de uma bacia e uma sub-bacia os seguintes elementos: vias com alta declividade, fundos de vale, cabeceira e exutório da bacia.

Quando analisadas dessa maneira, se pode verificar a grande quantidade de elementos que proporcionam as enchentes ou mesmo alagamentos na cidade.

### Corpos de Água de São Caetano do Sul



Figura 3: localização dos principais rios e córregos de São Caetano do Sul  
Fonte: Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul, 2021

O município de São Caetano do Sul, contudo, não possui manancial próprio, é abastecido pelo Sistema Cantareira, que faz a transposição entre duas bacias hidrográficas, importando água da Bacia Hidrográfica do Piracicaba para a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Em estudo realizado no Bairro Cerâmica, desenvolvido por Rovertatti et al (2017), foram detectadas 17 nascentes. Isso demonstra o potencial hídrico da cidade.

De acordo com o SAESA – Sistema de Água, Esgoto e Saneamento Ambiental, São Caetano do Sul possui oito poços artesianos e onze bicas públicas (algumas bicas utilizadas até hoje), localizados nos bairros: Olímpico, Fundação, Santa Maria, Nova Gerty, Vila São José, Mauá, Santo Antônio e Boa Vista. Esses poços e bicas atendem as normas de potabilidade estabelecidas pelo Ministério da Saúde e mensalmente suas águas são submetidas a análise físico-química e bacteriológica realizada por laboratório especializado. As unidades de tratamento de água dos poços Santa Maria e Tibagi, anteriormente dotadas apenas de simples desinfecção por cloração, foram aprimoradas com outras técnicas altamente avançadas e de exclusiva tecnologia, que possibilitam, entre outros polimentos, o processo de desfluoretação das águas.

Mesmo não possuindo manancial próprio, o município pode contribuir para que existam locais onde ocorra a produção dos chamados “Rios Voadores”, esses locais são as áreas verdes.

Mas como cada município pode contribuir para essa produção e para que as enchentes sejam minimizadas?

Existem os chamados serviços ecossistêmicos.

### Entendendo a importância dos serviços ecossistêmicos e a relação das árvores urbanas nos processos hidrológicos

Com relação a área verde, São Caetano do Sul possui 16 locais intitulados como Áreas Verdes Institucionais segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul. Dentre esses 16 locais, 9 são praças públicas e 7 são parques públicos.

Segundo o Inventário Florestal do Estado de São Paulo 2020, São Caetano do Sul pertence ao Bioma Mata Atlântica e enquadra-se na categoria dos três municípios com os índices mais baixos de cobertura vegetal nativa com 25 ha, correspondendo a 1.6%. Na plataforma do Sistema Ambiental Paulista - DataGeo é possível visualizar a distribuição desse remanescente de vegetação no município como apresentado na figura 4.

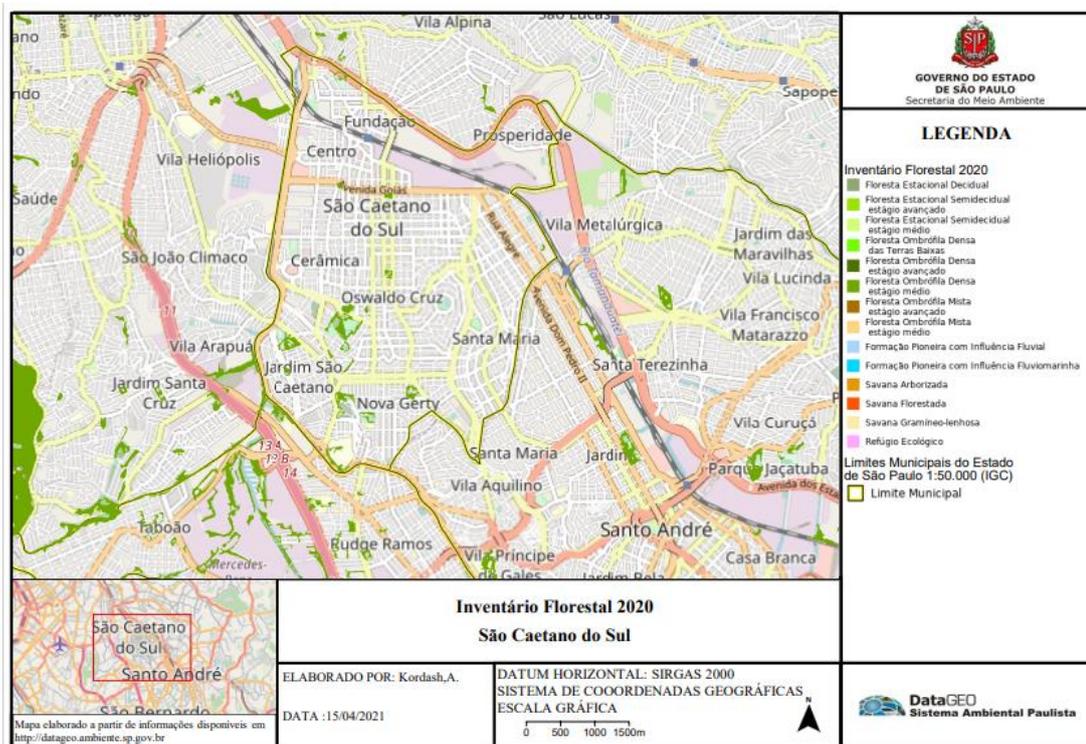


Figura 4 - Mapa Inventário Florestal 2020. Mapa elaborado pela autora no DataGeoSP.

Portanto, faz-se necessário um olhar cuidadoso para áreas verdes da cidade com o objetivo de melhorar esses índices, mitigando os efeitos negativos decorrentes da perda da área verde, uma vez que essas áreas são prestadoras de diversos serviços ecossistêmicos.

Árvores urbanas exercem funções ecossistêmicas as quais, por sua vez, são convertidas a serviços ecossistêmicos, que podem ser definidos como benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir dos ecossistemas. As funções ecossistêmicas podem ser agrupadas em quatro categorias primárias, sendo elas: I. Funções de regulação; II. Funções de habitat III. Funções de provisão e IV. Funções de informação. As duas primeiras funções contribuem para o abastecimento das demais funções, exercendo o papel de suporte e manutenção dos processos e componentes naturais (Andrade e Romeiro, 2009; Ricklefs e Relyea, 2016).

Dentre os serviços ecossistêmicos fornecidos pelas árvores urbanas, podemos citar aqueles que afetam diretamente a qualidade de vida nas cidades, como por exemplo: Diminuição da erosão, enxurrada e enchente, durabilidade da pavimentação, Impacto do vento, controle térmico, qualidade e umidade do ar, diminuição do efeito estufa, redução da poluição sonora, beleza cênica na cidade e valorização imobiliária.

Com relação ao controle de enchentes, as copas das árvores captam a água das chuvas, parte dessa água é devolvida à atmosfera por evapotranspiração e outra parte segue em direção ao solo por percolação, como ilustrado pela figura 2. Esse fenômeno natural é parte do ciclo hidrológico e auxilia no controle de enchentes, uma vez que parte da água interceptada é direcionada para o solo e atmosfera.

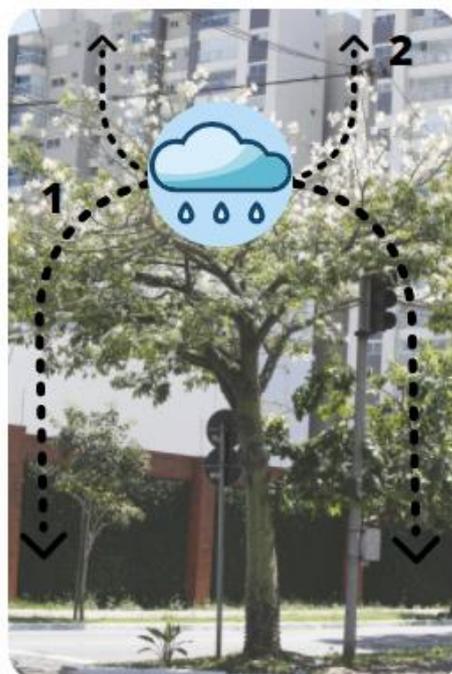


Figura 5: Legenda: 1. A água da chuva é captada pelas copas das árvores, parte dela é direcionada ao solo. 2. Parte da água captada é devolvida para atmosfera na forma de evaporação. Ilustração do serviço ecossistêmico de controle de enchentes prestado pelas árvores urbanas, ilustração elaborada pela autora com recursos disponíveis no site Canva.com

De acordo com os estudos de Demantova, 2011, estima-se que uma árvore isolada pode transpirar 450 litros de água por dia, diminuindo a temperatura e melhorando a sensação térmica em áreas urbanas. Em áreas desprovidas de vegetação estimou-se que 60% da água da chuva é direcionada aos bueiros, o que leva a sobrecarga da capacidade de vazão de determinados bueiros.

Nas cidades as árvores urbanas estão localizadas em diversos espaços, tais como: parques municipais, áreas de passeio público, áreas particulares e praças. Cada local apresenta características próprias que contribuem para o desenvolvimento do indivíduo arbóreo. Comumente nos parques e praças as árvores tendem a crescer livremente, o que pode não ocorrer em outros locais como calçadas em vias públicas, pois estes locais os indivíduos arbóreos crescem em um determinado espaço, conhecido como colete; O colete é a área permeável ao redor da árvore que permite a infiltração de água e a aeração do solo. A condição do colete afeta a capacidade da árvore realizar o serviço ecossistêmico que contribui para a diminuição das enchentes em áreas urbanas, como demonstrado na figura 5.

Em São Caetano do Sul a arborização urbana é norteada pela Lei Nº 5760 de Julho de 2019 que institui o Plano de Arborização Urbana, encontra-se no plano normas que regulam o

tamanho do colete, bem como outras diretrizes importantes para a arborização urbana. Quanto ao tamanho do colete, a legislação determina que seja adotado o tamanho mínimo no formato de retângulo de 0,30m x 0,50m. A mesma legislação sinaliza que podem ser adotados coletores maiores de acordo com o porte de árvore que determinadas espécies podem atingir, a legislação deixa claro que é proibido a oclusão de coletores e a ação está sujeita a penalidades. Desse modo, cabe um rigoroso processo de fiscalização na cidade, uma vez que, com o colete ocluso a árvore é prejudicada e o serviço ecossistêmico não pode ser realizado.

Segundo Magalhães (2006) no que tange a arborização urbana, o conceito de “Arborização urbana” e “Floresta Urbana” tem sido comumente utilizado no Brasil para caracterizar os componentes arbóreos urbanos. No entanto, a terminologia é conflitante entre alguns autores, que não consideram as áreas verdes da cidade como integrantes de uma floresta. Vale ressaltar que diversos autores como Miller, R *et al* (2015) relatam que independente das diferentes terminologias adotadas para caracterizar o componente arbóreo urbano, tais componentes devem ser administrados com responsabilidade. A administração dessas parcelas territoriais pode contribuir com o enriquecimento ambiental e paisagístico, conectando habitats fragmentados, funcionando como “trampolim ecológico” ou “*stepping stones*” durante os eventos de dispersão de algumas espécies, mantendo a variação genética entre populações. (Ridley, 2006; Pippi e Trindade, 2013; Adler, 2015) além de contribuir com diversos serviços ecossistêmicos para a população urbana e periurbana.

## Conclusões e discussão

São Caetano do Sul é uma cidade com muitas nascentes, e rios que poderiam ser admirados e utilizados para o lazer e a contemplação, porém, infelizmente seus corpos de água estão muito contaminados com a interferência de esgoto doméstico/industrial não tratado, mesmo o município tratando 100% dos seus esgotos. Assim, quando ocorrem as grandes chuvas, essa água contaminada invade casas, comércios, indústrias. Esse aspecto geográfico e geológico da cidade não pode ser mudado, porém alguns pontos podem contribuir para que ocorra uma diminuição desses eventos extremos.

Existem soluções baseadas na natureza, que podem de maneira simples e eficiente, reduzir esses episódios.

São elas:

- i. O aumento da arborização urbana, respeitando o colete das árvores, para serem locais de infiltração dessa água das chuvas, bem como para a produção dos chamados “Rios Voadores”,
- ii. Nas residências, comércios e indústrias, abrir locais onde possam ser implantadas áreas verdes que cumpram com esse papel. Assim se pode criar locais de absorção e produção de água.
- iii. Transformar a área da antiga Indústria Química Matarazzo em um bosque, que possibilitará, por fitorremediação, fazer a descontaminação do solo, e assim auxiliar nos processos de mitigação das enchentes, pois a área absorverá grande parte da água. Os corpos hídricos não são problemas, são soluções para que as cidades aprendam com a sua dinâmica e possam dar voz a esse movimento natural para que assim os cidadãos não sofram mais com os eventos extremos.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano Texto para Discussão**. IE / UNICAMP Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. p. 44, 2009.

DEMANTOVA, Graziella C. **Redes técnicas e serviços ambientais: integrando qualidade ambiental e de vida nas cidades**. São Paulo: Annablume, 2011, 232p.

FINKLER, Raquel. **Planejamento, Manejo e Gestão de Bacias**. Disponível em:

planejamento\_manejo\_e\_gestao\_unidade\_1.pdf (mppr.mp.br). acesso em abril de 2021.

JOLY, Carlos et al. 1º **Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos**, Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos - BPBES, disponível em <https://www.bpb.es.net.br/produto/diagnostico-brasileiro/>. Acesso em 15/04/2021.

MAGALHÃES, Luís Mauro S. et al. **Arborização e florestas urbanas-terminologia adotada para a cobertura arbórea das cidades brasileiras**. Série técnica Floresta e Ambiente, p. 23-26, 2017.

MILLER, Robert W.; HAUER, Richard J.; WERNER, Les P. **Urban forestry: planning and managing urban greenspaces**. Waveland press, 2015.

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. **Cartilha Serviços Ecossistêmicos das Árvores**, Comissão do Meio Ambiente de São José dos Campos, Gestão 2019-2021. Disponível em [https://www.oabsp.org.br/subs/saojosedosc campos/noticias/CARTILHA-SERVIC327OS-ECOSSISTE302MICOS-DE-UMA-A301RVORE-OAB-SJC-digital.pdf/at\\_download/file](https://www.oabsp.org.br/subs/saojosedosc campos/noticias/CARTILHA-SERVIC327OS-ECOSSISTE302MICOS-DE-UMA-A301RVORE-OAB-SJC-digital.pdf/at_download/file). Acesso em 15/04/2021.

RAIMUNDO, Sidnei; SARTI, Antonio Carlos. Parques urbanos e seu papel no ambiente, no turismo e no lazer da cidade. **RITUR-Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 6, n. 2, p. 3-24, 2016.

RICKLEFS, Robert; RELYEA, Rick. **A economia da natureza**. 7 ed. Cap. 23. Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 2016.

São Caetano do Sul, Prefeitura Municipal, **Poços Artesianos e Bicas**. SAESA - Sistema de Água, Esgoto e Saneamento Ambiental (daescs.sp.gov.br), acesso em abril de 2021.

São Caetano do Sul. **Plano Municipal de Saneamento Básico de São Caetano do Sul**. Disponível em: <https://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/page/saneamento-basico>, acesso em maio de 2021.

São Paulo, Governo do Estado. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, **Inventário Florestal do estado de São Paulo, 2020**, Instituto Florestal. Mapeamento da Cobertura Vegetal Nativa.

Santa Rosa, Nereide Schilaro. **A História de São Caetano do Sul**. Ilustrações de Roberta Gioto.

1ªed. 2ª reimp. – São Caetano do Sul: Fundação Pró-Memória de São Caetano do Sul. 40p.:il.2019. CDD 028.5

Sistema Ambiental Paulista - **DataGeo**. Disponível em <http://datageo.ambiente.sp.gov.br/>.

