

15

v.8 n.15
julho/dezembro 2020

Revista Parlamento e Sociedade

Desigualdades e Políticas Públicas

Apresentação

Ursula Dias Peres e Alexsandro Santos

Na corda bamba de sombrinha: renda do não trabalho e bem-estar das famílias em contextos de choques sistêmicos

André Roncaglia de Carvalho, Eloiza Regina Ferreira de Almeida, Luciana Rosa Souza e Solange Gonçalves

Duração do emprego formal e desigualdade de gênero no Brasil: o caso das famílias de baixa renda

Daniela Verzola Vaz, Danilo Braun Santos e Alexandre Ribeiro Leichsenring

Crise da COVID-19 no Município de São Paulo: Mercado de Trabalho, Desigualdade e Políticas Públicas

André Gal Mountian, Agnaldo Valentin, João Guilherme Rocha Machado, Letícia Figueiredo Collado e Marcelo Nakamura Saito

Avaliação do Financiamento Federal do SUS diante da desigualdade regional e da pandemia da Covid-19

Francisco R. Fúncia

Contribuição emergencial sobre altas rendas de pessoas físicas: enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a COVID-19

Ursula Dias Peres e Fábio Pereira dos Santos

(Sub)representação de Negros e Mulheres no Poder Legislativo: uma análise dos resultados eleitorais à Câmara Municipal de São Paulo em 2020

Beatriz Mendes Chaves

Política de combate à desigualdade racial e política educacional, Cidade de São Paulo - 2004-2018

Eduardo Januário

Mesa

2020

Presidente

Eduardo Tuma (PSDB)

1º vice-presidente

Milton Leite (DEM)

2º vice-presidente

Celso Jatene (PL)

1º secretário

Alessandro Guedes (PT)

2º secretário

Souza Santos (PRB)

1º suplente

Soninha (CIDADANIA)

2º suplente

Claudininho de Souza (PSDB)

Corregedor Geral

Eliseu Gabriel (PSB)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.8 n.15 julho-dezembro 2020

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.8	n.15	p.1-156	jul.-dez. 2020
-----------------------------	-----------	-----	------	---------	----------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 8, n. 15 - (2020). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2318-4248

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Use Não-Comercial 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos e Ursula Dias
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Camila Camila Barrero Breitenvieser, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Maurício Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe
Revisão	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Desigualdades e Políticas Públicas

- 11 Apresentação**
Ursula Dias Peres e Alexsandro Santos
- 15 Na corda bamba de sombrinha: renda do não trabalho e bem-estar das famílias em contextos de choques sistêmicos**
André Roncaglia de Carvalho, Eloiza Regina Ferreira de Almeida, Luciana Rosa Souza e Solange Gonçalves
- 29 Duração do emprego formal e desigualdade de gênero no Brasil: o caso das famílias de baixa renda**
Daniela Verzola Vaz, Danilo Braun Santos e Alexandre Ribeiro Leichsenring
- 61 Crise da COVID-19 no Município de São Paulo: Mercado de Trabalho, Desigualdade e Políticas Públicas**
André Gal Mountian, Agnaldo Valentin, João Guilherme Rocha Machado, Letícia Figueiredo Collado e Marcelo Nakamura Saito
- 83 Avaliação do Financiamento Federal do SUS diante da desigualdade regional e da pandemia da Covid-19**
Francisco R. Funcia
- 103 Contribuição emergencial sobre altas rendas de pessoas físicas: enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a COVID-19**
Ursula Dias Peres e Fábio Pereira dos Santos
- 123 (Sub)representação de Negros e Mulheres no Poder Legislativo: uma análise dos resultados eleitorais à Câmara Municipal de São Paulo em 2020**
Beatriz Mendes Chaves
- 137 Política de combate à desigualdade racial e política educacional, Cidade de São Paulo - 2004-2018**
Eduardo Januário

Desigualdades e Políticas Públicas

Apresentação

Ursula Dias Peres¹
Alexsandro Santos²

*Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.*

*O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.*

O bicho, meu Deus, era um homem.

(Manuel Bandeira)

O padrão histórico de desigualdades sociais no Brasil, construído na longa duração da nossa formação como país, impõe uma realidade de negação e estreitamento de direitos na vida cotidiana de milhões de brasileiros. Efetivamente, a sociedade brasileira disputa, a todo tempo, a fatia sociodemográfica que estará mais próxima e aquela que estará mais distante da condição de ‘bicho’ enunciada por Manuel Bandeira em seu poema clássico, escrito no dia 27 de dezembro de 1947.

Se é verdade que o país produziu avanços na diminuição do abismo social entre miseráveis, pobres, remediados e ricos no período que vai da última década do século XX até o final da primeira década do século XXI, também é verdade que tais avanços foram insuficientes para engendrar as condições estruturais de uma nação socialmente justa. Além disso, as condições de instabilidade institucional e

1 Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP e do King’s College London. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

2 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

a reorientação da política econômica assumida pelo governo Michel Temer e pelo governo de Jair Messias Bolsonaro produziram retrocessos em algumas conquistas que havíamos alcançado, solapando estruturas ainda frágeis e em consolidação no campo das políticas sociais.

Esse era o cenário que o Brasil apresentava quando o mundo foi mergulhado numa crise sanitária global. Efetivamente, podemos dizer que os últimos meses, desde o início de 2020, foram profundamente desafiadores para todos os países do mundo. Todavia, a interação desta crise sanitária global com os contextos heterogêneos de desigualdade entre as nações precisa ser assinalada.

A crise política, econômica e social já instalada no Brasil ganhou novas nuances com a chegada da crise sanitária promovida pelo Coronavírus Sars-CoV-2 que, por sua vez, escancarou e aprofundou as mazelas que afligem a sociedade brasileira e suas desigualdades nestes três âmbitos da vida coletiva.

O presente dossiê teve como motivação apresentar, em diferentes setores das políticas públicas, elementos da desigualdade social e econômica brasileira e como esses foram agravados pela pandemia, assim como apresentar propostas de redução desse agravamento. Pesquisadores de diferentes áreas construíram suas análises a partir das múltiplas e heterogêneas dimensões dos processos de desigualdade e sistematizaram suas contribuições em sete artigos.

Na arena das relações de trabalho, emprego e renda e em suas conexões com as experiências de risco social e vulnerabilidade, o dossiê reúne três artigos: (1) “Na corda bamba de sombrinha; renda do não-trabalho e bem-estar das famílias e contextos de choques sistêmicos”, escrito por André Roncaglia de Carvalho (Unifesp/Cebrap), Eloiza Regina Ferreira de Almeida (Cebrap), Luciana Rosa Souza (Unifesp/Cebrap) e Solange Gonçalves (Unifesp/Cebrap); (2) “Duração do emprego formal e desigualdade de gênero no Brasil: o caso das famílias de baixa renda”, escrito por Daniela Verzola Vaz (Unifesp), Danilo Braun Santos (Unifesp) e Alexandre Ribeiro Liechsenring (EACH/USP) e (3) “Crise da covid-19 no município de São Paulo: mercado de trabalho, desigualdade e políticas públicas”, escrito por André Gal Moutian (EACH/USP, OIPP e NEEPP); Agnaldo Valentin (EACH/USP, OIPP e NEEPP); João Guilherme Rocha Machado (EAESP-FGV e NEEPP), Leticia Figueiredo Collado (EACH/USP e NEEPP) e Marcelo Nakamura Saito (EACH/USP e NEEP).

No campo de convergência entre regime tributário, política fiscal e orçamentária e enfrentamento às desigualdades, o dossiê acolhe dois artigos. O primeiro, intitulado “Avaliação do Financiamento Federal do SUS diante da desigualdade regional e da pandemia da Covid-19” foi escrito por Francisco Funcia

(USCS) e o segundo artigo, intitulado “Contribuição emergencial sobre altas rendas de pessoas físicas: enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a COVID-19”, resulta da colaboração entre Ursula Dias Peres (EACH/USP, CEM-USP e OIPP) e Fábio Pereira dos Santos (Câmara Municipal de São Paulo).

Por fim, enquadrando a discussão sobre nossas desigualdades estruturais a partir da dimensão racial, apresentamos outros dois artigos. Beatriz Mendes Chaves (DCP/FFLCH-USP) escreveu “(Sub)representação de negros e mulheres no poder legislativo: uma análise dos resultados eleitorais à Câmara Municipal de São Paulo em 2020”, enquanto Eduardo Januário (FE e LEPHE/USP) contribuiu para este dossiê com o artigo “Política de combate à desigualdade racial e política educacional, Cidade de São Paulo - 2004-2018”

Conforme demonstra Funcia (2021), a partir da análise da execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde até o segundo quadrimestre de 2020, é possível verificar que em 2019 o governo federal repassou sistemicamente à maior parte das regiões do Brasil menos recursos para o financiamento do SUS, com uma variação anual dos valores brutos por habitante inferior ao IPCA. O contexto de escassez ao qual o sistema de saúde se viu constricto, tornou o enfrentamento à COVID-19 ainda mais calamitoso.

Se os meios e mecanismos disponíveis junto à saúde pública para amenizar o cataclisma pandêmico já estavam críticos pré-COVID-19, o cenário socioeconômico e do trabalho das populações, especialmente as mais vulnerabilizadas, não é distinto. Pelo contrário, pode-se dizer que ainda que o vírus acometa a todos, aqueles da sociedade que possuem menos acessos ou meios de verdadeiramente se isolar, correm mais riscos, já que apenas 2% dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto tiveram a oportunidade de trabalhar remotamente na cidade de São Paulo, conforme demonstra Mountain *et. al.* (2021) no terceiro artigo desta série.

Chama atenção também, segundo Mountain *et. al.* (2021), o nível de desocupação entre os jovens (42,3%) e entre os pardos e pretos (20%) - curiosamente, segundo a pesquisa de Januário (2021), também apresentada nesta série, a interseccionalidade entre raça e oportunidades encontra profundas raízes na incoerência entre o discurso, na figura das leis, e a prática, entendida enquanto orçamento dedicado à políticas públicas que se versam sobre o combate a desigualdade racial. E não só. A incongruência está, inclusive, na ausência de identificação entre representantes políticos e a população majoritária (mulheres e negros). Na pesquisa de Chaves (2021) isto fica claro ao se analisar a composição racial e de gênero das candidaturas apresentadas pelos partidos políticos no município de São Paulo, quando comparadas de maneira descritiva a população paulistana e

com a legislatura eleita para 2021-2024. Os resultados da pesquisa demonstram que negros e mulheres estão profundamente sub-representados no poder legislativo municipal em benefício a um único grupo (homens brancos).

De fato, raça e gênero foram marcadores da diferença entre viver e sobreviver à crise sanitária. No cenário de mercado de trabalho já fragilizado, arranjos familiares em que se insere a mulher e, mais ainda, onde há a presença de filhos pequenos, podem inibir a entrada destas mesmas mulheres no mercado de trabalho, mesmo que elas apresentem menor risco de quebra do vínculo empregatício que os homens, conforme aponta Vaz, Santos e Leichsenring (2019) no segundo artigo desta série.

De alguma forma, os trabalhos ora apresentados, se propõem a discutir os cenários que corroboraram para a longevidade da crise no Brasil, e sua manutenção enquanto “novo normal”, ao mesmo passo em que permitem uma compreensão mais ampla das incongruências da república, a fragilidade de nossas instituições e a disparidade entre as múltiplas realidades locais, além de possíveis caminhos para superá-la. Peres e Santos (2021) apontam a reforma tributária que incida sobre grandes fortunas e/ou um aumento progressivo da tributação sobre a renda de pessoas físicas como caminhos possíveis para que o Estado brasileiro consiga socorrer os demais entes federativos, tendo em vista a crise de arrecadação, intensificada pela COVID-19 e, também, possa fomentar políticas públicas que objetivam a equidade social e o alívio da pobreza, como a Renda Básica.

A pandemia desnudou, de uma vez por todas, estas fragilidades e as intersecções entre desigualdades que, assim como a COVID-19, precisam ser enfrentadas de maneira sistêmica, articulada e, quase sempre, em perspectiva. A tutela do Estado a estas questões é fundamental, não só pelos deveres constitucionais, mas também pela sua capacidade institucional de vislumbrar as situações de maneira *lato sensu*.

Mais uma vez, o Brasil está sendo confrontado de modo explícito com suas escolhas de presente e de futuro. As decisões assumidas para enfrentar o choque sistêmico produzido pela pandemia de Covid-19 produzirão efeitos sobre o nosso passivo de estruturas de desigualdade mas, também, sobre as condições objetivas para seu enfrentamento nas próximas décadas. Não há ‘balas de prata’, nem soluções mágicas. Mas, há caminhos possíveis. O que se coloca em questão é: desejamos ou não desejamos assumir a responsabilidade por trilha-los?

Na corda bamba de sombrinha: renda do não trabalho e bem-estar das famílias em contextos de choques sistêmicos

André Roncaglia de Carvalho¹
Eloiza Regina Ferreira de Almeida²
Luciana Rosa Souza³
Solange Gonçalves⁴

Resumo

O artigo analisa o impacto da pandemia sobre a desigualdade econômica e sobre a vulnerabilidade das famílias brasileiras à pobreza. A Covid-19 encontrou o país em situação econômica preocupante. A economia brasileira já apresentava crescimento baixo, elevado nível de desemprego e informalidade, famílias endividadas, contas públicas fragilizadas, etc. Os dados da dinâmica do mercado de trabalho no período de isolamento social mostram um aprofundamento das vulnerabilidades daqueles trabalhadores que já eram vulneráveis antes da pandemia. A desigualdade no país tende a se acentuar, seja pelas questões econômicas que vão afetar ainda mais negativamente os mais pobres, seja pelas questões sociais que tenderão a reforçar os mecanismos de desigualdade presentes na sociedade, dado que os mais abastados economicamente conseguirão apoio dos governos

-
- 1 André Roncaglia de Carvalho é docente do departamento de economia da *Universidade Federal de São Paulo* (Unifesp) e pesquisador associado ao *Cebrap*. Tem pesquisas nas áreas de desenvolvimento econômico e desigualdade de renda e riqueza no Brasil.
 - 2 Eloiza Regina Ferreira de Almeida é mestre em economia e desenvolvimento pela *Universidade Federal de São Paulo* (Unifesp) e pesquisadora associada ao *Cebrap*. Tem pesquisas nas áreas de mercado de trabalho, economia regional e diferenciais de gênero.
 - 3 Luciana Rosa Souza é docente do departamento de economia da *Universidade Federal de São Paulo* (Unifesp) e pesquisadora na área de políticas públicas para mitigar a pobreza e desigualdade no Brasil e na América Latina. Pesquisadora associada ao *Cebrap*.
 - 4 Solange Gonçalves é docente do departamento multidisciplinar da *Universidade Federal de São Paulo* (Unifesp) e pesquisadora associada ao *Cebrap*. Doutora pela *Universidade de São Paulo* (usp), com pesquisa nas áreas de dinâmica da pobreza, economia do trabalho e avaliação de políticas públicas.

com mais facilidade. O artigo mostra a importância dos ativos (reais e financeiros) para amortecer o impacto sobre o consumo dos choques sistêmicos.

Palavras-chave: pobreza; ativos; vulnerabilidade; desigualdade; auxílio emergencial

Introdução

A Covid-19 encontrou o país em situação econômica preocupante. Em lenta recuperação da última recessão, a economia apresenta crescimento baixo (média de 1% nos últimos três anos), elevado nível de desemprego e informalidade, famílias endividadadas, contas públicas fragilizadas, dentre outros problemas.

A paralisação das atividades que resulta da política de prevenção de sobrecarga do sistema de saúde vem agravar ainda mais a situação de empresas e famílias. Os maiores empregadores do país (micro, pequenas e médias empresas) são incapazes de sustentarem suas folhas de pagamento. As perdas mensais decorrentes do isolamento social são estimadas em cerca de R\$ 54 bilhões de renda dos trabalhadores por conta própria, informais, desempregados e em desalento⁵. Com efeito, a crise tende a agravar a situação material de parcela expressiva da sociedade brasileira.

O Sonho *Smithiano*

Adam Smith defendia que a verdadeira medida da riqueza de uma nação não é o tamanho do tesouro de seu rei ou as posses de poucos ricos, mas o salário dos “trabalhadores pobres”. Para o pai do liberalismo econômico iluminista, o principal papel do mercado era produzir tal riqueza, a ponto de permitir que aquele que “alimenta, veste e produz habitações” para um povo inteiro consiga ele mesmo estar razoavelmente bem alimentado, vestido e alojado.

O Brasil infelizmente nem se aproxima deste sonho *smithiano*. O mercado de trabalho brasileiro não dá conta de oferecer à metade de seus trabalhadores a proteção social contra a loteria do mercado.

O conceito é vergonhosamente intuitivo: pessoas ricas conseguem viver de sua “poupança” acumulada quando lhes falta a renda do trabalho. É um colchão amortecedor para as quedas da atividade econômica da sociedade. Já os pobres

5 Brancher et al. (2020). Impactos Econômicos da Crise do COVID-19 e dos Programas de Renda Básica Emergencial. *Nota Técnica do Centro de Estudos do Novo Desenvolvimento*. São Paulo: CND-FGV.

costumam ter pouca poupança acumulada na forma de “ativos” imóveis, financeiros e mesmo educacionais. Sua rede de proteção em momentos de estresse no mercado de trabalho é o “fiado”, o empréstimo entre parentes e amigos, a caridade alheia ou a penúria simplesmente.

Choques Pandêmicos

O enfrentamento da crise sanitária requer que a economia seja colocada em estado de coma induzido. Isso se traduz em três tipos de choques que afetam as famílias em um mesmo ponto do tempo (ou em momentos distintos), a saber: i) choques de saúde relacionado diretamente à contaminação pelo vírus; ii) choques de desemprego, que levam os indivíduos à desocupação ou à informalidade; iii) choques psicológicos com impactos de duração variada.

Esses choques podem determinar uma queda temporária na renda total do domicílio e podem levar as famílias à pobreza. Métodos cada vez mais sofisticados produziram o consenso acerca da característica dinâmica do fenômeno, em que se nota a existência de propagação dos ciclos de pobreza, bem como de um movimento de saída e entrada de famílias na situação de privação. Estes ciclos são ainda mais comuns em países em desenvolvimento, seja por causa do alto grau de informalidade nos mercados de trabalho urbanos (que por exemplo, no Brasil representa 45,8% do total de ocupados⁶), seja por causa da incidência de choques (de preços, climáticos, entre outros), em áreas rurais.

A convivência com choques e risco de entrada na pobreza determina que todo o conjunto de decisões dos membros de uma família (voltadas à educação, ao mercado de trabalho, formação de uma família) seja distinto. Nesse processo de chegada de um choque estrutural ou idiossincrático, as famílias podem utilizar estratégias para manter o seu nível de bem-estar. A primeira estratégia pode ser a utilização de mão-de-obra adicional, ou seja, no momento em que um membro sofre um choque de saúde ou de desemprego, outros membros podem tentar ofertar mão-de-obra no mercado de trabalho, como, por exemplo, adolescentes que poderiam estar em situação de inatividade e com dedicação exclusiva aos estudos, ou, até mesmo, crianças.

6 Dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNADC/IBGE), considerando a população ocupada entre 18 e 65 anos para o ano de 2019. Para a definição de trabalhador informal, é utilizada a informação sobre a posse de carteira assinada e sobre a contribuição ao INSS, e são excluídos os empregadores.

A segunda estratégia é a utilização do conjunto de ativos físicos ou financeiros pertencentes às famílias, em prol da suavização do consumo ao longo do tempo. O conjunto de ativos de uma família reflete o seu nível de riqueza e é composto por itens domésticos, como televisão ou notebook, veículos (carros ou motos), ou posse de habitação ou terreno. Os ativos financeiros são as aplicações financeiras da família ou a possibilidade de tomada de crédito/empréstimos no mercado financeiro. A posse de alguns desses ativos garante um rendimento estável ao longo de um período, seja pela venda (no caso dos bens físicos) ou pelo retorno dos mesmos (no caso dos bens financeiros), mantendo a família acima da linha de pobreza (ou de pobreza extrema).

A terceira estratégia da família é a utilização de benefícios advindos de políticas públicas ou privadas emergenciais, que possibilitam a obtenção de uma renda permanente ou temporária. O uso desse instrumento depende do tamanho, focalização, acesso e aderência das famílias às políticas.

Outros dois fatores podem também ser determinantes não somente para a entrada, mas também da permanência e da duração da situação de privação da família, a saber: a frequência dos choques que afetam as famílias e o tamanho do choque.

No contexto dos choques relacionados à COVID-19, esses dois fatores são determinados: i) pelo número de membros afetados pela doença - que é diretamente relacionado ao percentual de membros que ainda continuam atuando no mercado de trabalho e fora do isolamento horizontal; e ii) pela gravidade das consequências que esses choques determinam - desemprego, doença psicológica ou morte do chefe da família (usualmente, renda principal do domicílio), ou de algum outro membro em idade ativa da família (membros secundários que colaboram para o orçamento mensal familiar), ou demais membros.

Dessa forma, a depender dos choques e consequências que a COVID-19 venha a ter em uma família, a probabilidade de entrada e de saída da pobreza com retorno ao nível anterior de bem-estar, são afetadas, determinando que famílias que anteriormente eram não-pobres passem a ser pobres transitórias e, outras que eram não-pobres ou pobres transitórias passem a ser pobres crônicas e fiquem por muito tempo e gerações na pobreza.

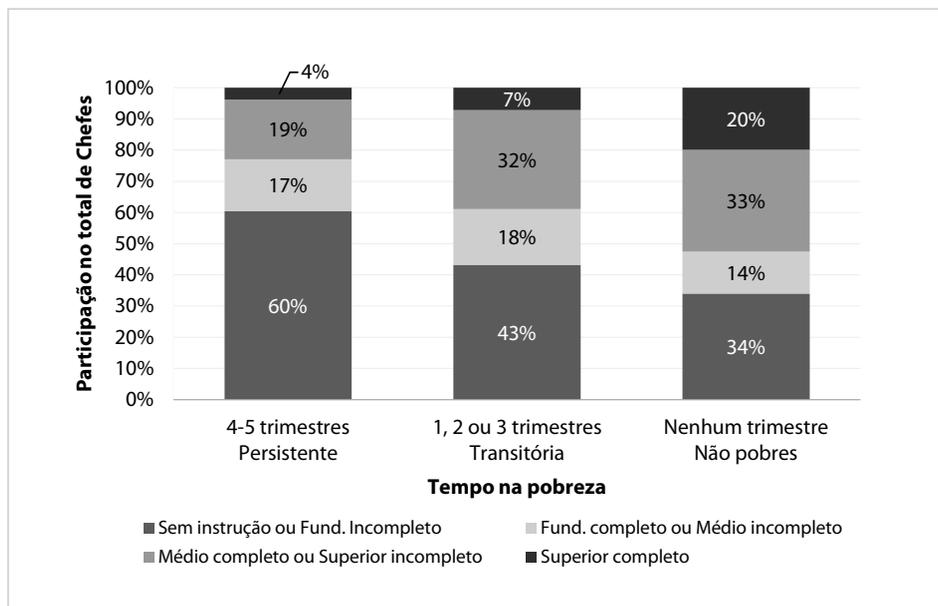
Dinâmica da Pobreza no Brasil

Uma extensa literatura busca realizar a diferenciação demográfica e socioeconômica entre as famílias com pobreza crônica e transitória. Bem como entender quais seriam os choques e fatores associados à entrada, permanência e duração do

período abaixo da linha de pobreza das famílias, além de discutir a necessidade de políticas públicas específicas para cada um dos tipos de pobreza. Na literatura internacional, cabe citar os estudos seminais de Bane e Elwood (1986) e Jalan e Ravallion (1998, 2000). No Brasil, alguns trabalhos já buscaram mensurar o tamanho da pobreza crônica e transitória e estimar as chances de entrada e saída da pobreza: Machado e Ribas (2010), Ribas, Machado e Golgher (2011), Gonçalves (2015) e Gonçalves e Machado (2015).

Com o uso dos microdados longitudinais trimestrais da PNADC (IBGE), para o período entre 2017 e 2018, verificamos que, aproximadamente, 5% das famílias permaneceram na pobreza durante quatro ou cinco trimestres da pesquisa, enquanto 10% das famílias estavam na pobreza em um, dois ou três trimestres, dentre os cinco trimestres em que ocorrem as entrevistas⁷. Dessa forma, 15% das famílias passam por situação de privação em um ou mais pontos do tempo durante o período analisado. Além disso, entre as famílias que permanecem na pobreza durante quatro ou cinco trimestres, 48% são chefiadas por mulheres e 64% são chefiadas por negros ou pardos. Já nas famílias que permanecem em um menor período na pobreza - um, dois ou três trimestres - esses percentuais são de 41% e 56%, respectivamente. Com relação à escolaridade dos chefes de família, a Figura 1, abaixo, também demonstra a heterogeneidade existente entre as famílias pobres, com base no tempo em que ficam em situação de privação.

7 Foi utilizada a amostra de famílias da PNADC (IBGE), de 2017 e 2018, que permaneceram na pesquisa durante cinco trimestres. Cálculos realizados utilizando para a definição de pobreza e extrema pobreza os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, de renda domiciliar per capita inferior a R\$85,00 e R\$89,00, para extrema pobreza, e R\$170,00 e R\$178,00, para pobreza, nos períodos: primeiro trimestre de 2017 a segundo trimestre de 2018; e terceiro trimestre de 2018 a quarto trimestre de 2018, respectivamente. A renda domiciliar total per capita inclui a renda do trabalho total e a renda do não-trabalho total (renda de programas de transferência - Programa Família e Benefício de Prestação Continuada, renda de aposentadorias e pensões do INSS ou alimentação, aluguéis, doações e outros programas sociais)

Figura 1: Tempo na pobreza e escolaridade dos chefes⁸

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da PNADC (IBGE).

Os dados da PNAD-C para o primeiro trimestre de 2020⁹, divulgados pelo IBGE indicam os impactos do isolamento social sobre o mercado de trabalho, mostrando que, i) a taxa de desocupação subiu 1,3 ponto percentual em relação ao último trimestre de 2019; ii) houve redução em 2,33 milhões de trabalhadores em atividade *vis à vis* o que foi observado no último trimestre de 2019; iii) 832 mil trabalhadores informais atuando no setor privado deixaram de trabalhar¹⁰; enquanto, iv) 742 mil trabalhadores por conta própria deixaram de trabalhar. Assim, os primeiros dados da dinâmica do mercado de trabalho no período de isolamento social mostram um aprofundamento das vulnerabilidades daqueles trabalhadores que já eram vulneráveis antes da pandemia.

⁸ Amostra de famílias de 2017 e 2018, que permaneceram na pesquisa durante cinco trimestres

⁹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-de-sigaldade-e-pobreza/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=27527&t=destaques>

¹⁰ Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/30/O-que-diz-o-primeiro-dado-de-desemprego-na-pandemia>

Efeitos sobre a Desigualdade

Os impactos do COVID-19 em um país fortemente desigual como o Brasil potencializam ainda mais as desigualdades enraizadas na sociedade. Enquanto uma parte pequena da sociedade consegue manter o isolamento social, trabalhando remotamente, a imensa maioria dos cidadãos do país permanece alijada de condições sanitárias mínimas como acesso a rede de esgoto e água potável¹¹. As condições de moradia¹², por exemplo, não permitem o afastamento mínimo que deve ser mantido para evitar a transmissão da doença. O acesso à informação¹³ sobre a doença por parte da população mais vulnerável também é precário, dado que não necessariamente provém de fontes oficiais.

Em cenário de pandemia, a desigualdade no país tende a se acentuar, seja pelas questões econômicas que vão afetar ainda mais negativamente os mais pobres, seja pelas questões sociais que tenderão a reforçar os mecanismos de desigualdade presentes na sociedade, dado que os mais poderosos economicamente conseguirão apoio dos governos com mais facilidade. Ao mesmo tempo, caso a crise pandêmica não promova o questionamento da posse de ativos geradores de renda na sociedade brasileira, qualquer opção política escolhida pelo governo tenderá a reforçar a desigualdade, dado que a mesma se centra fundamentalmente na posse de ativos geradores de renda¹⁴.

O instável equilíbrio orçamentário das famílias de baixa renda

A loteria do mercado constrói e reproduz desigualdades. Esforço e recompensa são articulados sempre sob o olhar cuidadoso do acaso e sob a força da distribuição de heranças e de competências. As dificuldades típicas da ascensão social são amplificadas pelas quedas recorrentes durante a escalada. Ter onde se apoiar durante um escorregão permite um retorno mais rápido. No entanto, para muitas famílias, a realidade é ainda mais áspera. Não se trata de aspirar ao alto, mas de sobreviver. Dia após dia, a “esperança equilibrista” visa não piorar sua situação.

11 “...hoje no Brasil, quase 35 milhões de pessoas vivem sem acesso a água tratada, enquanto 100 milhões não têm esgoto tratado”. Disponível: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>

12 <https://nacoesunidas.org/campanha-do-onu-habitat-aborda-efeitos-da-pandemia-de-coronavirus-nas-cidades/>

13 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-moradores-de-favelas-precisam-de-acoes-de-prevencao>

14 Imóveis, investimentos financeiros, terra, bens de consumo durável etc.

A diferença entre subir a escala social e escapar do abismo da miséria reside na composição e na estabilidade da renda familiar. Com fontes variadas, esta é composta pela soma do rendimento do trabalho de todas as pessoas empregadas em um domicílio (ou família) e do rendimento de todas as outras fontes que não se relacionam diretamente ao trabalho remunerado - chamados *renda do não trabalho*, a saber: a) as aposentadorias e pensões; b) os benefícios de programas de transferência de renda, tais como o *Programa Bolsa Família*, o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) e outros programas de transferência de renda municipais e estaduais; c) o seguro-desemprego; d) as doações recebidas pelas famílias de organismos não governamentais e privados; bem como e) rendimentos advindos de investimentos, aluguéis e bolsas de estudos.

Na estrutura de distribuição e produção de renda no Brasil atual, a renda do não trabalho é parte significativa do total da renda percebida pelas famílias. Mais do que isso, a redução do nível de pobreza e extrema pobreza observada no país até meados de 2013 é diretamente explicada pelo aumento nas transferências governamentais, em especial ao surgimento e expansão, a partir de 2003, do *Programa Bolsa Família* (PBF). Se o valor do benefício básico não supera a linha da extrema pobreza, as famílias podem receber recurso extra no valor exato para suprir este déficit de renda. As famílias pobres com crianças de até 15 anos, adolescentes entre 16 e 17 anos ou gestantes e nutrizes também recebem benefícios variáveis. Além dos recursos monetários oferecidos pelo PBF, estudos indicam benefícios potenciais derivados das condicionalidades de frequência escolar e saúde, que podem ter efeitos para a quebra do ciclo intergeracional de pobreza.

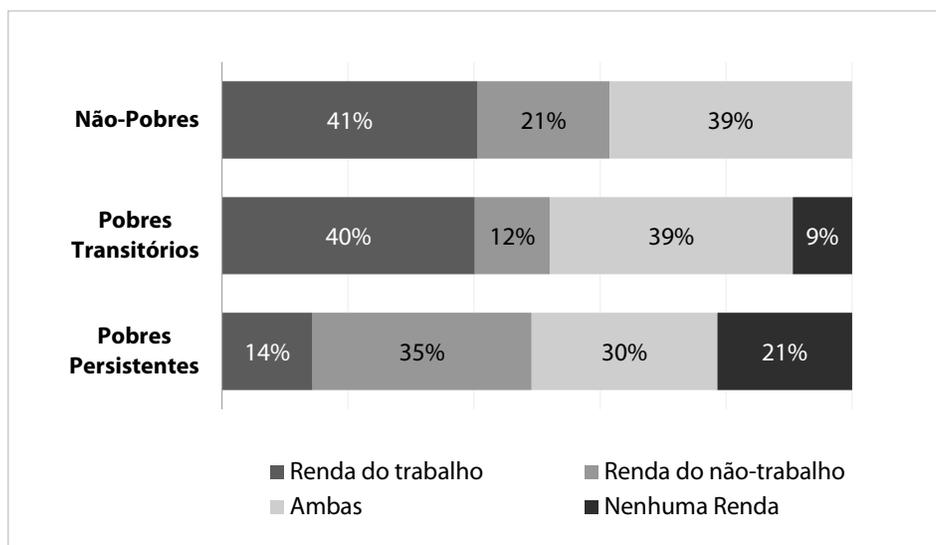
Outra fonte de renda do *não trabalho*, com impacto significativo no percentual de famílias em situação de pobreza no Brasil, principalmente nas áreas rurais, é o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esse programa garante o benefício de um salário mínimo mensal, reajustado de acordo com as variações do salário mínimo nacional, para pessoas com deficiência e idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e não tenham ajuda familiar.

Sendo assim, essas fontes de renda que não estão relacionadas à atividade laboral mensal dos membros de uma família perfazem uma importante fatia do total da renda domiciliar mensal daquelas mais pobres. Além disso, essas fontes de renda - PBF, BPC, aposentadorias, pensões, e outros programas de transferência municipais e estaduais - apresentam maior estabilidade ao longo do tempo. Isso permite que as famílias suavizem e mantenham o seu nível de consumo e o bem-estar dos seus membros, o que é particularmente importante em momentos

de choques na renda do trabalho de um ou mais membros. Algumas dessas fontes de renda são garantidas aos indivíduos pelo restante do seu ciclo de vida – tais como aposentadorias, BPC e pensões por morte e invalidez.

A Figura 2 foi construída com os dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNAD Contínua) do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) para o período de 2017 a 2019. As famílias foram classificadas entre pobres crônicas e transitórias com base no número de entrevistas em que elas permaneceram na pobreza.¹⁵

Figura 2: Percentual de famílias por tipo de rendimento (2017-19)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da PNADc 2017-2019.

15 Cálculos realizados conforme os critérios de elegibilidade do *Programa Bolsa Família* para definição de pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 170,00 e R\$ 178,00) e extrema pobreza (renda *per capita* inferior a R\$ 85,00 e R\$ 89,00), respectivamente entre o primeiro trimestre de 2017 e o segundo trimestre de 2018; e do terceiro trimestre de 2018 ao quarto trimestre de 2019. Considera a amostra de famílias da PNADc (IBGE), de 2017 a 2019, que permaneceram na pesquisa durante cinco trimestres, identificadas como crônicas aquelas que foram classificadas como pobres por quatro ou cinco trimestres; transitórias aquelas classificadas como pobres por um, dois ou três trimestres e não pobres aquelas que não se classificam como pobres em nenhum dos cinco trimestres.

É evidente a relevância das fontes de renda do *não trabalho*¹⁶ para o orçamento familiar mensal. Somente 14% das famílias cronicamente pobres contam com alguma renda do trabalho, enquanto 35% dessas famílias percebem somente rendimentos do não trabalho, e 30% têm ambas as fontes de renda. Impressiona que 21% dessas famílias não possuam qualquer fonte de renda. Já as famílias em pobreza transitória apresentam perfil de renda semelhante ao perfil dos não pobres (ou nunca pobres, dentre os cinco trimestres em que observamos as famílias na PNADc), sendo a diferença o percentual com nenhuma renda (9% das pobres transitórias) e o percentual que conta apenas com a renda do *não trabalho*.

Esses dados permitem refletir sobre a centralidade da renda do *não trabalho*. As famílias em pobreza permanente não sobreviveriam com nível mínimo de bem-estar sem essa fonte de renda. Os pobres transitórios enfrentam situação de privação que é possivelmente determinada pela falta de uma renda mais constante e estável. Choques de mercado de trabalho podem anular a renda do trabalho ou gerar valor insuficiente para se manter fora da pobreza.

Dessa forma, os choques de saúde e de renda provocados pela Covid-19 salientaram as estratégias de sobrevivência das famílias pobres, revelando a importância de políticas de transferência de renda e de assistência e seguridade social. A principal ação pública de alívio para a situação de pobreza das famílias brasileiras ao longo dos da pandemia tem sido o Auxílio Emergencial, tema de variados debates acadêmicos e políticos. De acordo com o Ministério da Cidadania, 95,2% dos beneficiários do PBF receberam até a quinta parcela do Auxílio Emergencial.

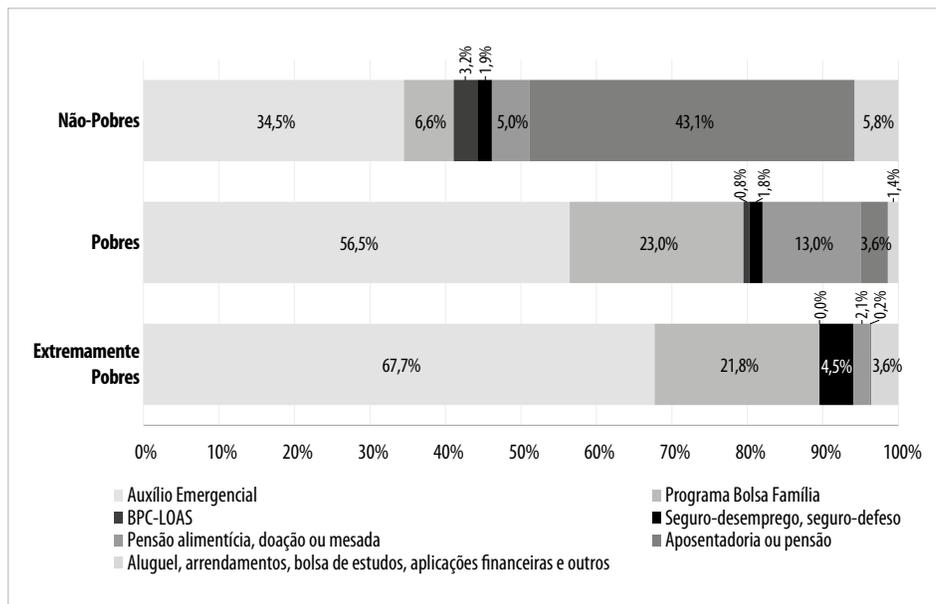
Dados da PNAD-Covid-19 (IBGE) para os meses de maio e junho de 2020 mostram que 72% das famílias extremamente pobres, 79% das famílias pobres e 32% das famílias não pobres¹⁷ apresentavam algum membro beneficiário do Auxílio Emergencial (Figura 3), evidenciando a importância que esse benefício pode ter tido em relação à manutenção do consumo e bem-estar mínimo de um grande número de famílias no Brasil, em especial daquelas que já vivenciavam algum grau de privação e que poderiam passar a uma situação de miséria e insegurança alimentar ainda mais extrema. Desse universo, 13,6 milhões de famílias

16 Para o cálculo da renda do *não trabalho*, são considerados os benefícios do PBF, do BPC e de outros programas sociais do governo; aposentadorias e pensões; rendimentos de seguro-desemprego; doações; rendimentos de aluguel ou arrendamento; e rendimentos como bolsa de estudos, rendimento de caderneta de poupança e aplicações financeiras.

17 Pobreza e extrema pobreza definidas com base no critério de elegibilidade do *Programa Bolsa Família* e renda do trabalho efetiva.

(95,2%) recebem a quinta parcela do Auxílio Emergencial e 661 mil permanecem recebendo o valor regular do programa.

Figura 3: Percentual de famílias por tipo de beneficiário (maio-junho 2020)¹⁸



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da PNAD-Covid-19.

Simulações realizadas após a aprovação do Auxílio Emergencial previam uma redução da pobreza em torno de 10 pontos percentuais, assumindo diferentes cenários de perda de emprego¹⁹. Os dados da PNAD-Covid-19 (IBGE) divulgados confirmaram as previsões. Em função da ampla cobertura e do elevado valor do benefício, Duque (2020) estimou uma redução da pobreza de 25% para cerca de 22%, e da pobreza extrema de 5% para 3,5% já no primeiro mês de divulgação da pesquisa.

¹⁸ Pobreza e extrema pobreza definidas com base no critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família e renda do trabalho efetiva

¹⁹ Conforme mostram os estudos de Komatsu e Menezes Filho (2020) e de Barbosa e Prates (2020), com simulações dos efeitos partindo dos dados da PNADc e aplicando os critérios de elegibilidade.

Conclusão

Apesar de o Auxílio Emergencial promover uma redução da desigualdade, amenizando o impacto negativo da queda da renda média dos trabalhadores informais e das famílias mais pobres, questionamentos sobre seus efeitos de médio e longo prazo preocupam. A natureza temporária do benefício alerta para o que pode ocorrer após seu término. Segundo Barbosa e Prates (2020), a pobreza pode atingir um quarto da população e a desigualdade pode crescer vertiginosamente para patamares que não víamos desde os anos 1980. Além disso, dois grupos localizados no meio da distribuição de renda podem estar desprotegidos e ter sofrido perdas sem qualquer compensação, indicando uma possível consequência contraintuitiva da desigualdade de renda com a classe média economicamente afetada, tornando-se mais semelhante aos estratos mais pobres (Prates; Barbosa 2020)²⁰.

A pandemia colocou em relevo a aflitiva situação material de dezenas de milhões de pessoas no Brasil. Mostrou também como é relativamente “barato” reduzir a pobreza de forma significativa. O desafio persiste e ganha maior vulto. Conforme a tecnologia vai tornando escassos os bons empregos, um maior contingente populacional tende a depender da renda do não trabalho. Andar “na corda bamba de sombrinha” será uma realidade para cada vez mais pessoas mundo afora. Por isso, é melhor pensarmos em como construir um viaduto para atravessarmos os tempos difíceis que o futuro nos guarda.

Referências bibliográficas

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP n. 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da Pandemia. **Notas Técnicas - IPEA**, Mercado de Trabalho, n. 69, julho 2020.

DUQUE, D. **Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia**. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>>. Acesso em: 6/10/2020.

20 Trata-se do grupo de indivíduos que transitam constantemente entre a formalidade e a informalidade, entrando e saindo da pobreza e daqueles que não são elegíveis ao Auxílio Emergencial, que em condições usuais não estariam em risco, mas foram duramente atingidos pela desaceleração econômica e/ou por acordos de redução de salários.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) 2017-2019. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2020. Available at: <<http://www.ibge.gov.br>>.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2020. Available at: <<http://www.ibge.gov.br>>.

KOMATSU, B.; MENEZES FILHO, N. Simulações de impactos da Covid-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o desemprego, renda, pobreza e desigualdade. **Inspere, Policy Paper**, v. 43, 2020.

PRATES, I.; BARBOSA, R. J. The Impact of Covid-19 in Brazil: Labour Market and Social Protection Responses. **The Indian Journal of Labour Economics**, 2020, pp. 1-5.

Duração do emprego formal e desigualdade de gênero no Brasil: o caso das famílias de baixa renda

Daniela Verzola Vaz¹
Danilo Braun Santos²
Alexandre Ribeiro Leichsenring³

Resumo

Nesse artigo os microdados do Cadastro Único combinados com dados da RAIS são utilizados para examinar como as características da mão de obra e a composição familiar afetam a duração do emprego formal das pessoas pobres no Brasil, com ênfase nas diferenças observadas entre os gêneros. A análise da duração do emprego foi realizada com base no modelo de riscos proporcionais de Cox e em modelos de aceleração de tempo de falha com e sem tratamento para a heterogeneidade não observada, utilizando uma base de dados com mais de um milhão de indivíduos pertencentes a famílias pobres. Os resultados mostram que a presença de grávidas ou crianças pequenas no domicílio aumenta o risco de quebra do vínculo de emprego, assim como a presença de outro familiar no mercado formal de trabalho. Em todos esses casos, os efeitos são mais fortes para as mulheres do que para os homens. Verificou-se, também, que a presença de adolescentes na residência atenua as exigências com cuidados domésticos que incidem sobre os adultos, anulando o efeito de redução do tempo no emprego causado pela presença de filhos pequenos na família.

Palavras-chave: Emprego; Gênero; Análise de Duração; Riscos Proporcionais; Aceleração de Tempo de Falha.

1 *Universidade Federal de São Paulo / Escola Paulista de Política, Economia e Negócios- Osasco / SP – Brasil*

2 *Universidade Federal de São Paulo / Escola Paulista de Política, Economia e Negócios- Osasco / SP – Brasil*

3 *Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades- São Paulo / SP – Brasil*

1. Introdução

A participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro vem crescendo continuamente ao longo das últimas décadas. Alguns estudos se voltaram para os determinantes dessa tendência, observando a importância da mudança no perfil educacional feminino (SCORZAFAVE e MENEZES-FILHO, 2006; SOARES e IZAKI, 2002). De fato, entre os Censos demográficos de 1980 e 1991 as mulheres conseguiram reverter o hiato na educação historicamente favorável aos homens, passando a acumular maior número médio de anos de estudo que eles (BELTRÃO e ALVES, 2004). O aumento da escolaridade incrementou as possibilidades de inserção da mulher no mercado de trabalho e o custo de oportunidade de se manter fora dele.

Apesar desse cenário favorável às mulheres, persiste uma inserção mais frágil delas no mercado de trabalho: suas taxas de desemprego são maiores; elas são mais frequentes nos postos de trabalho informais e em empregos sem remuneração ou para o autoconsumo; e seus rendimentos são, em média, inferiores aos dos homens (PINHEIRO et al., 2016; FONTOURA e GONZALEZ, 2009; SORJ, FONTES e MACHADO, 2007).

No presente estudo, as diferenças entre os sexos no modo de inserção no mercado de trabalho são analisadas sob uma ótica que tem sido pouco explorada nas publicações sobre o tema: a dos tempos de duração dos vínculos formais de emprego. O objetivo do artigo é estudar como as características produtivas da mão de obra e a composição familiar afetam a duração do emprego formal das pessoas pobres no Brasil, com ênfase nas diferenças observadas entre os gêneros.

A duração no emprego formal é um aspecto importante do mercado de trabalho, devido ao seu impacto no bem estar corrente e futuro dos trabalhadores. Por um lado, o trabalho com registro em carteira assegura direitos previstos em lei, como o 13º salário, as férias anuais remuneradas, o adicional noturno, o auxílio doença, entre outros. Por outro, a permanência em um emprego formal aumenta as chances de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição, cujos valores são muito superiores aos observados para a aposentadoria por idade.

A ênfase nas diferenças observadas entre os gêneros, por seu turno, visa auxiliar na compreensão dos determinantes da inserção mais frágil das mulheres no mercado de trabalho. Adicionalmente, tendo em vista o crescente percentual de famílias chefiadas por mulheres no país, principalmente negras e de baixa renda, o estudo dos fatores que contribuem para a precariedade do emprego feminino poderá ajudar a compreender o ciclo reprodutor da pobreza no Brasil.

Desse modo, os resultados deste trabalho poderão amparar o desenho de políticas públicas que possam ensejar a ampliação do tempo de permanência das mulheres pobres no mercado formal de trabalho, colaborando não apenas para a redução das desigualdades de gênero, como também para o combate à pobreza.

A metodologia adotada neste trabalho envolve a estimação de modelos de sobrevivência para examinar os determinantes da duração no emprego dos indivíduos pertencentes a famílias pobres no Brasil. Para tanto, utiliza-se um conjunto abrangente de microdados, provenientes: i) do *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, considerado um censo da população de baixa renda no Brasil, com cerca de 80 milhões de observações; e ii) da *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, que oferece informações de todo o universo de empregados com vínculos formais no Brasil, ao redor de 50 milhões de observações/ano.

O artigo está organizado da seguinte maneira: a Seção 2 faz uma breve contextualização dos desafios à inserção e permanência feminina no mercado de trabalho e apresenta a literatura relevante para este trabalho; a Seção 3 descreve as bases de dados utilizadas e a metodologia empregada, bem como as hipóteses de pesquisa; na Seção 4 os resultados são apresentados e discutidos e, por fim, a Seção 5 conclui.

2. Antecedentes

2.1. Os desafios à inserção e permanência feminina no mercado de trabalho

O aumento da participação das mulheres na atividade econômica é uma tendência que se afirmou em todo o mundo ocidental após a 2ª guerra mundial. No Brasil, esse fenômeno se deu com maior intensidade a partir da década de 70. Como resultado, a taxa de atividade feminina saltou de 18,5% em 1970 para 48,9% em 2010, de acordo com os dados dos Censos demográficos (IBGE).

Esse processo foi acompanhado pelo aumento da escolaridade das mulheres, que atualmente apresentam um número médio de anos de estudo superior aos homens: 8,4 contra 8,0, considerando os indivíduos com 15 anos ou mais de idade, segundo os dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD/IBGE) de 2015. Para Soares e Izaki (2002), a variável que mais explica o aumento da participação das mulheres na força de trabalho entre os anos de 1977 e 2001 é

a formação educacional: passou-se a observar uma maior proporção de mulheres com maior grau de escolarização, que são justamente as que participam mais ativamente do mercado de trabalho. O estudo de Scorzafave e Menezes Filho (2006) corrobora a importância da mudança do perfil educacional das mulheres na explicação do aumento da taxa de participação feminina na força de trabalho.

Contudo, apesar do cenário favorável à integração das mulheres na atividade econômica, a divisão sexual do trabalho — que atribui ao homem o papel de principal responsável pelo sustento da família, cabendo às mulheres a maior parte dos afazeres domésticos e dos cuidados com os filhos — não foi eliminada. Os dados da PNAD/IBGE sobre a participação nos afazeres domésticos confirmam essa constatação. Em 2014, 90% das mulheres brasileiras com 16 anos ou mais de idade declararam realizar algum tipo de tarefa doméstica, comparadas a 51% dos homens. O tempo médio despendido nessas atividades era de 25,3 horas semanais para elas, contra 10,9 horas para eles (PINHEIRO et al., 2016, p. 21-22).

O peso das responsabilidades familiares que recai sobre as mulheres faz com que sua participação no mercado de trabalho seja sensível ao tipo de família em que estão inseridas. Assim, enquanto a participação dos homens pouco se modifica em razão da estrutura familiar, para as mulheres as taxas de atividades oscilam bastante: em 2005, era de 87,9% entre as mulheres que moravam sozinhas e não haviam constituído família; de 74,8% para as cônjuges sem filhos; e de 65,9% para as que tinham filhos dependentes e não contavam com a presença de outro parente residindo no domicílio (SORJ, FONTES e MACHADO, 2007). Assim, vê-se que a divisão sexual do trabalho e as dificuldades em conciliar o trabalho reprodutivo, realizado em âmbito doméstico, com o trabalho produtivo podem dificultar o ingresso ou ocasionar a saída da mulher do mercado de trabalho.

Além do impacto nas taxas de atividade femininas, a obrigação imposta socialmente pelos cuidados da casa e da família torna frequente, entre as mulheres economicamente ativas, o fenômeno da dupla jornada de trabalho. Porém, a dificuldade em conciliar o trabalho remunerado com as atividades domésticas faz com que a mulher dê preferência a ocupações com maior flexibilidade de horário, o que influencia nos tipos de postos por ela ocupados:

Atividades formalizadas, com horários regulares de trabalho e maior distanciamento entre a casa e o trabalho são fatores que dificultam a conciliação de responsabilidades. A atividade informal, na qual não há jornadas regulares de trabalho, o trabalho domiciliar e o rural, ao contrário, costumam facilitar o arranjo necessário entre família e trabalho, embora não haja acesso a garantias trabalhistas. (BRUSCHINI, 1994, p. 186)

A dupla jornada de trabalho impacta, ainda, no tempo que a mulher tem disponível para a atividade remunerada, reduzindo sua disponibilidade para empregos em período integral. Embora o tempo global despendido trabalhando, ao somarem-se as atividades produtivas com as reprodutivas, seja, em média, superior para elas⁴, sua jornada de trabalho remunerado é inferior à masculina: em 2008, por exemplo, era, em média, de 35,2 horas semanais, contra 42,9 para os homens (FONTOURA e GONZALEZ, 2009, p. 24).

No Brasil, as políticas públicas voltadas à conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares são insuficientes para neutralizar as desigualdades de gênero ocasionadas pela divisão sexual do trabalho. Primeiramente, porque a legislação trabalhista – que prevê, entre outros benefícios, a estabilidade no emprego para a gestante, a licença-maternidade remunerada de 120 dias e o pagamento do auxílio-creche até os seis meses de idade da criança –, somente se aplica aos trabalhadores registrados, que representam menos da metade da força de trabalho ativa no país. Essa legislação, ademais, concentra os benefícios apenas no momento inicial da procriação, não prevendo mecanismos que permitam às trabalhadoras conciliar o trabalho e as necessidades familiares ao longo de todas as etapas da vida familiar (SORJ, 2013; SORJ, FONTES e MACHADO, 2007). Por fim, o acesso a creches e pré-escolas, embora seja um direito constitucional a partir de quatro meses de idade, não é universal, pois a oferta de vagas é inferior à demanda. Para a faixa etária de 4 e 5 anos de idade, as taxas de cobertura são de cerca de 80% (MADALOZZO e BLOFIELD, 2017, p. 218).

Como consequência, a conciliação dos conflitos entre vida profissional e familiar exige soluções privadas, que conformam um modelo de articulação pautado na delegação de parte das tarefas domésticas e de cuidado dos filhos a outras mulheres, por meio da contratação do serviço doméstico remunerado (HIRATA e KERGOAT, 2008).

Essa estratégia de conciliação, entretanto, não está disponível para as mulheres pobres, que não têm condições financeiras de recorrer à “terceirização” de parte das tarefas domésticas. Elas seguem acumulando as atribuições em âmbito doméstico com o trabalho remunerado, dependendo dos filhos mais velhos e de uma ampla rede informal de solidariedade que inclui parentes, amigos e vizinhos para conciliar suas atividades. Para elas, a insuficiência das políticas

4 Verifica-se, em média, um total semanal de 56,7 horas de trabalho para as mulheres e 51,6 horas para os homens, quando considerada a população ocupada de 16 anos ou mais de idade (PINHEIRO et al., 2016, p. 24).

públicas de apoio ao trabalho feminino e a menor participação do cônjuge na realização das tarefas domésticas tornam a articulação entre as vidas familiar e profissional muito mais difícil, comprometendo de modo mais contundente sua inserção no mercado de trabalho remunerado e, com isso, contribuindo para a permanência da família na condição de pobreza. Fontoura e Gonzalez (2009, p. 24) e IPEA (2012, p. 14) evidenciam essa situação ao mostrar que as menores jornadas de trabalho remunerado são exercidas justamente pelas trabalhadoras em maior situação de pobreza.

A falta de vagas na rede pública de creches e pré-escolas é uma das principais queixas dessas mães, segundo as pesquisas conduzidas por Bruschini e Ricoldi (2009) e por Madalozzo e Blofield (2017, p. 219) junto a famílias de baixa renda de São Paulo. Outro problema apontado é o horário de funcionamento das creches — das 7 horas às 16 horas, em sua maioria — inadequado para quem tem uma jornada de trabalho integral padrão (normalmente das 8 horas às 17 horas ou das 9 horas às 18 horas).

A necessidade de um horário de trabalho flexível, somada à demanda por parte das mulheres das classes A e B pelo serviço doméstico remunerado, faz com que este seja um dos principais modos de inserção das mulheres pobres no mercado de trabalho, absorvendo 17,7% das mulheres negras e 10,1% das brancas (PINHEIRO et al., 2016, p. 15). Trata-se de uma ocupação marcada pela precariedade, com índices de formalização e rendimentos mensais abaixo da média nacional. Menos de um terço dessas trabalhadoras (31,5%) têm carteira de trabalho assinada, segundo os dados da PNAD *Contínua* (IBGE) do 1º trimestre de 2017.

Do exposto nesta seção, vê-se que, embora a divisão sexual do trabalho seja transversal às classes de renda, ela penaliza principalmente as mulheres pobres no Brasil. Elas são preponderantes no segmento informal da economia e, portanto, não têm garantidos os direitos relacionados à ordem reprodutiva previstos em lei. Ademais, não dispõem de recursos próprios que lhes permitam contornar as deficiências nas políticas públicas de apoio à maternidade ou transferir uma parte dos afazeres domésticos a outras mulheres por meio do serviço doméstico remunerado. A sobrecarga enfrentada por essas mulheres influencia não apenas a frequência, como também a qualidade de sua participação no mercado de trabalho. Verificar em que medida a composição familiar e os fatores associados ao ciclo de vida comprometem sua permanência no mercado formal de trabalho é o objetivo deste trabalho.

2.2. Aspectos da duração do desemprego no Brasil

Diversos estudos na literatura nacional investigaram o efeito da duração do desemprego e dos atributos individuais (como idade, gênero, cor ou raça, escolaridade, região de residência etc.) sobre a probabilidade de saída do trabalhador da condição de desempregado.

Em comum, esses estudos fizeram uso dos dados longitudinais da *Pesquisa Mensal de Emprego* (PME/IBGE) e de modelos de duração, também conhecidos como modelos de sobrevivência.

Os recortes geográficos variaram: enquanto Menezes-Filho e Pichetti (2000) ativeram-se à região metropolitana de São Paulo, Lira e Sampaio (2005) analisaram a região metropolitana de Curitiba, e Antigo e Machado (2006) enfocaram a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Penido e Machado (2003), Oliveira e Carvalho Júnior (2009), Reis e Aguas (2014) e Reis (2015) ampliaram a análise para as seis regiões metropolitanas investigadas pela PME/IBGE.

Entre os resultados encontrados por esses autores, merece destaque o efeito negativo de ser mulher, controlados outros fatores, sobre o risco de saída do estado de desemprego. Reis e Aguas (2014) verificaram que esse efeito ocorre tanto ao se considerar como destino o emprego formal, como o informal. Além disso, as mulheres apresentam maior probabilidade de transitar do desemprego para a inatividade econômica do que os homens.

Oliveira e Carvalho Júnior (2009) verificaram que as mulheres negras formam o grupo que está em maior desvantagem em termos de duração do desemprego no Brasil. Esses autores constataram, ademais, que homens e mulheres apresentam diferenças nos efeitos que algumas variáveis desempenham sobre o risco de saída do desemprego: o número de crianças com menos de 10 anos no domicílio, por exemplo, aumenta o risco de saída do desemprego para os homens, mas tem efeito negativo para as mulheres; a mesma diferença é observada com relação a ocupar a posição de cônjuge na família.

Ao analisar os fatores que influenciam a probabilidade de transição dos jovens com idade entre 15 e 24 anos do desemprego para o primeiro emprego, Reis (2015) também observou diferenças entre os gêneros. Tal como no caso dos indivíduos com experiência prévia no mercado de trabalho, entre os jovens que nunca trabalharam a probabilidade de sair do desemprego é menor para as mulheres que para os homens, controlados idade, escolaridade e cor. Os resultados indicam, ainda, que mesmo ao se considerar formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho — como o emprego informal e o contrato temporário de

trabalho – as mulheres apresentam menores chances de obtenção de emprego, qualquer que seja o grupo demográfico considerado (jovens procurando o primeiro emprego, jovens com experiência prévia no mercado de trabalho e indivíduos com 25 a 60 anos que já trabalharam). Elas somente apresentam maior propensão que os homens a sair do desemprego quando considerado o trabalho em tempo parcial para o subgrupo de jovens com idade entre 15 e 24 anos que já trabalharam anteriormente.

Em contraste com a análise da duração do desemprego, o estudo do tempo que os trabalhadores permanecem no emprego e de seus determinantes é pouco usual na literatura. Com o intuito de analisar um possível “efeito preguiça” associado ao *Programa Bolsa Família*, Santos et al. (2017) e Leichsenring (2010) examinaram a duração no emprego formal de trabalhadores pertencentes a famílias beneficiárias, comparando-os a um grupo controle.

Apesar da escassez de trabalhos que adotem a perspectiva da duração dos vínculos empregatícios, e de como essa duração depende das características pessoais, este é um aspecto importante para a compreensão do funcionamento do mercado de trabalho e da condição de vida dos trabalhadores. A curta duração no emprego compromete a capacidade das famílias, principalmente as de baixa renda, de terem acesso aos bens e serviços necessários à sua subsistência, impactando no grau de pobreza observado. Além disso, em se tratando especificamente do emprego formal, sua curta duração, se recorrente ao longo da vida do trabalhador, diminui as chances de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição, cujo valor médio é bastante superior ao observado para a aposentadoria por idade (GIAMBIAGI e AFONSO, 2009). Assim, em última instância, a duração do emprego formal é uma medida de qualidade do emprego que impactará no bem-estar futuro do trabalhador.

3. Metodologia

3.1. Hipóteses

As hipóteses deste trabalho respaldam-se nos estudos empíricos sobre os determinantes da participação feminina no mercado de trabalho brasileiro, revisados brevemente a seguir.

Ao estimar um modelo *logit multinomial* para a oferta de trabalho de homens e mulheres, com base nos dados da *Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição* (PNSN-1989), Kassouf (1998) mostrou que a participação das mães no mercado

de trabalho decresce à medida que o número de crianças pequenas no domicílio aumenta. Por outro lado, a presença de filhas adolescentes tem um efeito positivo na decisão de ofertar trabalho, pois, ao tomarem conta dos irmãos menores, elas liberariam as mães para o mercado de trabalho. A autora encontra, ainda, um efeito negativo da existência de filhos adolescentes sobre a decisão de oferta de trabalho das mães, pois eles seriam substitutos da mão de obra feminina. Os resultados encontrados por Kassouf (1998) foram corroborados por outros autores, ao considerarem dados mais recentes e/ou métodos de análise alternativos. Scorzafave e Menezes-Filho (2001), por exemplo, encontraram efeitos semelhantes com relação ao efeito da posição da mulher na família (se chefe ou cônjuge) e à presença de filhos pequenos sobre a probabilidade de participação da mulher no mercado de trabalho, ao analisar os dados das edições de 1982, 1987, 1992 e 1997 da PNAD/IBGE. Ramos, Aguas e Furtado (2011) verificaram que, embora famílias pobres tenham uma probabilidade mais alta de ter a mulher na força de trabalho, esse efeito é dirimido quando elas possuem filhos em idade pré-escolar. Barbosa e Costa (2017), além de corroborarem os resultados de Kassouf (1998) quanto à influência do estado conjugal e da presença de filhos na oferta de trabalho das mulheres, constataram que a presença de pessoas acima de 75 anos gera um efeito negativo sobre a probabilidade de participação feminina na atividade econômica, pois os cuidados requeridos pelo idoso reduzem o tempo disponível da mulher para o trabalho remunerado.

À luz dessas evidências, as hipóteses deste trabalho, detalhadas a seguir, são que os fatores relativos à estrutura familiar têm um efeito sobre a duração do emprego formal das mulheres semelhante ao observado sobre sua decisão de oferta de trabalho: eles ocasionam maior risco de quebra do vínculo empregatício sempre que reduzem o tempo disponível da mulher para o trabalho remunerado.

- (i) *Crianças*: devido à obrigatoriedade do ensino infantil a partir dos seis anos de idade, é razoável supor que a presença de crianças de até cinco anos de idade no domicílio tenha um impacto negativo sobre a duração do vínculo empregatício das mulheres.
- (ii) *Adolescentes*: a base de dados utilizada neste trabalho não permite discriminar o sexo dos filhos adolescentes. Assim, essa variável poderia ter um efeito dúbio sobre a duração do emprego feminino, a depender do sexo do adolescente. Porém, ao adotar-se entre as variáveis de controle uma variável indicadora de familiar no mercado formal, controla-se o eventual efeito de renda adicional e estável que filhos adolescentes do sexo masculino poderiam exercer, ao substituírem suas mães no mercado

formal de trabalho. Assim, é esperado que, tudo o mais constante, a presença de adolescentes no domicílio reduza o risco de quebra do vínculo empregatício para as mulheres.

- (iii) *Gravidez*: espera-se que a presença de uma grávida no domicílio, sendo ou não a pessoa empregada, eleve o risco de quebra do vínculo empregatício feminino, pois, em ambos os casos, a futura mãe/avó/irmã/tia, antecipando o aumento da carga de trabalho doméstico, veria aumentado seu salário de reserva.
- (iv) *Familiar no mercado formal*: se outro familiar possui um emprego formal, espera-se um efeito negativo sobre a duração do emprego feminino, pois se supõe que uma fonte adicional e estável de renda eleve o salário de reserva das mulheres.

Conforme apresentado na próxima seção, entre as variáveis de controle foram utilizados os códigos de ocupação conforme os grandes grupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), tendo sido desmembrado o subgrupo referente aos “trabalhadores dos serviços domésticos em geral” (código 512). A hipótese subjacente é a de que os serviços domésticos favoreceriam a manutenção do emprego por parte das mulheres, por se tratar de uma ocupação caracterizada por maior flexibilidade de horário, o que permitiria à mulher conciliar o trabalho remunerado com os cuidados com a casa e a família (BRUSCHINI, 1994).

3.2. Material

Os dados utilizados neste estudo são provenientes de duas fontes: o *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CadÚnico) e a *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS).

O *Cadastro Único* é um instrumento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Para ser beneficiário de programas sociais do Governo Federal é necessário estar cadastrado nessa base, considerada um censo da população de baixa renda no Brasil, com cerca de 80 milhões de observações (extração de dezembro de 2011).

A RAIS, por sua vez, é um instrumento de coleta de dados anual, que compete ao Ministério do Trabalho e Emprego, utilizado na gestão pública do setor do trabalho. São obrigados a entregar a declaração da RAIS todos os inscritos no CNPJ, com ou sem empregados, inclusive as empresas públicas, empresas

individuais, órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual ou municipal, as fundações e empregadores rurais. São utilizadas, nesse trabalho, as bases RAIS de 2008, 2009, 2010 e 2011, com cerca de 50 milhões de observações/ano.

Para a construção da base, foram considerados todos os indivíduos com idade entre 16 e 65 anos admitidos no emprego durante o ano de 2008 e que faziam parte do *Cadastro Único*. Foram utilizadas versões identificadas do *Cadastro Único* e da RAIS, contendo o número de identificação social (NIS) do indivíduo. Essa variável foi utilizada como chave de identificação para o cruzamento das bases. Quando o indivíduo possuía mais de um vínculo no mercado formal, manteve-se somente o principal (o de maior salário). Esses vínculos empregatícios foram, então, acompanhados por um prazo máximo de quatro anos, utilizando as informações das bases RAIS de 2009, 2010 e 2011. Caso o vínculo de trabalho tenha sido rompido, por qualquer motivo, antes de dezembro de 2011, o indivíduo deixou de ser acompanhado. Desse modo, acompanhou-se somente um vínculo empregatício por indivíduo e não foram consideradas reentradas no emprego. Esse cruzamento produziu 1.356.933 observações (indivíduos).

Os motivos pelos quais ocorrem as quebras dos vínculos de trabalho são informados pela RAIS. A tabela 1 apresenta esses motivos por ordem decrescente de frequência. Para o objetivo desse estudo foram mantidas na base as categorias I, II e IV. Assim, a base de dados que é utilizada no presente trabalho conta com 1.093.393 indivíduos considerados pobres (constam do *Cadastro Único*) que entraram no mercado formal de trabalho em 2008 e continuaram no mesmo emprego até dezembro de 2011 ou saíram dele por motivo de demissão (seja por iniciativa própria ou do empregador).

Tabela 1: Motivos pelos quais ocorrem as quebras de vínculos empregatícios

Categoria	Motivo	Distribuição (%)
I	Demissão por iniciativa do empregador (demitidos)	46,0
II	Não saíram do emprego no período observado (continuaram empregados até dezembro de 2011)	20,0
III	Término de contrato	17,0
IV	Demissão por iniciativa do empregado (pedidos de demissão)	13,4
V	Aposentadorias, morte e transferências de cargo	3,6

Fonte: Elaborado pelos autores.

A tabela 2 apresenta as variáveis que são utilizadas nesse estudo, informando o seu tipo e de qual base de dados é proveniente. Para as variáveis escalares são reportados valores médios e para as categóricas os percentuais em cada categoria. Como nosso objetivo é analisar o impacto que a estrutura familiar tem sobre a duração dos empregos de mulheres *versus* homens, as variáveis mais importantes para essa avaliação são apresentadas no primeiro bloco da tabela 2.

Tabela 2: Estatísticas descritivas

Gênero	Mulher	Homem	Tipo	Base
tempo no emprego (dias)	628,49	570,51	escalar	RAIS
criança (entre 0 e 5 anos)	37%	37%	binária	CadÚnico
adolescente (entre 12 e 16 anos)	35%	35%	binária	CadÚnico
grávida na residência	2,2%	2,6%	binária	CadÚnico
familiar no mercado formal	11%	11%	binária	RAIS
casal	43%	82%	binária	CadÚnico
idade (anos)	30,1	31,7	escalar	RAIS
número de residentes	4,1	4,5	escalar	CadÚnico
salário (R\$)	476,70	582,70	escalar	RAIS
vínculos do estabelecimento	2.223	904	escalar	RAIS
primeiro emprego	28%	17%	binária	RAIS
sindicalizado	5,3%	7,1%	binária	RAIS
localidade rural	9%	19%	binária	CadÚnico
raça			categórica	RAIS
Branca	42%	34%		
Negra	10%	10%		
Parda	48%	55%		
Amarela	0,3%	0,2%		
Indígena	0,2%	0,4%		
região			categórica	RAIS
Centro Oeste	8%	8%		
Nordeste	19%	30%		
Norte	6%	7%		
Sudeste	47%	41%		
Sul	19%	15%		
grau de instrução			categórica	RAIS
Sem instrução	0,7%	1,9%		
Fundamental incompleto	26%	41%		
Fundamental completo	20%	21%		
Médio incompleto	11%	10%		
Médio completo	40%	26%		
Superior incompleto ou +	2,3%	0,8%		
cbo			categórica	RAIS
Agropecuária e pesca	9%	19%		
Indústria - 'generalistas'	17%	45%		
Indústria - 'operadores'	4,7%	5,0%		

continua...

Gênero	Mulher	Homem	Tipo	Base
Manutenção e reparação	1,0%	3,2%		
Serviços domésticos	1,5%	0,5%		
Comércio e serviços não domésticos	45%	19%		
Serviços administrativos	15%	6%		
Técnicos de nível médio	4,0%	2,1%		
Outros	2,7%	1,2%		
cnae			categórica	RAIS
Agricultura e pecuária	9%	16%		
Indústria	21%	20%		
Construção	1%	22%		
Comércio e repar. veículos	24%	19%		
Alojamento e Alimentação	13%	3%		
Atividades Administrativas	13%	8%		
Administração Pública	5%	3%		
Outros	14%	11%		
Número de indivíduos	433.227	660.166		

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3. Métodos

Conforme mostra a tabela 2, as mulheres permanecem no emprego, em média, por volta de dois meses a mais do que os homens. Essas estimativas possuem, no entanto, um problema de medição: a duração do vínculo de trabalho está censurada à direita, isto é, os empregos que perduraram além de dezembro de 2011 não têm o tempo correto computado (afinal, a duração desse vínculo é desconhecida), de modo que os valores são subestimados. O conjunto de procedimentos econométricos que consideram o problema da censura na medição do tempo até a ocorrência de determinado evento é conhecido por análise de duração (ou sobrevivência).

Na nomenclatura da análise de duração, quando o evento de interesse ocorre diz-se que foi observada a “falha”. Caso contrário, se o evento não ocorre durante o intervalo de tempo observado diz-se que a informação é “censurada”. Para esse estudo, a variável analisada é o tempo no emprego formal e o evento de interesse é o desligamento (saída) do emprego.

Considerando uma variável aleatória t , com densidade $f(t)$ e distribuição acumulada $F(t)$, define-se a *função de sobrevivência* por

$$S(t) = 1 - F(t) = P(T > t),$$

e a função de risco por

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t \leq T < t + \Delta t | T \geq t)}{\Delta t} = \frac{f(t)}{1 - F(t)} = \frac{f(t)}{S(t)}.$$

Enquanto a função de sobrevivência indica a probabilidade de permanecer no emprego até um tempo específico t , a função risco é uma taxa que representa o potencial de término do emprego num dado instante, dado que ele durou até aquele momento.

A função de sobrevivência $S(t)$ pode ser estimada através do método de Kaplan-Meier, técnica univariada que contempla a questão da “censura”, mas não permite estimar o efeito conjunto de um grupo de covariáveis sobre a duração do emprego.

O mais comum dos métodos que incorporam variáveis explicativas é o chamado *modelo de riscos proporcionais de Cox*. A especificação do modelo se dá através da função de risco h , cuja forma é:

$$h(t, \mathbf{x}) = h_0(t)e^{\beta' \mathbf{x}},$$

em que \mathbf{x} é o vetor de variáveis explicativas, β é o vetor de parâmetros e $h_0(t)$ é a chamada função de risco base, comum a todos os indivíduos. Esse modelo supõe, portanto, que o risco de cada indivíduo, determinado por suas características individuais, é um múltiplo do risco comum a todos os indivíduos (PH). Uma propriedade importante do modelo de Cox é que função a $h_0(t)$ não demanda especificação, o que faz desse um modelo semiparamétrico.

Uma das principais razões para a popularidade do modelo de Cox é que, apesar da função de risco base não ser especificada, boas estimativas dos coeficientes de regressão podem ser obtidas em contextos bastante variados. Isto é, o modelo é robusto no sentido que os resultados do modelo de Cox aproximam-se dos resultados do modelo paramétrico corretamente especificado (KLEINBAUM e KLEIN, 1996). É interessante notar que a função de risco envolve o produto de duas funções, o risco base, que é uma função de t , mas não de \mathbf{x} , e a exponencial, que é uma função de \mathbf{x} , mas não de t .

Quando a hipótese de proporcionalidade dos riscos (PH) é violada, uma alternativa é o ajuste de modelos de *tempo de falha acelerado* (AFT). Diferentemente do que ocorre no modelo de Cox, o efeito das covariáveis nos modelos AFT é tipicamente especificado em termos da função de sobrevivência. A desvantagem

dos modelos AFT passa pela necessidade de especificação da função de risco; por outro lado, a interpretação dos seus coeficientes é bastante simples.

Na métrica PH, a medida de efeito tipicamente usada é a razão de risco (*hazard ratio*). Dados dois indivíduos com características \mathbf{x} e \mathbf{x}^* , a quantidade $\exp\{(\mathbf{x} - \mathbf{x}^*)' \boldsymbol{\beta}\}$ indica a magnitude da razão entre suas funções de risco (constante no tempo). Se, por exemplo, $\exp(\beta_1) = 1,05$ então, mantido tudo o mais constante, a presença da característica x implica risco de falha 5% maior (interpretação análoga vale para variáveis escalares).

Já no modelo AFT, o efeito das covariáveis é expresso em termos da razão dos tempos de falha. Ou seja, enquanto o modelo PH é multiplicativo com respeito à função risco, o modelo AFT é multiplicativo com relação aos tempos de sobrevivência. De maneira análoga ao modelo PH, o modelo AFT supõe uma função sobrevivência de base, $S_0(t)$, que equivale à função de sobrevivência quando todas as covariáveis são iguais a zero ($\mathbf{x} = \mathbf{0}$). Entretanto, a relação entre as funções de sobrevivência básica e para outros níveis das covariáveis se expressa de maneira diferente no modelo AFT:

$$S(t, \mathbf{x}) = S_0(e^{-\mathbf{x}'\boldsymbol{\beta}} t).$$

Como exemplo, suponha dois indivíduos que diferem apenas em relação à covariável binária x (por exemplo, indicando tratamento ($x = 1$) e grupo controle ($x = 0$) num experimento aleatorizado). Sejam S_C e S_T respectivamente as funções de sobrevivência dos grupos controle e tratamento. Vale então a seguinte relação:

$$S_C(t) = S_T(e^{\beta_1} t).$$

O fator $\gamma = e^{\beta_1}$ é o fator de aceleração da característica x , o que significa que a probabilidade de sobrevivência até o tempo t no grupo controle é equivalente à probabilidade de sobrevivência até o tempo $e^{\beta_1} t$ no grupo tratamento. Se $\beta_1 < 0$, o fator e^{β_1} indica diminuição (aumento se $\beta_1 > 0$) do tempo de sobrevivência, pois o grupo tratamento experimenta uma falha e^{β_1} mais rapidamente (mais lentamente se $\beta_1 > 0$).

Decorre que a mediana dos tempos de sobrevivência dos indivíduos do grupo tratamento é e^{β_1} vezes a mediana dos tempos de sobrevivência do grupo controle. Na verdade, essa relação vale para qualquer percentil da distribuição dos tempos de falha. Assim, se $\exp(\beta_1) = 1,05$, então, mantido tudo o mais constante, a presença da característica x implica desaceleração dos tempos de falha

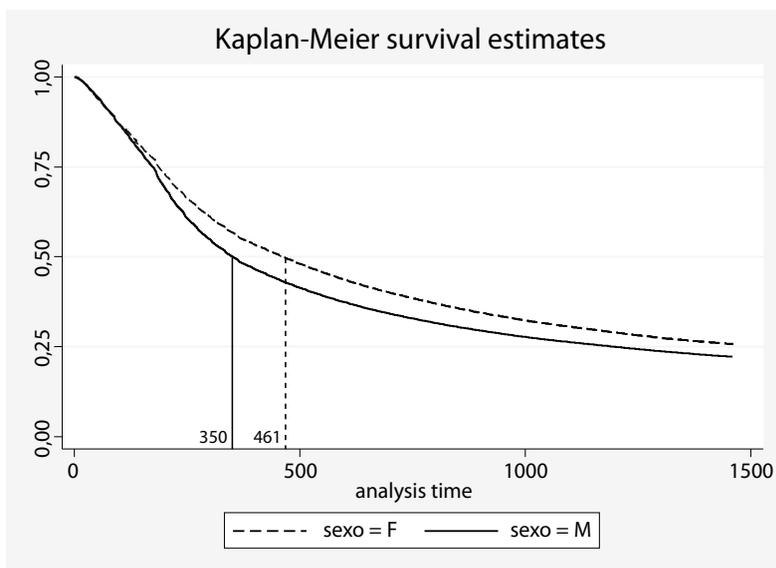
em 5% e, nesse sentido, pode-se dizer que o grupo tratamento apresenta tempos de falha 5% menores.

Com relação à identificação, conforme aponta Liu (2014), é útil considerar duas fontes de variabilidade nos dados de duração: a variabilidade resultante dos fatores de risco observáveis incluídos no modelo e a heterogeneidade causada por covariáveis desconhecidas (ou indisponíveis). A heterogeneidade não observada pode se referir a dimensões como alguma habilidade inata ou capacidade econômica, por exemplo. Os riscos não observáveis individuais são denominados “fragilidade” na análise de sobrevivência. O fator de fragilidade não observada pode ser representado por um efeito aleatório (α_i) que afeta a função de risco de forma multiplicativa $h(t|\alpha_i) = \alpha_i h(t)$. Keiding et al. (1997) e Lambert et al. (2004) mostraram que o modelo AFT é mais estável do que o modelo PH na presença de heterogeneidade não observada, uma vez que as estimativas para os parâmetros de modelos AFT são menos afetadas pela escolha da distribuição de probabilidade.

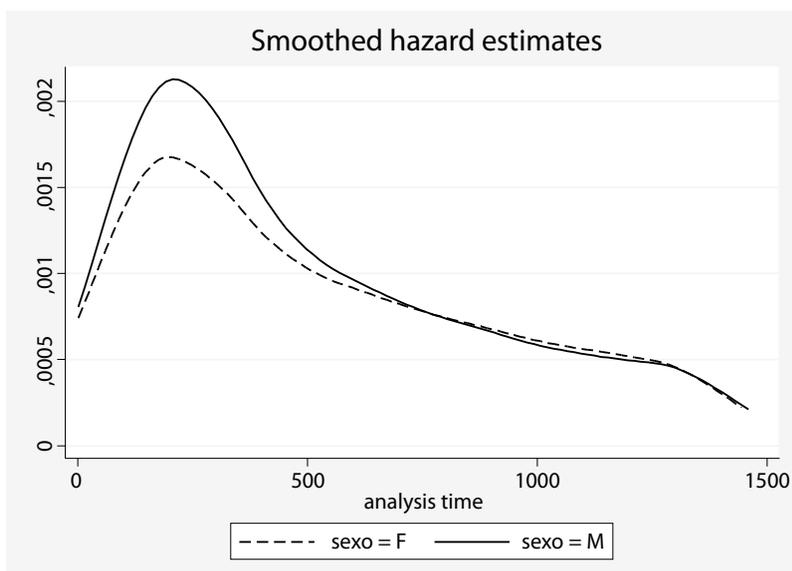
4. Resultados e Discussão

As estimativas de Kaplan-Meier para as curvas de sobrevivência no mercado formal e as funções de risco, para homens e mulheres, podem ser observadas no gráfico 1. Nota-se que, enquanto metade dos homens quebra o vínculo com o emprego em menos de um ano (350 dias), metade das mulheres permanece, pelo menos, 461 dias empregada.

Gráfico 1: Curvas de Kaplan-Meier por sexo



(a) Curvas de sobrevivência



(b) Curvas de risco

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para explorar o papel que o gênero e a composição familiar desempenham na duração do emprego, foi utilizado inicialmente o modelo de Cox. O tamanho da amostra permite a inserção de diversas variáveis de controle sem a preocupação com problemas ligados a colinearidade e ainda favorece a hipótese de identificação: que o controle por características observáveis é suficiente para eliminar a endogeneidade. Além das variáveis descritas anteriormente na tabela 2, adotou-se entre as covariáveis a interação entre as binárias indicadoras da presença de criança entre 0 e 5 anos e de adolescente entre 12 e 16 anos no domicílio. Além disso, em se tratando das variáveis relativas à estrutura familiar, foram adotadas interações com a variável binária “mulher”. Assim, na primeira coluna da tabela 3 reportam-se os resultados do modelo de Cox para a chamada amostra “completa”, isto é, que abrange tanto homens como mulheres, sendo possível observar que para as variáveis presença de criança entre 0 e 5 anos, presença de adolescente entre 12 e 16 anos, a interação entre essas duas, presença de grávida no domicílio, outro membro da família com vínculo no mercado formal e se a estrutura familiar é formada por um casal, os coeficientes estimados podem variar, a depender do sexo do indivíduo. A tabela 3 traz, ainda, as razões de risco quando o modelo de Cox é estimado em separado para mulheres e homens. Para esses recortes amostrais naturalmente foram suprimidas a binária “mulher” e sua interação com as variáveis relativas à estrutura familiar.

Os resultados para a amostra completa revelam que, supondo constantes as demais variáveis, uma mulher tem risco, em média, 9,1% *menor* de desligamento do emprego do que um homem. É curioso observar, assim, que embora a literatura indique que ser mulher reduz o risco de saída do estado de desemprego — conforme os estudos destacados na seção 2.2 —, uma vez tendo ingressado no mercado formal de trabalho a mulher tende a permanecer mais tempo no emprego do que o homem.

Os resultados observados para as variáveis relativas à estrutura familiar estão em linha com as hipóteses anteriormente elencadas. Uma mulher com criança pequena em casa apresenta um risco de deixar o emprego 8,7% maior do que a sua congênera que não coabita com criança pequena. Uma vez que foi adotado controle para a interação entre criança e adolescente, vale lembrar que esse efeito se refere à presença de criança e à ausência de adolescente no lar. Na presença de ambos no domicílio, o efeito é invertido, pois o coeficiente estimado da interação entre essas variáveis foi de 0,969. A existência de grávida no domicílio — podendo ser a própria mulher — eleva o risco de desligamento do emprego em 12,2%. Em se tratando dos homens, os mesmos efeitos são de menor magnitude e/ou não significativos.

Tabela 3: Razões de risco das regressões de Cox para o tempo no emprego

Amostra	Completa		Mulheres	Homens
	mulher	homem base		
gênero	0,909 ***			
criança (entre 0 e 5 anos)	1,087 ***	1,025 ***	1,077 ***	1,031 ***
adolescente (entre 12 e 16 anos)	0,991 *	1,005	0,997	1,005
criança e adolescente	0,969 ***	1,004	0,985 *	0,999
grávida na residência	1,122 ***	1,060 ***	1,123 ***	1,060 ***
familiar no mercado formal	1,072 ***	1,023 ***	1,060 ***	1,029 ***
casal	0,929 ***	0,981 ***	0,914 ***	0,978 ***
idade	0,991 ***		0,988 ***	0,992 ***
número de residentes	1,004 ***		1,004 ***	1,003 ***
log(salário)	0,554 ***		0,517 ***	0,576 ***
log(vínculos do estabelecimento)	1,026 ***		0,996 ***	1,044 ***
primeiro emprego	0,894 ***		0,907 ***	0,889 ***
sindicalizado	0,910 ***		0,950 ***	0,879 ***
localidade rural	0,918 ***		0,912 ***	0,926 ***
raça (ref.: Branca)				
Negra	0,975 ***		0,962 ***	0,984 ***
Parda	0,987 ***		0,973 ***	0,996
Amarela	1,012		1,017	1,009
Indígena	1,241 ***		1,029	1,311 ***
região (ref.: Sudeste)				
Centro Oeste	1,030 ***		1,005	1,050 ***
Nordeste	0,757 ***		0,683 ***	0,793 ***
Norte	0,914 ***		0,884 ***	0,936 ***
Sul	1,025 ***		1,030 ***	1,023 ***
grau de instrução (ref.: Médio completo)				
Sem instrução	1,149 ***		1,175 ***	1,145 ***
Fundamental incompleto	1,103 ***		1,087 ***	1,108 ***
Fundamental completo	1,075 ***		1,049 ***	1,091 ***
Médio incompleto	1,043 ***		1,039 ***	1,047 ***
Superior incompleto ou +	1,003		1,019	0,984
cbo (ref.: Serviços administrativos)				
Agropecuária e pesca	1,410 ***		1,417 ***	1,406 ***
Indústria - 'generalistas'	1,160 ***		1,027 ***	1,196 ***
Indústria - 'operadores'	1,101 ***		1,065 ***	1,114 ***
Manutenção e reparação	1,047 ***		0,916 ***	1,097 ***
Serviços domésticos	0,905 ***		0,850 ***	0,961 *
Comércio e serviços não domésticos	0,968 ***		0,963 ***	0,966 ***
Técnicos de nível médio	1,058 ***		1,028 **	1,095 ***
Outros	1,064 ***		1,023 *	1,112 ***
чнаe (ref.: Atividades Administrativas)				
Agricultura e pecuária	1,133 ***		1,325 ***	1,040 ***
Indústria	1,081 ***		1,204 ***	1,007
Construção	1,645 ***		1,335 ***	1,519 ***
Comércio e repar. Veículos	1,167 ***		1,183 ***	1,097 ***

continua...

Amostra	Completa	Mulheres	Homens
Alojamento e Alimentação	1,352 ***	1,369 ***	1,234 ***
Administração Pública	0,343 ***	0,388 ***	0,313 ***
Outros	0,946 ***	0,933 ***	0,910 ***
Núm. indivíduos	1.093.393	433.227	660.166
Núm. falhas	815.988	313.217	502.771
Wald χ^2	148.819 ***	70.151 ***	81.150 ***

Fonte: Elaborado pelos autores.

A existência de outro membro do domicílio no mercado formal de trabalho eleva em 7,2% o risco de quebra de vínculo empregatício feminino. Por outro lado, quando a mulher pertence a uma estrutura familiar formada por casal, seu risco de saída do emprego é 7,1% menor em relação à mulher que não se encontra no mesmo tipo de arranjo familiar. Não é possível determinar se a detentora do vínculo de trabalho é a pessoa casada. Se assim o for, esse efeito contraria a maioria dos estudos que relatam que as mulheres casadas ofertam menos trabalho, relativamente às não casadas (KILLINGSWORTH e HECKMAN, 1986). Parece razoável, no entanto, que não seja esse o caso, pois a informação sobre a presença de outro familiar no mercado formal de trabalho, possivelmente o cônjuge, pode estar capturando tal efeito.

Nesse sentido, vale notar que somente 11% das mulheres da amostra (48 mil das 433 mil) tem algum outro familiar no mercado formal de trabalho, mas a grande maioria dessas (38 mil) estão inseridas num lar formado por casal. Desse modo, o efeito captado pela *dummy* para a presença de outro familiar no mercado formal é provavelmente devido às mulheres casadas e, portanto, muito provavelmente ao aumento do salário de reserva proporcionado pelo emprego formal do marido.

Dos outros 385 mil empregos femininos (isto é, daquelas que não contam com outro familiar no mercado de trabalho formal), a maioria (237 mil) é de não casadas e, portanto, são essas mulheres as chefes do lar, sendo o restante (147 mil) composto de mulheres que são casadas, mas cujo marido está desempregado ou atua na informalidade (pois não possui vínculo com o mercado formal). Em ambos os casos, portanto, trata-se de situações em que a mulher tende a figurar como a pessoa de referência no domicílio, por ser o único morador com emprego formal. Assim, o efeito do estado civil para a manutenção do emprego parece indicar que quando a mulher é casada com um marido que tem emprego formal, ela é mais propensa a sair do emprego, mas, no caso em que o marido não ofereça garantias de estabilidade, ela terá maior propensão em permanecer empregada em comparação com uma mulher não casada. Interessante notar que os mesmos

efeitos para os homens são observados, mas com magnitudes bem menores, tanto para um lado como para o outro.

À medida que o indivíduo envelhece, torna-se menor o risco de saída do emprego. Na ausência de uma variável destinada a controlar o nível de experiência profissional dos trabalhadores, a variável *idade* passa a se confundir com esse atributo do capital humano. Isso porque indivíduos mais velhos costumam ser aqueles com maior tempo no emprego e *on the job training*, o que se traduz em maior produtividade e, assim, menor risco de saída do emprego.

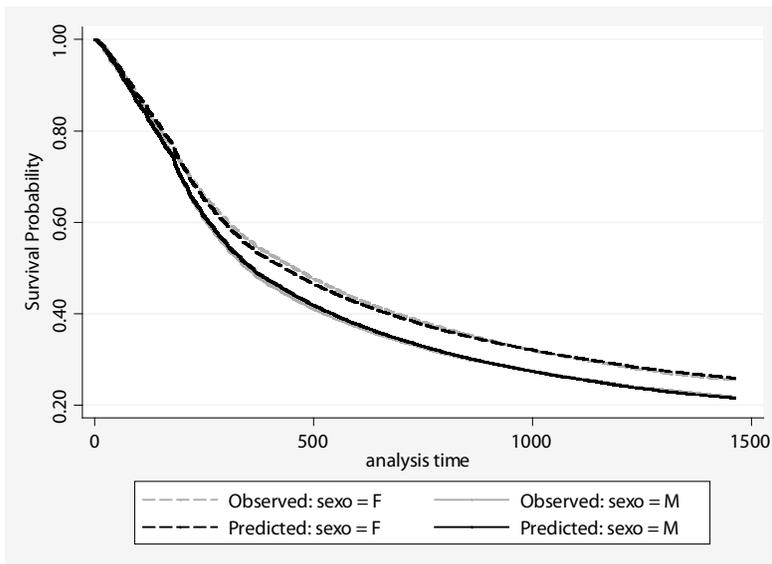
Como era de se esperar, o salário apresenta um efeito positivo sobre a duração do emprego. Ser sindicalizado também reduz o risco de quebra do vínculo empregatício. Esse resultado pode ser reflexo do fato de que trabalhadores sindicalizados, ao contrário dos não sindicalizados, comumente beneficiam-se de negociações coletivas que visam evitar demissões em massa, substituindo-as por férias coletivas, períodos de *lay-off* (suspensão temporária de contratos), licença remunerada, acordos para congelamento de salários e/ou redução da jornada de trabalho, entre outros.

Quanto menor o nível de escolaridade do indivíduo, maior o risco de quebra do vínculo empregatício. Indivíduos sem instrução, por exemplo, têm um risco de sair do emprego 14,9% maior que indivíduos com ensino médio completo. Para a teoria do capital humano, a educação formal é um dos mecanismos por meio dos quais os trabalhadores podem buscar o aumento de sua capacitação, visando a aumentos em sua produtividade no trabalho e, em última instância, a ganhos salariais (Schultz, 1961). Assim, o nível de educação formal pode ser utilizado como uma *proxy* para a habilidade e a produtividade do trabalhador. Os trabalhadores mais escolarizados, por essa razão, seriam aqueles com maiores chances de se manterem no emprego.

Analisando-se a influência do tipo de ocupação — captado pela *Classificação Brasileira de Ocupações* (CBO) — sobre a duração do vínculo empregatício, verifica-se que as ocupações em atividades econômicas caracterizadas pela sazonalidade da produção, como a agropecuária e a pesca, tendem a apresentar menor duração, comparativamente ao emprego em serviços administrativos. Esse efeito se estende, ainda que com menor magnitude, para as ocupações na indústria. Por outro lado, as ocupações relativas aos serviços são caracterizadas por um menor risco de quebra do vínculo empregatício. No caso específico das mulheres, é interessante notar que o emprego em serviços domésticos é o que mais reduz o risco de quebra do vínculo. Esse resultado vai ao encontro da literatura sobre gênero e mercado de trabalho, segundo a qual, para as mulheres de baixa renda, cujo nível de escolaridade é menor, o serviço doméstico remunerado é um nicho importante de emprego.

No gráfico 1 tem-se uma sugestão de violação da hipótese de riscos proporcionais, uma vez que as funções de risco se cruzam levemente. De fato, o teste de riscos proporcionais através dos resíduos de Schoenfeld rejeitou a hipótese nula para a maioria das covariadas, o que não surpreende. Conforme Box-Steffensmeier e Zorn (2001), sob a hipótese de proporcionalidade, os resíduos de Schoenfeld devem se comportar como um passeio aleatório sobre os tempos de sobrevivência e o teste procura verificar se a inclinação dos resíduos ao longo do tempo é zero. Entretanto, o *p-valor* de um teste dessa natureza converge em probabilidade para zero quando o tamanho da amostra vai para infinito (ver LIN et al., 2013). Assim, em uma amostra com a ordem de grandeza como a desse estudo, o erro padrão se torna extremamente pequeno e quaisquer diferenças, por menores que sejam, tornam-se estatisticamente significantes. Em tal contexto, Lin et al. (2013) recomendam foco na análise da magnitude e na sensibilidade do efeito. Nesse sentido, o gráfico 2 apresenta as curvas de sobrevivência, separadas por sexo, ajustadas no modelo de Cox e as observadas no modelo não-paramétrico de Kaplan-Meier, onde se veem curvas estimativas e observadas bastante próximas. Comportamento semelhante foi observado para outras covariáveis. Além disso, o valor encontrado para a estatística de concordância *K* de Gönen e Heller foi de 61%.

Gráfico 2: Ajuste do modelo de Cox às curvas observadas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para fins de robustez e para verificação da estabilidade das estimativas dos coeficientes sob outras hipóteses, foram ajustados modelos de aceleração de tempo de falha para os mesmos três recortes amostrais da tabela 3. E, como uma função de risco com um comportamento não monótono sugere a existência de heterogeneidade dos indivíduos (Vakratsas, 1998), foram também implementados os modelos com fragilidade (note no gráfico 1 que as funções de risco crescem até aproximadamente um ano e após isso apresentam um comportamento decrescente). Mais especificamente, foram testados três modelos de distribuição: weibull, log-logístico e log-normal. Cada um deles foi rodado com e sem fragilidade. A tabela A.1, no apêndice, fornece os critérios de Akaike (AIC) e Bayesiano (BIC) de cada modelo.

Os melhores ajustes, segundo os critérios AIC e BIC, foram observados para os modelos log-normal, na variante sem fragilidade, e log-logístico, quando a heterogeneidade não observada é considerada. Os coeficientes estimados desse modelo são reportados na tabela A.2 do apêndice.

A tabela 4 fornece as estimações para o modelo log-logístico que comporta a heterogeneidade não observada. Ao se analisar os resultados dos modelos log-logísticos para as três amostras (completa, mulheres e homens), verifica-se que eles estão em consonância com o modelo de Cox, corroborando que o ajuste semi-paramétrico provê boas estimativas dos efeitos das covariáveis sobre o risco de falha. Outro sinal de robustez é a estabilidade dos coeficientes estimados, tanto entre os diferentes recortes amostrais (completa, mulheres e homens), como entre os modelos log-logístico com fragilidade (tabela 4) e log-normal sem fragilidade (tabela A.2).

Tabela 4: Razões de tempo de falha para o modelo log-logístico com heterogeneidade não observada

Amostra	Completa		Mulheres	Homens
	mulher	homem		
gênero	1,212 ***	base		
criança (entre 0 e 5 anos)	0,903 ***	0,972 ***	0,926 ***	0,968 ***
adolescente (entre 12 e 16 anos)	1,031 ***	0,997	1,007	1,002
criança e adolescente	1,094 ***	0,996	1,044 ***	1,009
grávida na residência	0,865 ***	0,951 ***	0,879 ***	0,945 ***
familiar no mercado formal	0,946 ***	0,987 ***	0,952 ***	0,981 ***
casal	1,094 ***	0,988 ***	1,115 ***	1,011 ***
idade		1,001 ***	1,007 ***	1,000
número de residentes		1,001	1,002	1,000
log(salário)		4,157 ***	6,094 ***	3,541 ***
log(vínculos do estabelecimento)		0,943 ***	0,980 ***	0,927 ***

continua...

Amostra	Completa	Mulheres	Homens
primeiro emprego	1,134 ***	1,140 ***	1,131 ***
sindicalizado	1,092 ***	1,079 ***	1,109 ***
localidade rural	1,085 ***	1,076 ***	1,084 ***
raça (ref.: Branca)			
Negra	1,065 ***	1,066 ***	1,058 ***
Parda	1,045 ***	1,052 ***	1,040 ***
Amarela	1,027	1,039	1,028
Indígena	0,901 ***	0,985	0,879 ***
região (ref.: Sudeste)			
Centro Oeste	0,955 ***	1,013 *	0,927 ***
Nordeste	1,491 ***	1,701 ***	1,389 ***
Norte	1,123 ***	1,194 ***	1,080 ***
Sul	0,973 ***	0,976 ***	0,967 ***
grau de instrução (ref.: Médio completo)			
Sem instrução	0,942 ***	0,930 ***	0,943 ***
Fundamental incompleto	0,954 ***	0,973 ***	0,948 ***
Fundamental completo	0,960 ***	0,992	0,941 ***
Médio incompleto	0,991 **	1,000	0,985 ***
Superior incompleto ou +	0,943 ***	0,874 ***	0,979
cbo (ref.: Serviços administrativos)			
Agropecuária e pesca	0,726 ***	0,749 ***	0,739 ***
Indústria - 'generalistas'	0,755 ***	0,916 ***	0,735 ***
Indústria - 'operadores'	0,814 ***	0,790 ***	0,845 ***
Manutenção e reparação	0,874 ***	1,147 ***	0,833 ***
Serviços domésticos	1,168 ***	1,240 ***	1,113 ***
Comércio e serviços não domésticos	1,056 ***	1,066 ***	1,071 ***
Técnicos de nível médio	0,882 ***	0,857 ***	0,869 ***
Outros	0,841 ***	0,893 ***	0,777 ***
cnae (ref.: Atividades Administrativas)			
Agricultura e pecuária	0,879 ***	0,763 ***	0,958 ***
Indústria	0,990 *	0,830 ***	1,087 ***
Construção	0,637 ***	0,596 ***	0,733 ***
Comércio e repar. Veículos	0,864 ***	0,773 ***	0,985 **
Alojamento e Alimentação	0,723 ***	0,670 ***	0,866 ***
Administração Pública	3,036 ***	2,380 ***	3,335 ***
Outros	0,961 ***	1,005	0,980 ***
Núm. indivíduos	1.093.393	433.227	660.166
Núm. falhas	815.988	313.217	502.771
Wald χ^2	272.387 ***	128.540 ***	152.103 ***
AIC	3.181.713	1.251.024	1.915.144
BIC	3.182.320	1.251.507	1.915.646

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que se refere às variáveis relativas à estrutura familiar, os modelos paramétricos de aceleração de tempo de falha mostram que uma mulher com criança pequena no domicílio sobrevive em torno de 9,7% a menos no emprego comparativamente a uma mulher que não coabita com criança pequena. No caso dos homens, o efeito dessa variável é menos importante, reduzindo o tempo no emprego em torno de 2,8%.

A presença de adolescente no domicílio se mostrou estatisticamente significativa apenas para as mulheres na amostra completa e a sua interação com a presença de crianças pequenas foi considerada estatisticamente significativa somente para mulheres, tanto na amostra completa quanto na restrita. Esses resultados são análogos para os modelos de Cox (tabela 3).

Assim, se por um lado lares com criança pequena e sem adolescente afetam os empregos dos pais reduzindo a duração do vínculo, de modo mais enfático para as mulheres, o efeito se inverte para as mulheres e é anulado para os homens quando, além da criança pequena, houver adolescentes no lar. Na presença de criança pequena e adolescente na composição familiar, os empregos das mulheres duram no mínimo 4,4% mais, efeito medido no recorte amostral de mulheres, e no máximo 9,4% mais, efeito obtido no recorte para a amostra completa. Em ambos os modelos se nota, também, que a presença de adolescente anula o efeito criança pequena para os empregos masculinos.

A presença de uma gestante no domicílio ou de outro membro no mercado formal de trabalho reduzem os tempos de emprego, conforme antecipado pelo modelo de Cox, com efeitos mais relevantes para as mulheres.

5. Considerações Finais

A evidência empírica nacional tem apontado que a estrutura familiar influi sobremaneira na decisão das mulheres de fazerem parte da força de trabalho. O tipo de arranjo familiar em que a mulher está inserida e a presença de filhos pequenos no domicílio podem inibir a entrada da mulher no mercado de trabalho.

Este trabalho buscou contribuir para o entendimento das desigualdades de gênero no mercado de trabalho formal, ao considerar o contexto posterior à decisão dos indivíduos de ofertar trabalho, analisando as diferenças por gênero nos tempos de duração dos vínculos formais de emprego e em seus fatores determinantes. Este é um tema que ganhou relevância no período recente, em razão da

proposta de reforma da Previdência⁵, que sugeriu a ampliação do tempo de contribuição dos trabalhadores e a equiparação da idade mínima de aposentadoria de homens e mulheres. Nesse sentido, a discussão sobre a dupla jornada de trabalho feminina e seu impacto na quantidade e na qualidade da inserção das mulheres no mercado de trabalho torna-se particularmente importante.

Para tanto, a análise realizada considerou os indivíduos com idade entre 16 e 65 anos, admitidos no emprego formal durante o ano de 2008 e que faziam parte do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esses indivíduos foram acompanhados por um prazo máximo de quatro anos, utilizando as informações da RAIS de 2009, 2010 e 2011. A estimação da duração dos vínculos empregatícios se deu por meio de curvas de sobrevivência, do modelo de riscos proporcionais de Cox e de modelos de aceleração de tempo de falha com e sem tratamento para a heterogeneidade não observada.

Por um lado, os resultados mostraram que, enquanto metade dos homens quebra o vínculo com o emprego em menos de um ano, metade das mulheres permanece, pelo menos, 461 dias empregada. Além disso, mesmo adotando-se controles para as características da mão de obra e a composição familiar, as mulheres apresentaram menor risco de quebra do vínculo empregatício que os homens.

Contudo, o efeito que as variáveis relativas à estrutura familiar têm sobre a duração dos empregos difere, a depender do sexo do indivíduo. Particularmente, verificou-se que a presença de criança de até cinco anos de idade no domicílio resulta em maior risco para as mulheres de quebra do vínculo empregatício, relativamente aos homens. O mesmo efeito foi observado com relação à presença de grávidas na residência ou quando outro familiar também está empregado no mercado formal.

Esses resultados corroboram a hipótese de que a divisão sexual do trabalho que subsiste na sociedade brasileira penaliza a inserção no mercado formal de trabalho das mulheres pobres, por serem elas as principais responsáveis pelo cuidado dos filhos e pelas tarefas domésticas. Por outro lado, os resultados também sugerem a existência de efeitos distintos a depender da fase do ciclo de vida da mulher: a partir do momento em que os filhos crescem, eles podem auxiliar nas tarefas domésticas e de cuidado dos irmãos menores, fato que se traduziu em um impacto positivo da presença de adolescentes com idade entre 12 e 16 anos no domicílio sobre a duração do emprego feminino. Corroboram também o efeito do ciclo de vida o fato de a idade ser um fator que reduz a propensão à saída do emprego para a mulher.

⁵ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016.

Os resultados deste trabalho mostram, assim, que a vulnerabilidade das mulheres de baixa renda no mercado formal de trabalho é ampliada na fase do ciclo de vida associada à reprodução. No curto prazo, a ampliação do tempo de permanência das mães no mercado formal de trabalho depende da ampliação de serviços públicos que as auxiliem a lidar com as exigências conflitantes do trabalho e da família — como, por exemplo, a ampliação do número de vagas oferecidas em creches e pré-escolas públicas, bem como de seu horário de funcionamento.

No entanto, a solução de longo prazo para as tensões decorrentes da divisão sexual do trabalho depende não apenas da ampliação da corresponsabilidade do Estado com a provisão de cuidados com crianças, como também da distribuição mais igualitária entre os cônjuges dos afazeres domésticos e das atividades relacionadas aos cuidados com a família.

Referências Bibliográficas

- ANTIGO, M. F.; MACHADO, A. F. Transições e duração do desemprego: uma revisão de literatura com novas evidências para Belo Horizonte. **Nova Economia**, v. 16, n. 3, p. 375-406, set./dez. 2006.
- BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. S. M. Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, n. 62, p. 23-35, abr. 2017. (Nota técnica)
- BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu, 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_111.pdf>.
- Box-Steffensmeier, Janet M.; Zorn, Christopher J. W. Duration Models and Proportional Hazards in Political Science, **American Journal of Political Science**, Vol. 45, No. 4, pp. 972-988, out. 2001
- BRUSCHINI, M. C. A. O trabalho da mulher brasileira nas décadas recentes. **Estudos Feministas**. Ano 2, N.E., p. 179-199, 2º semestre 1994.
- BRUSCHINI, M. C. A.; RICOLDI, A. M. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 93-123, jan./abr. 2009.
- FONTOURA, N. O.; GONZALEZ, R. Aumento da Participação de mulheres no mercado de trabalho: mudança ou reprodução e desigualdade? **Boletim**

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, n. 41, p. 21-26, nov. 2009. (Nota técnica).

GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 63, n. 2, p. 153-179, 2009.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão. In: Costa, A. O. *et al.* (Org.) **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2008. Cap. 14, p. 263-278.

IPEA. Trabalho para o mercado e trabalho para casa: persistentes desigualdades de gênero. **Comunicados do Ipea n. 149.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 23 de maio de 2012. 18 p.

KASSOUF, A. L. Wage gender discrimination and segmentation in the Brazilian labor market. **Economia Aplicada**, v. 2, n. 2, p. 243-269, 1998.

KEIDING, N; ANDERSEN P. K.; KLEIN, J. P. The role of frailty models and accelerated failure time models in describing heterogeneity due to omitted covariates. **Statistics in Medicine**, v. 16, n. 2, p. 215-224, jan. 1997.

KILLINGSWORTH, M. R.; HECKMAN, J. J. Female labor supply: A survey. **Handbook of labor economics**, v. 1, p. 103-204, 1986. KLEINBAUM, D. G.; KLEIN, M. **Survival analysis.** [S.l.]: Springer, 1996.

LAMBERT, P.; COLLETT, D.; KIMBER, A. & JOHNSON, R. Parametric accelerated failure time models with random effects and an application to kidney transplant survival. **Statistics in Medicine**, v. 23, n. 20, p. 3177-3192, out. 2004.

LEICHSENRING, A. R. Precariedade laboral e o programa bolsa família. **Bolsa família**, v. 2010, p. 271-300, 2010.

LIRA, S. A.; SAMPAIO, A. V. Duração do desemprego na região metropolitana de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 109, p. 139-160, jul./dez. 2005.

LIU, X. Survival Models on Unobserved Heterogeneity and their Applications in Analyzing Large-scale Survey Data. **Journal of Biometrics & Biostatistics**, v. 5, n. 2, abr. 2014.

MADALOZZO, R.; BLOFIELD, M. Como famílias de baixa renda em São Paulo conciliam trabalho e família? **Estudos Feministas**, v. 25, n. 1, p. 215-240, jan./abr. 2017.

- MENEZES-FILHO, N. A.; PICHETTI, P. Os determinantes da duração do desemprego no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 30, n. 1, p. 23-48, abr. 2000.
- Lin, M.; Lucas Jr., H.C.; Shmueli, G., Too Big to Fail: Large Samples and the p-Value Problem, **Information Systems Research, Articles in Advance**, p. 1-12, 2013.
- OLIVEIRA, P. F. A.; CARVALHO JÚNIOR, J. R. A. Desigualdade de Gênero na Duração do Desemprego e seus Efeitos sobre os Salários Aceitos no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 4, out./dez. 2009.
- PENIDO, M.; MACHADO, A. F. Duração do desemprego no Brasil metropolitano. In: Wajnman, S.; Machado, A. F. (Org.) **Mercado de trabalho: uma análise a partir das pesquisas domiciliares no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG p. 203-218, 2003.
- PINHEIRO, L. S.; LIMA JUNIOR, A. T.; FONTOURA, N. O.; SILVA, R. **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014**. Brasília: IPEA, mar. 2016. (Nota técnica n. 24)
- RAMOS, L.; AGUAS, M. F. F.; FURTADO, L. M. S. Participação feminina na força de trabalho metropolitano: o papel do status socioeconômico das famílias. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 4, p. 595-611, 2011.
- REIS, M; AGUAS, M. Duração do desemprego e transições para o emprego formal, a inatividade e a informalidade. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 1, pp. 35-50, jan./mar. 2014.
- REIS, M. Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 1, p. 125-143, jan./mar. 2015.
- SANTOS, D. B.; LEICHSENRING, A.; MENEZES-FILHO, N.; MENDES-DASILVA, W. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda, **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 708-733, set. 2017.
- SCHULTZ, T. W. (1961). Investment in human capital. **American Economic Review**, 51:1-17.
- SCORZAFAVE, L. G.; MENEZES-FILHO, N. Caracterização da participação feminina no mercado de trabalho: uma análise de decomposição. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 41-55, jan./mar. 2006.
- SCORZAFAVE, L. G.; MENEZES-FILHO, N. Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro: evolução e determinantes. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 3, p. 441-478, dez. 2001.

SOARES, S.; IZAKI, R. S. **A participação feminina no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2002. 22 p. (Texto para discussão n. 923). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0923.pdf>.

SORJ, B. Arenas de cuidado nas intersecções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 478-491, maio/ago. 2013.

SORJ, B.; FONTES, A.; MACHADO, D. C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, set./dez. 2007.

VAKRATSAS, D. Consumer heterogeneity and the shape of purchase rate functions. **Applied Stochastic Models and Data Analysis**, v. 14, n. 1, p. 85-94, mar. 1998.

Apêndice

Tabela A.1: Critérios de ajuste dos modelos

	Sem heterogeneidade não observada		Com heterogeneidade não observada	
	AIC	BIC	AIC	BIC
Weibull	3.427.908	3.428.503	3.183.912	3.184.037
Log-logístico	3.258.024	3.258.619	3.181.713	3.182.320
Log-normal	3.248.974	3.249.569	3.184.028	3.184.636

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela A.2: Razões de tempo de falha para o modelo Log-normal sem heterogeneidade não observada

Amostra	Completa		Mulheres	Homens
	mulher	homem		
gênero	1,186 ***	base		
criança (entre 0 e 5 anos)	0,901 ***	0,970 ***	0,920 ***	0,963 ***
adolescente (entre 12 e 16 anos)	1,022 ***	0,996	1,005	0,998
criança e adolescente	1,067 ***	0,994	1,032 ***	1,004
grávida na residência	0,863 ***	0,941 ***	0,871 ***	0,937 ***
familiar no mercado formal	0,930 ***	0,976 ***	0,940 ***	0,968 ***
casal	1,100 ***	1,000	1,124 ***	1,017 ***
idade		1,007 ***	1,012 ***	1,005 ***
número de residentes		0,998 *	0,998	0,999
log(salário)		3,276 ***	4,098 ***	2,937 ***

continua...

Amostra	Completa	Mulheres	Homens
log(vínculos do estabelecimento)	0,955 ***	0,993 ***	0,935 ***
primeiro emprego	1,152 ***	1,141 ***	1,157 ***
sindicalizado	1,120 ***	1,088 ***	1,156 ***
localidade rural	1,104 ***	1,098 ***	1,100 ***
raça (ref.: Branca)			
Negra	1,054 ***	1,062 ***	1,044 ***
Parda	1,035 ***	1,045 ***	1,027 ***
Amarela	1,014	1,014	1,019
Indígena	0,844 ***	0,976	0,809 ***
região (ref.: Sudeste)			
Centro Oeste	0,959 ***	1,004	0,932 ***
Nordeste	1,510 ***	1,710 ***	1,415 ***
Norte	1,148 ***	1,199 ***	1,108 ***
Sul	0,969 ***	0,965 ***	0,968 ***
grau de instrução (ref.: Médio completo)			
Sem instrução	0,899 ***	0,894 ***	0,898 ***
Fundamental incompleto	0,924 ***	0,941 ***	0,915 ***
Fundamental completo	0,940 ***	0,968 ***	0,920 ***
Médio incompleto	0,973 ***	0,979 ***	0,967 ***
Superior incompleto ou +	0,967 ***	0,921 ***	1,000
cbo (ref.: Serviços administrativos)			
Agropecuária e pesca	0,688 ***	0,700 ***	0,693 ***
Indústria - 'generalistas'	0,787 ***	0,935 ***	0,758 ***
Indústria - 'operadores'	0,850 ***	0,846 ***	0,859 ***
Manutenção e reparação	0,910 ***	1,164 ***	0,855 ***
Serviços domésticos	1,178 ***	1,267 ***	1,094 ***
Comércio e serviços não domésticos	1,062 ***	1,067 ***	1,071 ***
Técnicos de nível médio	0,910 ***	0,917 ***	0,875 ***
Outros	0,860 ***	0,903 ***	0,805 ***
cnae (ref.: Atividades Administrativas)			
Agricultura e pecuária	0,853 ***	0,721 ***	0,940 ***
Indústria	0,938 ***	0,801 ***	1,032 ***
Construção	0,561 ***	0,639 ***	0,633 ***
Comércio e repar. Veículos	0,829 ***	0,782 ***	0,921 ***
Alojamento e Alimentação	0,684 ***	0,657 ***	0,797 ***
Administração Pública	2,930 ***	2,386 ***	3,360 ***
Outros	1,007	1,044 ***	1,044 ***
Núm. indivíduos	1.093.393	433.227	660.166
Núm. falhas	815.988	313.217	502.771
Wald χ^2	237.055 ***	111.825 ***	130.055 ***
AIC	3.248.974	1.273.554	1.966.104
BIC	3.249.569	1.274.026	1.966.595

Fonte: Elaborado pelos autores.

Crise da COVID-19 no Município de São Paulo: Mercado de Trabalho, Desigualdade e Políticas Públicas¹

André Gal Mountian²

Agnaldo Valentin³

João Guilherme Rocha Machado⁴

Letícia Figueiredo Collado⁵

Marcelo Nakamura Saito⁶

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano, bem como as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período. A metodologia utilizada é análise descritiva e o referencial teórico utilizado baseia-se em bibliografia sobre políticas de trabalho e emprego e inclui o levantamento das políticas públicas formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com a crise provocada pela pandemia sobre o mercado de trabalho. A pesquisa mostrou que a taxa de desemprego subiu em todos os subgrupos selecionados de gênero, cor/raça, escolaridade e faixa etária. No entanto, a crise pandêmica não teve impacto homogêneo sobre estes contingentes. A Prefeitura Municipal de São

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001*. Ele é resultado das discussões realizadas no *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas* (<https://sites.usp.br/neep/>), vinculado ao *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas Professor Doutor José Renato de Campos Araújo*.

2 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)* e do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

3 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do *Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)* e do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

4 Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e pesquisador do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

5 Arquiteta e Urbanista, discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

6 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do *Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas*.

Paulo (PMSP) utilizou um conjunto de políticas ativas de mercado de trabalho para combater os efeitos da crise pandêmica. No entanto, estes programas possuem baixo orçamento e cobertura reduzida.

Palavras-chave: Prefeitura de São Paulo, Desigualdade, Mercado de Trabalho; Políticas Públicas, COVID-19

1. Introdução

A crise gerada pela COVID-19 é diferente das crises econômicas que periodicamente atingem o Brasil. Sua natureza, como crise sanitária pandêmica, tende a fazer com que políticas econômicas do lado da demanda não sejam suficientes para reativar a economia. Isso porque ela afeta não só os gastos privados, mas também a capacidade de oferta de bens e serviços, uma vez que o necessário isolamento social impede as pessoas de trabalharem ou mesmo de buscarem trabalho (VALENTIN; MACHADO; MOUNTIAN, 2020). Daí decorre a paralisação de uma série de atividades produtivas com impactos sobre o emprego e a renda da população. Estes impactos, por sua vez, foram distintos a depender da escolaridade, gênero, cor/raça, faixa etária e categoria de emprego, evidenciando as desigualdades existentes no município (DIEESE, 2018).

A crise sanitária atingiu o município de São Paulo em um momento de deterioração do mercado de trabalho. A taxa de desocupação no município alcançou 12,2% no 4º trimestre de 2019 e aumentou rapidamente ao longo de 2020, chegando a 17,3% no 3º trimestre. No período, houve também uma redução dos rendimentos⁷ reais médios de R\$4.480 no primeiro trimestre para R\$4.067 no terceiro.

Diante disso, é incontornável atribuir a deterioração no mercado de trabalho paulistano à pandemia da COVID-19 e suas consequências. Faz sentido, portanto, entender como esta deterioração impactou os diferentes grupos e como afetou um mercado de trabalho que já era desigual mesmo antes da pandemia. Nesse sentido, o objetivo do artigo é apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano e as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período para lidar com as suas consequências.

A metodologia utilizada é análise descritiva. O referencial teórico usado baseia-se em bibliografia sobre políticas de trabalho e emprego e inclui

⁷ Em reais do terceiro trimestre de 2020.

o levantamento das políticas públicas de trabalho e emprego formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com a crise provocada pela pandemia. Além disso, utilizamos pesquisas do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, tais como a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)* e a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios COVID-19 (PNAD COVID-19)*. Utilizamos ainda o *Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo CAGED)* e a *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*.

O presente artigo está dividido em mais 5 seções, além da presente Introdução. Na segunda seção será realizada uma discussão conceitual das políticas de trabalho e emprego. A seção seguinte, trata as consequências da pandemia no mercado de trabalho paulistano, mostrando como seus efeitos afetam os diferentes grupos de maneira desigual. Na quarta seção são apresentadas e analisadas as políticas públicas de trabalho e emprego formuladas e/ou implementadas em 2020 para lidar com os efeitos da crise causada pela COVID-19. Finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2. Políticas de trabalho e emprego

Para lidar com o problema do desemprego, os governos podem utilizar um conjunto de políticas que visam dar assistência ao trabalhador desempregado, bem como melhorar as condições de acesso a uma nova ocupação. De modo geral, estas políticas públicas são classificadas como ativas e passivas de mercado de trabalho e são formuladas a partir do diagnóstico sobre as causas do desemprego⁸.

As políticas ativas de mercado de trabalho visam melhorar as condições de acesso do trabalhador desempregado a um novo posto, bem como possibilitar que o trabalhador encontre uma ocupação compatível com as suas habilidades, aumentando a remuneração e a eficiência econômica. As políticas ativas podem atuar do lado (i) da oferta de trabalho, (ii) da demanda de trabalho, ou (iii) de intermediação de mão de obra (MACHADO; HALLAK NETO, 2011).

As políticas ativas do lado da oferta são constituídas especialmente por programas de treinamento e qualificação, que visam melhorar a produtividade do trabalhador e assim aumentar a probabilidade de contratação. Já as políticas

8 A literatura aponta quatro tipos de desemprego (i) desemprego estrutural, que é o desemprego de longo prazo (desemprego tecnológico, por exemplo); (ii) desemprego friccional, temporário relacionado ao tempo do *matching* entre trabalhadores e firmas; (iii) desemprego sazonal, ligado a flutuações em determinados períodos do ano; e (iv) insuficiência de demanda agregada, em que há uma redução do número de vagas devido à contração da demanda agregada, que reduz o crescimento econômico (ZYLBERSTAJN; BALBINOTO NETO, 1999)

ativas do lado da demanda envolvem a criação direta de empregos públicos, função importante em momentos de crise, e subsídios ao setor privado, como as políticas de primeiro emprego. Por último, as políticas de intermediação de mão de obra visam corrigir falhas de informação no mercado de trabalho e facilitar o *matching* entre firmas e trabalhadores (ZYLBERSTAJN; BALBINOTO NETO, 1999). Estas políticas melhoram a eficiência econômica na medida em que possibilitam que o trabalhador encontre ocupação compatível com o seu nível de qualificação e experiência, reduzindo a rotatividade no emprego.

As políticas passivas de mercado de trabalho visam dar assistência ao trabalhador desempregado. Neste caso, o objetivo prioritário da política não é reduzir o desemprego, mas melhorar o bem-estar dos trabalhadores desocupados. A política passiva mais importante é o seguro-desemprego que provê segurança ao trabalhador, em especial, aos mais vulneráveis (MACHADO; HALLAK NETO, 2011). Além da assistência, o seguro-desemprego permite que a pessoa desocupada procure uma nova ocupação adequada aos seus atributos melhorando a eficiência econômica.

Os governos podem formular programas que combinem políticas passivas e ativas. No caso do seguro-desemprego, é comum os governos condicionarem o benefício à realização de cursos de capacitação e treinamento, bem como participar de programas de intermediação de mão de obra. Do ponto de vista federativo, o seguro-desemprego é tradicionalmente uma política de responsabilidade do governo federal. Os governos estaduais e municipais têm atuado com políticas ativas de mercado de trabalho, especialmente treinamento, criação de frentes de trabalho e intermediação de mão de obra.

3. Impacto sobre a cidade de São Paulo

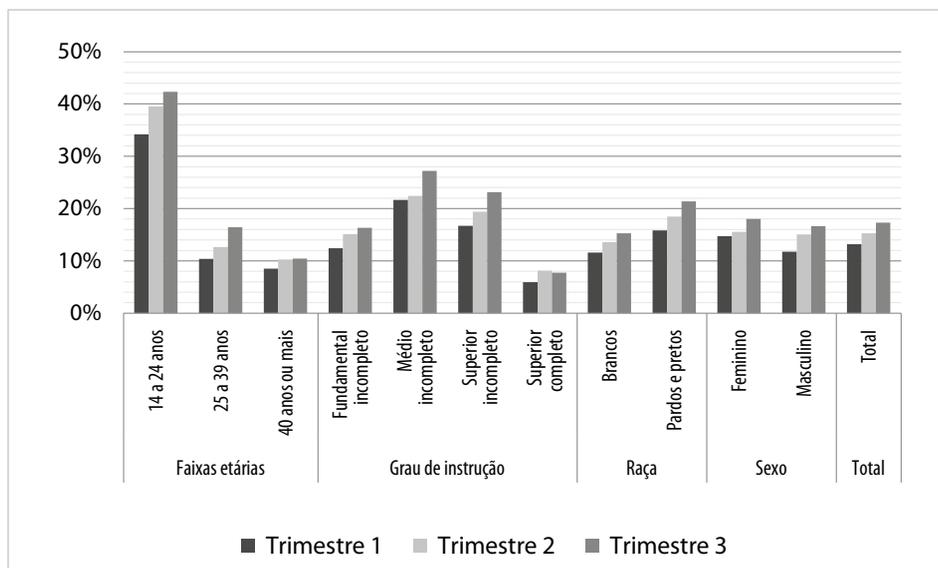
Utilizamos a PNAD *Contínua* do último trimestre de 2019 (IBGE, 2019) como gerador da estrutura de emprego da cidade de São Paulo, então com 6,2 milhões de empregados, formais e informais. Quatro setores agregam dois terços da população ocupada: Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (24,7%); Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (16,1%); Educação, saúde humana e serviços sociais (13,8%); e Indústria geral (11,4%). Apesar de a partição por sexo se revelar equilibrada (48,4% de mulheres), estas, entre as categorias acima indicadas, representavam a maioria apenas na Educação. Entre os grupos com menor frequência, mulheres são praticamente a totalidade nos serviços domésticos e homens praticamente 95% na construção. A distribuição de pessoas empregadas por idade

segue padrão assemelhado, cabendo destaque ao grupo etário de 14 a 24 anos com participação desproporcional em serviços de alojamento e alimentação e pessoas com 40 anos ou mais em serviços domésticos. Considerando brancos (57,1% da população ocupada) e pardos e pretos (40,1%), os últimos só representam maioria em serviços domésticos (61,8%) e construção (60,8%). Por fim, as duas primeiras e alojamento e alimentação possuem participação desproporcional de trabalhadores com menor escolaridade (até fundamental completo). Deste breve retrato é possível depreender que (a) nos quatro grandes setores com maior número de empregados, a possibilidade de realização de trabalho não presencial provavelmente gerou impactos de forma diferenciada: setores como atividades de informação, financeiras e administrativas e educação puderam ser realizadas em *home office* - outras como o comércio e indústria tiveram impacto pela redução significativa de demanda; (b) alguns setores sensíveis à crise causada pela pandemia como o de alimentação, hospedagem e comércio possuíam elevada presença de trabalhadores jovens e com baixa escolaridade; e (c) pardos e pretos, ao predominarem em áreas que não sofreram interrupção ou possibilidade de trabalho não presencial possivelmente ficaram mais expostos ao risco de contágio.

Para nos aproximarmos das desigualdades no mercado de trabalho na cidade de São Paulo, nos concentraremos em dois tipos. O primeiro deles refere-se à desigualdade no acesso ao mercado de trabalho, revelado pela taxa de desocupação. O segundo tipo é a desigualdade dentro do mercado de trabalho, refletido pelos rendimentos recebidos⁹. Desta forma, acreditamos que desagregar os dados de desocupação e rendimentos por sexo, cor e raça, instrução, idade e categoria de emprego pode ajudar a revelar as desigualdades em ambos os casos.

⁹ Todos os dados de rendimento do presente artigo são referentes aos rendimentos efetivamente recebidos médios de todos os trabalhos, com exceção dos rendimentos desagregados por categoria de emprego (formal, informal, setor público e conta própria) que se referem exclusivamente aos rendimentos médios efetivamente recebidos do trabalho principal.

Gráfico 1 - Taxa de Desocupação¹⁰ Segundo Atributos Seleccionados – município de São Paulo (SP) - 2020



Fonte: IBGE (2020a)

Um primeiro aspecto que chama a atenção é que o desemprego subiu em todos os grupos analisados. O padrão do mercado de trabalho brasileiro é de maior desemprego entre jovens, pretos e pardos e mulheres. A crise sanitária parece ter mantido esse padrão, com o desemprego de jovens chegando a impressionantes 42,3% no terceiro trimestre de 2020. O aumento no desemprego foi minimizado nos grupos mais velhos¹¹ e com maior escolaridade¹². A diferença no desemprego entre brancos e pretos e pardos aumentou e chegou a 6,1 pontos percentuais.

É importante destacar que muitas pessoas não procuraram trabalho devido à pandemia, mas gostariam de trabalhar, caracterizando uma situação

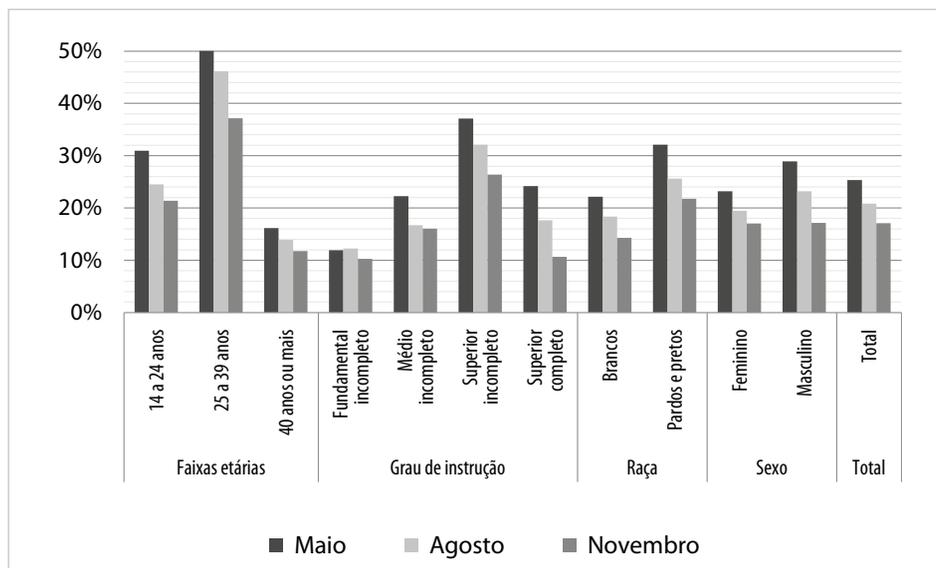
10 Número de desocupados (pessoas que buscaram trabalho, mas não encontraram, na semana de referência) dividido pela força de trabalho (pessoas ocupadas e desocupadas acima de 14 anos).

11 Se considerarmos somente o grupo com mais de 60 anos de idade, a taxa de desocupação foi de 6,8%, no primeiro trimestre, para 12% no segundo e chegando a apenas 4,5% no terceiro trimestre. Uma hipótese para a redução do desemprego para esta faixa, além da renda da aposentadoria, é que devido à pandemia, parte importante deste grupo, considerado de risco, deixou de procurar trabalho, diminuindo assim o número de desocupados.

12 Os grupos foram definidos da seguinte forma: Fundamental Incompleto (Sem Escolaridade e Fundamental Incompleto), Fundamental Completo (Fundamental Completo e Médio Incompleto), Superior Incompleto (Médio Completo e Superior Incompleto) e Superior Completo.

de desalento. O gráfico 2 mostra sua redução ao longo do tempo, embora ainda represente uma proporção significativa em novembro. Neste mês, cerca de 38% do contingente de trabalhadores inativos entre 25 e 39 anos não procurou trabalho devido à pandemia.

Gráfico 2 - Proporção de pessoas fora da força de trabalho que não procuraram trabalho devido à pandemia, mas que gostariam de trabalhar, em relação ao total de pessoas fora da força de trabalho - município de São Paulo (SP) - 2020



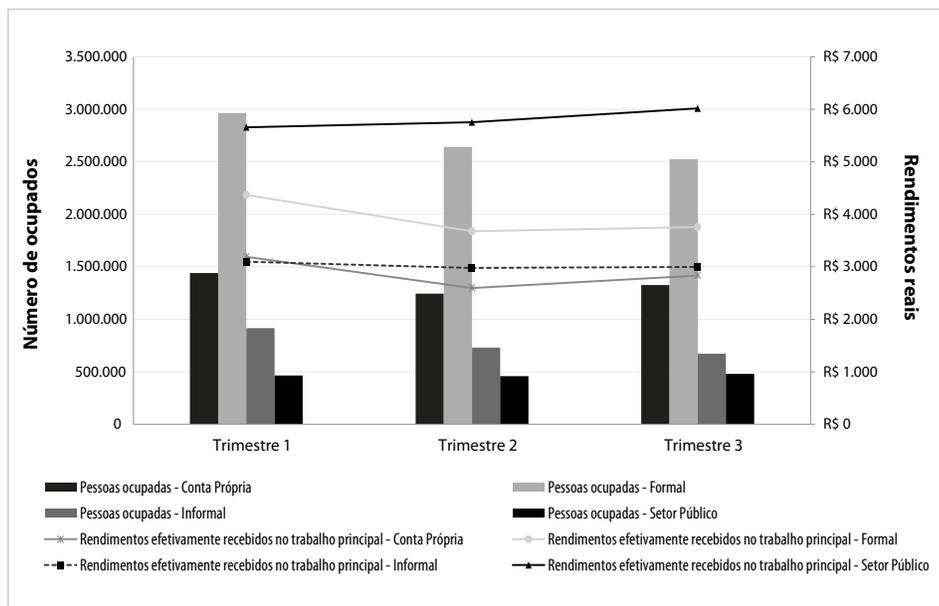
Fonte: IBGE (2020b)

Em linhas gerais, é possível notar no gráfico 3 a redução acentuada do número de pessoas ocupadas na cidade de São Paulo no período da pandemia, com importantes diferenças entre as categorias de emprego¹³. O setor público é o único grupo que apresenta um aumento no número de ocupados entre o primeiro e o terceiro trimestres de 2020. O grupo mais afetado proporcionalmente

¹³ Os grupos foram definidos da seguinte forma: Formal (Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada e Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada), Informal (Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada e Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada), Setor Público (Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada, Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada e Militar e servidor estatutário) e Conta Própria. Não foram considerados os empregadores e trabalhadores familiares auxiliares, embora ambos os grupos tenham sido considerados no rendimento médio da cidade.

foi o setor informal, que teve uma redução de 26,5%, acompanhado de queda no número de trabalhadores formais.

Gráfico 3 - Número de Ocupados e Proporção de Rendimentos por Categoria – município de São Paulo (SP) – 2020

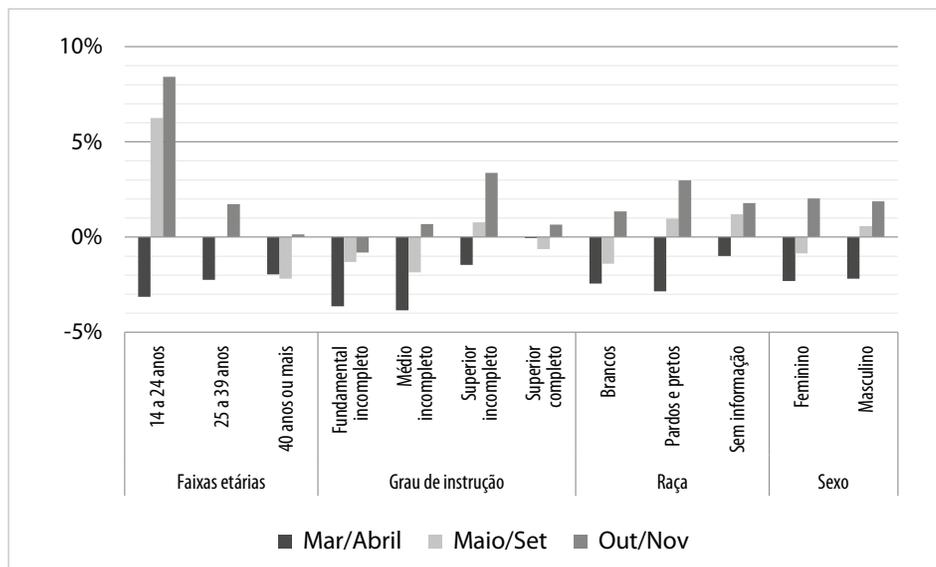


Fonte: IBGE (2020a)

Nos concentrando especificamente sobre o setor formal, propomos uma comparação¹⁴ entre os resultados da RAIS de dezembro de 2019 e os dados fornecidos pelo Novo CAGED para os meses de março a novembro de 2020. Calculamos a representatividade do saldo mensal em relação ao referido estoque e agregamos em três intervalos temporais que representam a fase mais aguda da crise (março e abril), a de transição (maio a setembro) e de recuperação (outubro e novembro). Estes dados são apresentados no gráfico 4.

¹⁴ Trata-se de uma aproximação, uma vez que as bases possuem metodologias distintas.

Gráfico 4. Oscilação relativa do saldo de empregos formais em relação ao estoque em dezembro de 2019 segundo variáveis selecionadas - município de São Paulo (SP) - mar.-nov. 2020



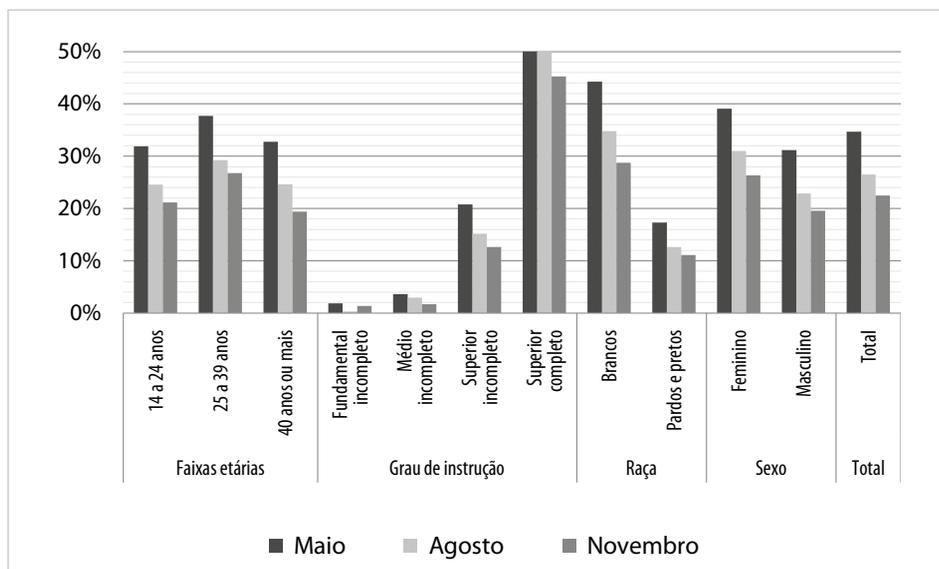
Fonte: SEPRT/ME (2020).

O primeiro ponto a ser destacado é que, não obstante as medidas de proteção ao emprego formal ofertadas pelo governo federal através da MP 936 (BRASIL, 2020), entre março e abril houve uma retração de 2,2% em comparação a dezembro de 2019, principalmente entre trabalhadores mais jovens e com menor escolaridade. Os dados de março e abril evidenciam o impacto negativo distribuído tanto entre homens e mulheres como entre brancos e pardos e pretos. O gráfico 4 também sugere um impacto diferenciado entre trabalhadores mais jovens e com menor escolaridade. O intervalo entre maio e setembro, além de absorver os mecanismos institucionais de estabilidade, indica recuperação no segmento composto por homens, pretos e pardos, jovens e com nível superior incompleto, fortemente acentuado nos meses de outubro e novembro, incluindo aí finalmente a recuperação de postos formais de trabalho entre mulheres, brancos e trabalhadores com idade entre 25 a 39 anos e, simultaneamente, revelando a dificuldade de inserção para o grupo etário mais avançado.

Além de impactar a estrutura do emprego, a crise sanitária causada pelo novo coronavírus impôs uma nova desigualdade refletida pela possibilidade ou não de realização do trabalho em *home office*. O trabalho remoto, além de

contribuir para a redução do contágio, permitiu a preservação de parte das atividades econômicas, escolares e outras formas de interação social¹⁵. A possibilidade de conversão para o trabalho remoto não é homogênea ao longo dos diferentes subgrupos populacionais, expondo as desigualdades de manutenção do emprego e de preservação da vida. No mês de maio, primeiro mês de divulgação da PNAD COVID-19, 35% das pessoas ocupadas na cidade de São Paulo migraram para o *home office*, taxa superior à observada no Brasil, que foi de 13%. No entanto, essa média se distribui de forma desigual na medida em que favorece os trabalhadores mais qualificados. O gráfico 5 mostra que em maio de 2020, enquanto apenas 2% dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto migraram para o trabalho remoto, essa proporção alcançou 60% entre trabalhadores com ensino superior completo. Chama a atenção que esta proporção é significativamente menor entre pardos e pretos, relativamente aos brancos.

Gráfico 5. Pessoas que trabalharam de forma remota em relação ao contingente ocupado e não afastado – município de São Paulo (SP) – 2020



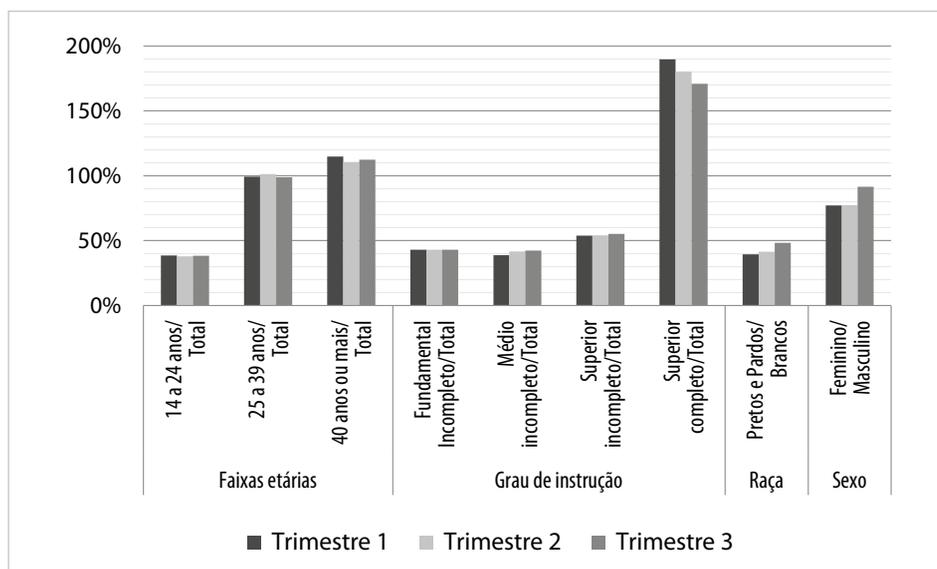
Fonte: IBGE (2020b)

15 Inquérito realizado pela Prefeitura de São Paulo mostrou que a taxa de infecção entre desempregados na cidade (26,1%) é quase o dobro do verificado na população do município (14%). De acordo com o estudo, o percentual de infecção entre trabalhadores do setor de serviços foi de 21,4%, *telemarketing* 19,9% e aposentados 8,4% (DESEMPREGADOS, 2020).

Do ponto de vista da desigualdade no mercado de trabalho, representada pelos rendimentos recebidos do trabalho, fica claro um quadro relativamente similar, tal como exposto no gráfico 6. Desta forma, os rendimentos recebidos pelas mulheres são uma fração do recebido pelos homens. No entanto, durante a pandemia este diferencial de rendimentos, assim como da desocupação, diminuiu, embora não tenha chegado a se igualar. A diferença entre os rendimentos de pretos e pardos em relação ao rendimento recebido por brancos é ainda mais gritante. Durante todo o ano de 2020, o rendimento dos pretos e pardos foi menos da metade do rendimento dos brancos, embora esta proporção tenha sofrido uma pequena redução durante o período.

No que diz respeito ao nível de instrução, o rendimento da faixa com ensino superior completo é sistematicamente muito superior do que a média, embora esta proporção tenha se reduzido durante a pandemia. Chama a atenção, como regra geral, que quanto maior a idade do trabalhador, maior o seu rendimento como proporção do rendimento médio.

Gráfico 6 – Razão de Rendimentos de Todos os Trabalhos por Grupo, em relação ao rendimento médio no mercado de trabalho – São Paulo (SP) - 2020



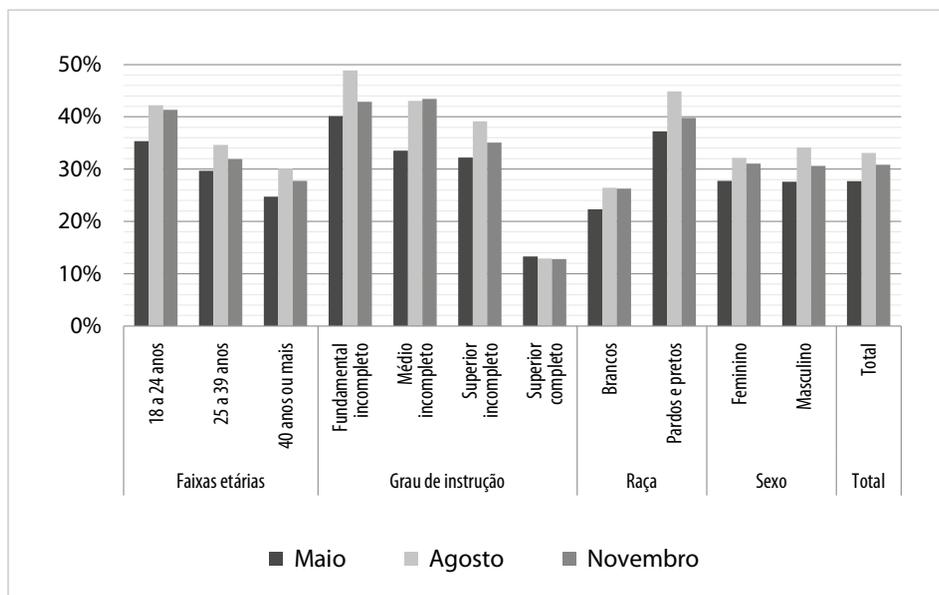
Fonte: IBGE (2020a)

Além disso, conforme mostrado no gráfico 3, o setor público tem rendimentos sistematicamente maiores do que os outros setores (formal, informal e conta

própria) e teve um aumento significativo de sua proporção em relação à média dos rendimentos durante a pandemia. O setor informal também teve um pequeno aumento dos seus rendimentos, como proporção do rendimento médio, enquanto o setor formal teve uma pequena redução.

Diante do aumento no desemprego e diminuição dos rendimentos, o Auxílio Emergencial foi formulado pelo Congresso Nacional para combater os efeitos da crise sanitária. Na cidade de São Paulo, cerca de 30% das pessoas acima de 18 anos de idade receberam o benefício, constituindo uma importante rede de proteção social nesse contexto. Nota-se que trabalhadores menos qualificados, mais jovens e pretos e pardos receberam proporcionalmente mais o benefício emergencial, evidenciando que as regras de acesso aparentemente favoreceram os grupos que têm mais dificuldades em acessar postos de trabalho (e também possuem rendimentos relativamente inferiores).

Gráfico 7 - Proporção da População Acima de 18 anos que recebeu o Auxílio Emergencial - município de São Paulo (SP) - 2020



Fonte: IBGE (2020b)

4. Políticas municipais

4.1. Políticas anteriores à pandemia

A despeito dos esperados efeitos da crise sanitária no orçamento do município, a receita total de 2020 apresentou um aumento de R\$ 3,49 bilhões em relação ao ano anterior, com aumento nominal tanto nos valores arrecadados por meio de impostos quanto nos valores oriundos de transferências da União¹⁶ e suas entidades (SÃO PAULO (SP), 2020). A parcela do orçamento alocada para projetos dentro do programa orçamentário de promoção do crescimento econômico e geração de oportunidades e postos de trabalho, cuja execução responde mais diretamente aos efeitos da crise no mercado de trabalho paulistano, é relativamente pequena, sendo apenas 0,28% do total do orçamento atualizado (R\$ 71,9 bilhões). O correspondente ao valor pago é ainda menor: 0,19% (R\$ 50,04 bilhões) (SÃO PAULO (SP), 2021c).

Considerando os valores empenhados desse programa orçamentário, R\$ 67,2 milhões foram usados para a promoção do crescimento econômico por meio de políticas de emprego e renda com projetos e ações da Administração Direta ou Indireta¹⁷, apresentados na tabela 1.

Tabela 1. Execução orçamentária de 2020 e valor orçado para 2021 no programa orçamentário de promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades no município de São Paulo em que houve valor empenhado em 2020 (em milhões de reais).¹⁸

	Valor Orçado Inicial 2020	Valor Orçado Atualizado 2020	Valor Empenhado 2020	Valor Pago 2020	Valor Orçado Inicial 2021
Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento dos Trabalhadores	36,70	33,21	15,34	7,86	36,95
Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho (CATE)	16,28	16,28	14,80	11,50	17,53

16 Outra medida relevante de caráter fiscal foi a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional em 04 de maio de 2020 que prevê medidas de socorro a Estados e Municípios, no exercício de 2020, através de auxílio financeiro a Estados, Municípios e Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 e para mitigar os efeitos financeiros da queda de arrecadação (BRASIL, 2020b).

17 Além desse montante, neste programa também está alocado o Programa de Incentivo Fiscal Relacionado à Arena Corinthians, que teve um valor empenhado de R\$ 65 milhões, totalizando R\$ 132.241.038,33.

18 Excluído o Programa de Incentivo Fiscal Relacionado à Arena Corinthians.

	Valor Orçado Inicial 2020	Valor Orçado Atualizado 2020	Valor Empenhado 2020	Valor Pago 2020	Valor Orçado Inicial 2021
Operação e Manutenção de Unidade da Fundação Paulistana (FPETC)	17,23	17,23	14,39	11,94	19,01
Operação e Manutenção da Agência São Paulo de Desenvolvimento	3,74	8,39	8,39	8,39	20,30
Qualificação Profissional e Empreendedora	7,90	7,90	4,89	1,00	8,14
Bolsa-Trabalho	2,48	2,48	2,19	1,93	4,21
Outros programas	4,79	9,62	7,24	6,90	4,49
Total	89,13	95,12	67,25	49,53	110,63

Fonte: Execução orçamentária consolidada (2003-2020) e Lei Orçamentária Anual (2021) do Município de São Paulo. Elaboração própria.

A Capacitação, Formação e Aperfeiçoamento dos Trabalhadores, dotação que corresponde ao *Programa Operação Trabalho* (POT) coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), corresponde ao maior valor empenhado para o desenvolvimento econômico, 22,8% do total (R\$ 15,3 milhões). O Programa tem como público-alvo cidadãos de 18 anos ou mais, residentes do município de São Paulo, com renda familiar per capita até meio salário mínimo e que se encontram em situação de desemprego (sem receber seguro-desemprego), visando sua reinserção no mercado de trabalho. Instituído pela Lei n. 13.178/01 (SÃO PAULO (SP), 2001), atendeu cerca de 950 beneficiários por meio de sete projetos vigentes no ano de 2020 (SÃO PAULO (SP), 2021d).

Parcela similar foi destinada à *Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo* (CATE), 22%, ou R\$ 14,8 milhões. O CATE é voltado, assim como o POT, para a capacitação e aperfeiçoamento das habilidades dos trabalhadores; este, por sua vez, não tem foco em munícipes de baixa renda e é constituído também pelo fornecimento de outros serviços, como a formalização do Microempreendedor Individual (MEI), a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e o auxílio na busca por vagas de emprego. Em ambos os casos, entretanto, observa-se que o valor empenhado para os Programas não foi pago em sua totalidade pelo município no ano de 2020. No caso do POT, foram pagos R\$ 7,9 milhões dos R\$15,3 milhões empenhados; no caso do CATE,

por sua vez, foram pagos R\$ 11,5 milhões dos R\$14,8 milhões empenhados (SÃO PAULO (SP), 2021a).

É importante pontuar também que os valores destinados à *Operação e Manutenção da Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura (FPETC)*¹⁹ e da *Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADESAMPA)*²⁰, ambas entidades da Administração Municipal Indireta, constituem, juntos, um terço do valor empenhado pelo município para o crescimento econômico em 2020. Os programas conduzidos por estas, assim como aqueles coordenados pela Administração Direta, têm foco na ampla formação e capacitação de trabalhadores.

Para além dos programas e entidades receptoras das maiores parcelas dos valores empenhados para estímulo ao crescimento econômico no município de São Paulo, um programa menor, mas que se destaca em um contexto de aumento de desemprego de jovens, conforme os dados da seção anterior evidenciaram, é o *Programa Bolsa Trabalho*. Este contou com dois projetos vigentes em 2020, e tem como público alvo jovens entre 16 e 20 anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cuja participação como beneficiários é vinculada à matrícula e frequência mínima de 85% para aqueles em idade escolar.

4.2. Medidas em resposta à pandemia

Em resposta à crise, a PMSP implementou uma série de políticas de estímulo econômico que, direta ou indiretamente, visam à preservação das empresas e dos empregos, e foram catalogadas nos sites da Controladoria Geral do Município e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SÃO PAULO (SP), 2021c). Foram selecionadas nove legislações²¹ relacionadas a contratos da prefeitura, subvenções a salários, estímulo ao empreendedorismo, benefícios tributários para empresas afetadas pela pandemia, regulação de crédito e estímulo a contratações, brevemente descritas no quadro 1.

A PMSP também consolidou, em 16 de setembro, ações classificadas como medidas de estímulo econômico, dentre editais, contratações, projetos, reabertura de CATes, ampliação de atendimento e acolhimento de empreendedores, treinamentos e inaugurações, disponíveis no site da Controladoria Geral do Município (SÃO PAULO (SP), 2021b) e adaptadas no quadro 2.

19 Composta por um Centro de Formação Cultural e uma Escola Técnica de Saúde

20 Concentra suas atividades em 11 programas voltados para Negócio e Empreendedorismo.

21 Todas as legislações podem ser encontradas em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>

Quadro 1: Principais legislações relacionadas a emprego, trabalho e renda no município de São Paulo

Legislação	Data	Principais medidas	Público-alvo
Lei Nº 13.335	27/03/2020	Flexibilização dos contratos e manutenção de salários dos prestadores de serviços da PMSP; subvenção salarial aos funcionários das empresas de transporte contratadas pela PMSP	Prestadores de serviços terceirizados da PMSP.
Resolução 146	01/04/2020	Compensação monetária a cooperados, catadores e catadoras.	Cooperados e catadores do Município.
Lei nº 17.341	18/05/2020	Estímulo à contratação de mulheres integrantes do projeto Tem Saída.	Mulheres do projeto Tem Saída
Resolução 150	15/07/2020	Compensação monetária a cooperados, catadores e catadoras.	Cooperados e catadores do Município.
Lei Nº17.403	17/07/2020	Benefícios fiscais variados	Pessoas Jurídicas
Decreto Nº 59.687	13/08/2020	Institui a Política Municipal de Apoio ao Empreendedorismo	Micro empresas de pequeno porte e cooperativas
Decreto Nº 59.755	14/09/2020	Institui o regime permanente de teletrabalho	Funcionários da administração direta, autarquias e fundações da PMSP.
Decreto Nº 59.796	28/09/2020	Regulamenta a aplicação dos recursos da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020	Setor cultural
Lei Nº 17.504	11/11/2020	Dispõe sobre a instituição da Renda Básica Emergencial	Beneficiários do Programa Bolsa Família; ambulantes; comerciantes cadastrados no Sistema “Tô Legal”.

Fonte: elaboração dos autores

Reunimos diversas medidas de estímulo econômico adotadas pela PMSP com o objetivo de preservar as empresas e gerar trabalho, emprego e renda. A capacidade de resposta do município é limitada se comparada às demais esferas governamentais, dadas as restrições de atuação no âmbito das políticas macroeconômicas. Assim, a quantidade de pessoas atingidas pelas políticas municipais de trabalho, emprego e renda se torna reduzida, em especial quando considerado o grande porte do município. Apesar disso, os empregos vinculados ao setor público, tais como os prestadores de serviços, terceirizados e funcionários do transporte público foram beneficiados com a manutenção de seus empregos e salários no período de pandemia. Os trabalhadores não vinculados ao setor público, por sua vez, puderam acessar serviços de intermediação, capacitação e treinamento contidos nos programas geridos pela Administração Direta e Indireta, que são de natureza focalizada e podem ter efeito socioeconômico importante para diversos grupos em situação de vulnerabilidade.

Quadro 2: medidas consolidadas de estímulo econômico no município de São Paulo

Programa	Objetivo	Detalhamento
Costurando pela vida	Edital selecionou microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individuais e cooperativas para a confecção de máscaras e equipamentos de proteção individual que serão distribuídas para a população em situação de vulnerabilidade social e servidores públicos que estão na linha de frente de atendimento	Investimento de até R\$ 7,5 milhões; Equipamentos distribuídos: 1.438.882
Cozinhando pela Vida	Contratação de organizações da sociedade civil para a produção de almoço e janta para a população em situação de vulnerabilidade.	Valor investido: R\$ 1,7 milhão; Número de refeições que serão produzidas: cerca de 3 mil refeições ao dia; Número de refeições já distribuídas para a população: 138 mil refeições
Reabertura de 23 Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	Reabertura de 23 unidades do Cate – Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	Atendimento geral: 224.499; Vagas de emprego: 13.485 (mar.-ago.); Atendimentos: 142.708; Seguro Desemprego: 72.934 (abril-ago.); Auxílio Emergencial: 8.505 (abril-jul.)
Aceleração de startups	10 projetos de startups receberam apoio da Prefeitura para criar soluções tecnológicas imediatamente aplicáveis no combate aos efeitos econômicos da pandemia do coronavírus.	Valor investido: R\$ 1 milhão - R\$ 100 mil para cada startup; Seleção: 69 projetos inscritos, 10 selecionados
Atendimento a Empreendedores	Oferece aos empreendedores da capital atendimento remoto para dúvidas e orientações sobre gestão de negócios durante o período de crise e oferta de linhas de crédito.	Número de atendimento: 147 mil empreendedores
Cartilha de formalização como MEI para imigrantes	Cartilha com o passo a passo para a formalização de imigrantes como MEI – Microempreendedor Individual, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania.	Idiomas disponíveis: francês, espanhol e inglês
Aceleração Vai Tec	Aceleração de 24 projetos com aporte financeiro de R\$ 34.200,00.	Valor investido: R\$ 1,2 milhão - R\$ 820.800,00 diretamente aos empreendedores e cerca de R\$ 400.000,00 na realização das atividades.
Aceleração Ligue os Pontos	Aceleração de negócios relacionados à agroecologia e ecoturismo das regiões de Capela do Socorro e Parelheiros.	Valor investido: R\$ 280 mil - R\$ 35 mil para cada projeto
Mapeamento Green Sampa	Fomento de negócios sustentáveis, tecnologias verdes e qualificação profissional.	Seleção: 70 iniciativas selecionadas para mentorias e apoio
EAD – Portal de ensino a distância	Portal do CATE fortalecido para oferecer capacitações, orientações, cursos: Gestão, empreendedorismo e trabalho; Economia Criativa; Saúde e bem-estar; Meio ambiente e sustentabilidade; Tecnologia; Gastronomia	Acessos: 689 mil acessos desde a inauguração; Inscrições: 19 mil inscrições em cursos; Certificados: 3,1 mil certificados emitidos

Fonte: CGM, adaptação dos autores

5. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi apresentar os efeitos da crise da COVID-19 nas desigualdades pré-existentes no mercado de trabalho paulistano e as políticas públicas municipais de trabalho e emprego implementadas no período para lidar com as suas consequências.

O artigo mostrou que a taxa de desemprego subiu em todos os subgrupos selecionados de gênero, cor/raça, escolaridade e faixa etária. Chama a atenção que o desemprego de jovens alcançou 42,3% no 3º trimestre de 2020 e que a desocupação entre pardos e pretos ultrapassou 20% no mesmo período. Embora todos os grupos populacionais selecionados tenham deteriorado sua inserção no mercado de trabalho, a crise pandêmica não teve impacto homogêneo sobre estes contingentes. Por exemplo, em relação ao trabalho *home office*, isso foi uma realidade apenas para 2% dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto, enquanto esta proporção alcançou 60% entre trabalhadores com ensino superior completo. É preciso destacar que esta proporção é significativamente menor entre pardos e pretos, relativamente aos brancos.

Considerando a posição na ocupação, os trabalhadores formais tiveram uma redução proporcional muito inferior aos trabalhadores informais, enquanto o setor público foi o único grupo com aumento no número de ocupados. O próprio mercado formal, conforme demonstra os dados do Novo CAGED, tem recuperação razoavelmente rápida conforme sugere o gráfico 4, ainda que de forma heterogênea.

A Prefeitura Municipal de São Paulo utilizou uma série de programas já existentes para combater os efeitos da crise pandêmica sobre o mercado de trabalho, em especial, o *Programa Operação Trabalho* e a *Operação e Manutenção dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo*. Juntos, estes programas correspondem a cerca de 45%²² do orçamento empenhado em 2020 para o programa orçamentário de crescimento econômico e geração de postos de trabalho. Além destas, a PMSP implementou políticas de estímulo econômico, com foco em políticas ativas do mercado de trabalho, voltadas ao empreendedorismo. Conforme destacamos, a ação do poder público municipal se mostrou mais voltada para a preservação de empregos nas empresas prestadoras de serviço à prefeitura, em especial na área de transporte.

22 Excluindo os incentivos da Arena Corinthians

A ação da prefeitura nas políticas públicas de emprego, embora inclua uma série de importantes iniciativas, representa uma parcela pequena do orçamento (0,28%), bem como os programas apresentam uma baixa cobertura. Em um contexto de crise sanitária, bem como de enfraquecimento da pauta do emprego no governo federal, seria esperado um reforço importante nas políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda, o que não foi observado no caso paulistano.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. (2020a). disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de junho de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. (2020b). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp173.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

DIEESE. **Emprego e políticas públicas de emprego no município de São Paulo:** Uma análise do primeiro semestre de 2018. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <https://observatorios.dieese.org.br/ws2/producao-tecnica/arquivo/2/relatorio-analitico-do-primeiro-semester-de-2018>. Acesso em: 15.jan.2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desempregados são os mais infectados pela Covid-19 na cidade de SP.** 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/10/desempregados-sao-os-mais-infectados-pela-covid-19-na-cidade-de-sp.shtml>. Acesso em 15 de janeiro de 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid19 - PNAD Covid19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>>. Acesso em: 10 de jan. 2020

MACHADO, D. ; HALLAK, J. . Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. **Textos para Discussão (Niterói)**, v. 271, p. 1-30, 2011.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura Municipal. **Lei municipal N° 13.178, de 17 de setembro de 2001**. Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências. 2001. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13178-de-17-de-setembro-de-2001>> Acesso em: 11 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Portal da Transparência. **Receitas**. 2020. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/receitas/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 13 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). **Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo**. (2021a) Disponível em: <<https://cate.prefeitura.sp.gov.br/o-cate/>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Controladoria Geral do Município. **Medidas de estímulo econômico - COVID-19**. (2021b) Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/medidas_economicas_e_de_protecao_covid19/index.php?p=302987>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Ações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho durante a pandemia do coronavírus**. São Paulo. (2021c) Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/menu/index.php?p=303040>> Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Programa Operação Trabalho**. (2021d). Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/>> Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal da Fazenda. **Execução orçamentária consolidada (2003-2020)**. São Paulo. (2021e) Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>> Acesso em: 10 jan. 2021.

SEPRT/ME. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Novo CAGED**. 2020. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

SEPRT/ME. **Relação anual de informações sociais - RAIS**. 2020. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

VALENTIN, Agnaldo; MACHADO, João Guilherme Rocha; MOUNTIAN, André Gal. Políticas Públicas em Contextos de Crise: Uma Análise Comparada da Formulação das Políticas Econômicas no Brasil em 2008 e 2020. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 19-34, 2020.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giacomio. **As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego**. Est. Econ., São Paulo, v.29, n.1, p.129-149, jan./mar. 1999

Avaliação do Financiamento Federal do SUS diante da desigualdade regional e da pandemia da Covid-19

Francisco R. Funcia¹

Resumo

O objetivo do presente estudo foi analisar a execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde (MS) em 2020 (até o segundo quadrimestre), especialmente nas modalidades de aplicação Transferências Financeiras a Estados e Distrito Federal e a Municípios, para identificar a participação federal no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) desses entes subnacionais no contexto da pandemia da Covid-19. Essas transferências representam tanto a participação federal no financiamento tripartite do SUS, como a possibilidade de contribuir para a redução das desigualdades regionais. Mas, até o segundo quadrimestre de 2020, não houve um padrão para o conjunto dessas transferências, inclusive para as ações de enfrentamento da Covid-19. Para isso, é preciso que os critérios de rateio de recursos sejam pactuados na *Comissão Intergestores Tripartite* (CIT) e aprovados pelo *Conselho Nacional de Saúde*, nos termos da Lei Complementar 141/2012.

Palavras-Chave: Desigualdades Regionais no Financiamento do Sistema Único de Saúde; Subfinanciamento do Sistema Único de Saúde; Gestão Descentralizada e Financiamento do Sistema Único de Saúde; Financiamento federal para o enfrentamento da Covid-19 no Brasil; Economia da Saúde.

1 Economista e Mestre em Economia Política pela *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo* (PUC-SP). Atualmente é Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da *Universidade Municipal de São Caetano do Sul* (linha de pesquisa Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade). É Professor dos Cursos de Economia e de Medicina da *Universidade Municipal de São Caetano do Sul* (USCS) e Consultor-técnico do *Conselho Nacional de Saúde* (Cofin/CNS). É Vice-presidente da *Associação Brasileira de Economia da Saúde* (ABrES) e desde janeiro de 2021, é Secretário da Saúde de Diadema/SP

Metodologia

Foram considerados os dados da execução orçamentária e financeira disponível no Relatório de Prestação de Contas (RQPC) do segundo quadrimestre do Ministério da Saúde de 2020, especialmente as que tratam dos desembolsos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios em 2020 (neste caso, comparado com os dados disponíveis no RQPC de 2019). Para essa comparação, os valores de 2020 foram excluídos das transferências Covid-19, que representaram uma situação excepcional de financiamento ampliado para o enfrentamento dessa pandemia, cuja análise será feita separadamente. Esses relatórios quadrimestrais são instrumentos estabelecidos pela Lei Complementar 141/2020, que devem ser encaminhados pelo Ministério da Saúde do para análise e avaliação do Conselho Nacional de Saúde.

Contextualização

A implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) nos termos da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu “a saúde é direito de todos e dever de Estado” (artigo 196), teve no processo de subfinanciamento crônico uma característica permanente. Esse processo pode ser entendido como a alocação insuficiente de recursos orçamentários e financeiros para cumprir plenamente os princípios e as diretrizes constitucionais do SUS, além de inferior ao financiamento de outros países que adotam sistemas públicos de saúde similares ao brasileiro, conforme estudos de Marques et al. (2016), Mendes e Funcia (2016) e Piola e Barros (2016).

A avaliação do financiamento federal do Sistema Único de Saúde está condicionada pelas características da estrutura tributária brasileira e pelas regras da Emenda Constitucional 95/2016.

A estrutura tributária brasileira pode ser caracterizada pela centralização da competência de tributar – a maior parte da arrecadação é oriunda de tributos federais. Mas, a receita disponível (capacidade de financiamento das políticas públicas em cada ente da Federação após as transferências constitucionais inter-governamentais) ainda está centralizada na União (58%), seguida da esfera estadual e Distrito Federal (25%) e da esfera municipal (17%), conforme consta em Fagnani (2018, p.42). Essa situação torna o financiamento das políticas públicas em geral, e da saúde em particular, dependentes da esfera federal, o que está em consonância com a abordagem de Arretche (2012) sobre o caráter dependente dos

governos locais em relação às transferências de recursos da União para a implementação das políticas de saúde.

Silveira et al. (2020) concluíram, em estudo recente sobre fluxos financeiros do sistema de saúde brasileiro, que a União tem assumido a maior parte do financiamento do SUS, enquanto os municípios a maior parte dos gastos. Essa situação é decorrente tanto da centralização da competência de tributar, como de uma das diretrizes constitucionais do SUS – a descentralização das ações e serviços com comando único em cada esfera de governo – o que faz das transferências intergovernamentais peça-chave para o financiamento do SUS.

Essas transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam observar critérios pactuados na *Comissão Intergestores Tripartite* (CIT) e aprovados no *Conselho Nacional de Saúde*, conforme disciplina a Lei Complementar 141/2012, o que ainda não ocorreu. Com isso, essas transferências têm obedecido regras fixadas em inúmeras portarias do Ministério da Saúde, o que dificulta, de um lado, a gestão dos entes subnacionais e, de outro lado, o processo de monitoramento e avaliação do controle social nas três esferas de governo, bem como dos órgãos de controle interno e de controle externo, principalmente quanto ao papel desempenhado por essas transferências para a redução das desigualdades regionais.

Trata-se de uma situação que confirma a análise de Arretche (2001) sobre as estratégias de implementação das políticas públicas: são baseadas em informações imperfeitas, incompletas e “em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade”.

As restrições fiscais estabelecidas pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016 têm dificultado o processo de decisão sobre a implementação das políticas públicas, em especial na saúde, na medida que a combinação de teto de despesas primárias do governo federal fixado no valor de 2016 (atualizado pelo IPCA) e aplicação mínima em saúde calculada pelo valor do piso de 2017 (atualizado pelo IPCA) tem resultado em redução de recursos federais para o financiamento do SUS.

A EC 95/2016 está retirando recursos para o atendimento às necessidades de saúde da população, os quais eram insuficientes para esse fim – os gastos públicos consolidados em saúde (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) corresponderam a cerca de R\$ 3,80 por habitante/dia em 2019, equivalente a 4,0% do PIB (cerca de metade dos 7,8% referentes ao gasto público em saúde da Grã-Bretanha em 2017, segundo a *Organização Mundial de Saúde*). A EC 95/2016 prejudica duplamente as esferas subnacionais – de um lado, porque a atividade econômica cresce pouco a cada ano comprometendo arrecadação tributária e, de outro lado, porque gera pressão para alocação adicional de recursos próprios para

o financiamento do SUS, sendo que os municípios têm aplicado muito acima do piso estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Complementar 141/2012.

No período de 2017 a 2019, essa redução pode ser observada (i) pela queda da participação da União nos gastos públicos consolidados em saúde (de 43,2% em 2017 para 42,0% em 2019) e (ii) pelo decréscimo da despesa federal empenhada em ações e serviços públicos de saúde em termos per capita (de R\$ 595,00 em 2017 para R\$ 583,00 em 2019) e como proporção da Receita Corrente Líquida da União (de 15,77% em 2017 para 13,54% em 2019).

Convém esclarecer que esse processo de desfinanciamento do SUS foi interrompido em 2020, porque a regra do teto das despesas primárias foi suspensa em 2020 em decorrência do estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia da Covid-19. Apesar da pandemia continuar no Brasil e no mundo, com aumento do número de casos e mortes a partir de dezembro de 2020, o estado de calamidade pública terminou em 31/12/2020 e, com isso, o teto de despesas primárias federais e outras regras de restrição fiscal voltaram a vigorar a partir de 1ª de janeiro de 2021 e, portanto, o processo de desfinanciamento do SUS será retomado (e ampliado) no contexto da crise sanitária (o valor fixado no orçamento do Ministério da Saúde para as ações e serviços públicos de saúde é de R\$ 123,8 bilhões, correspondente ao piso de 2017 atualizado pelo IPCA conforme regra da EC 95/2016).

Nessa perspectiva, a avaliação da execução orçamentária e financeira federal do SUS em 2020 (até o segundo quadrimestre de 2020), especialmente as transferências financeiras para Estados, Distrito Federal e Municípios, é relevante, inclusive porque representam cerca de 2/3 do total das despesas com ações e serviços públicos realizadas pelo Ministério da Saúde.

Discussão e Resultados

Preliminarmente à análise da execução orçamentária e financeira federal, incluindo as transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios referente ao segundo quadrimestre de 2020, faz-se necessário caracterizar alguns aspectos dessas transferências ocorridas em 2019 que, em termos financeiros, condicionaram a execução de 2020 juntamente com a crise sanitária e econômica.

Do levantamento dos valores brutos das Transferências Fundo a Fundo por Bloco, Grupo, Região Geográfica e Unidade da Federação (UF) em 2018 e 2019 - disponíveis nos respectivos Relatórios Quadrimestrais de Prestação de Contas do Ministério da Saúde -, foi possível identificar que as transferências para o grupo Média e Alta Complexidade foram as únicas que ficaram acima da variação do IPCA, tanto para os Municípios, como para os Estados e Distrito Federal

em termos consolidados, sendo que o inverso ocorreu para os grupos Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica (ambas abaixo da variação do IPCA). Quanto às transferências fundo a fundo referentes à Vigilância em Saúde e Atenção Básica, houve crescimento acima da variação do IPCA para os Municípios e abaixo da variação do IPCA para os Estados e Distrito Federal.

Considerando essas transferências por grupo em 2019 (Tabela 1), a maior participação relativa foi para Média e Alta Complexidade com 64,91% (acima dos 61,84% de 2018), seguida da Atenção Básica com 27,80% (acima dos 25,92% de 2018). A maior variação positiva anual ocorreu para as transferências municipais no grupo Atenção Básica (10,46%) e a maior variação negativa ocorreu para as transferências estaduais no grupo Gestão SUS (-75,32%).

Tabela 1 – Ministério da Saúde: Transferências Fundo a Fundo 2018 e 2019 – Valores Brutos por Bloco, Grupo e Esfera de Governo

Descrição	Grupos										Total Geral	
	Atenção de Média e Alta Complexidade		Gestão do SUS		Assistência Farmacêutica		Vigilância em Saúde		Atenção Básica			Total
	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal		
	2018											
R\$ (p.correntes)	32.557.267,745	18.293.661,732	50.850.929,477	85.188,000	17.745,033	102.933,033	1.060.933,335	849.439,992	1.910.373,326			
Proporção	39,59%	22,25%	61,84%	0,10%	0,02%	0,13%	1,29%	1,03%	2,32%			
R\$/hab (p.correntes)	156,15	87,74	243,90	0,41	0,09	0,49	5,09	4,07	9,16			
	2019											
R\$ (p.correntes)	35.197.741,175	19.738.048,367	54.935.789,543	39.092,974	4.380,000	43.472,974	1.071.737,348	728.939,667	1.800.677,015			
Proporção	41,59%	23,32%	64,91%	0,05%	0,01%	0,05%	1,27%	0,86%	2,13%			
R\$/hab (p.correntes)	167,49	93,92	261,42	0,19	0,02	0,21	5,10	3,47	8,57			
	VARIACÃO NOMINAL 2019 X 2018											
R\$ (p.correntes)	8,11%	7,90%	8,03%	-54,11%	-75,32%	-57,77%	1,02%	-14,19%	-5,74%			
IPCA Médio 3,73%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽			
R\$/hab (p.correntes)	7,26%	7,05%	7,18%	-54,47%	-75,51%	-58,10%	0,22%	-14,86%	-6,48%			
IPCA Médio 3,73%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Abaixo ▽			
	2019											
	Vigilância em Saúde		Atenção Básica		Apoyo Financeiro		Total Custeio		Total Investimento		Total Geral	
	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Total		
R\$ (p.correntes)	2.023.775,766	640.766,871	2.664.542,638	21.104.578,314	214.102,716	21.318.681,030	1.000.000,000	77.847.459,504	4.385.473,645	82.232.933,149		
Proporção	2,46%	0,78%	3,24%	25,66%	0,26%	25,92%	1,22%	94,67%	5,33%	100,00%		
R\$/hab (p.correntes)	9,71	3,07	12,78	101,22	1,03	102,25	4,80	373,38	21,03	394,41		
R\$ (p.correntes)	2.139.939,217	560.510,977	2.700.450,194	23.312.131,683	216.810,687	23.528.942,369	0	83.009.332,094	1.625.468,992	84.634.801,086		
Proporção	2,53%	0,66%	3,19%	27,54%	0,26%	27,80%	0,00%	98,08%	1,92%	100,00%		
R\$/hab (p.correntes)	10,18	2,67	12,85	110,93	1,03	111,96	0,00	395,01	7,73	402,74		
	VARIACÃO NOMINAL 2019 X 2018											
R\$ (p.correntes)	5,74%	-12,52%	1,35%	10,46%	1,26%	10,37%	-100,00%	6,63%	-62,94%	2,92%		
IPCA Médio 3,73%	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽		
R\$/hab (p.correntes)	4,91%	-13,21%	0,55%	9,59%	0,47%	9,50%	-100,00%	5,79%	-63,23%	2,11%		
IPCA Médio 3,73%	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Acima ▲	Abaixo ▽	Abaixo ▽		

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018 e 2019 e IBGE/População e IPCA

Tabela 2 – Ministério da Saúde: Transferências Fundo a Fundo 2018 e 2019 – Valores Brutos Consolidados por Bloco, Esfera de Governo, Região Geográfica e Unidade da Federação (UF)

UF	TRANSFÊRENCIAS - TOTAL GERAL (Valores Brutos - em R\$/habitante a preços correntes)						Variação Nominal 2019 x 2018						Variação IPCA (médio)		
	CUSTEIO E INVESTIMENTO 2018			CUSTEIO E INVESTIMENTO 2019			Municipal			Estadual			Total		
	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total	Municipal	Estadual	Total
DF	0,00	272,29	272,29	0,00	318,12	318,12	16,83%	16,83%	16,83%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲
GO	344,01	20,83	364,84	350,83	53,48	404,31	1,98%	156,76%	10,82%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
MS	384,21	75,34	459,55	396,28	72,01	468,29	3,14%	-4,42%	1,90%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
MT	357,31	94,10	451,42	347,40	90,88	438,28	-2,77%	-3,42%	-2,91%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
Total	290,11	92,32	382,43	292,94	113,60	406,54	0,97%	23,05%	6,30%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
AL	455,35	85,00	540,35	463,80	68,62	532,42	1,86%	-19,28%	-1,47%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
BA	290,59	115,38	405,98	295,87	118,22	414,09	1,82%	2,46%	2,00%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
CE	367,89	75,76	443,65	377,17	76,84	454,01	2,52%	1,42%	2,33%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
MA	355,51	59,11	414,62	387,79	57,67	445,45	9,08%	-2,45%	7,44%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
PB	457,66	48,83	506,48	443,51	47,28	490,80	-3,09%	-3,16%	-3,10%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
PE	270,62	167,96	438,58	275,58	171,60	447,18	1,83%	2,17%	1,96%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
PI	495,56	94,85	590,41	455,61	107,21	562,82	-8,06%	13,03%	-4,67%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
RN	330,25	135,32	465,57	335,44	92,72	428,16	1,57%	-31,48%	-8,04%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
SE	332,98	159,17	492,15	294,92	156,75	451,67	-11,43%	-1,52%	-8,23%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
Total	344,99	106,20	451,19	348,65	104,49	453,13	1,06%	-1,62%	0,43%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
AC	224,18	268,12	492,30	199,82	286,78	486,61	-10,87%	6,96%	-1,16%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲
AM	198,72	120,75	319,47	200,44	114,26	314,70	0,87%	-5,38%	-1,49%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
AP	214,44	186,82	401,26	179,79	234,06	413,85	-16,16%	23,29%	3,14%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
PA	249,24	50,71	299,95	263,49	60,26	323,75	5,72%	18,83%	7,94%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
RO	265,01	149,36	414,37	251,41	161,46	412,87	-5,13%	8,10%	-0,36%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
RR	336,49	238,08	574,57	258,36	291,77	550,13	-23,22%	22,55%	-4,25%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
TO	344,41	199,93	544,34	363,79	223,36	587,15	5,63%	11,72%	7,87%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
Total	247,55	111,27	358,82	249,65	122,50	372,16	0,85%	10,09%	3,72%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
ES	182,77	168,73	351,50	178,96	198,46	377,42	-2,08%	17,62%	7,37%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲
MG	378,87	44,91	423,79	399,38	44,26	443,64	5,41%	-1,46%	4,68%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
RJ	317,53	46,82	364,36	333,41	42,15	375,57	5,00%	-9,98%	3,08%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
SP	215,57	115,81	331,37	217,00	118,40	335,40	0,66%	2,24%	1,21%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
Total	273,20	87,70	360,91	281,70	89,38	371,08	3,11%	1,92%	2,82%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
PR	300,50	137,23	437,73	289,40	131,62	421,01	-3,70%	-4,09%	-3,82%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
RS	300,41	87,92	388,32	298,31	102,86	401,17	-0,70%	17,00%	3,31%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
SC	320,20	93,05	413,26	335,61	99,54	435,15	4,81%	6,97%	5,30%	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	Acima ▲	
Total	305,15	107,95	413,10	303,83	113,04	416,86	-0,43%	4,71%	0,91%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
Total Brasil	296,37	98,04	394,41	301,10	101,64	402,74	1,59%	3,67%	2,11%	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼
	75,1%	24,9%	100,0%	74,8%	25,2%	100,0%				Abaixo ▼	Abaixo ▼	Abaixo ▼	64c x 204Ab	12Hc x 154Ab	84c x 194Ab

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018 e 2019 e IBGE/População e IPCA

A Tabela 2 permite identificar que os valores brutos por habitante transferidos fundo a fundo para maioria dos Municípios, Estados e Distrito Federal em 2019 tiveram variação anual abaixo do IPCA (queda real) – respectivamente em 20 UF para as transferências aos Municípios e em 15 UF para as transferências aos Estados e Distrito Federal; em termos consolidados (soma dos valores transferidos para essas duas esferas de governo), 19 UF tiveram a variação abaixo do IPCA.

Quanto aos valores brutos por habitante consolidados das transferências fundo a fundo por Região Geográfica, houve variação anual abaixo do IPCA (queda real) em todas as regiões nas transferências fundo a fundo aos Municípios; quanto às transferências aos Estados e Distrito Federal, houve variação acima do IPCA (aumento real) nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sul, e abaixo do IPCA nas regiões Nordeste e Sudeste; em termos consolidados (soma dos valores transferidos para essas duas esferas de governo), exceto para a Região Centro-Oeste, cuja variação foi acima do IPCA, as demais regiões tiveram variação abaixo do IPCA.

Quanto aos valores brutos por habitante consolidados das transferências fundo a fundo aos Municípios, a maior variação anual acima do IPCA ocorreu no Estado do Maranhão (9,08%) e a menor variação abaixo do IPCA no Estado de Roraima (-22,23%); quanto aos valores consolidados das transferências para os Estados e Distrito Federal, a maior variação acima do IPCA ocorreu para Goiás (156,76%) e a menor variação abaixo do IPCA ocorreu para Rio Grande do Norte (-31,48%).

Tabela 3 – Ministério da Saúde: Transferência a Estados e Municípios 2018 e 2019 – Execução Orçamentária e Financeira – Valores Totais Consolidados (em R\$ a preços de dezembro de 2019)

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	EMPENHOS A PAGAR (INSCRIÇÃO EM RaP)
TOTAL GERAL 2018	80.798.481.165,65	80.624.045.318,09	77.887.812.857,72	77.885.928.828,22	2.738.116.489,87
TOTAL GERAL 2019	84.460.929.552,78	83.980.135.290,38	81.006.041.407,14	80.664.183.443,94	3.315.951.846,44
2019 x 2018 (Variação Real)					
TOTAL GERAL 2019 x 2018	4,53%	4,16%	4,00%	3,57%	21,10%

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/SPO – Relatório Anual Gestão 2018/MS e 2019/MS - e IPCA/IBGE.

Por fim, a Tabela 3 evidencia que houve aumento real dos valores empenhados, liquidados e pagos referentes às Transferências a Estados e Municípios em 2019. Mas, houve também um crescimento de 21,10% nos empenhos a pagar

(inscrição em restos a pagar) como decorrência da variação positiva das despesas pagas terem sido inferiores à variação positiva da despesa empenhada (respectivamente 3,57% e 4,16%).

Da análise desses dados, é possível concluir que, para a maioria das regiões e respectivos Estados e Municípios, a União transferiu menos recursos para o financiamento do SUS em 2019, o que deve ter gerado efeitos negativos nas condições de oferta de serviços públicos de saúde nos Estados e Municípios para o exercício de 2020, tendo em vista o caráter descentralizado dessas ações. Considerando que a queda dos valores transferidos em 2019 para os Estados e Municípios, assim como entre os blocos de Custeio e Investimento não foi uniforme, os impactos decorrentes para o atendimento das necessidades de saúde da população também variaram à luz das diferenças epidemiológicas existentes entre as regiões do Brasil e do comportamento não uniforme da Covid-19 em termos de número de casos e de mortes pelo país a partir de fevereiro de 2020.

Os dados referentes aos empenhos a pagar do final de 2019 (inscritos em restos a pagar) apontam para um eventual crescimento das transferências financeiras para Estados e Municípios em 2020, mas isso não tem efeitos retroativos para a saúde da população, ou seja, as necessidades de saúde da população não podem ser transferidas para o ano seguinte tal qual ocorreu com os recursos.

A Lei Orçamentária (LOA) de 2020 da União fixou as despesas para as ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em R\$ 125,2 bilhões, isto é, R\$ 4,0 bilhões acima do piso constitucional de R\$ 121,2 bilhões. Considerando o decreto de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, os recursos do Ministério da Saúde foram ampliados em R\$ 36,7 bilhões de abril a agosto de 2020 – que somados ao valor inicialmente fixado na LOA 2020 resultou na dotação atualizada de R\$ 161,9 bilhões em 31/08/2020, isto é, R\$ 40,6 bilhões acima do piso federal 2020. A Tabela 4 ilustra essa nova situação orçamentária no final do 2º quadrimestre de 2020, à luz do valor do piso federal do SUS (ASPS).

Tabela 4 – Ministério da Saúde – ASPS (piso e aplicação) - 2º Quadrimestre/2020 (em R\$ bilhão)

ITEM	RCL/Piso Apurado	Aplicação em ASPS (efetiva/prevista)	Aplicação acima do mínimo (efetiva/prevista)
RCL 2017	727,3	-	-
Piso 2017 (15% da RCL)	109,1	114,7	5,6
Piso 2018 (Piso 2017 + IPCA 3,0%*)	112,4	116,8	4,4
Piso 2019 (Piso 2018 + IPCA 4,39%**)	117,3	122,3	5,0
Piso 2020 (Piso 2019 + IPCA 3,37%***)	121,3	161,9	40,6
AÇÃO 21CO	41,2	41,2	41,2
Diferença (=Piso - Ação 21CO)	80,0	120,7	-0,6
Diferença Piso com e sem Ação 21CO		-0,6	

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2020 e Boletim Cofin/CNS (2020/08/26 e 2020/09/02).

Notas:

(*) Percentual acumulado de julho de 2016 a junho de 2017.

(**) Percentual acumulado de julho de 2017 a junho de 2018.

(***) Percentual acumulado de julho de 2018 a junho de 2019.

O orçamento total atualizado do Ministério da Saúde (soma do valor inicial aprovado na LOA 2020 com os créditos adicionais abertos no período) foi de R\$ 174,9 bilhões até 31 de agosto de 2020 (conforme Tabela 5), sendo R\$ 161,9 bilhões para a realização das despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e R\$ 13,0 bilhões para as despesas não ASPS.

Tabela 5 – Ministério da Saúde – Dotação Atualizada e Execução Orçamentária e Financeira Consolidada – ASPS e Não ASPS - 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

ITEM	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	PAGO	SALDO A PAGAR DE EMPENHO	% EXECUTADO	SALDO ORÇAMENTÁRIO	% SALDO
	(A)	(B)	(C)	D = (B - C)	E = (B / A)	F = (A - B)	G = (F / A)
TOTAL ASPS	161.888,10	117.732,00	97.770,20	19.961,80	72,7	44.156,00	27,3
TOTAL NÃO ASPS	12.962,50	11.337,10	7.068,90	4.268,20	87,5	1.625,40	12,5
TOTAL MIN. SAÚDE	174.850,50	129.069,20	104.839,10	24.230,00	73,8	45.781,40	26,2

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2020.

A Tabela 6 apresenta a dotação atualizada até 31/08/2020 para a programação de despesas ASPS desagregadas em Pessoal Ativo (R\$ 8,1 bilhões) e Outros Custeios e Capital (R\$ 153,8 bilhões), estas últimas subdivididas em: Programação Própria (R\$ 141,5 bilhões) e Emendas Parlamentares (R\$ 12,3 bilhões).

Tabela 6 – Ministério da Saúde – Dotação Atualizada e Execução Orçamentária e Financeira – ASPS (Pessoal Ativo e Outros Custeios e Capital/OCC) - 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

ITEM	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	PAGO	SALDO A PAGAR DE EMPENHO	% EXECUTADO	SALDO ORÇAMENTÁRIO	% SALDO
	(A)	(B)	(C)	D = (B - C)	E = (B / A)	F = (A - B)	G = (F / A)
SUBTOTAL ASPS	161.888,10	117.732,00	97.770,20	19.961,80	72,7	44.156,00	27,3
PESSOAL ATIVO - ASPS	8.055,80	7.372,30	4.577,30	2.795,00	91,5	683,4	8,5
OCC - ASPS	153.832,30	110.359,70	93.192,90	17.166,80	71,7	43.472,60	28,3
Programação Própria (incluído Crédito Extraordinário)	141.521,60	100.845,60	85.379,90	15.465,70	71,3	40.675,90	28,7
Crédito Extraordinário - ASPS	41.653,20	31.673,30	28.503,50	3.169,80	76	9.979,90	24
RP 1 – DESPESA PRIMÁRIA OBRIGATORIA	338,3	338,3	9,5	328,8	100	0	-
RP 2 – DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA	38.852,60	28.979,90	26.291,10	2.688,80	74,6	9.872,60	25,4
RP 6 - EMENDAS INDIVIDUAIS	332,5	267,2	198,8	68,3	80,4	65,3	19,6
RP 7 - EMENDAS DE BANCADA	2.048,70	2.006,90	2.004,10	2,8	98	41,8	2
RP 8 - EMENDAS DE COMISSÃO	81,2	81,1	0	81,1	99,9	0,1	0,1
Emendas ASPS (incluído Crédito Extraordinário, RP6, RP7 e RP8)	12.279,20	9.483,50	7.782,40	1.701,10	77,2	2.795,70	22,8
RP 6 - EMENDAS INDIVIDUAIS	5.646,20	5.063,00	3.870,90	1.192,10	89,7	583,1	10,3
RP 2 - EMENDAS DE BANCADA DISCRICIONÁRIAS (estados)	754	42,5	26,6	15,9	5,6	711,5	94,4
RP 7 - EMENDAS DE BANCADA	3.244,80	3.114,80	3.074,00	40,8	96	130	4
RP 8 - EMENDAS DE COMISSÃO	116,7	83,5	1	82,5	71,5	33,2	28,5
RP 9 - EMENDAS DE RELATORIA	2.517,50	1.179,60	809,9	369,7	46,9	1.337,90	53,1
Sentenças Judiciais	31,6	30,6	30,5	0,1	97	0,9	3

Fonte: Ministério da Saúde/RQPC-2º-2020.

Das despesas com Emendas Parlamentares, o valor total de empenho representou 77,2% da dotação atualizada, sendo que o maior percentual de execução foi das Emendas de Bancada (96,0%), seguida pelas Emendas Individuais (89,7%), e o menor foi das Emendas de Bancada Discricionárias para os Estados (5,6%).

Não são consideradas como ASPS para o cômputo do piso de R\$ 121,3 bilhões, as despesas da ANVISA (conforme decisão do Congresso Nacional em razão da desvinculação orçamentária do MS à luz da Lei nº 13.848/2019 que trata da vinculação das “agências federais” ao Ministério da Economia) e as despesas financiadas com “royalties do petróleo” (conforme despacho liminar do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 5595).

É oportuno destacar que, excluído valor da Ação 21C0 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus), o valor da dotação orçamentária do Ministério da Saúde para

aplicação nas demais despesas ASPS resultou em R\$ 120,7 bilhões, portanto, R\$ 600 milhões abaixo do piso federal do SUS; ou seja, até o final do 2º quadrimestre de 2020, houve redução de uma parte de recursos alocados nas dotações orçamentárias de outras despesas ASPS do Ministério da Saúde, conforme programação aprovada originalmente na Lei Orçamentária 2020 da União.

As transferências financeiras efetivadas para Estados, Distrito Federal e Municípios estão apresentadas por Região e respectivas Unidades da Federação nas Tabelas 7 a 13. Em termos consolidados para o Brasil, o valor dessas transferências totalizou R\$ R\$ 79,544 bilhões, sendo R\$ 25,480 bilhões (ou 32,0%) exclusivamente para o enfrentamento da Covid-19 (conforme Tabela 13) e R\$ 54,064 bilhões (ou 68,0%) para financiar as demais despesas ASPS (o que permitiu comparar com o exercício de 2019 que não teve Covid-19, conforme Tabelas 7 a 12).

Tabela 7 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios da Região Centro-Oeste – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

RG	UF	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
		BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
CENTRO-OESTE	DF	593.915.153,85	10.371.270,00	604.286.423,85	519.498.797,00	10.650.875,00	530.149.672,00	-12,5%	2,7%	-12,3%
	GO	1.616.111.614,47	53.691.381,40	1.669.802.995,87	1.681.888.282,00	121.231.891,00	1.803.120.173,00	4,1%	125,8%	8,0%
	MS	752.784.876,81	15.646.047,73	768.430.924,54	829.184.038,00	99.281.562,00	928.465.600,00	10,1%	534,5%	20,8%
	MT	827.160.718,39	19.441.437,64	846.602.156,03	925.592.594,00	15.041.904,00	940.634.498,00	11,9%	-22,6%	11,1%
	Total	3.789.972.363,52	99.150.136,77	3.889.122.500,29	3.956.163.711,00	246.206.232,00	4.202.369.943,00	4,4%	148,3%	8,1%
	Prop.	97,5%	2,5%	100,0%	94,1%	5,9%	100,0%			

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2019 e 2020.

A Tabela 7 evidencia que, em termos consolidados para a Região Centro-Oeste, a maior parte das transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (nova denominação do Bloco de Custeio em 2020), mas houve um crescimento nominal de apenas 4,4% (com destaque positivo para Mato Grosso e negativo para o Distrito Federal), considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve um crescimento significativo para as Transferências do Bloco de Estruturação (148,3%), com destaque positivo para Mato Grosso do Sul (534,5%) e negativo para Mato Grosso.

Tabela 8 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios da Região Nordeste – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

RG	UF	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
		BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
NORDESTE	AL	1.055.864.203,78	25.100.777,97	1.080.964.981,75	1.012.754.143,00	39.992.950,00	1.052.747.093,00	-4,1%	59,3%	-2,6%
	BA	3.708.841.437,22	44.652.783,69	3.753.494.220,91	3.798.805.372,00	33.539.464,00	3.832.344.836,00	2,4%	-24,9%	2,1%
	CE	2.511.082.131,40	23.565.768,74	2.534.647.900,14	2.562.458.494,00	21.224.519,00	2.583.683.013,00	2,0%	-9,9%	1,9%
	MA	1.807.669.085,82	21.632.339,66	1.829.301.425,48	1.684.529.672,00	32.800.461,00	1.717.330.133,00	-6,8%	51,6%	-6,1%
	PB	1.133.372.344,55	24.819.643,00	1.158.191.987,55	1.234.243.647,00	48.714.870,00	1.282.958.517,00	8,9%	96,3%	10,8%
	PE	2.574.928.677,20	40.415.677,80	2.615.344.355,00	2.654.535.783,00	56.962.503,00	2.711.498.286,00	3,1%	40,9%	3,7%
	PI	1.006.028.244,01	26.810.692,30	1.032.838.936,31	1.142.982.486,00	18.080.660,00	1.161.063.146,00	13,6%	-32,6%	12,4%
	RN	867.777.202,15	11.872.264,00	879.649.466,15	930.199.462,00	29.641.613,00	959.841.075,00	7,2%	149,7%	9,1%
	SE	628.284.248,76	7.919.389,00	636.203.637,76	688.911.196,00	9.396.639,00	698.307.835,00	9,6%	18,7%	9,8%
	Total	15.293.847.574,89	226.789.336,16	15.520.636.911,05	15.709.420.255,00	290.353.679,00	15.999.773.934,00	2,7%	28,0%	3,1%
	Prop.	98,5%	1,5%	100,0%	98,2%	1,8%	100,0%			

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2019 e 2020.

A Tabela 8 evidencia que, em termos consolidados para a Região Nordeste, a maior parte das transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (em 2020), mas houve um crescimento nominal de apenas 2,7% (com destaque positivo para Piauí e negativo para Alagoas e Maranhão), considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve um crescimento significativo para as Transferências do Bloco de Estruturação (28,0%), com destaque positivo para Rio Grande do Norte (149,7%) e negativo para Bahia, Ceará e Piauí.

Tabela 9 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios da Região Norte – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

RG	UF	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
		BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
NORTE	AC	240.509.585,13	13.530.141,00	254.039.726,13	272.718.845,00	11.605.358,00	284.324.203,00	13,4%	-14,2%	11,9%
	AM	747.645.118,78	28.945.583,00	776.590.701,78	856.387.108,00	21.035.714,00	877.422.822,00	14,5%	-27,3%	13,0%
	AP	197.011.081,71	12.220.826,24	209.231.907,95	250.368.874,00	11.913.567,00	262.282.441,00	27,1%	-2,5%	25,4%
	PA	1.542.905.873,18	80.536.637,88	1.623.442.511,06	1.674.193.896,00	80.363.093,00	1.754.556.989,00	8,5%	-0,2%	8,1%
	RO	432.993.269,38	9.600.514,70	442.593.784,08	454.241.884,00	23.748.947,00	477.990.831,00	4,9%	147,4%	8,0%
	RR	193.358.048,07	8.464.661,80	201.822.709,87	167.149.547,00	19.794.090,00	186.943.637,00	-13,6%	133,8%	-7,4%
	TO	491.379.176,80	13.227.240,20	504.606.417,00	554.802.636,00	71.751.945,00	626.554.581,00	12,9%	442,5%	24,2%
	Total	3.845.802.153,05	166.525.604,82	4.012.327.757,87	4.229.862.790,00	240.212.714,00	4.470.075.504,00	10,0%	44,2%	11,4%
Prop.	95,8%	4,2%	100,0%	94,6%	5,4%	100,0%				

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2019 e 2020.

A Tabela 9 evidencia que, em termos consolidados para a Região Norte, a maior parte das transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (em 2020), e houve um crescimento nominal de 10,0% (com destaque positivo para Amapá e negativo para Roraima), considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve um crescimento significativo para as Transferências do Bloco de Estruturação (44,2%), com destaque positivo para Tocantins (442,5%), Rondônia (147,4%) e Roraima (133,8%) e negativo para as demais Unidades da Federação.

Tabela 10 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios da Região Sudeste – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

RG	UF	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
		BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
SUDESTE	ES	857.294.990,50	34.660.692,80	891.955.683,30	981.313.760,00	11.882.566,00	993.196.326,00	14,5%	-65,7%	11,4%
	MG	5.609.462.153,33	109.086.154,30	5.718.548.307,63	5.916.737.442,00	49.358.173,00	5.966.095.615,00	5,5%	-54,8%	4,3%
	RJ	3.710.071.203,53	50.769.170,86	3.760.840.374,39	4.004.216.871,00	51.776.057,00	4.055.992.928,00	7,9%	2,0%	7,8%
	SP	9.429.211.977,47	102.370.781,64	9.531.582.759,11	10.084.365.135,00	109.047.033,00	10.193.412.168,00	6,9%	6,5%	6,9%
	Total	19.606.040.324,83	296.886.799,60	19.902.927.124,43	20.986.633.208,00	222.063.829,00	21.208.697.037,00	7,0%	-25,2%	6,6%
	Prop.	98,5%	1,5%	100,0%	99,0%	1,0%	100,0%			

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º- 2019 e 2020.

A Tabela 10 evidencia que, em termos consolidados para a Região Sudeste, a maior parte das transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (em 2020), e houve um crescimento nominal de 7,0% (com destaque positivo para Espírito Santo e nenhuma variação negativa), considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve uma redução significativa para as Transferências do Bloco de Estruturação (-25,2%), com destaque positivo para São Paulo (6,5%) e negativo para Espírito Santo e Minas Gerais.

Tabela 11 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios da Região Sul – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

RG	UF	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
		BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
SUL	PR	2.903.868.516,07	33.211.307,17	2.937.079.823,24	3.096.791.120,00	26.080.771,00	3.122.871.891,00	6,6%	-21,5%	6,3%
	RS	2.801.755.480,77	30.645.588,08	2.832.401.068,85	3.044.594.981,00	54.920.263,00	3.099.515.244,00	8,7%	79,2%	9,4%
	SC	1.822.550.027,66	13.816.072,00	1.836.366.099,66	1.933.354.191,00	27.367.142,00	1.960.721.333,00	6,1%	98,1%	6,8%
	Total	7.528.174.024,50	77.672.967,25	7.605.846.991,75	8.074.740.292,00	108.368.176,00	8.183.108.468,00	7,3%	39,5%	7,6%
	Prop.	99,2%	0,8%	100,0%	98,6%	1,4%	100,0%			

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2019 e 2020.

A Tabela 11 evidencia que, em termos consolidados para a Região Sul, a maior parte das transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (em 2020), e houve um crescimento nominal de 7,3%, similar para todas as Unidades da Federação, considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve um crescimento significativo para as Transferências do Bloco de Estruturação (39,5%), com destaque positivo para Santa Catarina (98,1%) e negativo para Paraná.

Tabela 12 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios – Consolidado Brasil – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

	Total até o 2º Quadrimestre 2019 (R\$ a preços correntes)			Total até o 2º Quadrimestre 2020 (R\$ a preços correntes)			Variação Nominal 2020 x 2019		
	BLOCO CUSTEIO	BLOCO INVESTIMENTO	CUSTEIO E INVESTIMENTO	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO MANUTENÇÃO (EXCETO COVID-19)	BLOCO ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)	MANUTENÇÃO E ESTRUTURAÇÃO (EXCETO COVID-19)
BRASIL	50.063.836.440,79	867.024.844,60	50.930.861.285,39	52.956.820.256,00	1.107.204.630,00	54.064.024.886,00	5,8%	27,7%	6,2%
Proporção	98,3%	1,7%	100,0%	98,0%	2,0%	100,0%			

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º- 2019 e 2020.

A Tabela 12 evidencia que foram transferidos (exceto os recursos para enfrentamento da Covid-19) R\$ 54,064 bilhões, em termos consolidados para o Brasil (até o segundo quadrimestre de 2020), o que representou um crescimento nominal de 6,2% em comparação a 2019; a maior parte dessas transferências foi para os Blocos de Custeio (em 2019) e Manutenção (em 2020), e houve um crescimento nominal de 5,8%, considerados os valores com a exclusão das transferências Covid-19 realizadas em 2020. Houve um crescimento significativo para as Transferências do Bloco de Estruturação (27,7%).

Da análise dos dados das Tabelas 7 a 12, é possível concluir que, durante os oito meses do exercício de 2020, não houve um padrão de transferências para Estado, Distrito Federal e Municípios em termos de variação percentual para igual período de 2019, inclusive com casos de variação negativa. Essa situação pode ser explicada parcialmente pela existência de restos a pagar para execução financeira no exercício de 2020 (quando, como foi visto anteriormente, os valores de empenhos a pagar foram muito maiores no final de 2019 em comparação a 2018), o que requer um estudo mais detalhado sobre o tema.

Tabela 13 – Ministério da Saúde – Transferências Financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios para enfrentamento da Covid-19 – até o 2º Quadrimestre de 2020 (em R\$ 1,00)

Região e UF		Bloco Manutenção			Bloco Estruturação			Manutenção + Estruturação	
REG	UF	COVID-19			COVID-19			COVID-19	
		MUNICIPAL	ESTADUAL	TOTAL	MUNICIPAL	ESTADUAL	TOTAL	Total	Participação
CENTRO-OESTE	DF	0	256.451.561	256.451.561	0	0	0	256.451.561	1,01%
	GO	682.099.657	151.784.765	833.884.422	4.273.029	10.734.121	15.007.150	848.891.572	3,33%
	MS	311.723.801	48.023.597	359.747.398	2.015.028	0	2.015.028	361.762.426	1,42%
	MT	335.960.344	78.826.621	414.786.966	0	0	0	414.786.966	1,63%
	Total	1.329.783.802,00	535.086.544,00	1.864.870.347,00	6.288.057,00	10.734.121,00	17.022.178,00	1.881.892.525,00	7,39%
NORDESTE	AL	446.507.623	95.359.239	541.866.862	1.826.558	0	1.826.558	543.693.420	2,13%
	BA	1.237.369.807	515.366.264	1.752.736.070	25.544.671	40.496.681	66.041.352	1.818.777.422	7,14%
	CE	1.043.009.371	355.714.439	1.398.723.810	0	0	0	1.398.723.810	5,49%
	MA	832.891.221	211.370.418	1.044.261.639	1.106.098	0	1.106.098	1.045.367.737	4,10%
	PB	497.314.722	100.129.250	597.443.973	2.794.174	8.799.996	11.594.170	609.038.143	2,39%
	PE	676.684.237	477.511.735	1.154.195.973	0	0	0	1.154.195.973	4,53%
	PI	447.770.942	70.066.885	517.837.827	0	0	0	517.837.827	2,03%
	RN	380.388.737	132.991.426	513.380.163	13.683.669	7.937.195	21.620.864	535.001.027	2,10%
	SE	174.202.916	128.244.625	302.447.541	3.267.026	7.471.738	10.738.764	313.186.305	1,23%
	Total	5.736.139.576,00	2.086.754.281,00	7.822.893.858,00	48.222.196,00	64.705.610,00	112.927.806,00	7.935.821.664,00	31,15%
NORTE	AC	42.605.498	73.486.797	116.092.295	0	29.053.850	29.053.850	145.146.145	0,57%
	AM	320.784.621	159.093.417	479.878.039	0	0	0	479.878.039	1,88%
	AP	57.191.289	94.385.384	151.576.673	0	0	0	151.576.673	0,59%
	PA	597.151.914	433.630.534	1.030.782.449	0	9.617.751	9.617.751	1.040.400.200	4,08%
	RO	119.128.572	97.795.822	216.924.394	0	0	0	216.924.394	0,85%
	RR	61.732.366	49.033.944	110.766.311	0	0	0	110.766.311	0,43%
	TO	134.982.486	78.479.877	213.462.362	998.849	16.177.745	17.176.594	230.638.956	0,91%
	Total	1.333.576.746,00	985.905.775,00	2.319.482.523,00	998.849,00	54.849.346,00	55.848.195,00	2.375.330.718,00	9,32%
SUDESTE	ES	259.426.953	193.726.281	453.153.234	0	0	0	453.153.234	1,78%
	MG	2.614.403.599	401.754.801	3.016.158.401	6.996.693	0	6.996.693	3.023.155.094	11,86%
	RJ	1.222.818.607	340.753.977	1.563.572.585	0	0	0	1.563.572.585	6,14%
	SP	2.980.341.875	1.480.555.963	4.460.897.838	0	0	0	4.460.897.838	17,51%
	Total	7.076.991.034,00	2.416.791.022,00	9.493.782.058,00	6.996.693,00	0,00	6.996.693,00	9.500.778.751,00	37,29%
SUL	PR	961.836.010	333.070.046	1.294.906.056	0	0	0	1.294.906.056	5,08%
	RS	1.035.819.252	480.745.343	1.516.564.595	0	0	0	1.516.564.595	5,95%
	SC	743.481.541	231.038.226	974.519.767	0	0	0	974.519.767	3,82%
	Total	2.741.136.803,00	1.044.853.615,00	3.785.990.418,00	0,00	0,00	0,00	3.785.990.418,00	14,86%
BRASIL	Total	18.217.627.961,00	7.069.391.237,00	25.287.019.204,00	62.505.795,00	130.289.077,00	192.794.872,00	25.479.814.076,00	100,0%
	Prop	71,50%	27,75%	99,24%	0,25%	0,51%	0,76%	100,00%	

Elaboração própria. Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde/RQPC-2º-2020.

As transferências financeiras efetivadas para os Estados, Distrito Federal e Municípios enfrentarem a Covid-19 não reproduziram a situação analisada nas Tabelas 7 a 12, mas também não caracterizaram um padrão de financiamento federal para os entes subnacionais, conforme a Tabela 13, pois:

- a. Foram efetivamente transferidos R\$ 25,480 bilhões, em termos consolidados para o Brasil (até o segundo quadrimestre de 2020), sendo 37,29% para a Região Sudeste, 31,15% para a Região Nordeste, 14,86% para a Região Sul, 9,32% para a Região Norte e 7,39% para a Região Centro-Oeste;
- b. Desses recursos transferidos, a maior parte foi para financiar as ações de custeio 99,24%, enquanto 0,76% foi para o financiamento da estruturação das unidades de saúde dos Estados e Municípios, ou seja, uma pequena fração dos recursos transferidos teve como finalidade investir nas unidades de saúde em termos de construção, ampliação e compra de equipamentos;
- c. Os recursos transferidos para estruturação das unidades de saúde contemplaram os seguintes governos estaduais: Goiás (Região Centro-Oeste); Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe (Região Nordeste); e Acre, Pará e Tocantins (Região Norte);
- d. Os recursos transferidos para estruturação das unidades de saúde contemplaram os governos municipais das seguintes Unidades da Federação: Goiás e Mato Grosso do Sul (Região Centro-Oeste); Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe (Região Nordeste); Tocantins (Região Norte); e Minas Gerais (Região Sudeste).

Da análise da Tabela 13, é possível concluir que o Ministério da Saúde pouco ou nada contribuiu com a maioria dos Estados, Distrito Federal e Municípios para financiar investimentos para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, o que contrasta com as situações noticiadas pela imprensa de falta de leitos de UTI e de equipamentos médico-hospitalares em várias unidades de saúde pelo Brasil.

Considerações Finais

O objetivo do presente estudo foi analisar a execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde (MS) em 2020 (até o segundo quadrimestre), especialmente nas modalidades de aplicação Transferências Financeiras a Estados e Distrito Federal e Transferências Financeiras a Municípios, para identificar a participação federal no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) dos Estados, Distrito Federal e Municípios no contexto da pandemia da Covid-19.

Para essa análise foram considerados inicialmente, que tanto a centralização da arrecadação tributária na esfera federal de governo como as regras do teto de despesas primárias e do cálculo do piso federal em saúde estabelecidas pela

EC 95/2016, retiram recursos do SUS, os quais têm sido insuficientes desde a promulgação da Constituição de 1988 para cumprir o princípio constitucional de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Foi nesse contexto que a pandemia da Covid-19 teve que ser enfrentada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do SUS a partir de fevereiro de 2020.

As transferências financeiras do Fundo Nacional de Saúde para os entes subnacionais representam tanto a participação federal no processo de financiamento tripartite do SUS, como a possibilidade de contribuir para a redução das desigualdades regionais em termos de atendimento às necessidades de saúde da população.

Mas, durante os oito meses do exercício de 2020, não houve um padrão de transferências do Fundo Nacional de Saúde para os Estados, Distrito Federal e Municípios (com valores consolidados exceto os referentes ao financiamento para combater a Covid-19) em termos de variação percentual para igual período de 2019.

As transferências efetivadas exclusivamente para o enfrentamento da Covid-19 não possibilitaram identificar o critério adotado para esse fim em relação às necessidades de saúde da população, na medida que a maioria dos Estados, Distrito Federal e Municípios não recebeu recursos do Fundo Nacional de Saúde para financiar investimentos para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Desta forma, é preciso que o Ministério da Saúde adote providências para a definição do conjunto de critérios para transferências de recursos aos entes subnacionais, que devem não somente ser pactuados na *Comissão Intergestores Tripartite* (CIT), mas analisados e aprovados pelo *Conselho Nacional de Saúde* após essa pactuação, conforme disciplina a Lei Complementar 141/2012, procedimento esse que ainda está pendente de regularização. Sem isso, essas transferências não possibilitam a redução das desigualdades regionais no âmbito do SUS, como se depreende da análise do que ocorreu em 2020 (até o segundo quadrimestre), inclusive para o enfrentamento da Covid-19.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In M. C. R. N. Barreira, & M. C. B. Carvalho (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais** (pp. 43-56). São Paulo: IEE/PUC-SP; Cenpec, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

FAGNANI, Eduardo (Org.). **A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira.** Brasília: Anfip; Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; NORONHA, Gustavo Souto de; FUNCIA, Francisco R.; RAMOS, Roberto Luís Olinto; MORAES, Ricardo Montes de.; CASTRO, Leonardo Costa de.; NORONHA, José Carvalho de. **Os fluxos financeiros no financiamento e no gasto em Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020. Disponível em https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/06/PJSSaudeAmanha_Texto0043_v04.pdf (Acesso em julho2020).

MARQUES, Rosa M, PIOLA, Sergio F., OCKE-REIS, Carlos O. O financiamento do SUS numa perspectiva futura. In: Marques, Rosa M, Piola, Sergio F., Roa Alejandra C.. **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento, OPAS/OMS no Brasil; 2016. p.247-258.

MENDES, Aquilas, FUNCIA, Francisco R. O SUS e seu financiamento (2016). In: Marques, Rosa M, Piola, Sergio F., Roa Alejandra C.. **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento, OPAS/OMS no Brasil; 2016. p.139-168.

PIOLA Sergio F., BARROS, Elisabeth. O financiamento dos serviços de saúde no Brasil. In: Marques, Rosa M, Piola, Sergio F., Roa Alejandra C.. **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimento e Desenvolvimento, OPAS/OMS no Brasil; 2016. p.101-138.

Contribuição emergencial sobre altas rendas de pessoas físicas: enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a COVID-19.

Ursula Dias Peres¹
Fábio Pereira dos Santos²

Resumo

Cerca de um ano após ter se iniciado, a situação da pandemia de COVID-19 continua se agravando no Brasil. Torna-se mais aguda a crise do financiamento público das ações de saúde, de garantia de renda e de outras políticas públicas. Projetos de lei com diferentes propostas de mudança em variados tributos estavam circulando pelo Congresso Nacional no início de 2020. Duas, dentre as principais propostas (PEC 45/2019 e 110/2019) tinham como objetivo a reforma dos tributos indiretos, com destaque para o ICMS. Contudo, o exercício de 2020 foi tomado pela discussão voltada ao enfrentamento da pandemia e suas externalidades, em particular (I) transferências de renda para os mais pobres e (II) socorro fiscal a estados e municípios. A discussão da reforma tributária, no entanto, manteve-se na pauta pública, destacando também a necessidade de tributação da renda riqueza, de forma progressiva. Este artigo discute as possíveis repercussões, tanto econômicas como de ajuste federativo, que a reforma tributária contida nos textos das PECs 45/2019 e 110/2019 trazem para o país, porém argumenta que essa mudança é insuficiente para uma adequação do sistema tributário brasileiro, tendo em vista o objetivo de construir um modelo de financiamento de políticas públicas que busque a redução da desigualdade social brasileira. Neste

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

2 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), Técnico da Câmara Municipal de São Paulo. Foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

artigo é apresentada uma proposta de aumento na progressividade da tributação sobre a renda das pessoas físicas, buscando assim garantir maior equidade ao sistema tributário brasileiro.

Palavras-Chave: Reforma Tributária; Desigualdade Social; Tributação Sobre a Renda; Políticas Públicas; COVID-19.

Introdução

O financiamento de políticas públicas passa necessariamente por uma discussão tributária. Quais as possibilidades de arrecadação do estado, como este tributa e como divide o fruto da tributação são questões fundamentais em qualquer país e definem possibilidades de oferta mais ou menos equânime de bens e serviços públicos.

No Brasil temos discutido bastante nos últimos anos diferentes aspectos de uma possível reforma tributária, assim como as dificuldades da tributação no sistema federativo brasileiro. Em 2020 havia uma diversidade de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com diferentes propostas de mudanças em variados tributos. Dentre esses projetos há duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que tratam da reforma de tributos sobre produção e consumo de bens e serviços: a PEC 45/2019, apresentada pelo Deputado Baleia Rossi (MDB/SP), que encampa proposta elaborada pelo *Centro de Cidadania Fiscal* (CCiF) e a PEC 110/2019, no Senado Federal, que também trata de tributos sobre produção e consumo, mas em modelagem distinta. A discussão sobre mudanças nesse tipo de tributos, cujo principal destaque é o *Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços* - ICMS, avançou bastante nos últimos anos e gerou expectativa de aprovação de uma dessas PECs.

No entanto, o exercício de 2020 foi tomado por outras discussões, em especial aquelas voltadas ao enfrentamento da pandemia trazida pela COVID-19. Dessa maneira, a discussão concentrou-se na a necessidade de recursos para auxiliar as pessoas que perderam renda na pandemia (auxílio emergencial), bem como em socorrer os estados e municípios diante da provável perda arrecadatória nesse período (Peres e Santos, 2021).

Dada a necessidade de recursos vultosos para ambos os auxílios, às pessoas e aos governos subnacionais, a discussão da reforma tributária se manteve na pauta pública, mas nesse caso destacando a necessidade de tributação da riqueza, via Imposto sobre Grandes Fortunas, ou aumento da progressividade da tributação sobre a renda das pessoas físicas. Essa discussão, infelizmente, não avançou

para nenhuma ação concreta ou tramitação de projeto robusto nesse sentido. Nem mesmo correções das maiores distorções nesses tributos — como a isenção de tributação sobre os dividendos recebidos ou as deduções atualmente existentes — foram realizadas. E a discussão da reforma tributária sobre os tributos indiretos ficou congelada.

Neste ano de 2021, o recrudescimento da pandemia, associado ao fim do auxílio emergencial, às incertezas econômicas e ao crescimento do endividamento público, aqueceram novamente a discussão da reforma tributária na arena da política. Apesar disso, não há clareza de qual proposta será discutida e levada adiante, nem como.

Neste texto, argumentamos que a reforma da tributação indireta prevista nas PECs 45/2019 e 110/2019 é muito importante para a reestruturação econômica e ajuste federativo no país, porém completamente insuficiente para uma adequação do financiamento de políticas públicas que busque a redução da desigualdade social brasileira. Para que tenhamos uma tributação equânime no país, que permita a oferta de serviços públicos de forma adequada, é preciso rever especialmente a tributação do patrimônio e da renda, ajustando-as a um modelo progressivo e que garanta equidade horizontal e vertical (Gobetti e Orair, 2016).

Este artigo está estruturado em 4 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção apresentaremos aspectos dos princípios da tributação, conceitos e dilemas clássicos na construção de sistemas tributários eficientes e ao mesmo tempo equânimes. A seguir, na seção 2, apresentaremos a atual discussão de reforma tributária destacando quais têm sido as tendências internacionais nessa questão, isto é, a discussão mais recente e de crítica aos modelos de tributação ótima e a importância da progressividade da tributação sobre a renda no Brasil.

Na seção 3 apresentaremos brevemente a proposta de mudança na tributação de bens e serviços contida na PEC 45, pautada na elaboração do CCiF, destacando suas vantagens bem como suas limitações para redução da desigualdade social brasileira.

Em relação à questão da desigualdade apresentaremos, na quarta seção, uma proposta de contribuição emergencial sobre a renda, elaborada em 2020, no início da pandemia e que ainda poderia ser adotada em 2021 para custear a retomada do auxílio emergencial e o apoio a estados e municípios em ações de saúde. E, por fim, nas considerações finais apresentaremos as dificuldades políticas e econômicas para a aprovação dessa proposta, assim como os ganhos

políticos e econômicos do enfrentamento dessa mudança tributária, em especial nesse momento de crise da pandemia da COVID-19.

1. Tributação – eficiência e equidade

O entendimento dos diferentes modelos tributários e das possibilidades de ajuste e aprimoramento dos sistemas tributários existentes se inicia pela compreensão de um aspecto fundamental, a busca de equilíbrio entre eficiência e equidade.

A tônica da teoria da tributação ótima é de que bons sistemas tributários devem garantir recursos adequados ao financiamento de bens e serviços públicos sem trazerem fricções ou desajustes econômicos ao sistema produtivo. Busca-se um modelo que seja eficiente, no sentido de que consiga tributar da melhor forma possível, sem gerar distorções no sistema produtivo.

Conforme Costa e Vieira (2021), o foco na questão da eficiência se dá após a crise de financiamento dos anos 1930 – pós 1ª Guerra Mundial e quebra da Bolsa de Nova Iorque – e tem Frank Ramsey como pioneiro. Seus estudos foram direcionados à ciência da produção e à redução de distorções pela tributação sobre o consumo, com base na elasticidade da oferta e da demanda (Costa e Vieira, 2021). Mas a modelagem de Ramsey é limitada a um tipo único de consumidor e à homogeneização de hábitos de consumo.

A discussão sobre a tributação ótima tem uma mudança importante na década de 1970 a partir dos debates propostos por Diamond e Mirrlees (Langeman, 2004 e Villas Boas, 2015). Conforme Villas Boas (2015), Diamond e Mirrlees permitem um aprimoramento muito importante do modelo de Ramsey ao partirem do pressuposto que a sociedade tem intolerância à desigualdade e de que isso deveria ser ajustado na política tributária.

Assim, em artigo de 1971, esses autores trabalham a questão da maximização do bem-estar, partindo de noções de equidade, além da busca da eficiência (Costa e Vieira, 2021; Villas Boas, 2015).

Dessa forma, em teoria, é necessário destacar que faz parte dos princípios tributários que este modelo seja equânime, ou seja, que a tributação se dê de forma ajustada às características e condições de pagamento de cada grupo de indivíduos. Esse ajuste ressalta que a complexidade dos modelos tributários reside em ser eficiente e equânime ao mesmo tempo³.

3 Para uma breve revisão ver Gobetti (2018) http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf. Para uma revisão com foco na Reino Unido, ver Mirrlees (2011) <https://www.ifs.org.uk/publications/mirrleesreview>

Esse equilíbrio, entretanto, não tem sido verificado nos sistemas tributários da maioria dos países da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* - OCDE (Piketty, 2014). A discussão desses desajustes tem questionado modelos tributários em diferentes países, sob a justificativa de que muitos desses sistemas tributários acabaram se concentrando na perspectiva da eficiência, em detrimento da equidade.

Os trabalhos de Piketty e outros (Saez e Zucman, 2020) apontam que os sistemas tributários no mundo têm provocado uma concentração muito grande de renda, um descompasso enorme entre a renda capturada pela parte mais rica da população e aquela que é dividida entre os mais pobres.

Antes porém de melhor discutirmos a desigualdade tributária é necessário tratar de dois princípios tributários fundamentais: o princípio dos benefícios e da capacidade de pagamento.

O princípio dos benefícios afirma que os impostos deveriam ser pagos com base nos benefícios que cada pessoa recebe dos serviços de governo, ou seja, deveria-se tributar em função daquilo que será ofertado em bens e serviços públicos. Esse princípio busca uma correlação entre a tributação e a necessidade de financiamento de políticas públicas. Tributar implicaria uma troca entre sociedade e Estado. O nível de tributação que é aceito pela sociedade teria a ver com o nível de serviços que seria prestado. Essa é uma discussão fundamental: quais são os serviços que a sociedade deseja, qual é o pacto social que se firma em torno disso, para que se tribute. A insuficiência tributária geraria serviços insuficientes e uma tributação “excessiva” geraria distorção econômica.

O princípio da capacidade de pagamento, por outro lado, afirma que os impostos devem ser cobrados de maneira adequada à capacidade do indivíduo de suportar aquele ônus. Essa questão é dinâmica e, dependendo do contexto em que se vive, pode haver grandes oscilações na percepção dessa relação entre capacidade de pagamento e tributos. No pós-guerra, entre os anos 1940 e 1970, países como EUA e Reino Unido praticaram alíquotas marginais de imposto de renda superiores a 70%, em alguns casos chegando a 90% (Saez e Zucman, 2020, p. 35).

Essas regras se ajustam de acordo com as mudanças na sociedade. Em alguns países e contextos pode se considerar, por exemplo, que 45% de alíquota marginal de imposto de renda é expropriatório, porque isto está muito para cima da alíquota máxima historicamente praticada. Em outros países já está consolidado pagar uma alíquota como essa sobre o imposto de renda. Essa percepção também tem a ver com o princípio dos benefícios, com aquilo que o Estado oferta de serviços públicos. Ou seja, a capacidade de pagamento não é uma regra matemática, é uma regra

socialmente construída que tem a ver com cada contexto e cultura política que está colocada. Isso precisa ser modulado de forma adequada e dinâmica.

A partir da discussão da capacidade de pagamento podemos passar ao ponto da equidade. Como se deve atender o princípio da capacidade de pagamento? Cobrando de forma adequada às possibilidades de cada um. Então, para obter a melhor combinação de equidade e eficiência, é preciso tributar desigualmente os desiguais - o que é diferente da igualdade. Podemos aqui distinguir dois aspectos da equidade: a equidade vertical e a equidade horizontal. Isso é medido a partir de alíquotas efetivas, não de alíquotas nominais, pois estas estão sujeitas a uma série de descontos e se transformam em alíquotas efetivas diferentes das que são nominalmente cobradas. Por exemplo, o imposto de renda da pessoa física no Brasil possui uma alíquota marginal máxima de 27,5%, que não é a alíquota efetiva que se paga quando se consideram as variadas deduções da base de cálculo (gastos em previdência, educação e saúde, por exemplo), as diferentes alíquotas para diferentes fontes (renda do trabalho, ganhos de capital, aplicações financeiras, isenção de lucros e dividendos recebidos, entre outras).

Considerando alíquotas efetivas de imposto, o importante é que elas garantam, comparadas ao nível de renda das pessoas, a equidade horizontal e vertical. A equidade vertical prediz a cobrança de imposto de forma progressiva de acordo com o nível de renda, ou seja, cresce não apenas o imposto pago mas a alíquota, em função do aumento de renda da pessoa. Quando comparamos as maiores e menores rendas e sua respectiva tributação proporcional, a progressividade da tributação deveria estar demonstrada.

A equidade horizontal prediz algo distinto. Para o mesmo nível de renda deveria ser aplicada a mesma alíquota efetiva. Logo, pessoas que tenham, por exemplo, R\$ 15.000 como renda a partir do salário, e pessoas que têm uma renda igual, a partir de aluguéis, deveriam pagar o mesmo nível de imposto. Ou uma pessoa que recebe dividendos da pessoa jurídica, de R\$ 15.000, deveria pagar o mesmo nível de imposto que um assalariado de mesma renda. Quando isso não acontece é criada uma distorção de equidade, pois um indivíduo assalariado é mais onerado do que o indivíduo que tem outro tipo de renda e, além da iniquidade, será gerada uma distorção no sistema, com a busca (pelas pessoas que tenham essa opção, em geral as de maior rendimento) de fuga do recebimento de salário para outros tipos de renda (a remuneração do trabalho como pessoa jurídica, por exemplo). Ou seja, além de gerar um problema de iniquidade, no momento seguinte provavelmente será gerado um problema de eficiência no modelo tributário.

O dilema equidade/eficiência está associado a outro aspecto fundamental da tributação que é a incidência. A incidência é um aspecto relevante e complexo da tributação, pois abrange diversos tipos de fatos geradores, como a renda, a produção, o consumo e o patrimônio, do qual derivam outros. O patrimônio, por exemplo, é associado à tributação sobre propriedade, sobre herança, sobre transmissão de bens. A renda e o consumo são os dois tipos de fatos geradores mais tributados no mundo. Para se tributar adequadamente é necessário um sistema que permita equilibrar a incidência sobre diferentes fatos geradores, ao mesmo tempo sendo eficiente e equânime.

Diversos estudos (Castro, Santos e Ribeiro, 2010; OECD, 2020) têm se debruçado sobre os *trade offs* entre diversos tipos de tributos. Por exemplo, ao tributar o consumo e atividades a este relacionadas, como a produção de bens e serviços, é necessário considerar o que isso significa de impacto para o sistema produtivo e quais são as consequências em termos de preços das mercadorias. É possível usar um raciocínio análogo para analisar a tributação sobre a renda e o patrimônio, no sentido de quais são as implicações de fazê-lo em cada fato gerador e como isso impacta o consumo e a geração de poupança, por exemplo.

Além da análise da eficiência econômica, é necessário avaliar quais desses tributos favorecem uma equidade sistêmica. A tributação direta sobre renda e patrimônio, por exemplo, permite uma modulação de tributação progressiva e equânime mais simples do que a tributação sobre consumo, na qual é mais difícil gerar progressividade. Isso porque ao tributar renda e patrimônio é possível taxar diretamente os indivíduos em função de sua capacidade de pagamento, mas ao tributar o consumo de um determinado bem nem sempre é possível fazer essa relação, pois esse bem pode ser consumido por indivíduos com diferentes níveis de renda.

Levando em consideração os dois aspectos relevantes, isto é, o *trade off* entre eficiência e equidade e os diferentes tipos de incidência tributária, é importante pensar a tributação de maneira dinâmica, uma vez que a sociedade (e a economia, portanto) se modifica ao longo do tempo. Se a política tributária não tiver uma flexibilidade para se adequar às mudanças de produção, de consumo, de renda, de acumulação de riqueza, ela facilmente ficará obsoleta, gerando distorções nas duas perspectivas: eficiência e equidade.

2. Aspectos da reforma tributária no Brasil e no mundo

A ideia subjacente à questão do equilíbrio do princípio fundamental (eficiência e equidade) é que é preciso evitar, na modelagem de tributação, que as medidas que se propõe para a justiça tributária automaticamente levem a efeitos negativos

sobre o bem estar social porque causam distorções produtivas, ou geram reações dos agentes econômicos que acabam produzindo efeitos antagônicos à justiça tributária. Quando se adota uma determinada tributação sobre a renda das pessoas jurídicas e físicas, por exemplo, é preciso atenção para não criar uma tributação que gere efeitos negativos, evitando uma nova acomodação tributária dos agentes econômicos que, ao fim e ao cabo, seja pior para o bem estar social.

O governo precisa arrecadar recursos para ofertar políticas públicas. Logo, é preciso modelar a tributação a fim de ter recursos suficientes para essa oferta. Isso está ligado ao princípio do benefício, ou seja, tributo para ofertar bens e serviços públicos. Essa tributação deveria, idealmente, estar relacionada à equidade vertical e horizontal. A progressividade e equidade vertical onera mais quem tem mais, maior capacidade contributiva. E deve buscar modelar os tipos de tributação de forma a garantir as mesmas alíquotas para quem tem o mesmo volume de renda, em diferentes setores da economia - portanto, a equidade horizontal também deve ser considerada, para não gerar distorções e buscas de fuga da tributação por brechas deixadas no modelo tributário. Ao mesmo tempo busca-se minimizar a distorção gerada no comportamento dos agentes econômicos.

Buscar o princípio da eficiência não quer dizer que seja preferível um único imposto, uma tributação única. Ao cobrar um único tipo de tributo é impossível garantir os princípios de equidade vertical e horizontal, com a miríade de tipos de serviço, produção e níveis de renda existentes. Para alcançar os objetivos de equidade e eficiência tributária é necessário que os tributos incidam sobre diferentes fatos geradores, como renda, consumo e patrimônio.

Nesse aspecto países como o Brasil tem questões adicionais a considerar por se tratar de uma federação com 26 estados e o distrito federal, e mais de 5.600 municípios. Todos esses entes possuem autonomia tributária (nos limites da Constituição Federal), ou seja, todos eles administram tributos em diferentes níveis. Isso traz enorme complexidade para o sistema e nosso sistema tributário não consegue garantir de maneira alguma eficiência, nem equidade horizontal e vertical e nem adequação da arrecadação para financiar o que a própria Constituição Federal oferta constitucionalmente. Estamos falhando em todos esses itens.

A abordagem convencional advoga um sistema tributário que busque ser o mais simples possível, um número de alíquotas mínimo que desonere ao máximo a produção e que também não incida muito sobre altas rendas, argumentando que isso possibilita acúmulo de recursos que gera crescimento econômico. A perspectiva é de que todo o sistema seja o mais simples possível e priorize o aspecto da eficiência. O modelo tributário ideal na abordagem convencional tem focado na

discussão da eficiência em detrimento da equidade. A ideia subjacente é de que buscar equidade acaba gerando distorções econômicas que são ineficientes e isso gera uma tributação pior para todos.

Essa abordagem tem sido bastante questionada recentemente (Piketty, Saez e Zucman, 2013; Stiglitz, Tucker e Zucman, 2020). E o aspecto principal dessa crítica é que não é necessário nem adequado buscar todos os objetivos em cada tipo de tributo, ao mesmo tempo, num modelo tributário que seja homogêneo. Não é necessário que todo e cada instrumento tributário tenha que responder a todos os problemas de eficiência dentro do sistema. Há como tributar adequadamente a partir de junções e complementaridades de tributos, de maneira distinta em renda, consumo, patrimônio. Essa combinação de fatos geradores aumenta a complexidade do modelo, mas garante uma resposta mais adequada aos objetivos de eficiência e equidade.

A ideia de complementariedade entre instrumentos tributários diversos é mais intuitiva quando fazemos a distinção entre tributos diretos e indiretos. Os tributos diretos tendem a ter muito mais foco na eficiência, na não distorção econômica, enquanto os impostos diretos têm uma possibilidade muito maior de incidir sobre a desigualdade, a equidade. Não é provável que cada instrumento tributário responda ao conjunto das questões. É o sistema tributário como um todo que deve responder às questões de eficiência e equidade. Distintos tributos podem responder a distintos aspectos dentro de um sistema. Pode ser mais complexo, mas provavelmente produzirá resultados mais equânimes e eficientes.

2.1. Tributação no Brasil

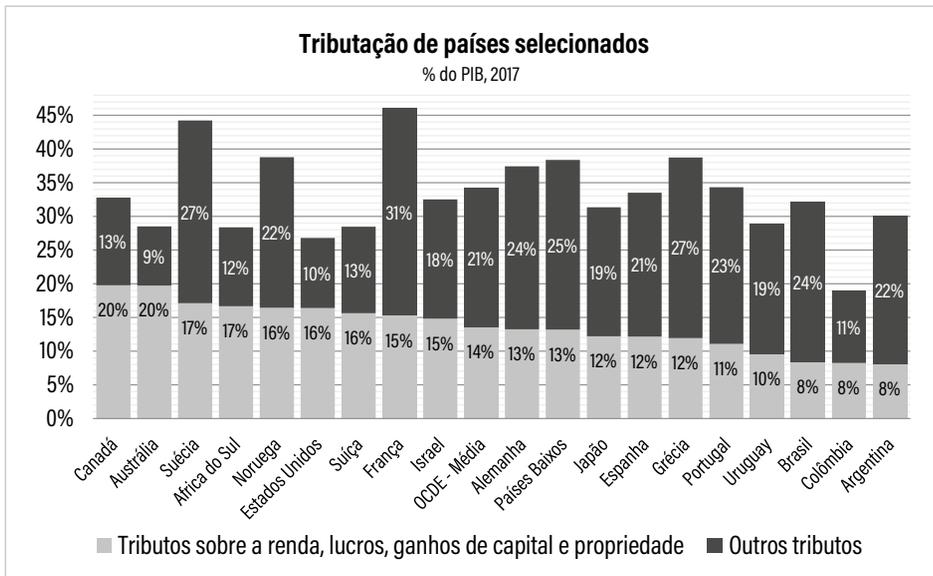
A carga tributária dos países combina diferentes tipos de taxação: sobre a renda, sobre o consumo e a produção, sobre a folha de salários e sobre o patrimônio, principalmente. Então, quando dizemos que a carga tributária de um país é de X% do PIB, estamos dizendo que o conjunto de tributos (impostos, contribuições e outros) representa esse percentual do Produto Interno Bruto.

No modelo tributário brasileiro as principais fontes de arrecadação são os impostos e contribuições indiretos, sobre bens e serviços, cobrados pelas três esferas da federação (União, estados e municípios). Em vários países desenvolvidos e países pertencentes à OCDE, os impostos diretos são relativamente mais importantes do que os indiretos (renda e patrimônio são bastante tributados e constituem a principal fonte de tributação). No Brasil, a tributação direta sobre patrimônio e renda, além de ser a menor parte da carga tributária, incide muito pouco sobre o patrimônio. Além de gerar distorções na nossa tributação sobre

bens e serviços, extremamente elevada e complexa, a carga tributária brasileira não consegue ser nem equânime e nem eficiente.

O gráfico a seguir mostra a carga tributária brasileira em comparação a outros países, no ano de 2017. É possível perceber que os tributos cobrados no Brasil, como percentual do PIB, são um pouco inferiores à média da OCDE, bastante inferiores a vários países europeus, e superiores a outros países, como alguns da América Latina, Japão e Estados Unidos. Esses dados mostram que não é verdadeira a afirmação, repetida às vezes como verdade autoevidente, de que a tributação brasileira é uma das maiores do mundo. Nossa tributação é, isto sim, menor que a média dos países da OCDE, embora não muito distante dessa média.

Gráfico 1 – Tributação em países selecionados - 2017



Fonte: Elaboração própria. *Global Revenue Statistics Database*, dados extraídos em 13 de maio de 2020.

O gráfico permite também entender parte do incômodo de vários setores da sociedade com a carga tributária brasileira: ela é muito elevada sobre o consumo e a produção. Impostos indiretos como ICMS, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, e contribuições como Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, e sobre a folha de salários resultam em alta taxação sobre a cadeia produtiva. Neste tipo de taxação, o Brasil está no mesmo patamar do topo da lista de países da OCDE, muito acima da média. Já no que diz respeito

à taxação de renda, lucros, ganhos de capital e patrimônio, a tributação brasileira é muito baixa quando comparada aos países da OCDE.

Esses dados mostram que o Brasil fez opções tributárias que produzem injustiça e iniquidade. A maior taxação brasileira incide sobre consumo, sendo o ICMS nosso principal imposto. O resultado é uma enorme regressividade da carga tributária, que pesa proporcionalmente mais sobre os cidadãos de menor renda, que consomem praticamente tudo do pouco que recebem. Nosso sistema tributário agrava as desigualdades de renda observadas antes da incidência dos tributos (Silveira e Vianna, 2020; Silveira, 2012; Silveira *et al*, 2011; Peres e Santos, 2020).

Esta é uma situação que traz consequências tanto para a desigualdade social quanto para o crescimento econômico brasileiro, pois a grande e complexa tributação sobre produção e consumo é contraproducente para o crescimento econômico. Assim, uma reforma tributária que promova ajustes nos tributos sobre produção, consumo, renda e patrimônio é fundamental. Propostas de reforma já estavam em discussão no Congresso Nacional antes do início da pandemia da COVID-19 e, dados os gastos necessários ao enfrentamento da pandemia e a queda da atividade econômica e consequentemente da arrecadação, terão necessariamente que ser retomadas.

3. Reforma tributária - As propostas no Congresso e suas dificuldades

A construção de uma proposta de reforma tributária no Brasil pressupõe acordos envolvendo estados e municípios, com consequências para o financiamento de várias políticas públicas.

A reforma tributária, especialmente da tributação das pessoas físicas, vem ocupando algum espaço na agenda pública mas não está no centro da discussão. Não no Congresso Nacional, no processo decisório mais de curto prazo. O que está realmente em discussão no Congresso Nacional, já há algum tempo, é uma reforma do modelo de tributação de bens e serviços. A proposta que se tornou o centro do debate é a elaborada pelo CCiF (2019). Duas PECs em tramitação se baseiam nessa proposta, a PEC 45/2019 da Câmara dos Deputados e a PEC 110/2019 do Senado Federal⁴.

O elemento central dessas PECs é a criação de um imposto único sobre bens e serviços, que fundiria todos os impostos diretos federais, estaduais e municipais

4 Para uma comparação entre as propostas e a situação atual, ver Orair e Gobetti (2019).

em um único tributo. Mudaria a cobrança do imposto da origem para o destino. Reduziria drasticamente a fragmentação das alíquotas e das legislações, embora estados e municípios continuem podendo estabelecer algumas alíquotas próprias. A incidência seria no destino dos bens e serviços, as decisões de estados e municípios teriam efeito apenas para os consumidores dessas unidades da federação. No sistema atual, para a maioria dos bens e serviços, a cobrança se dá na origem, e se uma unidade da federação modifica a cobrança dos seus tributos, qualquer outro estado ou município que consuma aquele bem ou serviço será afetado por essa decisão. A mudança de origem para destino permitiria a manutenção de uma relativa autonomia para estabelecer alíquotas, mas limitaria o efeito aos consumidores daquele estado ou município.

Há iniciativas contraditórias em relação a essas propostas. O Governo Federal apresentou uma proposta de unificar apenas os tributos federais PIS e COFINS, não alcançando ICMS, ISS e IPI.

A PEC 45/2019 é a mais fiel à proposta original do CCI-F. Tem regras de transição muito longas na proposta original. A PEC levaria 8 anos para substituir cinco tributos atuais – ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI – pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e depois levaria até 50 anos com efeitos de compensação para possíveis reduções de receita dos entes federados. Prevê toda uma estrutura para impedir queda de receita de estados e municípios e uma transição para as empresas se adaptarem ao novo regime.

O IBS começaria com um período teste, com uma alíquota de 1% e, ao longo de oito anos, o conjunto dos impostos e contribuições indiretos seria substituído pelo IBS. Haveria uma agência nacional compartilhada entre os entes federados para gerenciar esse sistema, a exemplo do que já ocorre com o Simples Nacional. Além do IBS, haveria a possibilidade de criação de um imposto seletivo, que poderia incidir sobre bens e serviços que se pretenda desestimular (bebidas alcoólicas, produtos de fumo etc.) e que eventualmente poderia ser usado para produzir impactos ambientais (por exemplo, com taxaço do consumo de carbono para fins não fiscais – para estimular ou desestimular determinadas atividades).

Nessa proposta a cesta básica seria tributada mas, para os consumidores de baixa renda, o recurso arrecadado seria devolvido por meio de transferência de renda. O princípio seria estabelecer tributação uniforme, visando evitar que cresça o número de isenções e regimes especiais. Uma das questões polêmicas suscitadas por esse princípio pode ser ilustrada pela tributação sobre livros. Estes devem ser tributados ou os consumidores podem receber uma transferência de recursos para comprarem os livros que quiserem? No modelo do IBS, os livros

seriam taxados e eventualmente poderia se devolver o recurso para os consumidores de baixa renda.

A proposta de criação desse imposto em substituição aos atuais impostos indiretos não tem nenhuma pretensão de produzir efeito redistributivo, apenas de melhorar, do ponto de vista da eficiência, a cobrança de impostos indiretos no Brasil (Borges, 2020). Seria neutro do ponto de vista da carga tributária, tornando-a mais simples e transparente. Simulações do efeito da proposta mostraram que o IBS teria um impacto levemente positivo em termos de justiça tributária, aumentando a incidência nas faixas superiores e diminuindo nas faixas inferiores de renda (Domingues e Cardoso, 2020).

4. A Covid 19 e a reforma tributária

Diante da crise sanitária, social e econômica que estamos vivendo é forçoso reconhecer que a arrecadação tributária, especialmente sobre bens e serviços, cairá e será insuficiente para financiar o gasto público necessário nesse período.

No curto prazo, a União pode e deve se endividar para enfrentar a crise, inclusive para transferir recursos a estados e municípios. Mas render-se ao endividamento não prescinde de adotarmos medidas emergenciais no campo tributário que possam sustentar, ainda que parcialmente, os gastos públicos necessários nesse momento. A crise tende a se prolongar e medidas como a *Renda Básica Emergencial* e o apoio aos estados e municípios deveriam se estender no tempo.

Diante deste cenário, uma contribuição emergencial sobre as altas rendas de pessoas físicas (Santos e Peres, 2020), que permita ganhos de equidade vertical e horizontal, pode ser fundamental para sobreviver à pandemia, financiar ações de assistência social e saúde e apontar na direção de uma futura reforma tributária mais justa e progressiva.

Uma proposta de contribuição emergencial sobre altas rendas não se confunde com uma reforma tributária ampla. Trata-se sim de intervenção pontual na tributação sobre a renda das pessoas físicas. É formulada em termos de Contribuição, porque tem a ver com a pandemia da COVID-19, com a necessidade de levantamento de recursos urgentes para enfrentar uma situação de crise. Numa proposta mais ampla de reforma tributária com os mesmos princípios, a mesma lógica poderia ser seguida na reformulação do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas: taxar as faixas superiores de renda (acima de 15 salários mínimos mensais) e estabelecer substancial progressividade de alíquotas efetivas (e não apenas das alíquotas nominais).

A contribuição proposta teria alíquotas adicionais ao atual IRPF entre 10% e 20% e incidiria apenas sobre rendas superiores a 15 salários mínimos (adicional de 10% para rendas entre 15 e 40 salários mínimos, 15% para rendas entre 40 e 80 salários mínimos mensais e 20% para rendas acima de 80 salários mínimos mensais). Atingiria cerca de 3.300.000 (três milhões e trezentos mil) contribuintes, 10% dos declarantes do imposto de renda pessoa física.

Uma contribuição como essa, sem nenhum tipo de isenção ou de dedução, teria o potencial de arrecadar cerca de R\$ 140 bilhões, com base em dados de da Receita Federal de 2017. O que é importante é que ela produziria uma inversão, uma mudança expressiva na curva de progressividade do IRPF (ver gráfico 2, abaixo). A criação dessas alíquotas adicionais sobre a renda teria o condão de, além de aumentar a arrecadação, transformar nossa tributação sobre a renda em uma política progressiva, com equidade vertical e horizontal.

Tabela 1 – Estimativa de arrecadação da Contribuição Social Emergencial sobre Altas Rendas

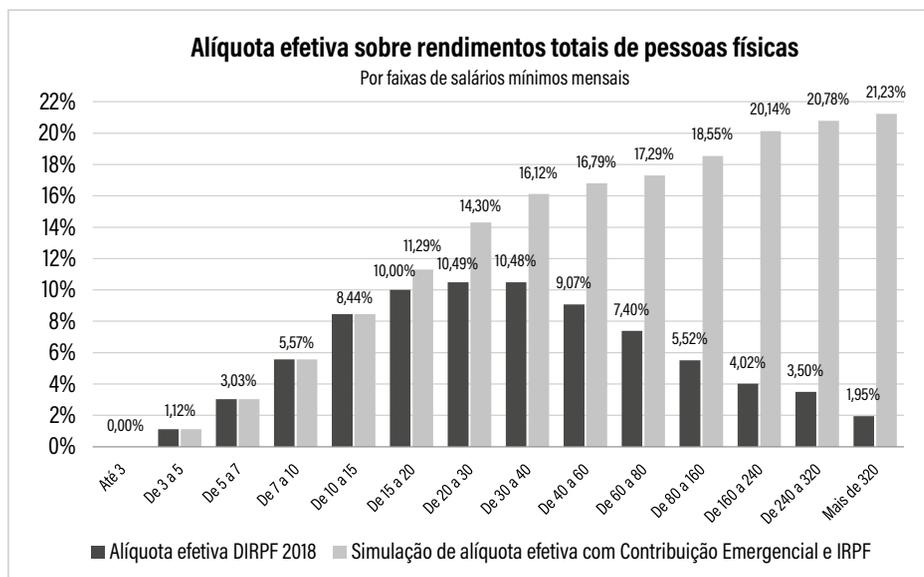
Faixa de Salário Mínimo Mensal	Quantidade de Declarantes IRPF	Rendimento Total	Bens e Direitos	Alíquota*	Arrecadação da Contribuição
1) De 15 a 40	2.631.706	681.702.281.727	1.875.911.992.622	10%	23.783.874.777
2) De 40 a 80	478.310	287.730.801.467	956.804.478.231	15%	24.336.208.480
3) Mais de 80	194.268	551.651.083.305	2.532.618.056.445	20%	93.947.596.221
Total > 15 sm	3.304.284	1.521.084.166.498	5.365.334.527.298		142.067.679.478

Fonte: Elaboração própria com dados do arquivo "RECEITA FEDERAL - GRANDES NÚMEROS DIRPF 2018 - ANO-CALENDÁRIO 2017". Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários mínimos) Alíquotas em "cascata": 10% sobre os rendimentos mensais que excederem 15 SM; 15% sobre os rendimentos mensais que excederem 40 SM; 20% sobre os rendimentos mensais que excederem 80 SM

Os recursos arrecadados poderiam financiar alguns meses de *Renda Básica Emergencial* e parte da transferência a estados e municípios. É uma proposta relativamente simples, que se apoia nas bases de dados e no sistema construído pela Receita Federal, não demandando a criação de novos controles.

O gráfico 2, a seguir, mostra a complementaridade entre o atual IRPF e a contribuição aqui proposta. Para rendimentos até 15 salários mínimos mensais não haveria nenhuma alteração na alíquota. A partir desse valor começaria a incidir a nova contribuição. A coluna laranja mostra uma simulação com a nova alíquota efetiva. A coluna azul mostra a alíquota efetiva do IRPF atual.

Gráfico 2 – Simulação de alíquota efetiva sobre rendimentos totais de pessoas físicas



Fonte: Elaboração própria com dados do arquivo "RECEITA FEDERAL - GRANDES NÚMEROS DIRPF 2018 - ANO-CALENDÁRIO 2017". Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários mínimos)

Essa contribuição seria adicional ao atual IRPF, e foi modulada para aumentar a progressividade da tributação sobre a renda, que hoje tem alíquotas decrescentes nos estratos superiores de renda (iniquidade vertical) e tributa de forma desigual os mesmos valores de renda - se obtidos do trabalho ou de aplicações financeiras e ganhos de capital - e não tributa dividendos, que são isentos no Brasil (iniquidade horizontal).

A cada dia a situação da pandemia se agrava no Brasil, assim como se torna mais aguda a crise do financiamento público das ações de saúde, de garantia de renda e de praticamente todas as políticas públicas. É urgente começarmos a adotar medidas tributárias que ajudem a enfrentar os efeitos da pandemia da COVID-19 e a secular injustiça social brasileira.

Considerações Finais

Este artigo apresenta uma proposta de ajuste de progressividade na tributação sobre a renda das pessoas físicas no Brasil, buscando assim aumentar a equidade tributária de nosso sistema.

Para isso foram inicialmente apresentadas noções básicas da teoria da tributação que tem pautado os modelos tributários em todo o mundo. Apesar de se sustentarem sobre um suposto equilíbrio entre eficiência e equidade, na prática os modelos têm tido mais foco na eficiência econômica, trazendo enorme desigualdade sistêmica.

A constatação dessa desigualdade sistêmica tem sido fortemente apontada nos trabalhos de Piketty e outros, e hoje ganha adeptos teóricos em diferentes países. A situação de iniquidade tributária tornou-se grave ao ponto de economistas como Joseph Stiglitz passarem também a defender uma revisão dos modelos tributários com foco na progressividade na tributação sobre renda e patrimônio dos mais ricos. Essa mudança é apontada por Stiglitz inclusive como forma de salvar o capitalismo de sua falência econômica.

No Brasil, o sistema tributário tem sido marcado por grandes desajustes, não apenas por ser um sistema muito desigual que sobretaxa os pobres e permite enorme concentração de renda dos ricos, ao cobrar muito pouco imposto sobre renda e patrimônio, mas também por ser um sistema ineficiente.

A tributação brasileira é fortemente estruturada em impostos indiretos e que são cobrados sobre diferentes fatores geradores, com diferentes alíquotas pelas três esferas de poder. Essa tributação gera dificuldade de compreensão do sistema tributário, traz grandes distorções ao modelo produtivo e incentiva a sonegação. Marca importante desse processo no Brasil tem sido a intensa guerra fiscal dos estados em torno da tributação do ICMS e, mais recentemente, de estados e municípios pela (bi)tributação dos serviços, numa disputa entre fatos geradores do ISS e ICMS.

Ao longo dos últimos anos, as disputas e distorções econômicas se agravaram ao ponto de levar agentes públicos e privados a um aparente consenso: a necessidade de uma reforma sobre a tributação de bens e serviços. Diferentes propostas foram construídas nesse sentido, com destaque para as PECs 45/19 e 110/19. Porém, apesar da importância desse avanço na discussão de uma reforma sobre a tributação do consumo, o que nos traria aumento de eficiência sistêmica, segue pendente uma discussão adequada no Congresso Nacional sobre a equidade tributária no Brasil.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e isso está diretamente associado a nossa tributação. A tributação direta sobre renda e patrimônio é muito baixa no Brasil quando comparada a média de países da OCDE.

No texto argumentamos que, para um ajuste adequado no sistema tributário brasileiro, não basta fazer a reforma dos tributos sobre bens e serviços, é

preciso aumentar a equidade do sistema, por meio do aumento da progressividade da tributação sobre a renda. A proposta tem foco na tributação da renda dos mais ricos, que hoje não é taxada por ser recebida como dividendos, além da revisão das deduções hoje existentes no IRPF e na homogeneização das alíquotas para diferentes origens da renda. Essas mudanças na tributação permitiriam ganhos de equidade horizontal e vertical.

O aumento da progressividade na tributação da renda não é um debate avançado no Congresso Nacional como é a mudança na tributação sobre consumo. No entanto, acreditamos que é um elemento fundamental da reforma tributária e que deve mobilizar toda a sociedade brasileira. É a possibilidade mais concreta e viável de alcançar uma redução sustentável da desigualdade no Brasil, em muito agravada pela pandemia da Covid-19.

Referências Bibliográficas

- BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Nota Técnica. Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf
- CARVALHO E COSTA, Camilla Fagner de; VIEIRA, Jeferson de Castro. Teoria da Tributação Ótima: Contribuições para a Realidade Brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552021000200303&script=sci_arttext&tlng=pt
- CASTRO, Jorge Abraão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos Organizador; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.) **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. IPEA, Brasília, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf
- CENTRO de Cidadania Fiscal (CCiF). **Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação e Serviços**. Nota técnica, 2019. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf
- DOMINGUES, Edson P.; CARDOSO, Débora F. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Nota Técnica, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Texto para discussão, Repositório IPEA, Brasília, 2016.

Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

GOBETTI, S.W. **Tributação do capital no Brasil e no mundo**. Repositório IPEA. Texto para Discussão 2380, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8354>

LAGEMANN, E. **Tributação ótima**. *Ensaios FEE*, 25(2), 403- 426, 2004. Retrieved from <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2064/2446>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies**.

OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en>

ORAIR, Rodrigo. O., & GOBETTI, Sérgio. W. **Reforma Tributária e Federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Texto para Discussão. IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Reforma Tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate**. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, Aug. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000200213&lng=en&nrm=iso access on 18 Feb. 2021. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800020003>.

BRASIL, **Proposta de emenda Constitucional -PEC 110/2019**. Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1602268349752&disposition=inline>

BRASIL, **Proposta de emenda Constitucional -PEC 45/2019** - Senado Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=node05wwdw34bt5a32pe8cue1qgfb2374301.node0?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. **Gasto Público e Desigualdade Social – o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016**. RBCS, São Paulo, v. 35, n. 103, e3510307, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000200510&lng=en&nrm=iso

PERES, Ursula. D.; SANTOS, Fábio. P. **Boletim da Rede de Pesquisa Solidária no. 27**. 05/03/2021. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/>

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Rethinking capital and wealth taxation**. Paris School of Economics Working Paper. 2013.

<http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKT.pdf>

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay**. WW Norton & Company, 2019.

SANTOS, Fábio. P.; PERES, Ursula D. **Por uma Contribuição Social Emergencial para enfrentar a Covid-19**. Jornal O Estado de São

Paulo, Blog: Gestão, Política e Sociedade. 11/04/2020. Disponível em:

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

SILVEIRA, F. G.; FERREIRA, J. D. R.; ACIOLY, L.; CALIXTRE, A. B.; STIVALI, M.; SANTOS, M. P. D. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf

SILVEIRA, Fernando Gaiger; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Um passo à frente, dois atrás: notas críticas a “Estado, desigualdade e crescimento no Brasil”, de Armínio Fraga**. Novos estudos CEBRAP, v. 39, n. 2, p. 349-369, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002020000200349&lng=en&nrm=iso

STIGLITZ, Joseph E.; TUCKER, Todd N.; ZUCMAN, Gabriel. **The Starving State: Why Capitalism’s Salvation Depends on Taxation**. Foreign Affairs, v. 99, p. 30, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-10/starving-state>

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. **A Teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro: parte 3 – o trabalho de Peter Diamond e James Mirrlees**. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 183, 2015.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Monografia apresentada ao XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. **A Teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro: parte 3 – o trabalho de Peter Diamond e James Mirrlees**. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 183, 2015.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Monografia apresentada ao XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Monografia apresentada ao XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012

(Sub)representação de Negros e Mulheres no Poder Legislativo: uma análise dos resultados eleitorais à Câmara Municipal de São Paulo em 2020

Beatriz Mendes Chaves¹

Resumo

Este trabalho visa investigar o êxito de candidaturas negras e femininas na corrida eleitoral ao legislativo municipal paulistano em 2020. Valendo-se de informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o artigo analisa a composição racial e de gênero das candidaturas apresentadas pelos partidos políticos no município de São Paulo, comparando-as descritivamente com a população paulistana e com a legislatura eleita para 2021-2024. Os resultados demonstram que negros e mulheres estão profundamente subrepresentados no poder legislativo municipal em benefício a um único grupo: homens brancos. As contribuições obtidas convergem com a literatura sobre o tema ao apontarem o acúmulo de vantagens políticas associadas às candidaturas masculinas e brancas; além de constituírem o perfil mais apresentado pelos partidos políticos, os homens brancos ocupam 33 das 55 cadeiras da Câmara Municipal de São Paulo, equivalente a 60% dos representantes eleitos.

Palavras-chave: Eleições; Representação política; Raça; Gênero; Cotas Eleitorais

¹ Beatriz Mendes Chaves é mestranda em Ciência Política pela USP e bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição. Pesquisadora da área de estudos eleitorais com foco no financiamento eleitoral de negros e mulheres no Brasil.

1. Introdução

A representação política é fundamental para a construção de esferas decisórias mais democráticas e representativas, imprescindíveis ao Estado democrático de direito. Como aponta Young (2006), processos institucionais democráticos efetivamente representativos devem ser participativos e inclusivos. No Brasil, contudo, como demonstram os resultados eleitorais das últimas décadas, mulheres e negros são genericamente sub-representados nos espaços políticos institucionais, sobretudo no campo legislativo. Em 2018, por exemplo, 85% dos congressistas eleitos foram homens e 74,7% brancos (INESC, 2018). A desigualdade na representação desses grupos se deve, principalmente, à bagagem sócio-histórica do país que ao longo de sua formação social e econômica excluiu sistematicamente negros e mulheres de espaços institucionais de poder, garantindo representação política predominantemente aos homens brancos (JOHNSON III).

Com uma série de restrições censitárias, no Brasil, o voto foi garantido aos homens ao menos desde 1824 com a Constituição Política do Império. O voto feminino, por sua vez, foi regulamentado no país apenas em 1932 – mais de cem anos depois – e não implicou em igualdade política entre gêneros já que a participação política de mulheres só foi efetivamente garantida em 1965 (LIMONGI, OLIVEIRA e SCHMITT, 2019). Obstáculos ainda mais significativos foram impostos à população negra, sem distinção de gênero, como herança da exploração escravagista. Apesar de gozarem formalmente do direito ao voto desde 1888, a população negra não participava ativamente do processo eleitoral até 1988, sobretudo devido à restrição ao voto por parte de pessoas pobres e analfabetas. Apenas na década de 1990, com a Carta de 1988, o debate em torno da participação e representação negra ganhou espaço na agenda política, sobretudo diante da extensa mobilização dos movimentos negros e da sociedade civil organizada durante o processo constituinte (RIOS, 2014). Além de incorporar demandas dos movimentos negros, o novo texto constitucional também incorporou reivindicações políticas das mulheres (QUINTANS, 2015).

Diante da importância da representação e do reconhecimento de identidades nos processos políticos, surgiram iniciativas voltadas à inclusão de grupos sociais até então excluídos da vida política. No Brasil se expressaram principalmente pelas cotas eleitorais através da Lei nº9.100/1995, que estabeleceu a reserva de um percentual mínimo de candidaturas para mulheres. Na prática, apesar da legislação, as mulheres permaneceram sub-representadas no campo político (SACCHET, 2018), de modo que em 2009 foi promulgada a Lei nº12.034, que

determinou a vinculação da reserva de vagas aos recursos do Fundo Partidário, obrigando os partidos políticos a destinarem, no mínimo, 5% dos recursos financeiros a programas e políticas que incentivem a participação feminina. Ainda que entre 2010 e 2014 tenha havido um crescimento no número de mulheres eleitas, a representação proporcional de mulheres no poder legislativo não foi efetivamente alcançada já que estas passaram a ocupar apenas 51 das 513 cadeiras, cerca de 10% do total, percentual bem inferior aos 30% almejados pelas cotas eleitorais (DIAP, 2014).

Além das desigualdades na representação de gênero, a raça também constitui elemento fundamental de investigação no tema da inclusão política, sobretudo no Brasil, formado sob a colonização escravista de negros e indígenas que perdurou mais de 400 anos. As instituições políticas materializam uma estrutura social que, no Brasil, é essencialmente racista – ou seja, decorre de um processo político que discrimina sistematicamente grupos racialmente identificados (ALMEIDA, 2018), tornando imprescindível a incorporação do debate racial nas análises sobre representação política institucional.

Ainda que se reconheça a importância da raça há décadas, as informações étnico-raciais das candidaturas só passaram a ser coletadas institucionalmente no Brasil a partir de 2014. Mesmo com esses obstáculos, já no início dos anos 2000 é apontada profunda sub-representação de negros no Congresso Nacional (JOHNSON III, 2000). Ainda que tardiamente, em 2020, após intensa mobilização dos movimentos sociais negros e em resposta a um questionamento da Deputada Benedita da Silva (PT-RJ) junto ao EDUCAFRO, o Tribunal Superior Eleitoral, doravante TSE, determinou cotas eleitorais para negros, obrigando os partidos políticos a destinarem recursos eleitorais proporcionais entre candidaturas negras e brancas, com implementação nas eleições desse mesmo ano (BRASIL, 2020). A medida reconhece a centralidade do financiamento de campanhas para o êxito eleitoral e dialoga com a Resolução nº23.568 de 2018 do TSE que, visando aumentar a efetividade das cotas eleitorais femininas, também vinculou a reserva de vagas ao financiamento eleitoral e determinou aos partidos políticos a destinação mínima de 30% dos recursos de campanha para candidaturas femininas.

Apesar de negros e mulheres estarem sub-representados nas instituições políticas brasileiras, os desafios enfrentados por ambos na corrida eleitoral não são necessariamente os mesmos, à vista das diferenças nos processos sociais e políticos que decorreram na exclusão massiva desses grupos. Visando contribuir para o debate este trabalho pretende, a partir de informações públicas disponibilizadas

pelo TSE, analisar a raça e o gênero das candidaturas ao legislativo municipal paulistano no ano de 2020, assim como de seus representantes eleitos.

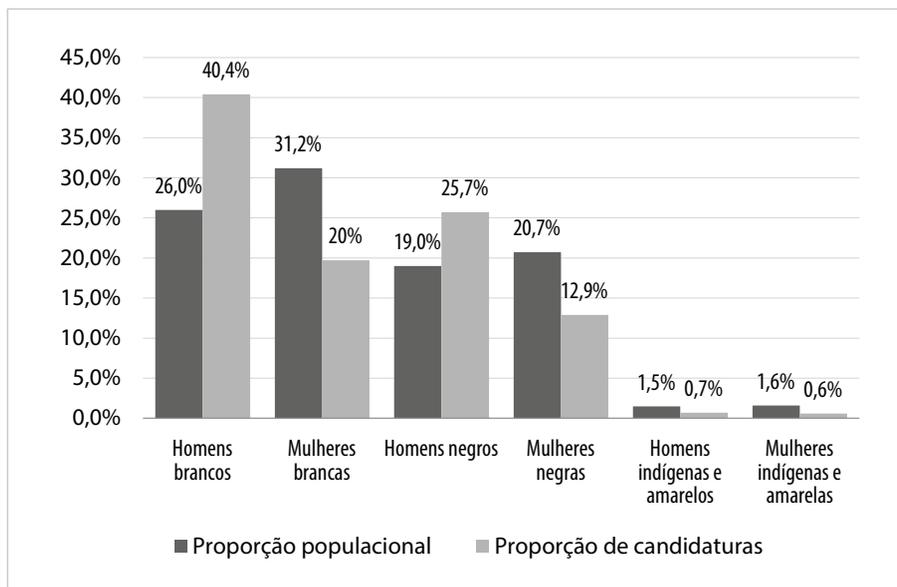
Para tanto, o artigo está dividido em duas seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção busca analisar a distribuição racial e de gênero das 1.853 candidaturas deferidas apresentadas pelos partidos políticos para o cargo de vereador na cidade de São Paulo, comparando-as descritivamente com o perfil da população paulistana. A pergunta que se pretende responder é: em que medida o perfil de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos para vereança em São Paulo corresponde ao perfil da população paulistana? Na segunda seção, a composição racial e de gênero da legislatura eleita é analisada conforme o partido político e visando sanar as questões: qual é o perfil, em termos de raça e gênero, dos 55 representantes eleitos para o mandato 2021-2024 na Câmara Municipal de São Paulo? Como esse perfil se distribui entre os partidos políticos? Existem diferenças profundas entre o perfil de candidaturas apresentadas e o perfil de representantes eleitos?

2. O perfil das candidaturas para vereador(a) em São Paulo

De acordo com o *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), a cidade de São Paulo é a mais populosa do Brasil e conta com mais de 12 milhões de habitantes (PNAD, 2019). Como efeito, a *Câmara Municipal de São Paulo* constitui uma das principais casas legislativas do país, tornando suas eleições municipais consideravelmente competitivas; em 2020, 1.853 pessoas aptas se candidataram às 55 cadeiras para vereador(a). O gráfico 1 compara, em termos de raça e gênero, o perfil da população paulistana com o perfil geral de candidaturas apresentadas ao cargo de vereador(a) na última eleição municipal.

Em consonância às nomenclaturas adotadas pelo IBGE, para fins de análise, os grupos autodeclarados como 'pretos' e 'pardos' foram reunidos na categoria "negros". Além destes, os grupos autoidentificadas como 'indígenas' e 'amarelos' também foram incluídos em uma única categoria conjunta devido, principalmente, à ausência de dados desagregados e ao baixo número de candidaturas com essa identificação racial.

Gráfico 1 – Proporção populacional e de candidaturas na cidade de São Paulo conforme gênero e raça



Fonte: IBGE (2019) e TSE (2020), elaboração própria

Os dados demonstram uma expressiva e generalizada sobrerrepresentação masculina na última corrida eleitoral do município. Apesar de constituírem apenas 26% da população, os homens brancos foram 40,4% das candidaturas apresentadas em 2020, expressando uma sobrerrepresentação de 14,4 pontos percentuais. Os homens negros, por sua vez, foram 19% da população, mas 25,7% das candidaturas - uma sobrerrepresentação de 6,7 pontos percentuais. Os demais grupos foram sub-representados, ou seja, apresentaram uma proporção de candidaturas inferior à proporção que representam na população. As mulheres brancas são 31,2% da população paulistana mas constituíram apenas 19,7% das candidaturas apresentadas - diferença de 11,5 pontos percentuais. As mulheres negras são 20,7% da população paulistana mas representaram apenas 12,9% das candidaturas - diferença de 7,8 pontos percentuais. Por fim, ainda que com menor diferença percentual, também é constatada a sub-representação de indígenas e amarelos - o primeiro grupo (homens indígenas e amarelos) constitui 1,5% da população e 0,7% das candidaturas; o segundo grupo (mulheres indígenas e amarelas) constitui 1,6% da população e 0,6% das candidaturas, correspondendo a uma diferença de 0,8 e 1,0 pontos percentuais, respectivamente. Sendo assim, no que se refere aos marcadores sociais de

gênero e raça, é possível atestar diferenças consideráveis entre o perfil da população paulistana e o perfil das candidaturas à vereança desde o recrutamento partidário.

Partidos políticos são centrais na definição do perfil das candidaturas que concorrerão às eleições. Isto pois, no Brasil, a corrida ao legislativo municipal baseia-se na representação proporcional de lista aberta. Isso significa que durante o período eleitoral cada partido político (ou coligação) apresenta uma lista de candidaturas e, através de um cálculo matemático, as cadeiras são distribuídas atendendo a proporção de votos recebidos pelo(a)s candidato(a)s. A tabela 1 contém as candidaturas apresentadas por cada partido político em 2020 conforme o gênero e a raça.

Tabela 1 – Proporção de candidaturas por partido político conforme gênero e raça

Perfil de candidaturas conforme gênero e raça							
Partido Político	Homens brancos	Mulheres brancas	Homens negros	Mulheres negras	Homens amarelos e indígenas	Mulheres amarelas e indígenas	Total
AVANTE	35	16	23	9	0	0	83
	42,20%	19,30%	27,70%	10,80%	0,00%	0,00%	100,00%
CIDADANIA	15	8	21	9	0	0	53
	28,30%	15,10%	39,70%	17,00%	0,00%	0,00%	100,00%
DC	24	9	2	4	2	0	41
	58,50%	22,00%	4,90%	9,80%	4,90%	0,00%	100,00%
DEM	25	14	10	12	1	0	62
	40,30%	22,60%	16,10%	19,30%	1,60%	0,00%	100,00%
MDB	27	17	26	9	0	0	79
	34,20%	21,50%	32,90%	11,40%	0,00%	0,00%	100,00%
NOVO	20	12	2	0	0	0	34
	58,80%	35,30%	5,90%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
PATRIOTA	29	12	3	2	0	0	46
	63,00%	26,10%	6,50%	4,40%	0,00%	0,00%	100,00%
PC do B	22	11	29	16	0	0	78
	28,20%	14,10%	37,20%	20,50%	0,00%	0,00%	100,00%
PCB	1	1	0	0	0	0	2
	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
PCO	7	2	0	0	0	0	9
	77,80%	22,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
PDT	22	13	29	10	0	1	75
	29,30%	17,30%	38,70%	13,30%	0,00%	1,30%	100,00%
PL	36	15	20	10	0	0	81
	44,40%	18,50%	24,70%	12,30%	0,00%	0,00%	100,00%
PMB	3	4	7	2	0	2	18
	16,70%	22,20%	38,90%	11,20%	0,00%	11,10%	100,00%
PMN	15	12	14	6	0	0	47
	31,90%	25,50%	29,80%	12,80%	0,00%	0,00%	100,00%
PODE	33	18	21	7	3	0	82
	40,20%	22,00%	25,70%	8,50%	3,70%	0,00%	100,00%
PP	24	10	5	4	0	0	43
	55,80%	23,30%	11,60%	9,30%	0,00%	0,00%	100,00%
PROS	19	8	7	7	0	0	41
	46,30%	19,50%	17,10%	17,10%	0,00%	0,00%	100,00%

continua...

Perfil de candidaturas conforme gênero e raça							
Partido Político	Homens brancos	Mulheres brancas	Homens negros	Mulheres negras	Homens amarelos e indígenas	Mulheres amarelas e indígenas	Total
PRTB	36	18	8	0	1	1	64
	56,30%	28,10%	12,50%	0,00%	1,60%	1,60%	100,00%
PSB	29	15	25	9	1	0	79
	36,70%	19,00%	31,70%	11,40%	1,30%	0,00%	100,00%
PSC	27	12	24	10	0	0	73
	37,00%	16,40%	32,90%	13,60%	0,00%	0,00%	100,00%
PSD	37	18	7	5	0	0	67
	55,20%	26,90%	10,50%	7,50%	0,00%	0,00%	100,00%
PSDB	41	17	10	11	2	1	82
	50,00%	20,70%	12,20%	13,40%	2,40%	1,20%	100,00%
PSL	38	15	14	6	0	0	73
	52,10%	20,50%	19,20%	8,20%	0,00%	0,00%	100,00%
PSOL	19	13	17	11	1	3	64
	29,70%	20,30%	26,60%	17,20%	1,60%	4,70%	100,00%
PSTU	0	3	1	1	1	0	6
	0,00%	50,00%	16,70%	16,70%	16,70%	0,00%	100,00%
PT	25	6	31	17	0	2	81
	30,90%	7,40%	38,30%	21,00%	0,00%	2,50%	100,00%
PTB	34	17	19	9	1	0	80
	42,50%	21,30%	23,80%	11,30%	1,30%	0,00%	100,00%
PTC	20	4	17	12	0	1	54
	37,00%	7,40%	31,50%	22,30%	0,00%	1,90%	100,00%
PV	31	16	17	6	0	0	70
	44,30%	22,90%	24,30%	8,60%	0,00%	0,00%	100,00%
REDE	14	7	7	4	0	0	32
	43,80%	21,90%	21,90%	12,50%	0,00%	0,00%	100,00%
REPUBLICANOS	25	8	31	18	0	0	82
	30,50%	9,80%	37,90%	21,90%	0,00%	0,00%	100,00%
SOLIDARIEDADE	16	13	27	12	0	0	68
	23,50%	19,10%	39,80%	17,70%	0,00%	0,00%	100,00%
UP	0	1	2	1	0	0	4
	0,00%	25,00%	50,00%	25,00%	0,00%	0,00%	100,00%
TOTAL	749	365	476	239	13	11	1853
	40,40%	19,70%	25,70%	12,90%	0,70%	0,60%	100,00%

Fonte: TSE (2020), elaboração própria

Devido ao grande número de partidos políticos presentes nesta corrida eleitoral, não cabe ao escopo deste artigo tecer análises individuais sobre cada sigla partidária. Em linhas gerais, os partidos políticos concentraram suas candidaturas em três principais perfis: homens brancos, mulheres brancas e homens negros. Os homens brancos constituíram mais da metade das candidaturas apresentadas pelos partidos DC (58,5%), NOVO (58,8%), PATRIOTA (63%), PCO (77,8%), PP (55,8%), PRTB (56,3%), PSD (55,2%) e PSL (52,1%), sendo que nenhum outro grupo obteve uma proporção de candidaturas tão alta entre os partidos políticos. Além das proporções mais concentradas, os homens brancos também foram o perfil

mais selecionado pelos partidos AVANTE (42,2%), DEM (40,3%), MDB (34,2%), PL (44,4%), PMN (31,9%), PODE (40,2%), PROS (46,3%), PSB (36,7%), PSC (37%), PSDB (50%), PSOL (29,7%), PTB (42,5%), PTC (37%), PV (44,3%) e REDE (43,8%). Os partidos PSTU e UP foram as únicas siglas a não apresentarem nenhum candidato deste grupo. Em síntese, 23 dos 33 partidos políticos que disputaram as eleições municipais paulistanas em 2020 apresentaram uma proporção maior de homens brancos em relação a outros perfis de gênero e raça.

Mantendo o olhar sobre candidaturas masculinas, os homens negros também demonstram terem sido priorizados pelos partidos políticos nas últimas eleições. Este grupo constituiu o maior número de selecionados nos partidos CIDADANIA (39,7%), PCdoB (37,2%), PDT (38,7%), PMB (38,9%), PT (38,3%), REPUBLICANOS (37,9%), SOLIDARIEDADE (19,1%) e UP (50%), sendo que apenas dois partidos - PCB e PCO - não selecionaram nenhuma candidatura deste perfil. No sentido oposto, os homens amarelos e indígenas foram pouco selecionados; apenas 9 dos 33 partidos apresentaram alguma candidatura deste grupo - DC (4,9%), DEM (1,6%), PODE (3,7%), PRTB (1,6%), PSB (1,3%), PSDB (2,4%), PSOL (1,6%), PSTU (16,7%), PTB (1,3%).

Adotando o recorte de gênero, as mulheres brancas são o único grupo cujo perfil de candidatura foi apresentado por todos os partidos políticos. Apesar das candidaturas femininas brancas constarem em todas as listas partidárias, este grupo só foi priorizado por um partido, o PSTU (50%). Este cenário se opõe ao que é observado na seleção de mulheres de outras raças que, em linhas gerais, foram menos selecionadas. Nenhum partido político apresentou candidatas negras, amarelas ou indígenas como a maior proporção de candidaturas. Pelo contrário, os partidos NOVO, PCB, PCO, PRTB não apresentaram nenhuma mulher negra como candidata e apenas os partidos PDT (1,3%), PMB (11,1%), PRTB (1,6%), PSDB (1,2%), PSOL (4,7%), PT (2,5%) e PTC (1,9%) apresentaram alguma candidatura amarela ou indígena - em tímidas proporções.

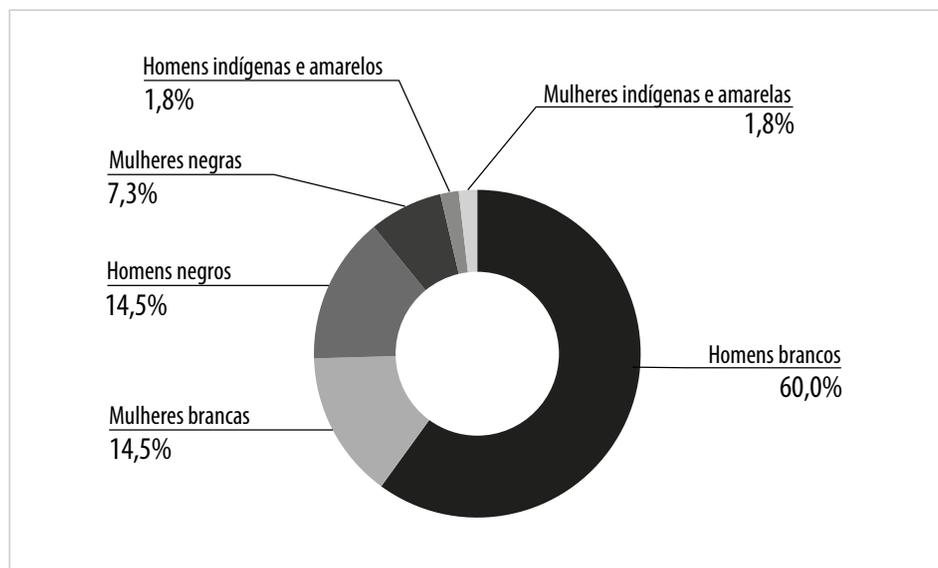
Diante do exposto, faz-se necessário pontuar algumas considerações sobre as eleições municipais de São Paulo em 2020. Em primeiro lugar, os homens brancos continuaram sendo o perfil mais selecionado pelos partidos políticos. Dos 33 partidos que disputaram a corrida eleitoral, apenas 10 deles não priorizaram o perfil masculino branco. Em segundo lugar, o recrutamento de candidaturas parece atender a preferências de gênero, tendo em vista que os homens negros foram o único outro grupo sobrerrepresentado entre as candidaturas. Em terceiro lugar, as diferenças na proporção de candidaturas femininas brancas, negras, amarelas e indígenas evidenciam a influência da raça no recrutamento de candidaturas, principalmente, devido ao fato de que mulheres brancas obtiveram

preferência em relação às mulheres de outras raças. Por fim, em quarto lugar, é observada profunda escassez de candidaturas amarelas e indígenas; das 1.853 candidaturas apresentadas, apenas 13 homens e 11 mulheres fazem parte deste grupo. Se somadas, as candidaturas amarelas e indígenas representaram apenas 1,3% do total. Como pretende-se demonstrar na próxima seção, a intensa sub-representação de amarelos e indígenas no recrutamento de candidaturas tem efeitos diretos no perfil dos representantes eleitos para a *Câmara Municipal de São Paulo*.

3. Representantes Eleitos(as)

Esta seção volta o olhar para as candidaturas que obtiveram êxito na corrida eleitoral, nos interessando investigar o perfil da legislatura 2021-2024, assim como a distribuição desses representantes eleitos pelos partidos políticos. O gráfico 2 ilustra a distribuição racial e de gênero dos representantes eleitos para vereança em São Paulo.

Gráfico 2 – Perfil de vereadores eleitos conforme raça e gênero



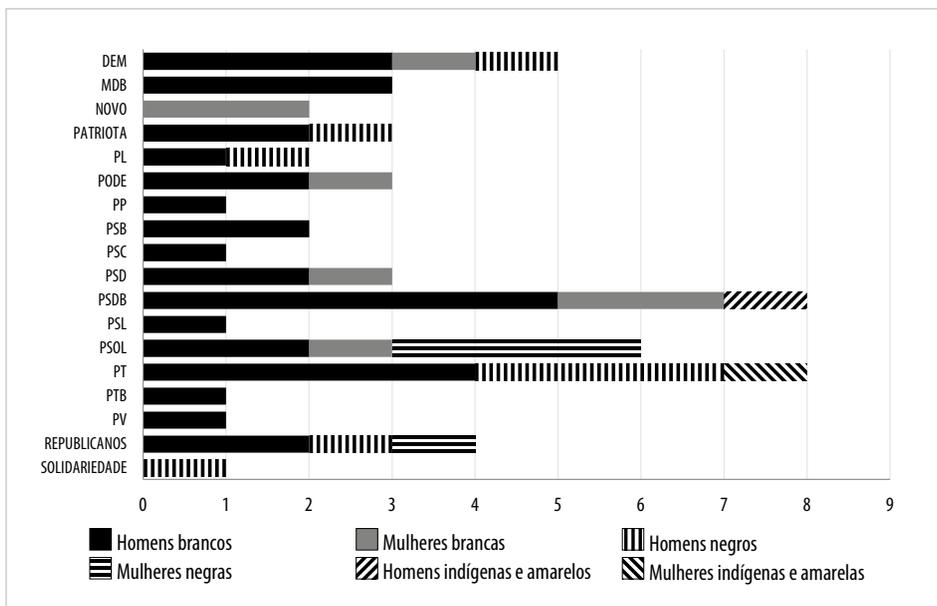
Fonte: TSE (2020), elaboração própria

A sobrerrepresentação de homens brancos, já observada no recrutamento das candidaturas, torna-se ainda mais evidente ao focarmos nas 55 cadeiras da *Câmara Municipal de São Paulo*. Nesta legislatura, 60% (33) dos vereadores eleitos

são homens brancos, valor consideravelmente superior à proporção de 40,4% e 26% que este grupo representa de candidaturas e da população paulistana, respectivamente. Assim como ocorre no recrutamento de candidatas, após os homens brancos, os homens negros e as mulheres brancas constituem os grupos subsequentes mais representados; cada perfil representa 14,5% (8) dos total vereadores, metade do percentual ocupado por mulheres negras - correspondentes a 7,3% (4) dos representantes eleitos. Por fim, as mulheres amarelas e indígenas ocupam apenas 1,8% (1) das cadeiras, assim como os homens deste grupo racial, que também correspondem a 1,8% (1) da legislatura.

O gráfico 3 ilustra a distribuição desses perfis eleitos conforme o partido político que o elegeu.

Gráfico 3 - Perfil das bancadas por partido político conforme gênero e raça



Fonte: TSE (2020), elaboração própria

Com apenas duas exceções, os homens brancos estão representados em todos os partidos políticos que elegeram vereadores em São Paulo, constituindo o único grupo genericamente representado entre as bancadas. Os homens negros, assim como as mulheres brancas, ocupam apenas 6 dos 18 partidos políticos que dividem o poder legislativo municipal. As mulheres negras, por sua vez, estão representadas em apenas 2 partidos políticos da Câmara Municipal de São Paulo,

o PSOL e o REPUBLICANOS. Por fim, homens autoidentificados como indígenas ou amarelos ocupam apenas 1 partido político, o PSDB, assim como as mulheres deste grupo que se concentram no PT. É possível perceber uma sutil concentração de candidaturas negras nos partidos tradicionalmente de esquerda em São Paulo; dos 12 parlamentares negros eleitos, 6 compõem a bancada do PT e PSOL.

Dentre os partidos políticos com as maiores bancadas da Câmara Municipal de São Paulo em 2020, o PT elegeu 8 vereadores, sendo 4 homens brancos, 3 homens negros e 1 mulher indígena. O PSDB também elegeu 8 representantes, sendo 5 homens brancos, 2 mulheres brancas e 1 homem amarelo. O PSOL elegeu 2 homens brancos, 1 mulher branca e 3 mulheres negras, totalizando 6 representantes eleitos. Dentre os 5 representantes eleitos pelo DEM, 3 são homens brancos, 1 é mulher branca e 1 é homem negro. Por fim, o REPUBLICANOS elegeu 2 homens brancos, 1 homem negro e 1 mulher negra.

Os quatro partidos políticos com bancadas médias elegeram 3 representantes e se distribuem da seguinte maneira: o MDB elegeu apenas homens brancos; o PATRIOTA elegeu 2 homens brancos e 1 homem negro e os partidos PODE e PSD similarmente elegeram 2 homens brancos e 1 mulher branca. No que se refere aos partidos políticos com bancadas menores: o NOVO elegeu apenas 2 mulheres brancas; o PL elegeu 1 homem branco e 1 homem negro; o PSB elegeu 2 homens brancos; o SOLIDARIEDADE elegeu apenas 1 homem negro e os partidos PP, PSC, PSL, PTB e PV elegeram 1 homem branco por bancada.

4. Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de investigar a composição racial e de gênero das candidaturas à vereança em São Paulo, assim como o perfil dos representantes eleitos para legislatura 2021-2024 da cidade. A partir de informações disponibilizadas pelo TSE, buscamos investigar a correspondência entre o perfil de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos para vereança em São Paulo e o perfil da população paulistana, assim como a distribuição desses grupos entre os partidos políticos. Como resultado principal, temos a constatação de que apesar da implementação de cotas eleitorais de raça e de gênero nas últimas eleições, negros e mulheres estão profundamente sub-representados no poder legislativo de São Paulo em benefício a um único grupo: os homens brancos.

Os resultados deste estudo evidenciam, em primeiro lugar, a sobrerrepresentação masculina entre as candidaturas apresentadas. Com exceção dos indígenas e amarelos, todos os homens representaram um percentual de candidaturas superior à proporção que possuem na população. Como consequência, todas as mulheres

foram sub-representadas. Em segundo lugar, indo ao encontro da literatura sobre o tema, temos o perfil masculino e branco como o principal beneficiado das eleições. Os homens brancos foram o perfil mais apresentado pelos partidos políticos durante a corrida eleitoral para vereador(a) em São Paulo, seguidos dos homens negros e das mulheres brancas. As mulheres negras demonstraram não terem sido priorizadas por nenhuma legenda, assim como as poucas candidaturas amarelas e indígenas.

Ao direcionarmos o olhar para as candidaturas eleitas temos, em terceiro lugar, o aprofundamento das preferências já observadas durante a corrida eleitoral. Como resultado dessas eleições, os homens brancos passaram a ocupar 33 das 55 cadeiras da Câmara Municipal de São Paulo, equivalente a 60% dos representantes eleitos. Este grupo é sucedido pelos homens negros e pelas mulheres brancas, cada perfil conquistou 8 cadeiras e representa 14,5% dos eleitos. Apesar do resultado semelhante, em termos de representação proporcional, as mulheres brancas foram mais prejudicadas que os homens negros pois correspondem a mais de 30% da população municipal. Estes três grupos, mais representados desde o recrutamento de candidaturas, parecem usufruir de preferências políticas vinculadas ao gênero masculino, por um lado, e à raça branca, por outro lado. Como demonstram os resultados, os homens brancos são o único grupo integralmente beneficiado por essas preferências. Por conseguinte, as mulheres negras conquistaram apenas 4 cadeiras, equivalente a 7,3% do total. Ao passo que representam 20,7% da população paulistana, a profunda sub-representação deste grupo expressa a necessidade de novos estudos que busquem compreender os mecanismos que interferem no desempenho eleitoral dessas candidatas, visto que em 2020 as cotas eleitorais para negros e para mulheres já estavam vigentes. O grupo de amarelos e indígenas também está sub-representado; apenas 1 homem amarelo e 1 mulher indígena foram eleitos, evidenciando o cenário de exclusão política sobre o qual estes dois grupos estão continuamente submetidos em São Paulo.

Por fim, em quarto lugar, a distribuição racial e de gênero entre os partidos políticos que elegeram vereadores para a Câmara Municipal de São Paulo não parece seguir a um padrão definido conforme a orientação ideológica ou tamanho do partido político; os homens brancos, maioria eleita, compõem praticamente todos os partidos políticos. As contribuições aqui obtidas retratam o cenário de profunda desigualdade na representação política institucional de mulheres e grupos não-brancos na cidade de São Paulo. Dentre as limitações deste estudo, as quais seguem como sugestão para pesquisas futuras, constata-se a necessidade de estudos que, mantendo os recortes racial e de gênero sobrepostos, se aprofundem no financiamento dessas campanhas eleitorais, variável consensualmente apontada pela literatura como principal fator de interferência no êxito de candidaturas brasileiras.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 738**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: Distrito Federal, 2020. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 15C8-2E6F-A719-6705 e senha 12EC-0D1E-028F-56B0. Acesso em 07.11.2020

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatuara 2015-2019**. Brasília, Estudos Políticos do DIAP, 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Características gerais dos domicílios e dos moradores: 2019**. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2020.

INESC, Instituto de Instituto de Estudos Socioeconômicos. Zigoni, Carmela; Veleti, Nailah. **Perfil do poder nas Eleições 2018: importantes conquistas, poucas mudanças**. [on-line], 2018

JOHNSON III, Ollie. Representação Racial e Política no Brasil: Parlamentares Negros no Congresso Nacional (1983-99). **Estudos afro-asiáticos**, n. 38, pp. 7-29, 2000.

LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. **Revista de Sociologia e Política [online]**. vol.27, n.70, 2019.

QUINTANS, Mariana. T. D. Classe, raça e gênero na luta por direitos do movimento negro. **Revista InSURgência do Instituto de Pesquisa em Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS)**, Brasília, ano 1, vol. 1, n° 1, 2015.

RIOS, Flavia Mateus. **Elite Política Negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SACCHET, Teresa. **Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance**. *Colombia Internacional* (95): 25-54, 2018.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de Dados Eleitorais. **Arquivos dos candidatos das eleições de 2020**. Brasília, Distrito Federal, 2021.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

Política de combate à desigualdade racial e política educacional, Cidade de São Paulo - 2004-2018

Eduardo Januário¹

Resumo

O presente artigo é um recorte temático de pesquisa em desenvolvimento, que busca mensurar valores da despesa pública destinados a atender a política educacional no âmbito da diversidade e combate ao racismo, portanto, com ênfase na desigualdade racial. Apresentam-se aqui os valores da Execução Orçamentária atribuídos à formação de professores, de acordo com a Lei 10.639/03 e as políticas de combate à desigualdade racial. A análise da série histórica 2004-2018 revela que tanto as Leis internas, incluindo a Carta Constitucional, quanto os acordos internacionais de combate ao racismo, como a Conferência de Durban, de 2001, têm negligenciado a dimensão orçamentária, na ótica das despesas públicas. O resultado apresentado, com baixos valores destinados à política pública em questão, fortalece a hipótese, sugerida no artigo, em torno da natureza do Estado neo-colonial brasileiro, qual seja, a existência de uma contradição estruturante entre Lei (discurso) e a prática (recursos), quando se refere à questão racial.

Palavras-chave: Desigualdade Racial; Política Educacional; Orçamento Público; Política Pública; Educação para Relações Étnico-raciais.

1. Introdução

Devido às manifestações ocorridas nos EUA, envolvendo a questão racial (*Black Lives Matter*), pairou em parte da grande mídia brasileira certa curiosidade

1 Doutor e Mestre em História Econômica pela FFLCH-USP. Foi Professor e Diretor de Escola Pública e Assessor na SME-SP (2014-2016) no *Programa de Formação de Professores para Educação das Relações Étnico-raciais*. Especialista em Finanças Públicas. Atualmente é Professor Colaborador III no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (EDA) da *Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP)*.

sobre o racismo estrutural. O conceito, entre suas definições, expressa-se na desigualdade socioeconômica marcada pela diferença racial, portanto, nas desigualdades raciais, - tema principal deste artigo. A história das relações raciais no Brasil demonstra que há muitos anos o Movimento Negro, Escolas de Samba, letras de RAP, pesquisadores e organizações antirracistas têm denunciado as atrocidades do racismo. Não obstante, com pouca atenção do Estado, das instituições privadas e dos próprios meios de comunicação em geral.

O racismo como estrutura histórica de dominação econômica, política e cultural se manifesta em determinados grupos sociais e indivíduos que, de maneira consciente ou inconsciente, discriminam coletivos de identidades (raça/cor ou diferenças biológicas) com base na hierarquia de raças. Por conseguinte, o racismo contra negro se materializa de forma objetiva e subjetiva na estrutura das relações sociais de maneira a naturalizar a ideia de inferioridade, com base no preconceito contra o estereótipo, o comportamento e o conhecimento da população proveniente da diáspora africana. Assim sendo, esse tipo de racismo por ser fruto da estrutura colonial é sempre estrutural e estruturante. Quando estas relações são instituídas nas políticas públicas e nas instituições privadas, pode-se dizer que o racismo também é institucional.

Compreende-se desigualdade racial como decorrência das desigualdades socioeconômicas intrínsecas ao capitalismo. Todavia, como nos ensina Wilson Barbosa (BARBOSA, 2002 e 2009), no Brasil a economia neocolonial instituiu a discriminação contra negro como fato estruturador do poder, portanto, elemento fundante das desigualdades. A população negra, nesta perspectiva, torna-se alvo principal da superexploração da mais valia e do extermínio. As violências física e social que assolam a Favela e toda a sua cultura exprime o arquétipo deste sistema, atribuindo ao Estado papel ativo na sua manutenção.

Assim sendo, as políticas públicas e os mecanismos de Estado constituem-se como lugar estratégico da luta antirracista fundamental para consolidar a democracia. No que tange ao financiamento educacional e à desigualdade racial, a regulamentação do Novo Fundeb apresenta importante avanço nesta perspectiva. Embora ainda aquém do potencial de financiamento, visto que o Custo-Aluno ainda carece de maior valor quantitativo em relação ao PIB, pela primeira vez nas políticas de fundos a legislação insere entre as condicionalidades o combate à desigualdade racial. A Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020 traz em seu Artigo 14, §1º, - sobre as condicionalidades que deverão ser cumpridas pelas redes públicas de ensino para a distribuição de 2,5% da complementação da União -, o seguinte inciso:

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 Artigo 14, §1º, III)

O referido inciso permite ao Movimento Negro, aos Conselhos Municipais e Estaduais de Educação, e a todos os movimentos sociais antirracistas, a reinvenção de políticas de combate à desigualdade racial. Abre caminho para formular novos índices de avaliação educacional que incluam as especificidades da população negra. Além do mais, ao considerar o §6º do artigo 211 da Constituição Federal, cria-se a possibilidade de destinar verba específica para escolas cujos alunos negros são maioria e ainda possuam defasagem nos indicadores de avaliação (JANUARIO, OLIVERIA, TRIPODI, 2020).

A questão que surge a partir da regulamentação do Novo Fundeb e que tem ligação com este artigo é: os entes da federação viabilizarão medidas para atender as condicionalidades da referida legislação? Indagação que vai ao encontro das duas questões centrais que irão balizar esta análise: qual foi o dispêndio da Prefeitura Municipal de São Paulo no combate à desigualdade racial no período 2004-2018?; quanto foi destinado à formação de professores conforme a Lei 10.639/03?

Tendo em vista os estudos que apontam a ausência de atenção à questão racial pelo Estado brasileiro (PAIXÃO, 2002) e os aspectos histórico-econômicos do neocolonialismo brasileiro (JANUÁRIO, 2019), a hipótese é que não houve atenção devida para as políticas analisadas. Ou seja, sugere-se uma contradição imanente entre Lei e sua aplicação prática por meio de financiamento necessário quando tratada a questão racial.

Para averiguar as referidas políticas públicas utilizou-se o mecanismo eletrônico de busca, visando encontrar as seguintes palavras: Lei 10.639/03, racismo, racial, população negra e negro. Antes do tratamento dos dados fazem-se necessárias algumas considerações sobre a desigualdade racial e a política educacional, bem como um breve contexto histórico sobre os acordos internacionais e legislação a respeito da temática.

2. Considerações sobre a política educacional e o combate à desigualdade racial

A problematização da pesquisa surgiu pela experiência deste pesquisador enquanto gestor de uma escola pública localizada em bairro periférico da Grande São Paulo. Naquele momento, percebeu-se que a formação dos professores de

acordo com a Lei 10.639/03 foi primordial para melhorar as relações no ambiente escolar. Os professores, ao compreenderem a historicidade do racismo, refletiram a respeito de seus preconceitos contra estereótipo instituído em sua formação como ser social. Perceberam, por exemplo, que o estilo das roupas, o uso do boné, a linguagem, e a corporeidade sinestésica poderia ser considerada como uma cultura diferente, e não como padrão de indisciplina a ser corrigido. Essa experiência pôde ser melhor aprimorada com a participação na equipe de Formadores da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo, entre 2014-2016, na implementação da Educação para as Relações Étnicorraciais (cumprimento da “Meta 58”). Portanto, ao percorrer inúmeras escolas das diversas Delegacias Regionais de Ensino do Município de São Paulo, junto à experiência da gestão escolar, foi perceptível na devolutiva positiva de vários educadores, a importância da referida formação para o combate das desigualdades raciais.

No debate a respeito da política educacional e combate à desigualdade racial existem inúmeras produções a respeito do tema. Ressaltam-se os escritos de Petronilha Beatriz Gonçalves, (GONÇALVES, 2002), Fúlvia Rosemberg (ROSEMBERG, 2011), Maria Aparecida Bento (BENTO, 2011) Nilma Lino Gomes (GOMES, 2011), entre outras. No entanto, nota-se que ainda há uma separação temática quando se trata de financiamento educacional, política educacional e educação para as relações étnicorraciais. Contrariando essas divisões, Petronilha afirma que para a construção de uma sociedade democrática para além das intenções “a educação para as relações étnico-raciais tem de conduzir no sentido de elaboração de projeto de sociedade em que todos sejam inevitavelmente participantes” (GONÇALVES, 2016, p. 46).

Neste sentido, faz-se importante incluir a discussão racial, bem como temas sobre diversidade em todos os segmentos da política educacional, quais sejam, na área da metodologia, da filosofia, da administração escolar e da economia da educação. Inclusive, esta prerrogativa é um princípio constitucional, consta no inciso XII do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), - “consideração com a diversidade étnico-racial” -, acrescido pela Lei nº12.796, de 04/04/2013. O financiamento da formação de professores conforme a Lei 10.639/03, portanto, seria primordial para a transformação social que se deseja, entretanto, tal política precisa estar articulada a outras medidas de combate à desigualdade racial.

O leitor atento pode se perguntar: qual a relação entre políticas públicas de combate à desigualdade racial e formação de professores? Duas considerações para responder à indagação se fazem necessárias. Primeiramente, ressalta-se que

no Brasil o racismo contra negro é institucionalizado no Estado a partir de políticas públicas que afirmavam e naturalizavam a ideia de inferioridade do negro. Na coletânea publicada pelo IPEA, *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*, Mario Theodoro escreve a respeito deste problema no artigo *A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil*, dizendo o seguinte:

Efetivamente, o racismo, que nasce no Brasil associado à escravidão, consolida-se após a abolição, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e difunde-se no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional. As interpretações racistas, largamente adotadas pela sociedade nacional, vigoraram até os anos 30 do século XX e estiveram presentes na base da formulação de políticas públicas que contribuíram efetivamente para o aprofundamento das desigualdades no país. (THEODORO, 2008, p. 24)

O trecho descrito pelo autor refere-se ao período de formação do Estado brasileiro em que se constituía um projeto de Estado que visava exterminar a negritude e embranquecer o Brasil. Com base nas argumentações eugenistas como aquelas formuladas por Louis Agassiz e Arthur de Gobineau, entre outros, acreditava-se que o problema de desenvolvimento social e econômico advinha da composição étnica (SCHWARCZ, 1993). A vinda de imigrantes europeus consistia na materialização deste processo como uma política pública de incentivo aos brancos (política de branqueamento) com vistas a exterminar os negros (DOMINGUES, 2004). Isto significa que a rejeição e subalternização da população negra teve caráter ativo do Estado por meio de políticas públicas. Observa-se, portanto, que a primeira política afirmativa foi para a população branca. Consequentemente, tal processo serviu como válvula propulsora da desigualdade racial.

A segunda consideração é que a educação foi um dos principais meios institucionais para difusão das ideias racistas. O Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB), por exemplo, durante a segunda metade do século XIX e início do século XX, influenciado pelas ideias eugenistas, era o órgão público responsável por criar a “história oficial” que seria difundida nas escolas. Inclusive, segundo Jerry D’ávila, em *Diploma de Brancura*, (D’AVILA, 2006) o sistema escolar munido desta ideologia tinha como objetivo destituir todo traço da negritude, considerado sujo e doentio, e regenerar a população brasileira por meio do branqueamento do negro. Isto significa que o racismo se estruturou na origem do sistema escolar no Brasil. As consequências podem ser percebidas nos dias atuais desde a padronização do comportamento, passando pelo conteúdo programático até a ausência das questões raciais na formação dos educadores.

Assim, a formação de professores conforme a Lei 10.639/03 tem tarefa primordial para reparação do histórico do racismo e combate à desigualdade racial, pois, possibilita por meio da conscientização a valorização da importância da população negra, de sua cultura e, por conseguinte, modifica o olhar sobre alunas e alunos negros.

3. Conferência de Durban: o compromisso internacional do Estado brasileiro no combate à desigualdade racial e a educação como seu principal mecanismo.

A Constituição de 1988 e, posteriormente, a década de 1990, tiveram suma importância para a questão racial no Brasil. Em 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares, certamente foi um marco louvável para o Movimento Negro e a luta antirracista na fase contemporânea. A partir de então, o governo propõe, em resposta às demandas reivindicadas, a criação do Grupo de Trabalho para a Valorização da População Negra (GTI), no âmbito da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH). Por iniciativa da SNDH, em 2000, formulou-se o Comitê Nacional de preparação para a Conferência de Durban. As principais discussões tinham como designo a produção de um relatório sobre as condições de vida dos negros brasileiros. Esse relatório, que trazia em seu conteúdo a existência de racismo no Brasil e denunciava veemente o mito da democracia racial, foi apresentado na Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago do Chile, como preparação para a Conferência Mundial de Durban (SANTOS, 2005).

A *Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância* ocorreu no ano de 2001, em Durban. Embora outros encontros tenham sido realizados para tratar o assunto, Durban foi o primeiro encontro do recém século XXI. A partir da Declaração da Conferência, o Movimento Negro e as organizações antirracistas passaram a reivindicar políticas que pudessem cumprir o acordo internacional. Ao analisar a Declaração foi possível perceber que os países participantes pautaram a educação como mecanismo primordial para o combate da desigualdade racial. Além disto, chama atenção o reconhecimento e a responsabilidade imputada ao Estado no combate ao racismo. Entre os diversos artigos da Declaração, destaca-se aqui aqueles que possuem relevância para a análise que se pretende:

Artigo 2. Reconhecemos que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância são produzidas por motivos de raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica, e que as vítimas podem sofrer formas múltiplas ou agravadas de discriminação por outros motivos

correlatos, como o sexo, o idioma, a religião, opiniões políticas ou de outra índole, origem social, situação econômica, nascimento ou outra condição.

Artigo 99. Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação (...).

Artigo 136. Convoca os Estados a assegurarem que a educação e a capacitação, especialmente a capacitação para professores, promovam o respeito pelos direitos humanos e pela luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e que as instituições educacionais implementem políticas de igualdade de oportunidades, em parceria com as autoridades pertinentes, e programas sobre igualdade de gênero, diversidade cultural, religiosa e outros, com a participação de professores, pais, mães e alunos que acompanhem sua implementação. Recomenda-se, ainda, a todos os educadores, incluindo professores em todos os níveis de educação, comunidades religiosas e a mídia impressa e eletrônica a desempenharem um papel efetivo na educação em direitos humanos, inclusive como meio de combater o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;

A pretensão não é discutir ponto a ponto os itens da Declaração da Conferência de Durban, eles serão discutidos em artigo oportuno. A menção se faz para ressaltar alguns acordos firmados internacionalmente entre os Estados participantes. São eles: (1) reconhecimento do racismo; (2) reconhecimento da responsabilidade do Estado no combate à desigualdade racial e na realização de políticas afirmativas e positivas; e (3) responsabilização do Estado na educação e na capacitação dos professores como principal meio de combater o racismo.

Como desdobramento da Conferência de Durban é possível citar ainda algumas Leis Federais: (1) Lei nº 10.639/03 e, posteriormente revogada para a 11.645, de 10 de março de 2008 - Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena"; (2) Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Institui o Estatuto da Igualdade Racial e dá outras providências.

Isto posto, resta mensurar, portanto, quanto foi destinado da Prefeitura Municipal de São Paulo para atender às referidas Leis e acordos internacionais. A seção abaixo tem como objetivo tratar desta tarefa.

4. Política de combate à desigualdade racial: o caso do Orçamento Público da Cidade de São Paulo, 2004-2018.

4.1. Introdução

Conforme compreensão de Giacomoni (2010), políticas públicas e orçamento são temas interligados. Neste caso, o orçamento servirá para mensurar os valores percentuais destinados à política pública junto ao total de gastos da Prefeitura Municipal. O método de análise pelo percentual demonstra a importância e prioridade de determinada política junto às demais. Para facilitar a compreensão e descrição da análise da série histórica, 2004-2018, as subseções abaixo serão divididas em dois temas: (1) a formação dos professores conforme a Lei 10.639/03; e (2) as demais políticas de combate à desigualdade racial, tendo como filtro palavras: racismo, racial, população negra e negro.

Na conjuntura econômica do período, o Brasil provinha de taxas positivas do PIB desde 2002 fruto do comércio com a China e a alta dos preços das *commodities* no mercado internacional, sobretudo da soja. O crescimento econômico, 2002-2008/09, proporcionou aumento da arrecadação e maior flexibilidade na política fiscal no período, por consequência, teve impacto nos gastos públicos sociais em todo o setor público nacional. Entre as políticas econômicas e sociais, destacam-se: o aumento do salário mínimo, de cerca de 68 dólares em 2002 para cerca de 320 dólares em 2014; a expansão das universidades públicas federais e políticas de bem-estar social, entre elas, o *Bolsa Família* e o *Benefício de Proteção Continuada* - que retiraram inúmeras famílias do patamar de miséria.

A crise de 2007, conhecida como crise do *subprime* estadunidense, teve impactos no Brasil nos anos de 2009/10. A partir de então, foi perceptível a pressão do mercado financeiro (JP Morgan e outros) para medidas de ajuste fiscal e contenção dos gastos sociais públicos. A finalidade era garantir o pagamento dos Juros da Dívida e Amortizações a uma pequena parcela de credores em detrimento de projetos e investimento no bem-estar social de toda a população. Tal fato gerou maior disputa pela renda pública. A persistência do governo Dilma Rousseff em manter a flexibilidade da política fiscal com gastos sociais, para

atender os princípios da CF 1988, foi um dos principais motivos para o Golpe de 2016. A partir de então, as medidas têm sido de maior austeridade fiscal, contenção dos avanços institucionais federativos democráticos, retrocesso nas políticas ambientais e agenda de privatizações de órgãos públicos.

Nas políticas de combate à desigualdade racial, embora tenham ocorrido importantes iniciativas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a efetivação de políticas públicas significativas para a população negra deu-se a partir do governo Lula. Destaca-se a criação da Secretaria Especial de Igualdade Racial, tendo como a primeira ministra-chefe Matilde Ribeiro. Posteriormente esta Secretaria compôs parte do Ministério das Mulheres e Igualdade Racial. O órgão foi extinto em 2016.

No período da série histórica (2004-2018) estiveram na gestão da prefeitura de São Paulo os seguintes partidos e os referidos prefeitos: (1) 2004 – Marta Suplicy, Partido dos Trabalhadores (PT); (2) 2005-2006 - José Serra, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); (3) 2006-2012 -Gilberto Kassab, Partido Social Democrático (PSB) a partir de 2011; (4) 2013-2016 - Fernando Haddad, PT; (5) 2017-2018 - João Dória/ Bruno Covas, PSDB.

4.2. A Formação de Professores conforme a Lei 10.639/03 na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo - 2004-2018.

Como já mencionado, as políticas educacionais, sobretudo a formação de professores, possuem extrema importância para a temática. Nesta seção verificar-se-á os valores destinados a tal finalidade. Entre os resultados preliminares, o que prontamente chamou a atenção durante a investigação foi a ausência, tanto da Lei 10.639/03, quanto das palavras escolhidas para busca na Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação que estejam visíveis na Execução Orçamentária. A média de destinação do total da verba pública para a Educação na Prefeitura Municipal de São Paulo, considerando a série histórica 2004-2019 foi 21%. Sendo a Unidade Orçamentária com maior verba entre os órgãos públicos analisados e tendo em vista que as questões raciais estão presentes no Plano de Educação Nacional (PNE), a ausência de um programa específico na ótica orçamentária deixou mais evidente a hipótese elencada da contradição entre discurso e prática no que tange à temática.

Ao investigar os Planos de Metas para a Cidade de São Paulo, instituídos pela Emenda nº 30 da Lei Orgânica do Município em 26 de fevereiro de 2008, verificou-se que a menção a respeito da formação de professores conforme a Lei 10.639/03,

apenas aparece no quadriênio de 2014-2017, realizado na gestão do prefeito Fernando Haddad. Neste plano, a “Meta 58” visa “viabilizar a implementação das Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008 que incluem no currículo oficial da rede de ensino a temática da “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. A ação orçamentária para atingir a referida meta foi a atividade “4327 - Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008”, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR). Esta Secretaria foi criada pela Lei 15.764 de 27 de maio de 2013. O valor orçado de 3 milhões de reais, inscrevia-se na agenda orçamentária para tratar o tema.

As Tabelas que seguem encontram-se na seguinte disposição, na coluna 1, o ano de referência; na coluna 2, o projeto/atividade; e na coluna 4, a Unidade Orçamentária responsável pela política. Nas colunas 3 e 5 os respectivos valores correntes. Na coluna 6, o percentual do total da Unidade Orçamentária destinada ao projeto/atividade e, na coluna 7, o percentual que representa a referida Unidade Orçamentária diante do total da Execução Orçamentária anual. Acompanhe os valores abaixo:

Tabela 1 – Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo destinada à formação de professores conforme Lei 10.639/03, 2014-2017. Valores em reais correntes.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ano	Atividade (A)	Valor	Unidade Orçamentária (U.O.)	Valor	% da (A) / (U.O.)	%da (U.O.) / (D.T). (*)
2014	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	64.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	8.986.927,00	0,71	0,02
2015	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	22.400,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	45.941.892,00	0,05	0,10
2016	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	1.410.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	28.685.037,00	4,92	0,06
2017	Capacitação de professores da Rede Municipal de ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008	503.000,00	39 - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial -	83.306.832,00	0,60	0,17

Fonte: Secretaria da Fazenda – Prefeitura do Município de São Paulo – Execução Orçamentárias, vários anos. Disponível no endereço eletrônico: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaboração: Eduardo Januário. (*) D.T.= Despesa total da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo

Na Tabela 1, constata-se que a formação de professores no Orçamento Municipal surge a partir de 2014, considerando toda a série histórica 2004-2018. Fato que justifica iniciar a descrição da análise pelos anos finais da série histórica. Neste subperíodo, 2014-2017, a prioridade da busca considerou a Lei 10.639/03 e não as palavras descritas (racial, racismo, negro e negra) pois, a SMPiR concentrava todas as políticas de combate ao racismo. Importante salientar que a referida atividade, embora não esteja alocada na Unidade Orçamentária da Secretaria Municipal de Educação, inscreve-se na base de dados com a Função “Educação”, conforme o Programa denominado “Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade”.

Em 2014, o valor de 64 mil reais destinado para formação de professores na temática racial equivalia a 0,71% em relação à Unidade Orçamentária. O menor valor foi em 2015, no montante de 22,4 mil reais com percentual de 0,05%. O maior valor foi em 2016, ano em que a ação recebeu o valor absoluto de 1,4 milhões de reais, equivalente a 4,92% das despesas total da SMPiR. Em 2017, a verba destinada ficou em 503 mil reais, valor relativo de 0,60% em relação ao total da Unidade Orçamentária.

A soma da verba destinada para a atividade analisada, tendo em vista os anos 2014-2017 corresponde ao valor de 1,9 milhões de reais. Tal valor, considerado a média do total da despesa da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal nos respectivos anos (45,5 bilhões de reais), equivale a importância percentual de 0,004%. Inclusive, o valor executado esteve abaixo dos 3 milhões de reais orçados para a referida ação no Plano de Metas 2014-2017.

Viu-se, portanto, que embora a agenda da temática racial para a educação esteja incluída na Execução Orçamentária, o valor destinado foi aquém da capacidade orçada. A constatação vai ao encontro dos pressupostos que argumentavam a negligência do Estado diante da política de combate à desigualdade racial.

Outros fatores ainda podem ser observados na Tabela 1. Por um lado, as políticas de combate à desigualdade racial, programas, projetos e atividades que estavam alocados na Secretaria de Governo Municipal ou na Secretaria Municipal de Participação e Parcerias (como veremos na próxima seção) passaram, a partir de 2013, a serem centralizadas na SMPiR. Ao examinar a série histórica, 2004-2018, os valores orçamentários executados para a SMPiR durante o período 2014-2017 (166,9 milhões de reais) foram extremamente significativos quando comparados aos valores destinados ao combate à desigualdade racial quando em outras Unidades Orçamentárias.

Por outro lado, os valores destinados para a SMPiR em relação ao total da despesa da Prefeitura Municipal atingiram a média anual (2014-2017) de 0,08%. Verifica-se que este montante, portanto, está abaixo das possibilidades orçamentárias tendo em vista a importância da temática para a justiça social na Cidade de São Paulo.

Na análise das Unidades Orçamentárias, percebeu-se que ao incluir as políticas de combate à desigualdade racial em unidade orçamentária específica, como foi o caso da SMPiR, a gestão do prefeito Fernando Haddad realizou avanço democrático significativo em relação aos outros governos. Além de cumprir parte da legislação interna e dos acordos internacionais, possibilitou que a decisão da destinação da verba pública estivesse diretamente atrelada aos interesses da população negra com participação e articulação de pessoas negras que ocupavam os cargos públicos na referida unidade.

4.3. Políticas de combate à desigualdade racial na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004-2018

De acordo com o parecer do CNE/CP 003/2004 a respeito da Lei 10.639/03, bem como, os acordos internacionais da Conferência de Durban, as políticas educacionais antirracistas precisam ser acompanhadas de outros programas e ações que interfiram no problema racial. Esta seção tem por objetivo mensurar as atividades cujas temáticas tratem das palavras escolhidas (racial, racismo, população negra, negro). Para facilitar a análise, a descrição levará em conta dois subperíodos: (1) 2004-2008 e (2) 2009-2013. Vale lembrar que o período subsequente, 2014-2018, foi tratado na seção anterior com ênfase na formação de professores da Lei 10.639/03, tendo em vista que as referidas palavras elegidas para busca estavam contempladas no período 2014-2017 pelas ações orçamentárias da SMPiR, assim, restando para análise apenas o findar da série histórica, o ano de 2018.

Na Tabela a seguir, o primeiro subperíodo (2004-2008) reflete o contexto de crescimento econômico, por consequência, crescimento da arrecadação. Contudo, percebe-se que o valor destinado à política de combate à desigualdade racial obteve média anual de 0,33% (2004-2008) do valor total das Unidades Orçamentárias das quais pertenciam o projeto/atividade.

Tabela 2- Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo com política de combate à desigualdade racial, 2004-2008. Valores em reais correntes.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ano	Atividade (A)	Valor	Unidade Orçamentária (U.O.)	Valor	% da (A) sobre a (U.O.)	% da (U.O.) sobre (D.T.) (*)
2004	2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra	65.151,00	11. Gabinete da Prefeita	66.010.403,00	0,10	0,51
2005	2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra	441.332,00	11. Secretaria do Governo Municipal	87.439.021,00	0,50	0,68
2006	Não há menções as variáveis	-	-	-	-	-
2007	Não há menções as variáveis	-	-	-	-	-
2008	6724 - Consciência Negra	194.525,00	34 - Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP)	47.951.442,00	0,41	0,21
2009	Não há menção as variáveis	-	-	-	-	-
2010	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04;	122.790,00	34 – SMPP	57.999.279,00	0,21	0,22
2011	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	82.677,00	34 – SMPP	71.909.305,00	0,11	0,24
2012	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	128.963,00	34 – SMPP	109.354.946,00	0,12	0,32
2013	8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo - Lei n.º 13.791/04	2.244.392,00	34 – SMPP	68.037.036,00	3,30	0,18

Fonte: Secretaria da Fazenda – Prefeitura do Município de São Paulo – Execução Orçamentárias, vários anos. Disponível no endereço eletrônico: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaboração: Eduardo Januário. (*) D.T.= Despesa total da Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo.

No ano de 2004 (último ano da prefeita Marta Suplicy), foi possível observar a atividade “2152 - Adm. Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra”. Alocada no Gabinete da Prefeita, a atividade visava atender à Lei Municipal 11.321/1992 que criou, ainda no governo da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a Coordenadoria Especial do Negro. Posteriormente a política foi

renomeada pela Lei Municipal 13.169/2001, que vinculou os projetos/atividades relacionados à temática racial à Secretaria de Governo Municipal. O dispêndio com tal atividade, 65,1 mil reais, equivale a 0,10% da despesa total da Unidade Orçamentária. Nota-se que além do baixo valor destinado, o programa estava vinculado a uma Unidade Orçamentária com pouca representatividade dentro da despesa total da Prefeitura Municipal, 0,51% apenas.

Em 2005, primeiro ano da gestão do prefeito José Serra, a destinação de verba para o referido programa subiu de 0,10% para 0,50%, alcançando o valor corrente de 441,3 mil reais. Ressalta-se que o ano de 2005 ainda cumpria o Plano Plurianual iniciado no governo de Marta Suplicy. A Tabela 2 demonstra ainda que nos anos de 2006 e 2007, não há menção a nenhum programa orçamentário que tenha as palavras definidas para busca. Portanto é perceptível que a Lei 13.160/2001, na gestão José Serra e Gilberto Kassab, não teve a devida atenção orçamentária dos anos anteriores.

No ano de 2008, há menção à atividade “6724 - Consciência Negra”, na classificação programática o projeto é nomeado como “Promoção e Apoio à Atividade”. A verificação sugere que a verba tenha como propósito a organização do evento de 20 de novembro. O valor da despesa executada, 194,5 mil reais, representa relativamente a importância de 0,41% do total da Unidade Orçamentária alocada (Secretaria Municipal de Participação e Parceria). Novamente, o que se viu foi um valor corrente baixo, alocado em uma unidade orçamentária que possui importância relativa de 0,21% do total da Execução Orçamentária.

Observa-se que, embora houvesse um crescimento econômico no período e o governo federal tenha expandido os gastos com política pública na agenda da diversidade (CARREIRA, 2016), na Execução Orçamentária da Prefeitura Municipal houve queda na destinação de verba com as atividades de combate à desigualdade racial. A média anual de verba destinada para o combate à desigualdade racial no subperíodo de 2004-2008 foi 244 mil reais, com valor relativo de 0,33%.

Como comparação, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, importante agenda para a diversidade e inclusão recebeu, no ano de 2008, o valor de 4,3 milhões de reais. Fato que demonstra o avanço ocorrido na ótica da despesa pública para esta área da inclusão – pessoas com deficiência e mobilidade reduzidas -, mas, pouca preocupação com a questão racial. Nota-se que nas gestões dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, considerando tanto os acordos internacionais quanto legislação interna, o Estado negligenciou a atenção devida para a temática racial.

No subperíodo de 2009-2013, entra em vigor o Plano de Metas 2009-2013 formulado durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab - na programação do plano não há menção de uma agenda específica para a questão racial. Referente à Execução Orçamentária, como se vê na Tabela 2, no primeiro ano (2009), não há menção às referidas políticas.

Em 2010, a atividade desenvolvida na temática “8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo” tem por finalidade cumprir a Lei Municipal n.º 13.791/04 - “Cria o programa municipal de combate ao racismo e o programa de ações afirmativas para afrodescendentes” - foi aprovada em 2004, ainda na gestão da prefeita Marta Suplicy. Naquele ano o valor executado foi 122,7 mil reais, o percentual relativo ao total da despesa da Prefeitura Municipal foi 0,21%.

Em 2011, verifica-se a continuidade da mesma atividade descrita em 2010. Entretanto, o valor percentual relativo referente ao total da Unidade Orçamentária, 0,11%, foi menor do que no ano anterior, 2010 (0,21%), e no ano seguinte 2012 (0,12%). Não obstante, o valor de 2012 é expressivamente menor que o ano anterior em termos relativos pois, neste ano, a Unidade Orçamentária, em relação ao total de despesa da Prefeitura Municipal, teve salto no recebimento da despesa, de 0,24% em 2011 para 0,32% em 2012 (conforme a coluna 7 da Tabela 2). Ou seja, embora os valores destinados à Unidade Orçamentária tenham crescido 50% de 2011 para 2012, o valor destinado para o projeto/atividade em análise não acompanhou o crescimento.

Somando-se os valores executados para a política de combate à desigualdade racial nos anos 2010, 2011 e 2012, constata-se que foram menores, tanto em percentuais (0,44%), quanto em absolutos (334,4 mil reais), do que aqueles efetuados nos anos anteriores. Somados 2004, 2005 e 2008, tem-se (1,01%) e (701 mil reais) respectivamente. Pode-se concluir, portanto, que durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab houve regresso na destinação de verba para as políticas de combate à desigualdade racial, conforme a Execução Orçamentária.

A exceção para a série histórica 2009-2013 foi, de fato, o ano de 2013. Neste ano, o projeto/atividade “8410 - Programa de Ações Afirmativas e Combate ao Racismo” recebeu o valor absoluto de 2,3 milhões de reais, equivalente ao valor percentual de 3,3% em relação ao total da Unidade Orçamentária em vigência. Neste caso, conforme observado na Tabela 2, a ação mostra-se contrária aos anos anteriores, pois embora a Unidade Orçamentária responsável pelo projeto/atividade tenha obtido queda de cerca de 40% diante do total de despesa da Prefeitura Municipal, houve maior prioridade para o combate à desigualdade racial.

Nesta perspectiva, compreende-se que a política que deveria ser de Estado, como cumprimento da Lei promulgada, tem atenção maior em determinados

governos, como neste caso a gestão do prefeito Fernando Haddad, que incluiu em suas agendas orçamentárias as referidas políticas analisadas.

No último subperíodo em análise (2014-2018) entrou em vigor o Plano de Metas 2014-2017, elaborado durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Analisada na seção anterior, a Tabela 2 aponta que todas as políticas de combate à desigualdade racial foram concentradas na SMPPIR. Além da política de formação de professores na Lei 10.639/03, existiram outras ações desenvolvidas por esta Secretaria. Tais atividades, entre outras, são: “4318 - Ações do Plano Juventude Viva”, “8412 - Ações Afirmativas” e “8412 - Cultura e Patrimônio Afro-brasileiro e Indígena”. A especificidade deste artigo limita o tratamento das outras atividades desenvolvidas, no entanto, elas têm sido analisadas por este pesquisador em pesquisa mais ampla sobre a temática.

Neste caso específico, para finalizar a descrição da série histórica, o que se deseja conotar é a maneira com que as políticas de combate à desigualdade racial foram tratadas perante as gestões municipais após 2016. Neste subperíodo, no ano de 2017, primeiro ano do prefeito João Doria, a SMPPIR foi extinta. Sua presença na Execução Orçamentária deu-se pela formulação do Plano Plurianual que incluía verba para tal Secretaria e seus programas. Todavia, percebe-se que as políticas de combate à desigualdade racial perderam a autonomia de Unidade Orçamentária própria e passam a ser descritas no ano de 2018 como apêndice da Unidade Orçamentária “Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania”. Assim, no ano de 2018 não há continuidade no programa “Capacitação de professores da Rede Municipal de Ensino - Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008”. Nota-se que o investimento realizado no programa não obteve continuidade no ano seguinte. Nesta perspectiva, pode-se concluir que não foi possível, aliás, concluir a formação de todos os educadores da rede municipal de ensino na temática da Educação para as Relações Étnicorraciais.

Em 2018, incorporou-se à agenda orçamentária apenas a atividade “8415 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados à Promoção da Igualdade Racial”. O valor executado neste ano foi 517.016 reais, que representa 1,26% do total da Unidade Orçamentária em questão, a “Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania”. Esta, por sua vez, equivale ao valor de 0,08% do total da despesa da Prefeitura Municipal de São Paulo. No Plano Plurianual 2018-2021, a programação orçamentária para o combate à desigualdade racial destina o valor de 3,3 milhões de reais para a ação “8415 - Manutenção e Operação de Equipamentos Públicos Voltados à Promoção da Igualdade Racial” e o valor de 1,2 milhões de reais para a ação “8417 - Políticas, Programas e Ações para Promoção da Igualdade Racial”. Tais valores somados resultam em cerca de 4,6 milhões de

reais, montante que equivale apenas a 2,76% do valor total de 166,9 milhões de reais que foram destinados à SMPPIR durante seu funcionamento. Observando a série histórica é possível lembrar do ditado “dá com uma mão e tira-se com as duas”. Percebe o retrocesso e a manutenção do racismo estrutural e institucional?

5. Considerações finais

Hei, São Paulo terra de arranha-céu, a garoa rasga a carne é a torre de babel, família brasileira, dois contra o mundo, mãe solteira de um promissor vagabundo... (Mano Brown, Negro Drama, Racionais MC's)

A discriminação histórica contra negro no Brasil dificultou, e até mesmo impediu, as pessoas negras de disputarem vagas no mercado de trabalho, fato que resultou na desigualdade socioeconômica marcada pela diferença racial até os dias atuais. Na citação acima, o *rapper* reproduz o drama da opressão social vivida na Cidade de São Paulo, o fato de nascer negro traria a ele o estigma de ser “um promissor vagabundo”. Tal impressão não é à toa! Lembre-se que até meados da década de 1990, os anúncios nos Jornais filtravam a concorrência da vaga de emprego por meio de dois pré-requisitos: (1) escolaridade, por vezes, o ensino fundamental completo e (2) boa aparência. As duas condições restringiam negros. Primeiro, a boa aparência, conceito subjetivo, servia para determinar um padrão de beleza historicamente instituído, certamente não o padrão da pessoa negra. Segundo, o problema com a escolaridade acometia a população negra devido à defasagem histórica ocasionada, pela reduzida oferta da educação formal nas favelas e bairros periféricos - até 1980, 79% da população negra tinha restrição de acesso às escolas. Somente a partir de 1988, com a Constituição Federal, que a universalização do ensino fundamental se tornou prioridade da política educacional. No entanto, para atender esses novos sujeitos de direitos, nenhuma modificação foi realizada no modelo escolar, tampouco na formação de professores, visando atender o objetivo. Ao contrário, como demonstram estudos, o valor do Custo-Aluno no período na década de 1990 sofreu queda significativa, justificada pela ideologia do ajuste fiscal.

O objetivo principal deste artigo foi apontar alguns percalços a serem vencidos para tornar a Cidade de São Paulo mais justa e democrática. Neste caso, será necessária a destinação de verba por meio da Secretaria Municipal de Educação para a formação de todos os educadores conforme a Lei 10.639/03, bem como a criação de uma Unidade Orçamentária específica para efetuar políticas de

combate à desigualdade racial. O estudo apontou a assertiva da hipótese sugerida, qual seja, a contradição entre a letra da Lei e sua aplicação prática por meio de recursos destinados pelo Orçamento público municipal, quando tratada a questão racial. Durante a análise da série histórica, 2004-2018, os períodos de maior preocupação com as reivindicações históricas da população negra deram-se na gestão do prefeito Fernando Haddad, todavia, os recursos ainda foram aquém da capacidade de financiamento. Constatou-se ainda que nas demais gestões houve ínfima preocupação com a temática e até mesmo a ausência da referida política em alguns anos, ocasionando descumprimento dos acordos internacionais e das Leis internas a respeito do tema. Fenômeno que se articula à compreensão do caráter peculiar do Estado brasileiro na manutenção do racismo historicamente instituído, denominado aqui como neocolonial.

A respeito do neocolonialismo um dos principais teóricos, Kawane N'krumah – *Neocolonialismo, o último estágio do capitalismo* - ao estudar o capitalismo e seus mecanismos, percebeu que existe uma peculiaridade que se desenvolve no capitalismo do tipo colonial que o diferencia do modelo econômico das interpretações até então vigentes. Enquanto no capitalismo imperial o controle geopolítico se configuraria na dominação de classe, inscrita na contradição entre burguesia e trabalhadores, no Neocolonialismo essa dominação se expande, configurando-se na contradição entre colonizador (e sua cultura) e colonizado. No livro, *Os condenados da Terra e Pele negra, máscaras brancas*, Frantz Fanon também explicita esta relação. Isto significa que nos países colonizados, embora a diferença de classes sociais seja intrínseca ao capitalismo, ela se reestrutura na dominação endógena a partir da lógica colonial, cuja estratégia da manutenção do *status quo* tende a renegar o “outro”, no caso brasileiro, o negro. Assim, o Estado neocolonial, ao invés de projetar ações de combate ao racismo, cria mecanismo para mantê-lo. Portanto o estudo e a reflexão nesta perspectiva, faz-se importante para que se possa criar ações antirracistas, visando a consolidação da democracia e uma sociedade mais justa para toda a população brasileira.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Wilson do Nascimento. **Cultura Negra e Dominação**. São Leopoldo RS: Unisinos, 2002.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A Discriminação do negro como fato estruturador do poder*. **Revista Sankofa**, USP. Número 3, página 71, 2009.

- BENTO, M. A. da S. (Org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais.** São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.
- DÁVILA, Jerry. **Diploma de brancura: política social e racial no Brasil (1917-1945).** Trad. Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2006. 400p.
- DOMINGUES, Petrônio J. **Uma história não contada: negro, racismo e branqueamento em São Paulo no pós-abolição.** São Paulo: SENAC, 2004.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, Nilma Lino; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. (Orgs.). **Experiências Étnico-Culturais Para a Formação de Professores.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 51-69
- JANUARIO, Eduardo; OLIVEIRA, Rosenilton Silva; TRIPODI, Zara Figueiredo. O novo Fundeb e a questão racial. **Jornal GGN**, 05/10/2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-novo-fundeb-e-a-questao-racial-por-zara-f-tripodi-eduardo-januario-e-rozenilton-s-de-oliveira/>.
- PAIXÃO, Marcelo. Nada haver ou Tudo haver? Diálogos entre a questão desenvolvimento e a questão do negro no Brasil. IN: SICSÚ, João (org.) **Novo-desenvolvimentismo: um projeto de crescimento com equidade social.** Barueri, SP: Mannole, 2005.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, M. A. da S. (Org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais.** São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.
- SANTOS, Márcio A. de Oliveira. **A Persistência Política dos Movimentos Negros Brasileiros: Processo de Mobilização à 3ª Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo.** Rio de Janeiro: UERJ/ PPGCS, 2005. (Dissertação de Mestrado).
- SCHWARCZ, Lilian Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil -1870-1930.** São Paulo, Cia das Letras, 1993.
- THEODORO, Mário; JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Sergei (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** Brasília: Ipea, 2008.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 17ª Legislatura

(período de julho a dezembro de 2020)

Adilson Amadeu (DEM)	Jair Tatto (PT)
Adriana Ramalho (PSDB)	Janaína Lima (NOVO)
Alessandro Guedes (PT)	José Police Neto (PSD)
Alfredinho (PT)	João Jorge (PSDB)
André Santos (Republicanos)	Juliana Cardoso (PT)
Antonio Donato (PT)	Mário Covas Neto (Podemos)
Arselino Tatto (PT)	Milton Ferreira (PTN)
Atílio Francisco (Republicanos)	Milton Leite (DEM)
Aurélio Nomura (PSDB)	Noemi Nonato (PL)
Caio Miranda Carneiro (DEM)	Ota (PSB)
Camilo Cristófaru (PSB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Celso Giannazi (PSOL)	Paulo Frange (PTB)
Celso Jatene (PL)	Quito Formiga (PSDB)
Claudio Fonseca (CIDADANIA)	Reis (PT)
Claudinho de Souza (PSDB)	Ricardo Nunes (PMDB)
Dalton Silvano (DEM)	Ricardo Teixeira (DEM)
Daniel Annenberg (PSDB)	Rinaldi Dígilio (PRB)
Edir Sales (PSD)	Rodrigo Goulart (PSD)
Eduardo Suplicy (PT)	Rute Costa (PSDB)
Eduardo Tuma (PSDB)	Sandra Tadeu (DEM)
Eliseu Gabriel (PSB)	Senival Moura (PT)
Fabio Riva (PSDB)	Soninha (CIDADANIA)
Fernando Holiday (PATRIOTA)	Souza Santos (Republicanos)
George Hato (PMDB)	Toninho Paiva (PL)
Gilberto Nascimento Jr (PSC)	Toninho Vespoli (PSOL)
Gilberto Natalini (PV)	Xexéu Tripoli (PSDB)
Gilson Barreto (PSDB)	Zé Turin (Republicanos)
Isac Felix (PL)	



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO