

NOTA TÉCNICA
DESAFIOS E PROPOSTAS PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19:
território, escala e planejamento

Anderson Cavalcante¹ e Bernardo Campolina²

Última atualização: 15/04/2020

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Esta nota técnica apresenta algumas considerações sobre os impactos econômicos da pandemia do COVID-19 sobre as regiões brasileiras. As análises partem de considerações sobre diferentes escalas territoriais e ressaltam a importância do planejamento regional e urbano;
- São apresentados dados sobre a distribuição regional de empresas de diferentes tamanhos, relação entre rendimentos e emprego, distribuição de renda e população, além de localização de equipamentos urbanos para diferentes escalas. O propósito é partir da análise das microrregiões brasileiras, em um plano mais amplo, e posteriormente tecer alguns comentários sobre a situação da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- A divisão regional do Brasil, um país com mais de 210 milhões de habitantes e significativa desigualdade de renda, impõe inúmeros desafios para tratamento da disseminação do COVID-19: a distribuição desigual de equipamentos de saúde, que são insuficientes em inúmeras regiões; a distribuição das atividades econômicas, cuja necessária redução de ritmo gera impactos espaciais diferenciados; e as condições desiguais impostas pelo distanciamento social, drásticas para populações mais pobres em espaços urbanos, onde as condições sanitárias e de moradia, em geral, são precárias. Sob esse contexto, vale a reflexão desta nota, que pretende ressaltar as condições espaciais e debater propostas para mitigação dessas situações;
- Como ensejo ao debate, apresentamos simulações simples de possíveis efeitos regionais sobre salários e massa salarial (salário médio x número de empregados) no setor formal privado, a partir da adoção dos critérios estabelecidos pela Medida Provisória 936/2020, que autoriza a redução de jornada de trabalho e salários, procurando evidenciar como os trabalhadores são afetados de forma distinta por uma política nacional que não leva em consideração as diferenças regionais da esperada queda na renda do trabalhador formal.
- A atual medida que permite a flexibilização de jornada de trabalho e salários pode gerar reduções da massa salarial mensal (média) que giram em torno de R\$ 8 bilhões, se considerarmos um cenário simulado onde ocorre um corte horizontal de 25% dos salários; e até R\$ 28 bilhões, se considerarmos plena suspensão de contratos. Neste cenário de suspensão plena, há impactos aproximados de R\$ 14 bilhões para empregados de grandes empresas, R\$ 10 bilhões para empregados de micro e pequenas empresas e R\$ 4 bilhões para aqueles que trabalham em empresas de porte médio. O valor total representa 1/5 do total da massa salarial do setor privado formal em 2018;

¹ Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: atmc@cedeplar.ufmg.br

² Professor Associado do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: bcampolina@cedeplar.ufmg.br

- Em termos absolutos, as maiores perdas potenciais se concentram na região Sudeste. As perdas de massa salarial advindas de grandes empresas em todas as grandes regiões são relativamente maiores, quando se comparam os diferentes tamanhos de empresas. Ainda em termos relativos regionais, os empregados formais de micro e pequenas empresas nas microrregiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul apresentam maiores perdas potenciais de salários. Esses resultados têm relação direta com a distribuição das empresas pelo território e, de certa forma, com as condições de diferenciais regionais de salários, que implicam que trabalhadores em regiões menos desenvolvidas recebam menores salários, comparativamente a seus pares nas mesmas funções, mas localizados em regiões mais desenvolvidas.
- A segunda parte desta nota técnica analisa a distribuição de renda e população na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Essa mudança de escala analítica é essencial, uma vez que o país é caracterizado por municípios de diferentes portes e diversas aglomerações urbanas, cada um com seus próprios desafios. O olhar mais atento às questões da RMBH e, em foco, do município de Belo Horizonte, evidencia como espaços de vulnerabilidade, com concentração de pessoas de baixa renda, onde as desigualdades se sobressaem, tornam o desafio do combate à pandemia e a crise econômica resultante dela mais complexos. As dificuldades impostas pela pandemia se materializam nas escalas metropolitana e, especialmente, na municipal, com inúmeras particularidades, o que nos obriga a avaliar caso a caso esses territórios.
- A RMBH é formada por 34 municípios que, à revelia da capital mineira e de Betim e Contagem, são em sua maioria de baixa renda, o que significa que possuem acesso restrito a bens e serviços, como os de saúde. Belo Horizonte, por sua vez, é um espaço altamente polarizador, contendo um conjunto extenso de bens e serviços que atraem demanda de seus vizinhos. A significativa polarização, algo usual em regiões metropolitanas pelo Brasil, é fator imperativo sobre questões de mobilidade, logística envolvendo bens e serviços, acesso a equipamentos de saúde e alimentos. Um planejamento regional é necessário para tornar eficaz o isolamento social, o contingenciamento de atividades e para que se permita a atuação equilibrada dos recursos humanos imprescindíveis para o combate às mazelas do COVID-19.

Propostas

- Respectivamente em termos de propostas, esta nota técnica ressalta que o **isolamento social** é reconhecidamente a iniciativa mais eficaz, uma vez que atenua as pressões sobre o sistema de saúde e, portanto, deve ser mantido até que autoridades públicas nacionais e internacionais reconheçam o controle da disseminação. Sob tal contexto, é urgente a necessidade de prover aos cidadãos brasileiros condições de **manutenção de renda** que lhes assegurem acesso a alimentos e itens de necessidade básica, em especial os relativos à saúde. As iniciativas nesse sentido, em particular a proposta para a transferência de renda são bem-vindas nesse momento, devendo ser ampliadas para o maior conjunto possível de pessoas, a começar pelos mais vulneráveis;
- Recursos também devem estar disponíveis para **manutenção de empregos**, seja por transferências a trabalhadores ou recursos de **suporte para empresas**, como linhas de crédito com carência estendida, juros baixos e garantias providas pelo governo. Importante que **a oferta de crédito** esteja amplamente disponível, o que é um desafio, pois é histórica e regionalmente desigual. O porte das empresas também é algo a ser avaliado para o acesso ao crédito, já que as condições oferecidas para micro e pequenas empresas nunca foram favoráveis, enquanto médias e grandes empresas possuem, em geral, melhores condições de negociação e garantias mais robustas;
- **Nenhuma iniciativa que promova redução de salários e perda de rendimentos deve ser tomada**, pois gera impactos de demanda que se estendem de forma perversa no espaço, gerando pressão sobre os mais vulneráveis, além da incerteza e da insegurança que promove;

- Políticas de transferência de renda são necessárias e devem ser ordenadas por um planejamento regional que priorize pessoas em condições de vulnerabilidade nos diferentes territórios.
- A manutenção das transferências para estados e municípios, suspensão do pagamento da dívida pública por parte dos estados, a concessão de linhas de financiamento com juros baratos e condições de pagamento de longuíssimo prazo são algumas das medidas que ajudam a atenuar a crise e a queda da renda da população.
- Na impossibilidade de repasse de recursos financeiros de forma direta, deve-se priorizar a **entrega de itens de alimento e saúde** diretamente, e de forma coordenada, para as pessoas em territórios de vulnerabilidade nos municípios. Atenção especial deve ser dada a moradores de rua, que devem ter condições mínimas garantidas de **acesso a bens e serviços**. Uma possibilidade é manter “**centros comunitários**” em **equipamentos urbanos**, como escolas, que podem operar, sob os devidos cuidados exigidos pelo distanciamento social, como pontos de atendimento e entrega de itens de necessidade básica. Serviços de entrega podem ser coordenados a partir dessas unidades, podendo atender regiões vizinhas e suprir carências daqueles mais necessitados. Planos de mobilidade podem ser traçados, aumentando a mobilidade em casos de urgência. Um plano regionalizado é urgente, com coordenação centralizada e divulgação adequada de procedimentos.

Objetivos

A crise instaurada pela pandemia do COVID-19 tem suscitado inúmeros debates em diversos campos do conhecimento. Nas últimas semanas, a necessidade de acompanhamento e monitoramento da situação que vivemos e o planejamento de ações, em escalas territoriais múltiplas, nunca se mostraram tão necessários e urgentes. O objetivo desta nota é oferecer alguns elementos, a partir de uma abordagem regional, para compreensão dos desafios impostos pela pandemia do COVID-19 no Brasil. Parte desse desafio consiste em mapear e localizar a população, os equipamentos, as redes de circulação das pessoas, dos serviços e comércio, entre outros atributos, para compreender a configuração espacial de atividades e avaliar efeitos da atual crise sobre renda e emprego, além de acesso a bens e serviços. Assim, esta nota técnica não só apresenta elementos para auxiliar a tomada de decisão por parte dos gestores e demais profissionais envolvidos, mas também permite compreender como algumas medidas de mitigação, propostas pelos diferentes entes federativos com vistas amenizar os impactos da atual crise, podem afetar de forma muito distinta o território nacional. Em que pese estarmos vivendo em um momento que suscita o planejamento de guerra, uma avaliação espacial das medidas é necessária para compreender se os objetivos traçados serão alcançados. Um dos aspectos evidenciados por esta nota é que, ainda que decisões isoladas possam ser tomadas e tenham efeitos imediatos, no médio e no longo prazo as mesmas não se sustentam, expondo a necessidade imperiosa de um planejamento coordenado pelas diferentes esferas de governo.

Introdução

Nesses tempos de crise, as considerações sobre geografia e dimensão territorial deveriam ser nossas aliadas na reflexão sobre os fenômenos que vivemos. Entretanto, o que usualmente impera nos debates é a desconsideração quase completa dos atributos regionais, que acabam descartados das análises. Os fenômenos sociais e econômicos são sempre materializados no espaço, produzindo e reproduzindo inúmeras relações, muitas delas conflitantes, o que implica que as abordagens regional e urbana devem sempre estar presentes em qualquer debate, ponderando e definindo planos de ação.

O Brasil é um país de vasta extensão territorial e de conexões regionais bem definidas, o que pode dar sustentação a planos de contenção, essenciais ao combate à transmissão da COVID-19. Entretanto, esse mesmo território é muito desigual e qualquer proposta ou recomendação deve fundamentalmente considerar as diversas desigualdades regionais existentes, assim como as diversas configurações e articulações entre espaços urbanos e rurais. Ainda que grandes centros urbanos e regiões metropolitanas se tornem o foco da atenção, é importante levar em conta os processos de urbanização extensiva e de crescente articulação e mobilidade entre cidades, espaços rurais, subúrbios, regiões periféricas e áreas de fronteira, que tornam o desafio de respostas à pandemia ainda mais complexo, principalmente se levando em consideração que a maior parte dos municípios brasileiros não dispõe de bens e serviços essenciais como, por exemplo, profissionais de saúde, equipamentos (ex. respiradores) ou unidades de tratamento intensivo.

Assim, os aportes de recursos para mitigação da crise de saúde (e econômica) instalada e a distribuição destes devem levar em conta as nossas diferenças regionais, além de considerar diversas escalas de atuação. Se, neste momento, devemos focar na provisão de renda, subsistência (alimentos e itens de saúde) e segurança, sob condições de contenção, é fundamental também oferecer propostas que considerem seriamente as características do nosso território, em especial a distribuição de equipamentos de saúde, como a localização de leitos hospitalares e distribuição de materiais entre municípios de

diferentes tamanhos; a promoção de bens e serviços básicos, como a manutenção de polos de produção de bens de saúde e alimentos; e fluxos de circulação de bens e pessoas. Ademais, as ações realizadas, sejam públicas ou privadas, não podem se furtar de um planejamento integrado, que leve em consideração uma coordenação que seja mais efetiva, o que exige políticas construídas sob consenso e elaboradas considerando essas diferenças.

Sob essas condições, é necessária e urgente uma articulação entre os entes federativos, - Governo Federal, Estados e Municípios – mas também empresas, sociedade civil organizada, universidades e centros de pesquisas, para oferecer um planejamento de medidas que considerem as diversidades espaciais do nosso país – algo que, infelizmente, até o momento, ainda não foi minimamente articulado. Nem o Cedeplar/UFMG, como instituição de pesquisa de reconhecido mérito, nem nós, como pesquisadores do Centro, poderíamos nos furtar desse debate. Esse é o propósito maior desta nota: oferecer novos elementos para a análise que possam apoiar o planejamento necessário para enfrentarmos as crises, atuais e futuras. O CEDEPLAR/UFMG participou e continua participando de inúmeras iniciativas voltadas para o planejamento regional e urbano, nas mais diversas escalas, federal, estadual e municipal.

Diante desse contexto, esta nota técnica (NT) tem como objetivo específico avaliar as diferenças em espaços e escalas diversas do território nacional, enfatizando suas características e analisando os dilemas que vivemos em tempos da pandemia do COVID-19. Em um segundo momento, esta NT pretende oferecer possíveis formas de atuação que considerem o espaço e sua escala de forma adequada.

Referenciais Teóricos e Metodológicos

Espaço e Escala

O ponto de partida para discutir escalas territoriais e as localidades é o entendimento da questão do espaço e das regiões. Lefebvre (1974) aponta diferentes noções e concepções de espaço (matemático, filosófico, mental, geométrico, literário, econômico, demográfico, sociológico, ecológico, político, comercial etc.), propondo uma noção abstrata de uma teoria unitária do espaço (físico, mental, social).

O que nos interessa é o espaço social. A sua base inicial ou fundação é a natureza (espaço natural ou físico). A partir dessa base, constituída pelos elementos incluídos, cada sociedade produz seu próprio espaço. Assim, o espaço é produto social, contendo relações sociais de produção, reprodução biológica, reprodução das relações sociais de produção. O espaço social é composto por uma tríade: prática espacial, representação do espaço, espaço representacional, ou seja, o vivido, concebido, percebido. O espaço é aquilo que percebemos sê-lo e, por isso, ele não só é transformado pelas nossas visões e ações, mas também transforma nossas percepções. O espaço social é e está em constante transformação, é um processo histórico e evolutivo.

Tomando as diferentes noções de espaço econômico, aquele condicionado pelas atividades econômicas, podemos entender a relação desses espaços com as escalas territoriais. Elas mudam em função do controle político, do avanço do processo produtivo e dos meios de comunicação (da tecnologia), em tempos de aumento da globalização e internacionalização. Dessa forma, o espaço se recria como localidade em escalas privilegiadas, o local identificado como *ideia de lugar*, atentas às suas dinâmicas e inter-relações, que se alternam conforme tamanho e dimensão, especificidades locais, grau de autonomia de atuação e nível de complexidade de seus ativos relacionais.

Os ativos relacionais possuem interdependências que não são comercializáveis, compondo-se como características próprias de localidades que não podem ser replicadas. É em um burburinho de relações, ativos relacionais e aspectos particulares que as localidades desenvolvem, de forma articulada com outros locais, assim como com o global. As conexões existentes, relacionais, configuram e reconfiguram as escalas territoriais.

Nos tempos atuais, a compreensão dos espaços e de suas escalas reemergem como coordenadores de discursos centrados no local, tanto na academia quanto na prática, especificamente em termos de política econômica. O espaço, em definitivo, passa a ser uma instância de poder fundamental. A localidade se torna cada vez mais o foco do planejamento do desenvolvimento regional, no contexto do aumento da internacionalização, sem, é claro, desfazer-se do entendimento de suas relações locais e suas conexões.

Entretanto, ainda muito se vê, em práticas locais, a redução da importância do Estado Nacional, fruto de políticas de cunho neoliberal, que trazem em seu bojo a minimização do Estado como agente promotor. Assim, um peso maior se impõe sobre as instituições locais, que regulam as práticas sociais. Em tempos de confusão e falta de coordenação clara de entidades federais e estaduais, cabe buscar formas institucionais locais, em busca da eficiência coletiva, a partir da compreensão da proximidade física e institucional.

Ademais, nesse mesmo quesito, cabe considerar a *política de escala*, em sua forma contraditória e multinível. Os recortes políticos institucionais, em diferentes escalas, tendem a impor dinâmicas inadequadas e com resultados, na maioria das vezes, catastróficos. São processos de difícil mediação, que requerem integração das escalas e das políticas derivadas em termos internacional, nacional, regional, estadual e local. Assim, as políticas precisam se articular, buscando uma mediação entre o *bottom-up* e o *top-down* (Diniz e Crocco, 2006).

Planejamento

A história do planejamento remonta, pelo menos na Europa e nos EUA, às primeiras tentativas de resolução dos graves problemas de saúde pública, presentes nos grandes aglomerados urbanos do século XIX. De um lado, as epidemias de cólera e diarreia, resultantes das más condições habitacionais e sanitárias à época, tornavam urgente a necessidade de planejar e desenhar ações em espaços determinados. Uma corrente ligada à medicina sanitária ganharia importância no planejamento das cidades. De outro, a disputa pelos espaços urbanos e os problemas sociais observados em algumas das grandes cidades norte-americanas levariam a um debate, que permanece atual, ligado principalmente à sociologia urbana.

No âmbito regional, o planejamento elaborado pelo *Tennessee Valley Authority (TVA)*, de caráter pioneiro, tinha o objetivo de dar sustentação às políticas de desenvolvimento estipuladas pelo *New Deal*, cujo intuito era fomentar iniciativas que dessem suporte à superação, pelos EUA, da Grande Crise de 1929. As abordagens para o planejamento regional e urbano, portanto, são correlacionadas às crises sociais e econômicas e postas em práticas sempre que há necessidade de coordenar iniciativas de desenvolvimento.

No Brasil, o planejamento regional precedeu, de certa forma, o planejamento urbano. As primeiras experiências remontam também ao século XIX, tendo como objetivo o combate às secas no Nordeste. Por outro lado, o movimento sanitário e seu impacto sobre as cidades brasileiras e sobre o planejamento urbano só teriam impulso no início do século XX (Tamano, 2017). O planejamento evoluiu

com o tempo e a importância dos aspectos regional e urbano se sobressaíram. A estrutura de planejamento também evoluiu ao longo do tempo: o planejamento nasce embebido de um significativo tecnicismo, com elaboração de planos de ação por estruturas burocráticas, para serem aplicados em diferentes espaços regionais (*top-down*). Com o tempo, essa hierarquia de planejamento tem sido revista e, apesar de muitas vezes inflexível em seus ditames, tem considerado uma abordagem mais democrática, com avaliação de demandas locais mais específicas e concatenação destas em planos mais adequados de ação (*bottom-up*).

Em diferentes momentos, o Brasil fez movimentos na tentativa de fortalecer sua capacidade de planejamento, esforço evidenciado pela criação de inúmeras instituições voltadas para tal finalidade – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Banco do Nordeste (BNB), as Superintendências de Desenvolvimento Regionais (Nordeste, Centro Oeste, da Amazônia), o Banco da Amazônia (BASA), entre outras. No âmbito dos Estados, foram criadas também inúmeras instituições, como, por exemplo, a Fundação João Pinheiro, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), o Instituto Municipal de Urbanismo *Pereira Passos* (RJ), para enumerar apenas alguns. No plano acadêmico, vale lembrar a criação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (CEDEPLAR) e do Instituto de Planejamento Urbano da UFRJ (IPUR).

Apesar do enorme esforço institucional, nas últimas décadas, o planejamento urbano e regional tem ficado marginalizado no âmbito de atuação do Estado brasileiro. Várias das questões que tornam a pandemia do COVID-19 mais dramática no país neste momento, como a carência de equipamentos de saúde em diversas regiões ou mesmo as más condições de moradias nos nossos centros urbanos, já são conhecidas há muito tempo. No entanto, a dificuldade do Estado brasileiro em preparar um horizonte de planejamento, especialmente regional, torna vários desses problemas, já conhecidos, mais dramáticos no atual contexto.

Aspectos Metodológicos

Esta nota técnica analisa aspectos regionais e municipais disponíveis em diversas bases de dados, com o objetivo de avaliar as condições de enfrentamento do COVID-19 em diferentes escalas regionais. A princípio, o esforço foi dirigido à descrição regional de dados de emprego e rendimento salarial, a partir da Relação de Informações Sociais do Ministério da Economia (RAIS, 2018).

No caso desta base, foi analisada a distribuição das empresas, segundo seu tamanho: micro e pequenas, médias e grandes. Também foram analisados os rendimentos (salários) pagos por essas empresas, segundo o corte de tamanho e setor, bem como a distribuição do pessoal empregado (trabalhadores com vínculos formais). Para efeitos de classificação, foram consideradas as empresas por tamanho, de acordo com a classificação do SEBRAE (2018), que considera micro e pequenas empresas aquelas que possuem até 99 empregados, se pertencentes ao setor industrial ou à construção civil, e até 49 empregados se pertencentes ao setor de serviços ou ao comércio. Médias empresas são aquelas que possuem entre 100 e 499 empregados, se pertencentes ao setor industrial ou da construção civil, e entre 50 e 99 empregados, se pertencentes aos setores de serviço ou comércio. A classificação para grandes empresas inclui aquelas com mais de 500 empregados, se pertencentes ao setor industrial e da construção civil, e 100 ou mais empregados, se pertencentes ao setor de serviços ou comércio.

A princípio, os dados relativos à administração pública, segurança pública e seguridade social foram tratados separadamente. Não entram nessa conta as empresas de utilidade pública responsáveis pela oferta de energia, água, coleta de esgoto e lixo, bem como os dados do setor primário (agropecuária, pesca, silvicultura), cujas informações são pouco representativas.

No caso da administração pública, foi realizada uma comparação com o setor privado, de forma a verificar se há algum padrão regional em relação aos dois tipos de atividade. Importante ressaltar que os dados tratados incorporam atividades consideradas essenciais – supermercados, padarias, farmácias e outros – já que não há definição clara sobre o funcionamento de estabelecimentos dessa natureza, decisão que fica a cargo dos governos estaduais e municipais.

A partir dessas informações, foram realizadas algumas simulações simples, para entender efeitos sobre a massa salarial (rendimento médio x número de empregados) da Medida Provisória (MP) 936/2020, proposta no âmbito do Ministério da Economia, que diz respeito à eventual redução salarial e de jornada de trabalho no setor privado. O exercício procurou levar em consideração informações que sugeriam algumas prerrogativas da medida³.

A MP 936/2020 permite reduções escalonadas de jornada de trabalho e salários (25%, 50%, 70%) e suspensão de contrato de forma diferenciada por porte de empresa, com contrapartida do seguro desemprego (também de forma escalonada), sobre o montante salarial reduzido. Empregados de micro e pequenas empresas podem ter seus contratos suspensos temporariamente, sem pagamento de salários, mas recebendo 100% do seguro-desemprego a que teria direito. Trabalhadores com salários acima de R\$3 mil passam por negociações individuais. Por outro lado, trabalhadores de médias e grandes empresas podem ter reduções de até 70% em seus salários, que seriam repostos por 70% do valor do seguro-desemprego a que teriam direito, caso fossem demitidos. A MP também prevê faixas de ajustes salariais com limites (25%, 50% e 70%) e contrapartidas seguro-desemprego escalonadas, segundo o tamanho da redução salarial, conforme tais limites. Por fim, a MP considera ausência de compensação para reduções de salário até 25%.

A Nota Técnica inclui um esforço para calcular os efeitos da MP sobre a massa salarial. Como em qualquer estudo de impactos econômicos, independentemente do tipo de modelo utilizado, há hipóteses que são assumidas de antemão para a realização do estudo. Nossa análise também é baseada em conjecturas, muitas delas que se, por um lado, simplificam a avaliação, por outro, podem assumir condições extremas. O objetivo da análise é estimular o debate e seus resultados devem ser tomados com cautela.

Na simulação proposta, utilizam-se o salário médio e o número de empregados nas microrregiões (RAIS, 2018), assumindo cenários que consideram as faixas de reduções previstas pela MP (25%, 50%, 70%). A partir desses limites, calculam-se a diferença entre o salário médio mensal na microrregião e as compensações que o empregado teria direito, ou seja, o percentual que continuaria sendo pago pela empresa e o percentual do seguro desemprego a que teria direito. Dessa forma, apresentam-se três cenários para análise dos efeitos regionais: 1) redução de 25% no salário médio e compensação de 25% do seguro desemprego devido, para todos os portes de empresas; 2) redução de 50% no salário médio e

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm. Como ainda não é claro se, por exemplo, haverá diferenciação entre setores, optamos por considerar que todas as empresas e setores econômicos formais podem fazer jus ao benefício. Essa falta de clareza diz respeito, por exemplo, à extensão da medida para supermercados, farmácias, padarias etc., estabelecimentos considerados essenciais.

compensação de 50% do seguro desemprego devido, para todos os portes de empresas; 3) suspensão completa do contrato de trabalho, sendo que, para MPEs, o empregado recebe 100% do seguro desemprego a que teria direito; e, para médias e grandes empresas, estas arcam com 30% do salário e há compensação de 70% do seguro desemprego.

Esses cenários são elaborados a partir das hipóteses⁴ de que 1) toda a força de trabalho do setor formal terá reduções de jornada e salários em percentuais iguais; 2) Não há diferenciação setorial, sendo que a redução é horizontal; 3) não há diferenças nas compensações advindas de negociações individuais ou coletivas.

Esses cenários podem ser visualizados na Tabela 1 a seguir. A partir dessas hipóteses, calcula-se a perda potencial da massa salarial, em um cenário específico e limitado, a partir da comparação da massa salarial média (salário médio x número de empregados) antes e depois dos ajustes previstos pela MP. A diferença entre o salário médio na microrregião antes e depois da redução, somadas à contrapartida do governo, fornece-nos uma ideia da perda *potencial* de massa salarial. Os dados foram obtidos da RAIS e referem-se ao último ano disponível na base (2018).

Tabela 1. Simulações dos efeitos regionais da MP 936/2020

Cenários	MPEs	MEs/GEs	Perdas Potenciais (R\$ bi, 2018)			
			MPEs	MEs	GEs	Total
1 Redução de 25% da jornada e salário médio	Redução de 25% salário, compensação de 25% do Seguro Desemprego		1,62	1,32	5,16	8,1
2 Redução de 50% da jornada e salário médio	Redução de 50% salário, compensação de 50% do Seguro Desemprego		4,83	2,65	10,32	17,8
3 Redução de 100% da jornada e salário médio	Compensação de 100% do Seguro Desemprego	Compensação de 30% do salário + 70% do Seguro Desemprego	9,66	3,71	14,45	27,8

Fonte: Elaboração própria, a partir da RAIS (2018).

Por fim, em um segundo momento, esta Nota Técnica se concentra na escala da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Enfatiza-se a avaliação de equipamentos urbanos disponíveis, a partir de informações de UFMG (2015), PBH (2020) e DataSUS (2020), para distribuição de equipamentos de saúde (centros de saúde, unidades de pronto atendimento e hospitais) e escolas, e IBGE (2010), para dados sobre rendimento e população para a região. Nessa escala, os problemas relativos à moradia na RMBH são ressaltados, além de outras considerações exclusivas às populações vulneráveis. Informações mais detalhadas sobre essas questões são encontradas em [Tonucci Filho et al. \(2020\)](#) e [Diniz et al. \(2020\)](#), duas notas técnicas dentre [as oferecidas](#) pelo Cedeplar/UFMG que, conjuntamente a esta, proporcionam uma análise mais abrangente dos aspectos regionais da crise do COVID-19.

⁴ Logicamente, esse exercício tem premissas extremas e, em alguns casos, irrealistas. Entretanto, o objetivo é inferir, de forma simples e direta, a perda *potencial* de salário e os efeitos regionais de tal para eventualmente discutirmos as especificidades espaciais desses processos econômicos. Outros cenários são possíveis e devem, portanto, ser analisados.

Perspectivas regionais

O Brasil hoje reúne uma população estimada em aproximadamente 210,14 milhões de pessoas (IBGE, 2018), em uma área territorial de 8,5 milhões de km² (IBGE, 2019). Isso equivale a 13 vezes o tamanho da França. A população e as atividades econômicas se distribuem em unidades administrativas compostas em diferentes níveis, perfazendo 5570 municípios, 564 microrregiões, 136 mesorregiões, 26 Estados, cinco Grandes Regiões e um Distrito Federal. Além disso, há ainda 74 Regiões Metropolitanas e cinco Aglomerações Urbanas, instituídas por leis complementares estaduais, e três Regiões Integradas de Desenvolvimento, que são regiões administrativas que reúnem diferentes unidades da federação. Todas essas unidades administrativas foram definidas, em diferentes períodos de tempo, como instrumentos para atender os desafios de administração do nosso território, levando em consideração fatores políticos, econômicos e sociais em sua distribuição (Contel, 2014).

Atualmente, o país possui 26 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes, sendo que as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Fortaleza, Recife, Belém, Manaus e Goiânia se sobressaem por apresentarem significativas desigualdades socioeconômicas, com bolsões de pobreza e populações em situação de vulnerabilidade social, o que agrava ainda mais o quadro aqui discutido.

Dadas as características acima, é essencial que as atuais estratégias de contenção considerem não só a localização, mas o tamanho dos municípios. Municípios maiores têm maior capacidade de responder às demandas por itens essenciais de saúde e alimento⁵, porque contam com mais equipamentos de apoio e têm mais recursos financeiros, mas também, por outro lado, são afetados de forma mais severa, por conta da aglomeração populacional nesses territórios.

Em contraposição, municípios menores podem realizar operações de contenção social mais eficazes, mesmo porque muitos são espaços com menor população e menos articulados em suas trocas de bens e serviços com outros municípios. Entretanto, lidam também com maiores dificuldades em receber itens básicos, em tratar a saúde de seus residentes, além de terem menos recursos financeiros disponíveis para tal enfrentamento. As estratégias, portanto, devem ser distintas, levando-se em consideração diferentes escalas territoriais.

É importante afirmar que, em um país com dimensões e população como o Brasil, a estratégia de contenção e distanciamento social é adequada, seguindo recomendações internacionais e, portanto, deve perdurar até que se confirme a queda consistente do número de contaminados por dia. Somente a partir disso, deve-se discutir procedimentos de amenização das regras para esse isolamento social. A extensão territorial do país, com inúmeros espaços com parcas interconexões, é um fator importante para a contenção da disseminação do COVID-19. Entretanto, os fatos não são tão simples quanto aparentam. O território brasileiro também é caracterizado por um número expressivo de aglomerações, tanto de população quanto de atividade econômica, além das inúmeras desigualdades sociais que flagelam a população. Os 20 maiores municípios brasileiros (0,36% do total) concentram 23% da população brasileira (IBGE, 2018). Portanto, há considerações espaciais muito específicas a serem realizadas em muitas das atuais propostas de contenção postas em discussão.

⁵ A prefeitura municipal de Belo Horizonte está distribuindo cestas básicas para as famílias que possuem filhos na rede escolar municipal. A prefeitura de São Paulo também está adotando a mesma política. Ambas são ações complementares às medidas tomadas no âmbito federal e, como será discutido adiante, fundamentais para as escalas municipais e metropolitanas.

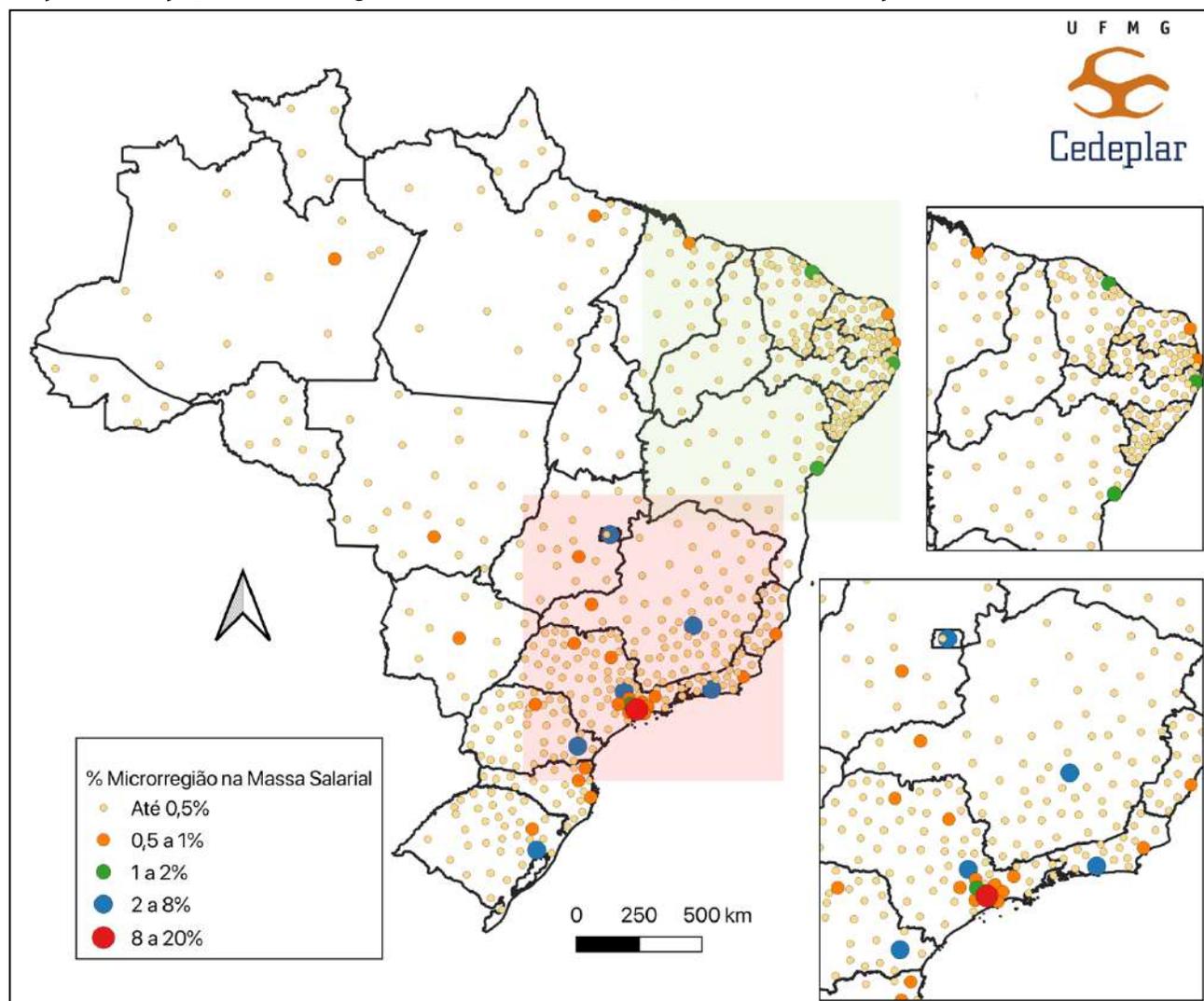
Sob esse contexto, é de se esperar que tanto os efeitos da pandemia quanto os da crise econômica decorrente serão bastante distintos ao longo do território. O efeito da crise nas economias regionais, particularmente, é preocupante, pois a heterogeneidade do espaço brasileiro tende a aumentar. Aquelas regiões mais isoladas e cujas economias são historicamente voltadas à subsistência local tendem a ter um efeito menor, por conta de um maior isolamento e menores articulações econômicas e sociais com os grandes centros. Em contraposição, as economias mais integradas e mais articuladas, com maior densidade econômica, tendem a ter um efeito maior quanto maior a amplitude do isolamento social e do fechamento de atividades econômicas. Assim, em um plano regional mais amplo, aquelas regiões mais desenvolvidas serão também as relativamente mais afetadas.

Nessa discussão, alguns aspectos merecem um olhar mais detalhado. É notável que micro e pequenas empresas perfazem 98% do total de estabelecimentos no país (3,5 milhões, desconsiderado administração pública, estabelecimentos agropecuários e serviços industriais de utilidade pública) e 40% da massa salarial mensal no setor privado (cerca de 37,5 bilhões de reais em valores atuais), se configurando, portanto, como unidades de emprego fundamentais no cotidiano do país. Ademais, é fato também que o contingente de trabalhadores formais e informais não está uniformemente distribuído no território. O Brasil possuía, em dezembro de 2018, um total de 44 milhões de pessoas em empregos formais, sendo que 65% desses empregos são de micro, pequenas e médias empresas. Os 35% restantes dos empregos estavam concentrados nas grandes empresas.

Como esperado, a disposição espacial desses empregos segue a distribuição da população pelo território, com uma enorme concentração nas grandes metrópoles brasileiras. Em qualquer recorte de tamanho, a ordem de número de pessoas segue usualmente o mesmo padrão, sendo sempre liderado pelas microrregiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que respondem conjuntamente por 25% do emprego e cerca de 13% da população do país. A importância das micro e pequenas empresas nessas grandes aglomerações para o emprego é ainda mais significativa. Nas três maiores regiões metropolitanas do país, as micro e pequenas empresas respondem por cerca de 43% do emprego total.

A desmesurada concentração populacional e econômica em algumas regiões também vem acompanhada de uma enorme desigualdade na distribuição da massa salarial. A título de exemplo, 15% da massa salarial está concentrada na microrregião de São Paulo, enquanto as três maiores aglomerações do país (SP, RJ e BH) respondem por quase 1/3 da massa salarial total. Em termos de massa salarial por tamanho de empresa, as micro e pequenas empresas concentram 39% do total, enquanto as grandes empresas detêm 46% (RAIS, 2018). Como mencionado, o país possui um grande número de micro e pequenas empresas, que respondem por boa parte dos vínculos empregatícios em vigor, o que mostra quão sensíveis são as medidas que afetam a saúde das empresas, o emprego e a massa salarial. O Mapa 1 a seguir aponta a distribuição da massa salarial do setor privado pelas microrregiões brasileiras (RAIS, 2018).

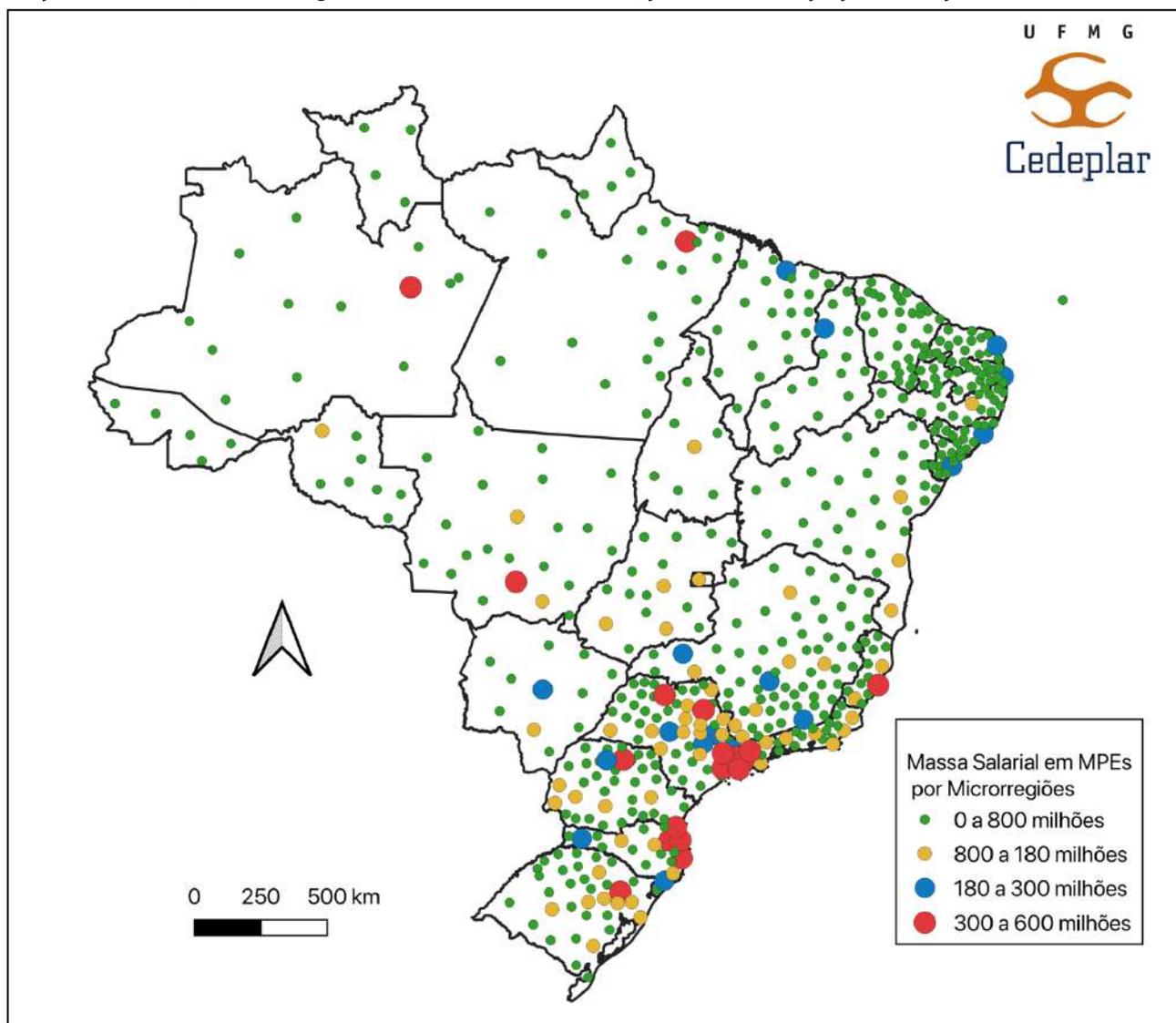
Mapa 1. Participação da microrregião na massa salarial mensal (Dez.2018) do setor privado brasileiro



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018).

Dados da RAIS (2018) apontam que apenas a Região Metropolitana de São Paulo responde por cerca de 20% da massa salarial total do setor privado. Se somadas as principais aglomerações urbanas brasileiras (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Campinas, Salvador, Recife e Fortaleza), ou seja, aquelas que respondem por 40% do emprego no setor privado, a concentração chega a 54% da massa salarial. Importante salientar que, apesar de menos importante, em termos relativos, as regiões que estão muito articuladas a esses grandes centros não serão por isso menos impactadas, pois atuam como fornecedoras de insumos, alimentos e outros itens necessários ao funcionamento dos grandes centros e, portanto, dependente da demanda deles. Manter o abastecimento de grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro, requer um esforço logístico expressivo, que permita o fluxo de mercadorias e, ao mesmo tempo, não agrave as taxas de transmissão do COVID-19. O exemplo mais recente dos problemas de desabastecimento remontam à greve dos caminhoneiros em Junho de 2017, quando a falta de bens nas grandes cidades brasileiros levou à corrida para adquirir itens básicos junto aos supermercados e à elevação de preços de inúmeros produtos.

Mapa 2. Distribuição microrregional da massa salarial mensal, para as micro e pequenas empresas

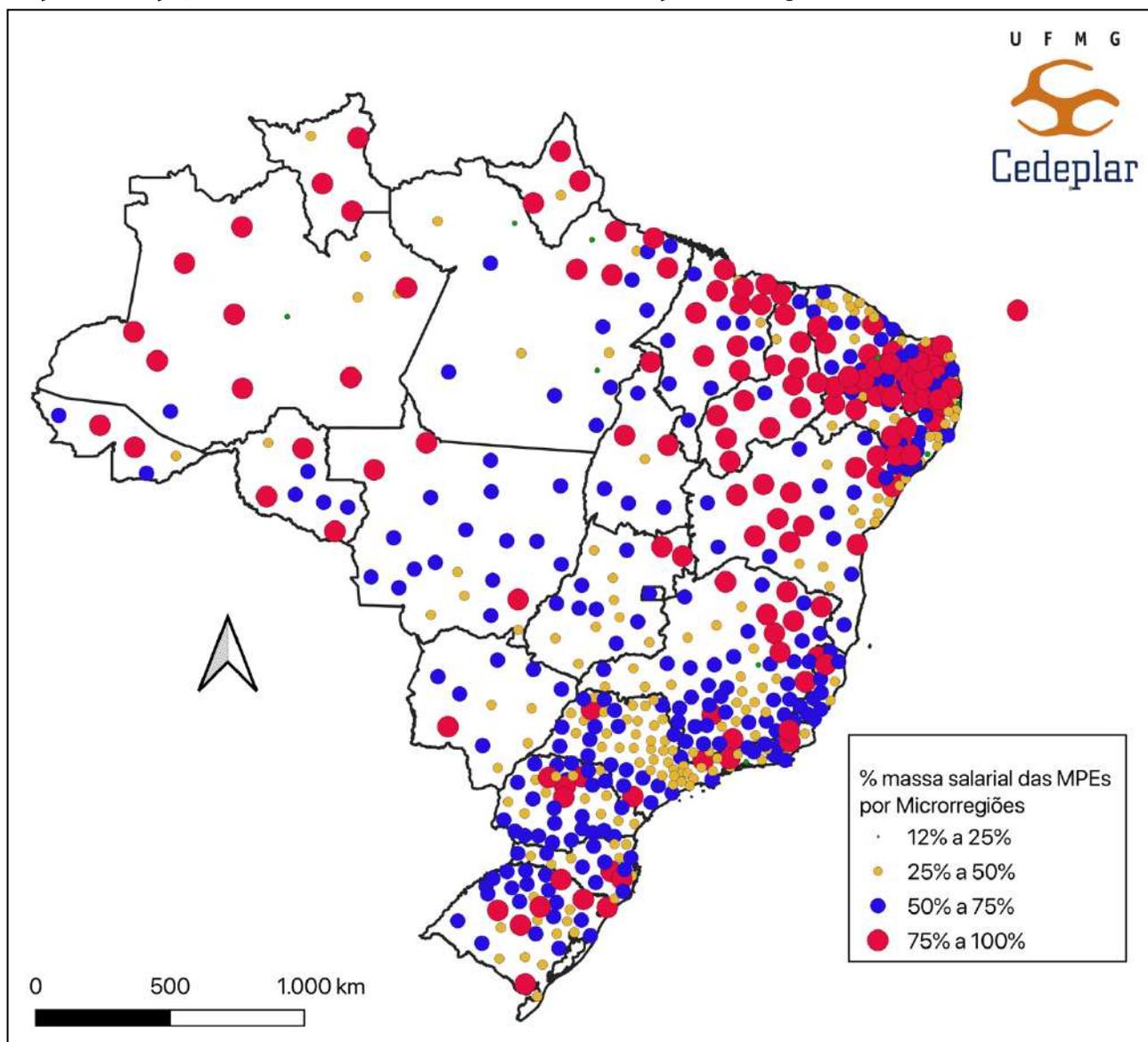


Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018). Valores correntes.

Outro ponto de destaque no conjunto de medidas sendo adotadas são aquelas voltadas à salvaguarda de empresas, manutenção de emprego e jornadas de trabalho. Para analisar seus impactos regionais, o Mapa 2 apresenta a distribuição regional da massa salarial mensal para micro e pequenas empresas, segundo as microrregiões. Observa-se a desigualdade na distribuição dessa massa salarial no território brasileiro, com significativa concentração na área formada entre o eixo Rio-São Paulo e suas extensões a oeste do Estado de São Paulo e nordeste em direção ao Estado do Espírito Santo.

O Mapa 2 ainda esconde um fator que se torna mais relevante em épocas de crise, principalmente, nas regiões mais periféricas: a importância das micro e pequenas empresas para a massa salarial total nas regiões. O Mapa 3 a seguir revela a importância da participação dessas empresas na massa salarial total por microrregião.

Mapa 3. Participação relativa das MPes na massa salarial mensal, por microrregião



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018).

É visível que as MPes na região Nordeste são as que mais têm peso sobre a massa salarial local. Ainda que a MP possa dar suporte à sobrevivência de inúmeras MPes, ainda assim se faz preocupante no atual cenário, uma vez que medidas de flexibilização de jornada de trabalho e salário, incluindo previsão de ausência de obrigatoriedade de negociação individual, poderão ter efeitos agudos em grande contingente de trabalhadores em regiões diversas, se as contrapartidas forem insuficientes para a manutenção das condições de vida dos empregados.

Se a escala regional deve ter primazia na compreensão e formulação de quaisquer planos, sejam de contenção e distanciamento social, sejam nos futuros planos de descontingenciamento e retomada de atividade, a escala municipal também deve ser analisada cuidadosamente, especialmente nas inter-relações dentro de seus próprios espaços (bairros) e em conjunto com outros espaços (municípios vizinhos). É notória, por exemplo, a concentração de equipamentos de atendimento à saúde, em especial

aqueles para atendimentos complexos, como CTIs e UTIs em poucos lugares do país, como apontado por Noronha et al. (2020), que fez o cruzamento entre a oferta e a demanda de leitos e respiradores segundo as microrregiões.

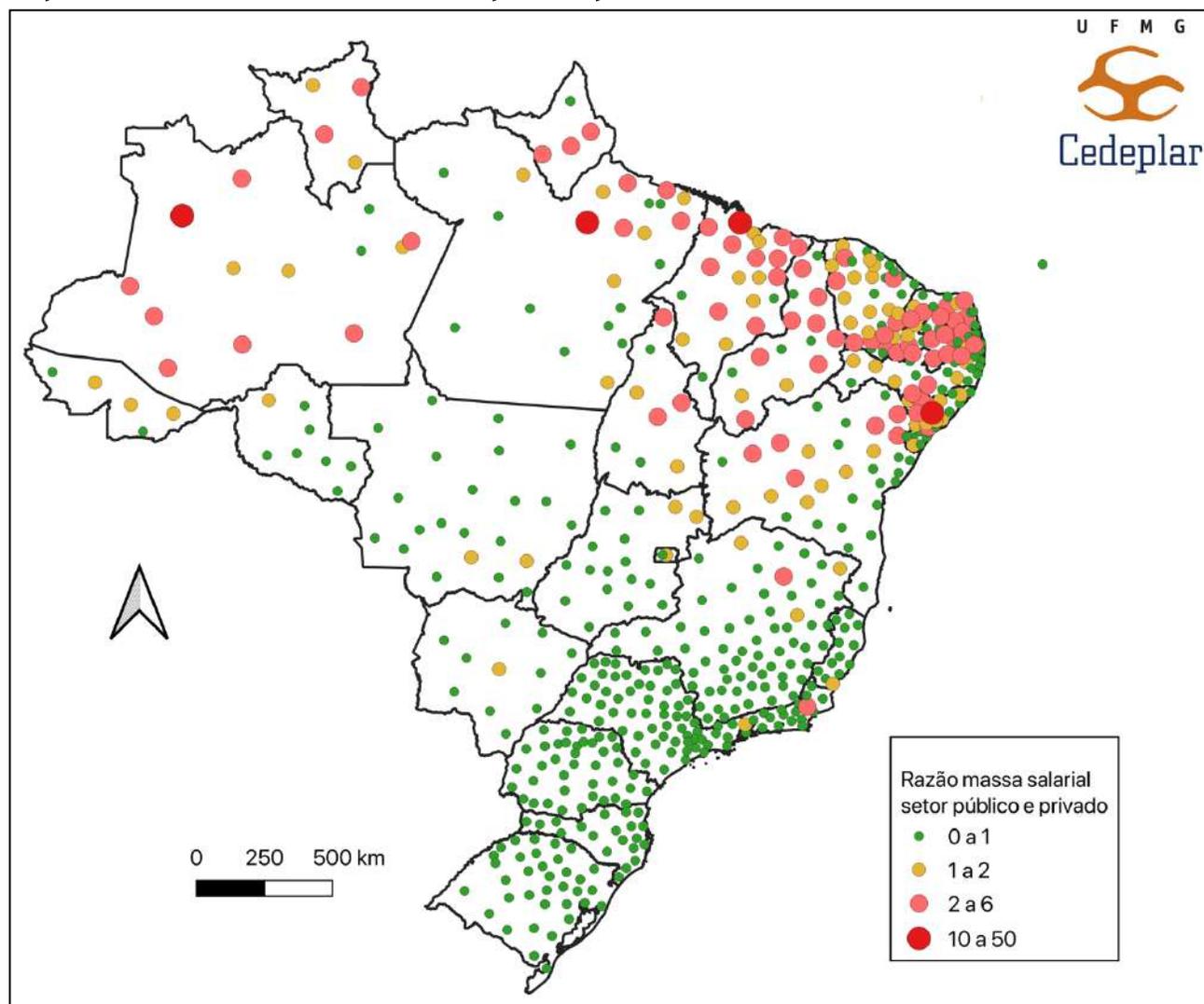
A coordenação e o planejamento, nesse sentido, devem considerar os diferentes desafios nas diversas escalas municipais, com devido cuidado para centros urbanos de maior população. São nesses territórios também que temos concentração de pessoas de baixa renda, grande contingente de moradores de rua, assentamentos precários e condições de saneamento bastante díspares. Assim, é necessário também visualizar uma escala maior, em um nível de detalhamento mais preciso, para ser possível compreender a dinâmica dos fluxos existentes, não apenas regionais, mas também locais. Outro aspecto que tem aparecido no debate nos últimos dias e que merece atenção é a possibilidade de corte nos salários de servidores públicos. Essa medida tem caráter recessivo, já que obriga vários funcionários públicos a cortar despesas, inclusive os direcionados a ofertantes de serviços e bens de consumo, além das transferências para familiares. Tal medida tem um efeito significativo sobre a desigualdade regional. O debate sobre o tema tem tomado extensão desproporcional e equivocada. As propostas, além de terem efeito inverso ao desejado, ao deprimirem ainda mais uma demanda efetiva em retração, são, sob o prisma redistributivo, pouco efetivas. Alternativas mais sensatas passariam por novas alíquotas de imposto de renda para as parcelas mais altas do salário, taxação de lucros e dividendos, como diversos estudos têm apontado (Afonso et al., 2017 e Fernandes et al., 2017).

O Mapa 4 apresenta a relação entre a massa salarial do setor público e do setor privado para diferentes microrregiões. Aquelas regiões com valores acima de 1, em geral localizadas nas porções Norte e Nordeste do país, caracterizam-se por uma expressiva participação relativa do setor público nos rendimentos locais. Assim, uma redução da massa salarial, sem contrapartida alguma, teria efeito ainda mais expressivo nas regiões mais pobres do país, o que definitivamente representaria um aumento da desigualdade regional⁶ para além da possível desigualdade impulsionada pela própria crise.

A proposta de renda universal é fundamental, mas a forma como a renda chega às pessoas nesses diferentes espaços é ainda mais crucial. Com distanciamento social, há possibilidade de inúmeras pessoas não serem capazes de receber os recursos providos, sejam aqueles de forma monetária, com exclusão financeira e social, que dificulta o acesso a serviços bancários e de telecomunicação, ou mesmo aqueles em forma de mercadoria (cestas básicas, itens de higiene etc.). Nesse ponto, há necessidade imperiosa de recursos complementares para prover bens, além de instalações e equipamentos que possam dar suporte à provisão desses bens (postos de entrega de cestas básicas e itens de higiene, unidades de atenção à saúde para triagem de casos e orientação das pessoas) e, até mesmo, espaços de acolhimento para pessoas em estado de vulnerabilidade, como moradores de rua. Muitos esforços nesse sentido, principalmente por entidades públicas locais e iniciativas populares, já surgiram; entretanto, devem ser ampliados rapidamente.

⁶ No mesmo sentido, ressalta-se que a MP 936/2020, que permite flexibilização de jornada e salários, possui mecanismos de contrapartidas insuficientes que vão afetar a massa salarial privada, concentrada nas regiões Sul e Sudeste. Mesmo que essas regiões tenham maior possibilidade de oferecer localmente recursos para complementação de renda, haverá indubitavelmente perdas de renda e efeitos sobre desigualdades, possivelmente majorados nos espaços periféricos de seus principais municípios.

Mapa 4. Razão entre a massa salarial do setor público e privado



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018).

Simulações de potencial perda da renda

A partir das propostas apresentadas pelo Ministério da Economia e de algumas hipóteses simplificadoras, já apresentadas anteriormente, esta nota técnica calculou uma estimativa da perda da massa salarial, que pode ser visualizada no Gráfico 1, para macrorregiões; e nos Mapas 5 (para MPes) e 6 (para médias e grandes empresas) para microrregiões.

Como exposto anteriormente, a análise tem restrições e hipóteses extremas e, portanto, seus resultados devem ser analisados com alguma parcimônia. Primeiramente, o conjunto de dados para valores médios de rendimentos de trabalho não permite calcular as perdas individuais, que podem ser muito maiores conforme a diferença salarial e o teto de compensação estipulado pela MP e pelas regras do seguro desemprego.

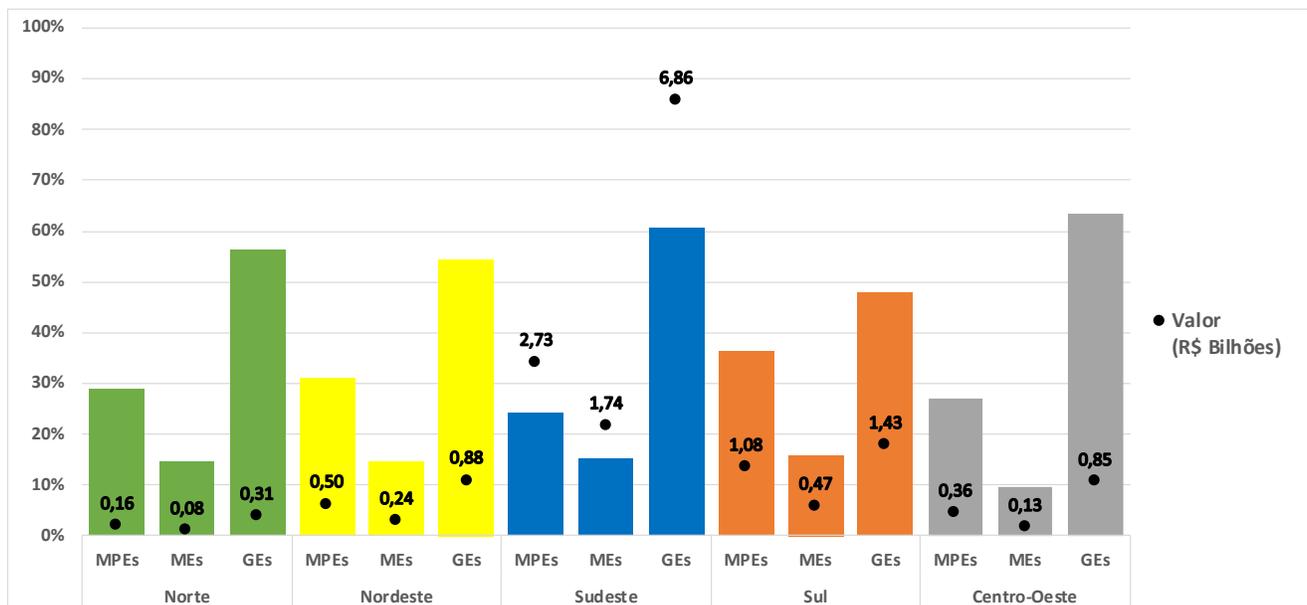
Em segundo lugar, também não foram apresentados cenários restritos para determinados setores e atividades. Sendo assim, estamos assumindo que empresas de todos os setores poderiam se beneficiar da

medida, o que, se ocorrer, nos levará à realização de novas simulações. Por fim, se por um lado os resultados sobrestimam valores de perdas (por considerar que todos os empregados terão jornada e salários reduzidos, sem nenhum tipo de negociação individual ou coletiva), por outro, podem subestimar efeitos ao desconsiderar demissões e fechamentos de empresas, além de implicações subsequentes de retração na demanda e renda.

Foram simulados três cenários para análise dos efeitos regionais: 1) redução de 25% no salário médio e compensação de 25% do seguro desemprego devido, para todos os portes de empresas; 2) redução de 50% no salário médio e compensação de 50% do seguro desemprego devido, para todos os portes de empresas; 3) suspensão completa do contrato de trabalho, sendo que, para MPes, o empregado recebe 100% do seguro desemprego a que teria direito; e para médias e grandes empresas, estas arcam com 30% do salário e há compensação de 70% do seguro desemprego.

Em suma, como apresentado na Tabela 1, os resultados apontam que a MP 936/2020 pode gerar reduções da massa salarial mensal (média) entre R\$ 8,1 bi a R\$ 27,8 bi, com resultados diferenciados, de acordo com portes de empresas. Nestes, os maiores impactos se concentram em MPes e grandes empresas, cujo montante da massa salarial, em termos absolutos, estão situados na Região Sudeste, como visto no Mapa 2 e no Gráfico 1.

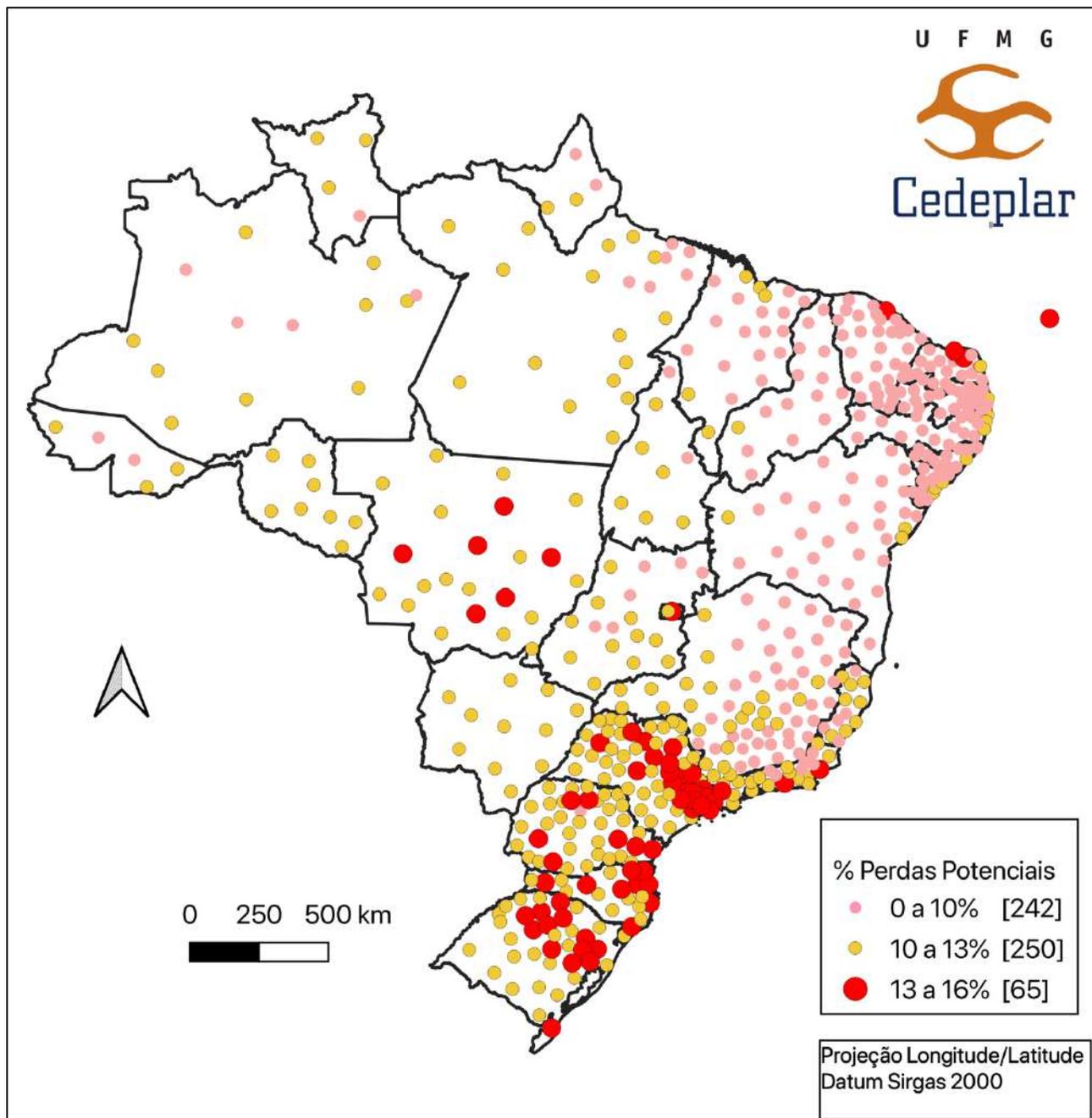
Gráfico 1. Cenário 2: Perdas potenciais relativas e absolutas, segundo tamanho de estabelecimentos (Grande Região = 100%)



Fonte: Elaboração Própria.

Ao visualizar a distribuição espacial das perdas potenciais de massa salarial, é perceptível que impactos das reduções salariais para empresas também apresentam alguns padrões regionais. Nos Mapas 5 e 6, é possível visualizar os resultados da simulação para o Cenário 2 (redução de 50% de salários e contrapartidas do governo de 50% do seguro desemprego). As perdas absolutas de massa salarial (valores em R\$ bi) previstas para MPes (Mapa 5) se concentram na região Sudeste (nos estados do RJ, SP e ES) e na região Sul. Entretanto, os pesos das perdas na massa salarial regional são relativamente mais altos que na região Sudeste (24%), e em especial na região Sul, cujas perdas potenciais para empregados de MPes atingem 36% da perda total na região.

Mapa 5. Cenário 2: Perdas potenciais de massa salarial para empregados de micro e pequenas empresas

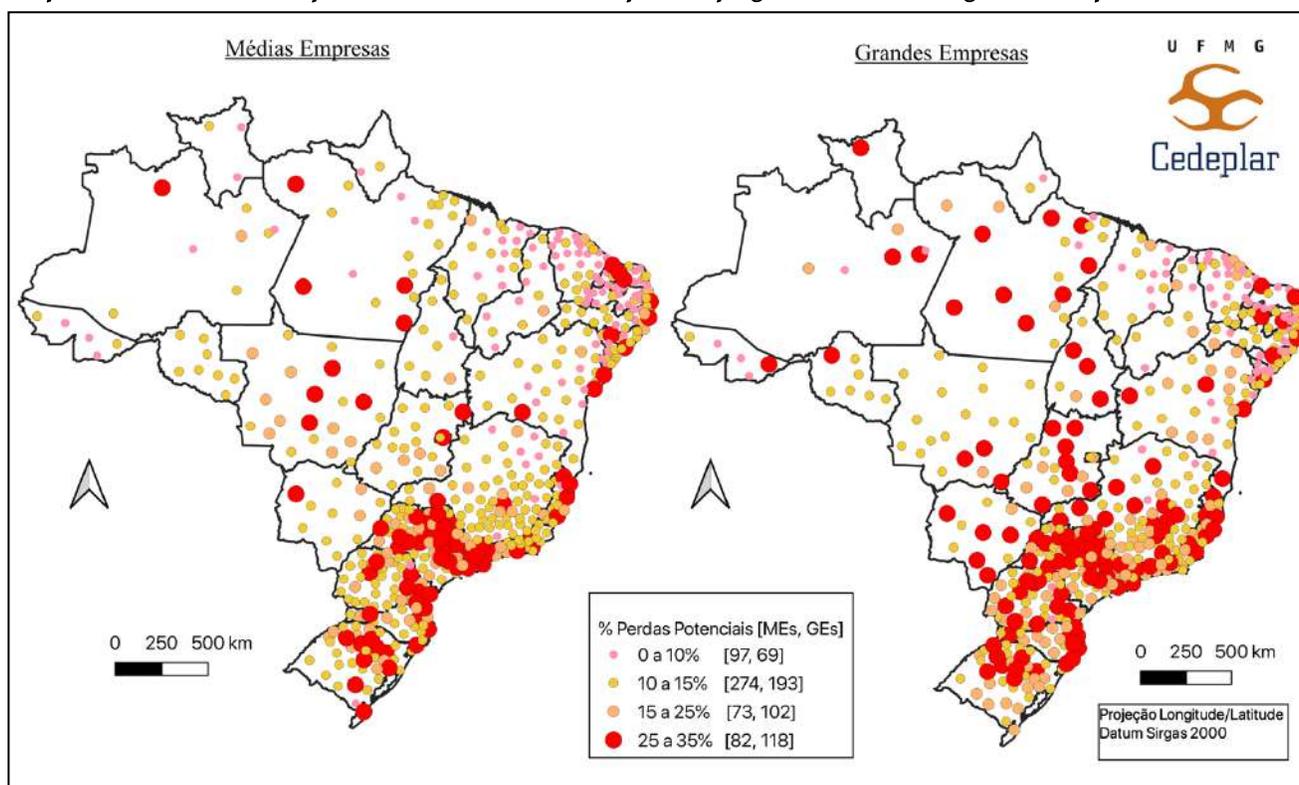


Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018).

Se nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste há maiores perdas potenciais relativas de massa salarial local atreladas à MPes e se Sul e Sudeste concentram maiores perdas potenciais absolutas, a redução na massa salarial potencial em grandes empresas aparenta afetar todas as regiões de forma indiscriminada. Entretanto, é preciso considerar que sendo a distribuição de médias e grandes empresas mais concentrada regionalmente, a perda também é relativamente mais restrita aos espaços onde se localizam, como na região Centro-Sul do país e em alguns poucos polos no Norte e Nordeste (Mapa 6). Os locais que hospedam grandes empresas podem ser grandemente afetados. Uma análise mais cuidadosa sobre as

condições de distribuição de empregos, empresas e salários indica que as regiões onde os salários médios são mais elevados são as que apresentam maiores perdas potenciais relativas da massa salarial. Em geral, essas regiões têm comparativamente maiores diferenciais salariais por causa dos custos de vida mais elevados nos grandes centros, além de concentração de atividades que requerem trabalhadores com maior escolaridade. Admite-se, também, uma maior heterogeneidade em empregados de médias e grandes empresas e, portanto, os resultados podem ser mais complexos nesses estabelecimentos. Ainda.

Mapa 6. Cenário 2: Perdas potenciais de massa salarial para empregados de médias e grandes empresas



Fonte: Elaboração própria a partir da RAIS (2018).

Um último aspecto, de igual importância, são as questões pertinentes ao estado de Minas Gerais e como suas diferentes regiões são impactadas. A pobreza que caracteriza o Norte de Minas e os Vales do Jequitinhonha e Mucuri, somadas a menores ofertas de equipamentos públicos nesses espaços, são desafios a serem observados de forma diferente, em relação às características do Triângulo Mineiro ou da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo.

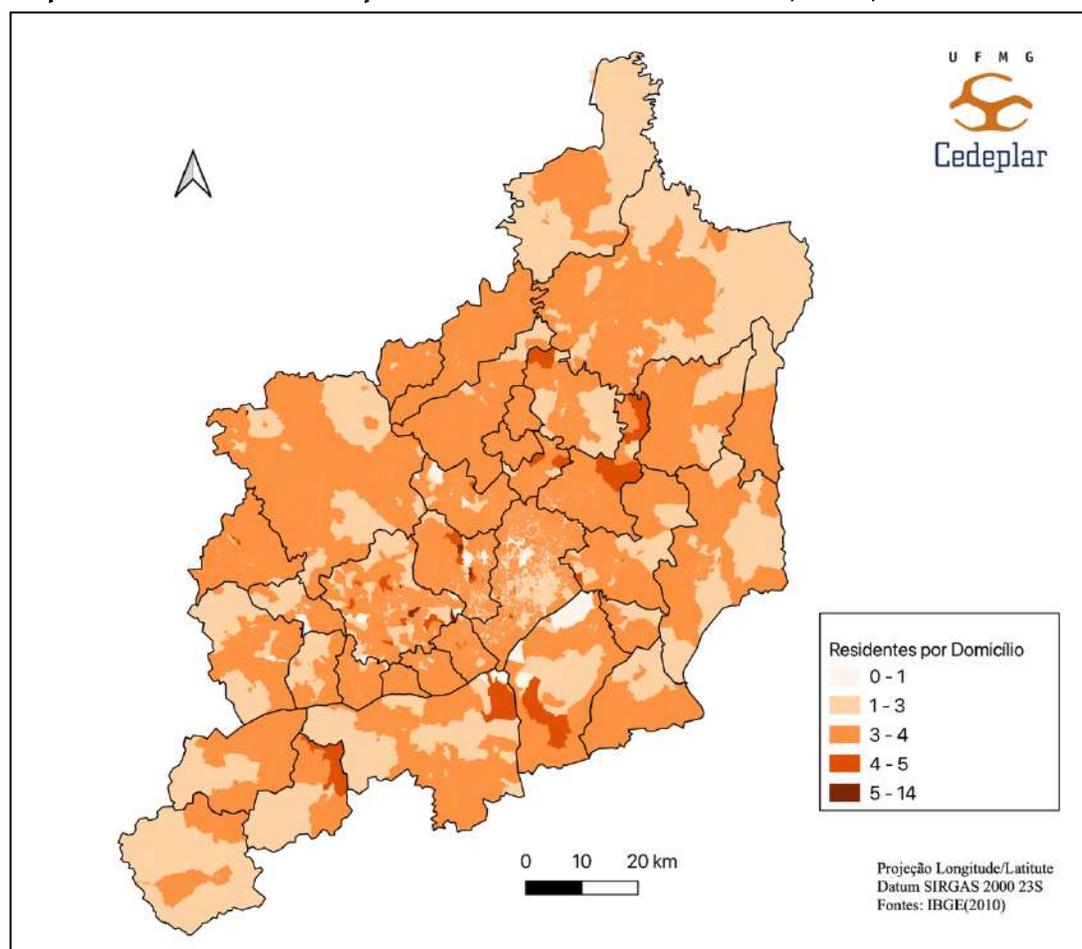
Há uma clara diferença entre essas regiões: no Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri, a importância de micro e pequenas empresas é muito maior, em termos relativos, do que em outras regiões do Estado, bem como a importância do setor público, mimetizando o quadro regional nacional. Ainda assim, se considerarmos apenas aquelas microrregiões que possuem mais do que 1% da massa salarial das MPEs do estado, observa-se que a massa salarial está concentrada em 1/3 das 66 microrregiões do Estado, que respondem por 78% da massa total, sendo que apenas a microrregião de Governador Valadares estaria fora do eixo Centro-sul do Estado.

Se considerarmos a massa total do setor privado, a concentração é ainda maior, com 80% da massa salarial total distribuída em 18 microrregiões. Entretanto, nesse caso, é importante destacar também, além da microrregião de Governador Valadares, a centralidade da microrregião de Montes Claros, parte da área da Sudene, que conta com incentivos fiscais importantes. Há algumas empresas de médio e grande portes instaladas nesses polos regionais, que se beneficiam dos incentivos fiscais e das taxas de juros diferenciadas para as regiões.

Perspectivas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é constituída por 34 municípios, além de 16 outros que formam o colar metropolitano. A RMBH tem aproximadamente 5,3 milhões de habitantes – o que representa 25% da população do estado de Minas Gerais, dos quais 2,5 milhões encontram-se na capital, Belo Horizonte. É a terceira maior região metropolitana do Brasil, com PIB per capita estimado em 25,8 mil reais (IBGE, 2017), cuja atividade econômica se concentra nos municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem – com mais de 70% do PIB. Em termos setoriais, a região se destaca pela presença de atividades extrativas minerais, metalúrgica, automobilística, petroquímica e alimentícia, além de comércio e serviços. No Mapa 7, é possível visualizar a distribuição da população residente na RMBH.

Mapa 7. Número de residentes por domicílios em setores censitários (RMBH)



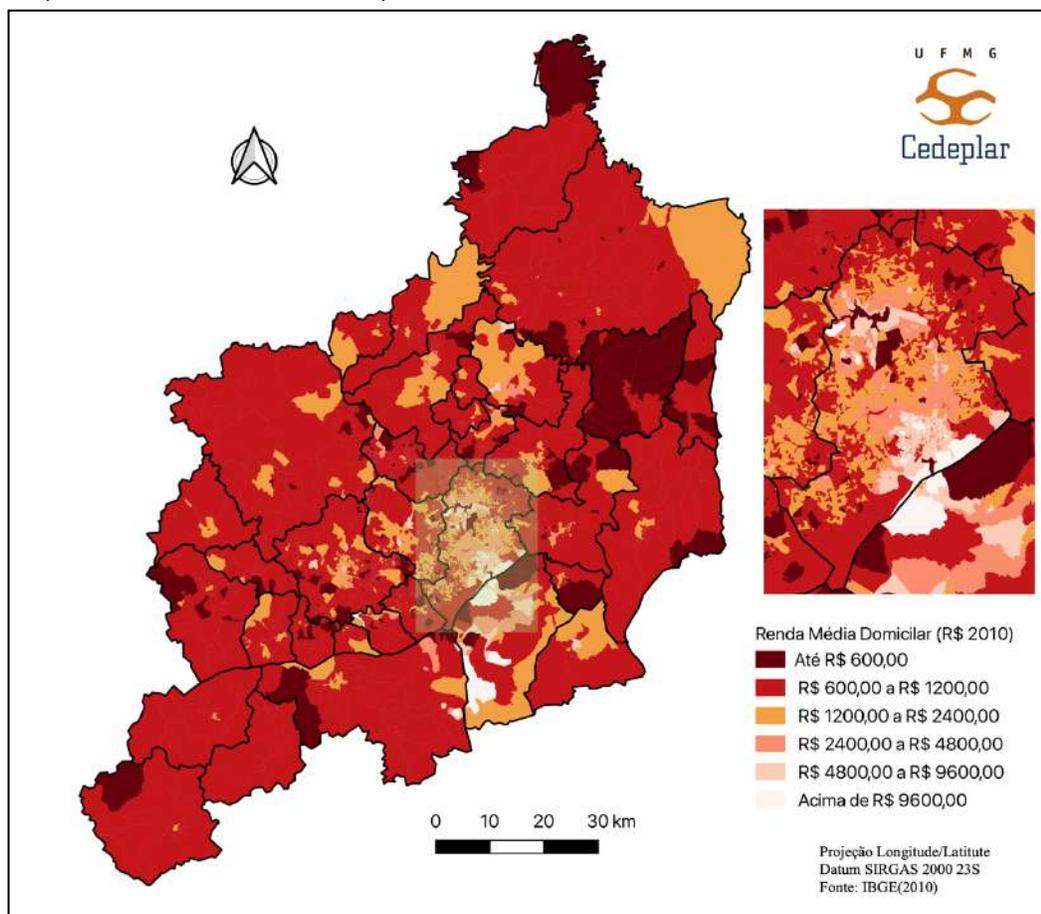
Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010).

Os dados do Mapa 7 indicam o número de residentes por domicílio nos setores censitários (IBGE, 2010). Percebe-se que, nessa escala, a maioria das residências em 2010 contava com até três moradores, um fato

importante que serve de suporte às políticas de distância social implementadas. Entretanto, a figura deixa escapar as condições vigentes nesses domicílios, seja em termos de proximidade, seja por conta da precariedade estrutural, refletidas nas más condições sanitárias, baixo acesso à água, coleta de lixo, entre outras. As condições de moradia se coadunam a altos índices de déficit habitacional, que suscitam preocupações com as condições de segurança de posse e direito à moradia. A RMBH, assim como Belo Horizonte, não escapa dos usuais problemas enfrentados pelas aglomerações urbanas ao redor do mundo, em especial as localizadas em países em desenvolvimento. São rompantes os problemas das desigualdades na produção e reprodução do espaço, o que reflete diretamente nos modos de viver de seus habitantes.

A desigualdade de renda na região metropolitana é o primeiro desafio para um planejamento coordenado, dada sua enorme complexidade. As partes vermelhas no Mapa 8 indicam áreas onde a renda domiciliar média é limitada ao teto de R\$ 1200,00, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010). É visível que a RMBH, com alguma exceção nos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim, apresenta um número relativamente alto de famílias em condição de baixa renda. Assim, é de se esperar que o programa de transferência de renda, instituído no Projeto de Lei 698/2020, tenha efeitos positivos em toda a RMBH. Entretanto, as condições de baixa renda são usualmente acompanhadas por outras precariedades, que devem ser avaliadas em seus aspectos locais.

Mapa 8. Renda média domiciliar por setor censitário na RMBH



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010).

Na análise dessas particularidades locais, uma atenção especial deve ser dada às famílias de baixa renda, que vivem em assentamentos precários, como favelas, loteamentos periféricos e ocupações urbanas, tal qual discutido por [Tonucci Filho et al. \(2020\)](#). Nesses espaços, as condições sócio-espaciais, somadas à desinformação, dificultam a adoção de medidas de prevenção recomendadas e o distanciamento social. Diante disso, faz-se necessária maior atuação dos três poderes, principalmente do poder municipal, em articulação com as lideranças locais e movimentos sociais, para planejar e implementar estratégias regionais específicas de prevenção e contenção da disseminação da COVID-19 nos territórios populares urbanos ([Diniz et al., 2020](#)).

Como principal município da RMBH, Belo Horizonte concentra uma grande oferta de bens e serviços, muitos deles de alta complexidade (como os relativos à saúde), que atuam como elementos de atração de população de municípios vizinhos e até mesmo de outras regiões do Estado. A concentração de hospitais gerais evidencia esse aspecto: de um total de 65 hospitais, 35 estão localizados no município de Belo Horizonte. Se considerados também os hospitais dos municípios de Betim e Contagem, esse número aumenta para 42, o que significa que 68% dos hospitais da RMBH estão localizados nesses três municípios. Se observarmos a concentração de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo, 88% do total estão no município de Belo Horizonte, que concentra 82% dos respiradores. Se considerarmos apenas os leitos de UTI do Sistema Único de Saúde, de um total de 659 disponíveis na região metropolitana, 90% estão no município de Belo Horizonte.

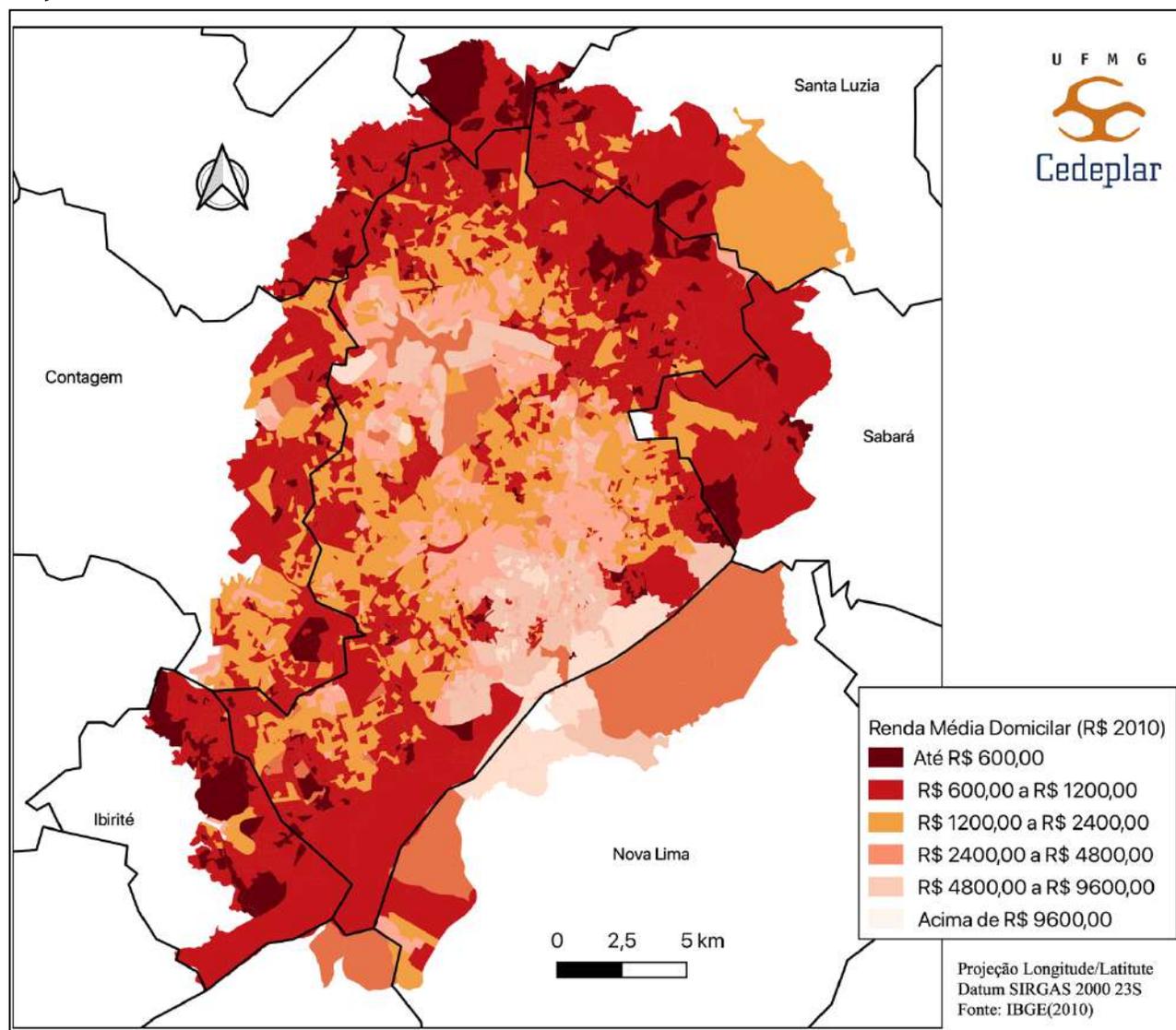
A natureza dessa aglomeração, que transformou o município de Belo Horizonte em um grande centro regional de serviços de saúde, atrai um intenso fluxo de pessoas em direção à cidade, pelos mais variados motivos. Atualmente, é de se esperar que a oferta de bens e serviços na capital sejam suficientes para atender os mais necessitados, particularmente a população mais vulnerável, situada nas áreas periféricas da cidade.

Conforme o Mapa 9, se considerarmos a população em condições de vulnerabilidade, esta se concentra em setores censitários no entorno imediato do município, com maior frequência na porção Norte (limites com municípios de Sabará a Nordeste, Santa Luzia e Vespasiano a Norte e Ribeirão das Neves a Noroeste) e Sul (nas fronteiras com Nova Lima e Betim). Refletir a cidade sob esses aspectos de renda e desigualdade promove maior capacidade de entendimento dos desafios postos com o COVID-19. São nesses territórios que devemos concentrar esforços das propostas, com extensão coordenada às vizinhas mais distantes.

Ainda no mapa acima, há de se destacar as áreas de vulnerabilidade extrema (vermelho escuro no mapa) que merecem planos de ação urgentes. Nesses 184 bairros⁷, onde a renda por domicílio varia até R\$600,00 (IBGE, 2010), encontram-se 401 mil residentes em 114 mil domicílios, com um valor modal de aproximadamente 3,5 residentes por domicílio. A densidade populacional média nesses bairros é em torno de 16 mil habitantes por km², praticamente o dobro do valor para o município de Belo Horizonte. Dentre esses espaços de extrema vulnerabilidade, destaca-se que nove deles possuem mais de 10 hab./dom e densidade populacional acima de 20 mil habitantes: Apolônia (Venda Nova), São Tomaz (Venda Nova), Vila Vista Alegre, Vila Pinho (Barreiro), Manacás, Vila Antena, Universo (Venda Nova), São Jorge, Jardim Terezópolis (Betim) e Conjunto Minas Caixa (Venda Nova).

⁷ A unidade de representação é o setor censitário. Um mesmo bairro pode conter mais de um setor censitário. Como as áreas estão explicitadas nos mapas dessa seção, trataremos setores censitários como bairros, para simplificação da linguagem.

Mapa 9. Renda média domiciliar em Belo Horizonte e seu entorno imediato



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010).

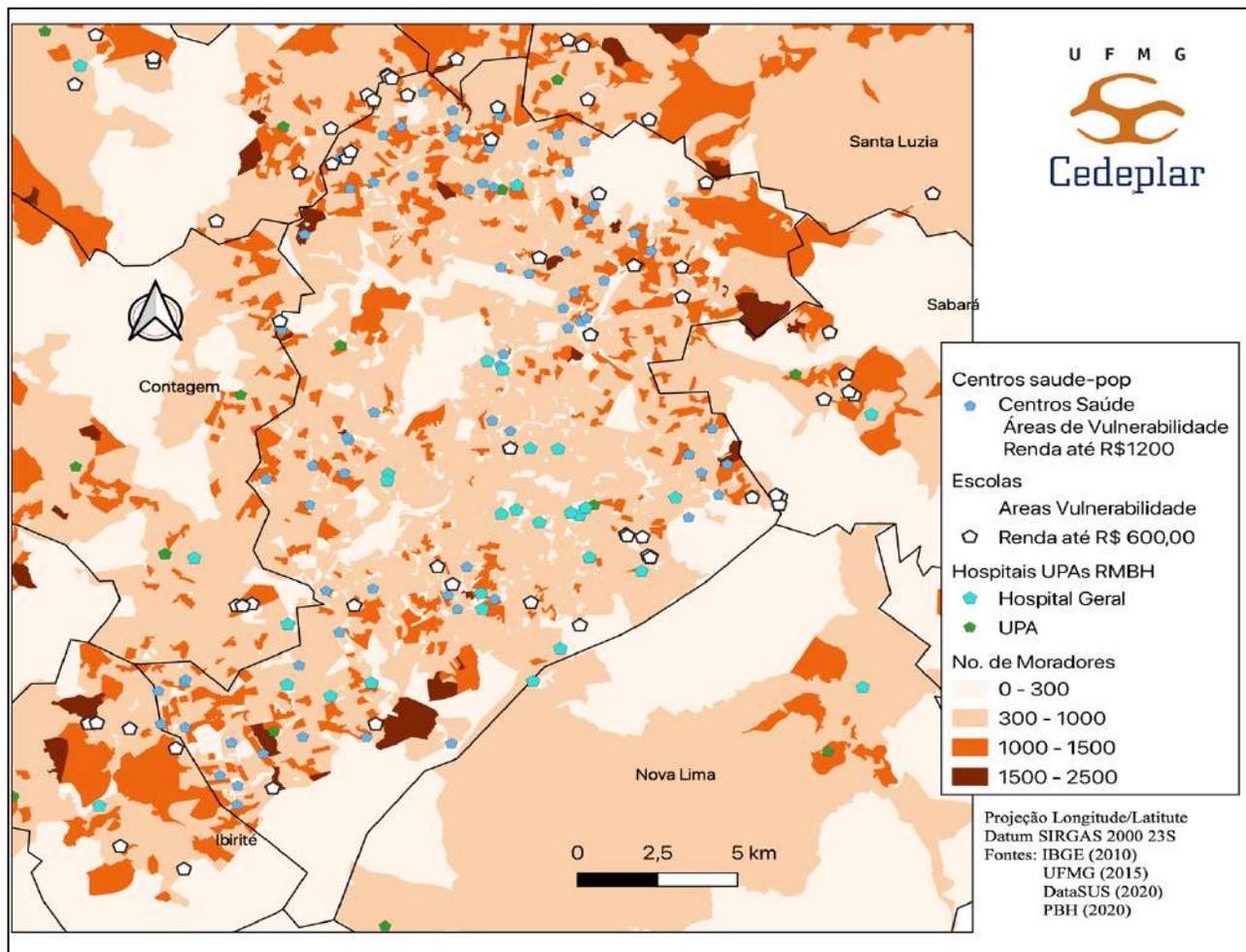
A partir dessas informações, se alguma proposta de combate aos problemas causados pela pandemia assume como prioridade a assistência à população mais vulnerável, é necessário entender onde essa população se situa e quais os equipamentos de saúde, acolhimento e proteção estão disponíveis a elas. Dada as limitações aparentes das instalações existentes, é possível utilizar a rede de escolas da RMBH como unidades coordenadoras de atendimento e acolhimento, uma vez que não estejam sendo utilizadas e possuam infraestrutura adequada para tal.

Importante ressaltar que o distanciamento social e a contenção de movimentos devem ser prioridade máxima em qualquer espaço ou escala que estivermos tratando. A seleção de pontos de atendimento social, portanto, devem estar condicionados a essa prerrogativa, incluindo, portanto, um ordenamento para atendimento com limites de acesso, serviços de entrega remotos e apoio de entidades de segurança pública.

A proposta, dessa forma, é que certos equipamentos urbanos (por exemplo, as escolas) funcionem como unidades de atendimento que possam ordenar ações, atuando como coordenadores de serviços básicos, preferencialmente voltados ao atendimento das populações em condições vulneráveis, em espaços como os citados anteriormente. Essas unidades de atendimento ou *Comitês Comunitários*, a serem definidos em locais muito específicos (uma sugestão pode ser visualizada no Mapa 10), podem servir como pontos de distribuição de alimentos (cestas básicas e alimentos preparados) e de itens sanitários relativos à saúde (itens de higiene, medicamentos); atuar como centros de divulgação de ações comunitária e de informes gerais ao público local; e coordenar as ações de cunho popular de apoio aos carentes.

A proposta é desafiadora, uma vez que o desenho da política deve evitar aglomerações e conflitos que possam surgir, considerar um ordenamento mínimo para os atendimentos e ser capaz de divulgar as ações, de forma a atingir os residentes do bairro. Por isso, é fundamental a coordenação das lideranças locais e entidades públicas, para garantir que as ações sejam amplamente divulgadas e organizadas de forma adequada, visando garantir condições de atendimento e segurança para a população e os agentes públicos envolvidos.

Mapa 10. Moradores por bairro e equipamentos urbanos em áreas de vulnerabilidade, BH e entorno



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010), UFMG (2015), PBH (2020) e DataSUS (2020)

Em termos espaciais, sugere-se que Comitês Comunitários atuem particularmente nos espaços de vulnerabilidade citados, ou seja, aqueles de baixa renda e maior população residente. Por exemplo, se as escolas forem os equipamentos escolhidos para se abrigarem esses centros⁸, o ideal seria dar preferência, uma vez avaliadas suas condições de infraestrutura, àquelas localizadas em espaços de maior população e menor renda, como as indicadas no Mapa 10. Esse mapa também nos remete a outros espaços além dos discutidos, particularmente àqueles com menores contingentes populacionais, onde as escolas não estão presentes. De forma a contemplar esses espaços, a proposta de unidades de atendimento deve considerar fatores de mobilidade ou possibilidade de entrega de bens e serviços nas próprias residências.

Propostas: planejamento regional como fio condutor

Tendo em vista os atributos regionais discutidos, esta seção oferece um conjunto de propostas que consideram as especificidades de diferentes escalas territoriais. Essas propostas têm como objetivo estimular o debate e orientar gestores públicos e privados na tomada de decisões.

Vale ressaltar que é prioridade **a manutenção do distanciamento social, dos planos de transferência de renda para populações vulneráveis, as negociações para apoio de empregos, salários e de linhas de crédito para manutenção de empresas**. Essas propostas estão delineadas na nota assinada pelos professores e professoras do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG ([aqui](#)), a qual corroboramos. Deve-se vetar qualquer proposta que provoque perdas de rendimento, pois estas têm efeitos gerais perversos, especialmente para as regiões mais pobres do país.

Sob esse contexto, as propostas devem conter:

1. **Coordenação entre Governos Federal, Estaduais e Municipais para formulação de planos regionais:** acompanhar a taxa de uso de equipamentos de saúde necessários, coordenar os fluxos de pessoas e o atendimento de casos de infecção por COVID-19, distribuir regionalmente itens necessários aos profissionais de saúde, coordenar os fluxos de bens entre as diversas regiões, garantindo o abastecimento mínimo necessário de itens de extrema necessidade;
2. **Expansão dos programas de transferência de renda**, a fim de incorporar o maior número de pessoas, em especial aquelas em condições de vulnerabilidade; as empresas, com linhas de crédito adequadas, segundo tamanho e perfil creditício; e governos locais, para que possam ampliar a rede de proteção em Estados e Municípios;
3. **Coordenação local (municípios) no suprimento de itens, com prioridade às áreas mais afetadas e vulneráveis, como forma de complementação ao suporte de renda**, com distribuição emergencial de água mineral, cestas básicas, kits de higienização e limpeza; estabelecimento e utilização de equipamentos públicos, como **unidades de apoio (centros comunitários)**, que possam coordenar esforços de orientação, identificação e isolamento de doentes; serviços de transporte que possam dar apoio à distribuição de itens de saúde e alimentos, assim como prover locomoção de pessoas infectadas para centros de saúde; ampliação do número de profissionais habilitados a atendimentos de saúde;

⁸ Outros equipamentos urbanos podem ser convertidos em Centros Comunitários. Entretanto, escolas têm a vantagem de se localizarem em espaços estratégicos de concentração de população, podem possuir instalações mais adequadas para atendimento e, principalmente, permitem que outros equipamentos, como centros de saúde, UPAs e hospitais atuem sem sobrecarga em suas funções.

4. **Coordenação logística para suprimento de bens e itens básicos:** necessário que haja uma articulação de logística para a distribuição de suprimentos de saúde, equipamentos e outros itens essenciais. Essa logística deve lançar mão da estrutura aeroportuária, com vistas a permitir o atendimento das demandas em tempo adequado.
5. **Planejamento regional adequado para:**
 - a. distribuição otimizada de recursos, que considere informações municipais e estaduais sobre quantidade de equipamentos e itens de saúde, quantidade de recursos humanos disponíveis e quantidade de pessoas em condições vulneráveis (idosos, pessoas com doenças crônicas, população de baixa renda), entre outros grupos que se tornam vulneráveis com o aprofundamento das medidas de isolamento. Todas essas decisões devem considerar os diferentes cenários epidemiológicos regionais, com características distintas. Além disso, é necessário avaliar os canais de distribuição de alimentos e itens de necessidades básicas e priorizar distribuição regional adequada.
 - b. retomada das atividades, de forma organizada e coordenada, evitando novos picos epidêmicos, assim que for arazoado o abrandamento das condições de distanciamento social. As discussões sobre retomada das atividades apresentam inúmeras incertezas e vão requerer, em seu devido momento, um plano de ação ordenado entre regiões e monitoramento permanente, para que possa ocorrer sob os menores riscos possíveis.

Referências

- AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Org.). Tributação e Desigualdade. 1ed. Belo Horizonte: Letramento / Casa do Direito / FGV Rio de Janeiro / IPEA, 2017
- CONTEL, F. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). Terra Brasilis, n. 3, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/terrabrasilis/990>>.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (2006). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- DINIZ, S.; SILVA, G.; GUERCI, M. Economia Popular Urbana e o COVID-19: desafios e propostas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2020.
- FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. Impacto distributivo do imposto de renda no Brasil. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Org.). Tributação e Desigualdade. 1ed. Belo Horizonte: Letramento / Casa do Direito / FGV Rio de Janeiro / IPEA, 2017, p. 1-795
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE– INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2017.
- IBGE– INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- DATASUS. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. <Disponível em <http://cnes2.datasus.gov.br/>>. Acesso em 30 de março de 2020.
- HALL, P. G. Urban and regional planning. London; Boston: Unwin Hyman, 1989.
- HARVEY, D. Social justice and the city. London: Edward Arnold, 1975.
- LEFEBVRE, H. (1991, 1974). The Production of Space. BlackWell, Oxford.

MANNHEIM, K. Liberdade, poder e planificação democrática. Trad. M. Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MONTE-MÓR, R. L. M. 'As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil' in: Diniz, C. C; Crocco, M. (2006). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG.

NORONHA, K.; GUEDES, G.; TURRA, M.; ANDRADE, M; BOTEGA, L.; NOGUEIRA, D.; CALAZAN, J.; CARVALHO, L.; SERVO, L.; AMARAL, P. Análise de demanda e oferta de leitos hospitalares gerais, UTI e equipamentos de ventilação assistida no Brasil em função da pandemia do COVID-19: impactos microrregionais ponderados pelos diferenciais de estrutura etária, perfil etário de infecção e risco etário de internação. Nota Técnica. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 2020.

PBH - PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Endereços de Centros de Saúde. 2020. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/enderecos-dos-centros-de-saude>>. Acesso em 05 de Abril de 2020.

RAIS - BRASIL. Ministério da Economia. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Disponível em <<http://pdet.mte.gov.br/acesso-online-as-bases-de-dados>> Acesso em 31 de março de 2020.

SEBRAE/DIEESE (2018). Anuário do trabalho nos pequenos negócios: 2016. 9.ed / Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. São Paulo- SP: DIEESE, 2018.

TAMANO, L. T. O. (2017). O Movimento Sanitarista no Brasil: a visão da doença como mal nacional e a saúde como redentora. Khronos, Revista de História da Ciência ISSN 2447-2158 - no 4, agosto 2017.

TONUCCI FILHO, J.; PATRÍCIO, P.; BASTOS, C. NOTA TÉCNICA – Desafios e Propostas para Enfrentamento da COVID-19 nas Periferias Urbanas: análise das condições habitacionais e sanitárias dos domicílios urbanos no Brasil e na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2020. Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br/noticias/1229-nota-tecnica-desafios-e-propostas-para-enfrentamento-da-covid-19-nas-periferias-urbanas-analise-das-condicoes-habitacionais-e-sanitarias-dos-domicilios-urbanos-no-brasil-e-na-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte>> Acesso em 05 de Abril de 2020.

TOPALOV, C. La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2015.