Anais do IX Fórum Sociojurídico: Cidadania Social e Direitos Fundamentais: Desafios e Perspectivas da Pandemia de COVID-19 no Brasil

Unidade Auxiliar - Centro Jurídico Social

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Reitor
Prof. Dr. Pasqual Barretti

Vice-Reitora
Profa. Dra. Maysa Furlan

Pró-Reitor de Pesquisa
Prof. Dr. Edson Cocchieri Botelho

Pró-Reitor de Extensão Universitária e Cultura
Prof. Dr. Raul Borges Guimarães

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Diretor
Prof. Dr. Murilo Gaspardo

Vice-Diretora
Profa. Dra. Nanci Soares

Comissão Editorial UNESP - Câmpus de Franca

Presidente
Prof. Dr. Murilo Gaspardo

Membros
Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes
Profa. Dra. Analúcia Bueno Reis Giometti
Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira
Profa. Dra. Elisabete Maniglia
Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca
Profa. Dra. Helen Barbosa Raiz
Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva
Prof. Dr. José Duarte Neto
Profa. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira
Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille
Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina
Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges
Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira
Profa. Dra. Rita de Cássia Aparecida Biason
Profa. Dra. Valéria dos Santos Guimarães
Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

Luciana Lopes Canavez
Fernanda de Oliveira Sarreta
Victor Luiz Pereira de Andrade
Isadora Beatriz Magalhães Santos
(Orgs)

Anais do IX Fórum Sociojurídico: Cidadania Social e Direitos Fundamentais: Desafios e Perspectivas da Pandemia de COVID-19 no Brasil

Unidade Auxiliar - Centro Jurídico Social



unesp
Câmpus de Franca
2021

© 2021 Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Franca

Contato
Av. Eufrásia Monteiro Petráglia, 900, CEP 14409-160, Jd. Petráglia / Franca - SP
publica.franca@unesp.br

Diagramação e Revisão
Sandra Aparecida Cintra Ferreira (STAEPE)
Carlos Alberto Bernardes (STAEPE)
Laura Odete Dortta Jardim

Organização dos Anais
Luciana Lopes Canavez
Fernanda de Oliveira Sarreta
Victor Luiz Pereira de Andrade
Isadora Beatriz Magalhães Santos.

Edição
Victor Luiz Pereira de Andrade

Capa
Isadora Beatriz Magalhães Santos

Anais do IX Fórum Sociojurídico : Cidadania Social e Direitos Fundamentais : desafios e perspectivas da Pandemia de COVID -19 no Brasil / Luciana Lopes Canavez, Fernanda de Oliveira Sarreta, Victor Luiz Pereira de Andrade e Isadora Beatriz Magalhães Santos (orgs). – Franca : UNESP-FCHS, 2021.

433 p.
ISBN: 978-65-86378-16-0

1. Políticas públicas. 2. Seguridade. 3. Trabalho. 4. Relações sociais.5. Gênero. 6. Justiça. 7. Democracia. 8. Direitos humanos. I. Título. II. Canavez, Luciana Lopes. III. Sarreta, Fernanda de Oliveira. IV. Andrade, Victor Luiz Pereira de. V. Santos, Isadora Beatriz Magalhães.

CDD – 340

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Andreia Beatriz Pereira – CRB8/8773

ANAIS DO IX FÓRUM SOCIOJURÍDICO: CIDADANIA SOCIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL – 2021

Comissão científica

Adriana Giaqueto Jacinto, Agnaldo de Sousa Barbosa, Ana Cristina Alves de Paula, Ana Cristina Nassif Soares, Elaine Teixeira Alves dos Santos, Fernanda de Oliveira Sarreta, Frederico Thales de Araújo Martos, Gabriela Cristina Braga Bisco, Gil Ramos de Carvalho Neto, Guilherme Vieira Barbosa, Isadora Beatriz Magalhães Santos, Kelly Cristina Canela, Luciana Lopes Canavez, Maria José de Oliveira Lima e Paulo Henrique Miotto Donadeli.

Comissão organizadora

Luciana Lopes Canavez, Fernanda de Oliveira Sarreta, Mauro Lúcio Ferreira, Paulo Henrique Miotto Donadeli, Isadora Beatriz Magalhães Santos, Marina Cavalli Ribeiro da Silva, Victor Luiz Pereira de Andrade, Carlos Alberto Bernardes, Luciano Goulart de Brito, Maria Fernanda Aguilar Rosa Costa e Sandra Aparecida Cintra Ferreira.

Realização

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – FCHS/UNESP
Unidade Auxiliar – Centro Jurídico Social – UACJS/UNESP
Departamento de Direito Privado, Processo Civil e do Trabalho – DDPPCT/UNESP
Departamento de Direito Público – DDP/UNESP
Departamento de Serviço Social – DSS/UNESP
Programa de Pós-graduação stricto sensu em Serviço Social – PPGSS/UNESP
Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito – PPGD/UNESP

Contato

Av. Eufrásia Monteiro Petráglia, 900, Jd. Petráglia. Franca/SP
cjs.franca@unesp. br

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO..... 13

TEMA: SEGURIDADE, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ENVELHECENDO ENTRE LUTAS E RESISTÊNCIAS: A POPULAÇÃO IDOSA NO BRASIL
Aline Cristina da Silva 17

O NÃO RECONHECIMENTO DE EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS ÀS FAMÍLIAS SIMULTÂNEAS CONCUBINATO E PENSÃO POR MORTE NO STF
Ana Cristina Alves de Paula
Daniel Damásio Borges
Thiago Giovani Romero 37

O ACESSO À VACINAÇÃO COMO GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA NA PANDEMIA DE COVID-19
Júlia Bernardes
Maria Eduarda Rodrigues 55

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA PANDEMIA: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇO SOCIAL
Angelina Marcari Marques
Nayara Hakime Dutra Oliveira 73

OS EFEITOS DAS RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE NO BRASIL NO CONTEXTO DE PANDEMIA DA COVID-19
André Torres Pinheiro de Souza
Artur Marchioni
Letícia Rezende Santos 87

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: DA VIRAÇÃO AOS TRABALHOS JUST-IN-TIME GERENCIADOS POR ALGORITMOS
Ana Luísa Scarduelli Asselli
Nathália Eugênia Nascimento e Silva.....103

TEMA: RELAÇÕES SOCIAIS, GÊNERO E JUSTIÇA

PANDEMIA, APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E VULNERABILIDADES: A RELAÇÃO ENTRE OS FATORES QUE PODEM INTENSIFICAR A SUSCEPTIBILIDADE AO TRÁFICO SEXUAL
Anielly Schiavinato Leite 119

DO MÉRITO À REALIDADE BRASILEIRA: PERSPECTIVAS DESCOLONIAIS DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO
João Cenamo Baldi de Freitas
Fernanda de Castro Nakamura
Gabriela Vidotti Ferreira Magalhães.....137

TEMA: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

A(IN)SUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E NA DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS BRASILEIRAS
Carlos Eduardo Cardoso
Fernando Lopes Ferraz Elias 157

O DIREITO À SAÚDE NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO SUS (SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE) DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19
Fernando Lopes Ferraz Elias
Anastácia Cristina Rodrigues
Marcos Vinicius Vieira Santos.....175

CONTROLE SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA
Daiane Cristina dos Santos Brentini
Gabriela Cristina Braga Bisco
Fernanda de Oliveira Sarreta 191

O ENFRAQUECIMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM CONTEXTO DE CRISE DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE FRANCA – SP
Lucas de Araujo Ferreira Costa.....209

PANDEMIA DO COVID-19 E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE AS IMPLICAÇÕES E OS NOVOS RUMOS
Maysa Andrade Lemos Silveira
Liliane Cristina de Oliveira Hespanhol
Isadora Torres Tâme 227

A CAVERNA DE PLATÃO À NEGAÇÃO DA REALIDADE: OS IMPACTOS DA ERA DA (DES)INFORMAÇÃO NAS RELAÇÕES HUMANAS
Rafael Bashiyo Baz
Carlos Augusto Polidoro da Silva.....245

POSITIVISMO JURÍDICO E PÓS-POSITIVISMO NO SÉCULO XXI: NORMA, INTERPRETAÇÃO E DEMOCRACIA
Thiago Lemos Possas
Rafael Araujo dos Santos.....261

TEMA: DIREITOS HUMANOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E MEIO AMBIENTE

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Pedro Lucas Ribeiro Rodrigues das Chagas 285

TEMA: POLÍTICAS SOCIAIS E DEFESA DOS DIREITOS DOS VULNERÁVEIS

O ATENDIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA NO CENTRO JURÍDICO SOCIAL - UNESP FRANCA

Bruna Andréa da Silva Galli

Letícia Emiliana Santos Baratelli

Maria José de Oliveira Lima.....305

TÉCNICA E TECNOLOGIAS MODERNAS: APORTES MARCUSIANOS E BENJAMINIANOS

Fernanda Andrade Garcia

Juliana Viana Ford

Gustavo José de Toledo Pedroso 323

AVANÇOS E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DE MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DE ARARAQUARA, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

José Guilherme Cagnin.....339

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À SAÚDE: INTERFACES COM O CONSULTÓRIO NA RUA

Laís Caroline Neves

Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni.....357

CONFIGURAÇÕES DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, NO MUNICÍPIO DE DRACENA
Maria Bernardete dos Santos Torres
Eliana Bolorino Canteiro Martins
Nayara Hakime Dutra 375

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E NECROPOLÍTICA NA PANDEMIA DA COVID-19: É SÓ UMA "GRIPEZINHA”?
Leonardo Carvalho de Souza
Rafael Gonçalves dos Santos
Maria Cristina Piana 389

INTERPRETAÇÃO DO SIGNIFICADO DE DIREITOS HUMANOS NO PERÍODO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO BRASIL
Tadeu Dias Landroni.....407

A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - LEI Nº 13.709/2018 E A IMPORTÂNCIA DA INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO COMO CONTRIBUIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA
Vanessa Paula dos Santos.....423

APRESENTAÇÃO

O "IX Fórum Sociojurídico - Cidadania Social e Direitos Fundamentais: Desafios e Perspectivas da Pandemia Covid-19 no Brasil", é um evento acadêmico organizado pela Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social – UACJS, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - FCHS, da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Franca, SP. A UACJS está vinculada ao Departamento de Serviço Social do curso de graduação e pós-graduação stricto sensu em Serviço Social, ao Departamento de Direito Privado, de Processo Civil e do Trabalho e ao Departamento Direito Público do curso de graduação e pós-graduação stricto sensu em Direito.

O IX Fórum Sociojurídico foi realizado nos dias 18, 19 e 20 de outubro de 2021, através de videoconferências transmitidas pelo YouTube da FCHS, Minicursos oferecidos pelos Grupos de Pesquisa da FCHS e apresentação de Trabalhos Científicos via Google Meet. O evento teve como objetivo fomentar a socialização da pesquisa acadêmica e a discussão de temáticas concernentes à cidadania social e aos direitos fundamentais no atual contexto brasileiro, promovendo um intercâmbio de conhecimento entre diversas áreas de pesquisa e o fortalecimento da integração do ensino e pesquisa.

A Programação do IX Fórum Sociojurídico contou com as seguintes atividades:

1. Conferência de abertura "Direito e Estado: normas jurídicas e formas sociais", Prof. Dr. Alysson Leandro Mascaro, Jurista e Filósofo, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

2. Palestra de encerramento "Direitos Humanos, Saúde e Democracia em tempos de Pandemia", Prof. Dr. Maurilio Castro de Matos, da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

3. Minicursos dos Grupos de Pesquisas:

- Minicurso "A Práxis Popular enquanto Fonte Contra hegemônica de direitos", do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos de Direito Alternativo.

- Minicurso "Proteção Integral e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: Sistema de Garantia de Direitos", do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas para a Infância e Adolescência – GEPPIA.

- Minicurso "Os diferentes desafios, as diferentes formas de proteção de grupos vulneráveis e os riscos agravados pela Pandemia", do Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos – NETPDH.

- Minicurso “A intersetorialidade na saúde como estratégia de enfrentamento da pandemia da Covid-19”, do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política de Saúde e Serviço Social – QUAVISSS.

- Minicurso “Técnica e tecnologia modernas: aportes marcusianos e benjaminianos”, do Grupo de Estudos e Pesquisas "Filosofia, Arte e Política – FIAPO.

- Minicurso “Lei Geral de Proteção de dados no contexto da Pandemia de Covid19”, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Econômico-Social – GEPPIDES.

- Minicurso “A cidadania do dia a dia no Estado Democrático de Direito”, do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão Constituição e Cidadania – NEPECC.

- Minicurso “O Serviço Social e a questão socioambiental”, do Grupo de Pesquisa Gestão Socioambiental – GESTA.

- Minicurso “Perspectivas e desafios da democracia liberal-representativa no contexto de pandemia”, do Grupo de Pesquisa Governança Global, Direitos Humanos e Democracia.

- Minicurso “Era uma vez... O ECA, a pandemia e a dimensão educativa na atuação profissional”, do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Dimensão Educativa no Trabalho Social –GEDUCAS.

- Minicurso “Pobreza e favelização: apontamentos sobre o subterrâneo social das dinâmicas urbanas”, do Núcleo de Pesquisa em Ética, Filosofia e Teoria Social – NéFiTs.

4. Apresentação de diversos Trabalhos Científicos, com 23 trabalhos aprovados para publicação.

Desejamos uma ótima leitura.

Profa. Dra. Luciana Lopes Canavez
Supervisora da UACJS

Profa. Dra. Fernanda de Oliveira Sarreta
Vice-Supervisora da UACJS

TEMA:
SEGURIDADE, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ENVELHECENDO ENTRE LUTAS E RESISTÊNCIAS: A POPULAÇÃO IDOSA NO BRASIL

Aline Cristina da Silva*

RESUMO: As políticas sociais voltadas para a população idosa no Brasil passaram por processos que envolveram a sociedade, a classe trabalhadora e o Estado. Focado nesses processos, através da pesquisa bibliográfica e do método materialismo histórico dialético, recordaremos de maneira breve o contexto histórico e social que alicerçou as legislações instituídas para garantir os direitos às pessoas idosas no Brasil, e, sob as lentes do tempo presente, refletiremos os retrocessos, os desafios que as políticas sociais para o idoso enfrentam frente aos desmantelamentos das políticas públicas, o crescimento da população idosa, a pandemia da covid-19 que se eclodiu no país em 2020 e a importância da fotografia como materialização da história.

Palavras-chave: pessoas idosas. políticas sociais. pandemia. fotografia.

ABSTRACT: *Social policies aimed at the elderly population in Brazil underwent processes that involved society, the working class, and the State. Focused on these processes, through bibliographical research and the dialectical historical materialism method, we will briefly recall the historical and social context that underpinned the legislation instituted to guarantee the rights for the elderly in Brazil under the lens of the present time. We will reflect on the setbacks and challenges that social policies for the elderly face regarding the dismantling of public policies, the growth of the elderly population, the covid-19 pandemic that broke out. in the country in 2020, and the importance of photography as evidence of history.*

Keywords: *elderly people. social policies. pandemic. photography.*

INTRODUÇÃO

A pessoa idosa desde o núcleo familiar até os demais espaços da sociedade representa alguém de respeito por carregar em si mesmo as experiências, a sabedoria, os desafios, as dores e as alegrias da vida. Assim também, tal como uma criança quando nasce requer os cuidados para que cresça saudável e desenvolvida, a pessoa idosa requer tais cuidados para que se mantenha saudável e viva o envelhecimento natural que lhe é destinado.

Mas, como sabemos, a tamanha desigualdade social no Brasil se evidencia também na vida do idoso, sobretudo no tempo contemporâneo. Acresce que o ser social habita dentro de uma sociedade e no coletivo demanda uma participação na estrutura política e social que faz com que a sociedade funcione de forma democrática, com equidade. E nem sempre a equidade está presente.

Para entendermos essa realidade, depreendemos de Iamamoto (2021) que "é preciso rever o passado para retomar a práxis da resistência", a luta e a resistência dos idosos permanecem na história do ontem, do hoje

* Graduanda em Serviço Social pela UNESP campus de Franca/SP. E-mail: alinecristinasilva1@hotmail.com.

e do depois, sendo assim, por meio da pesquisa bibliográfica pesquisamos as informações, os dados e os escritos sobre a temática abordada e também sob as lentes do método materialismo histórico-dialético que é um "método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência" (NETTO, 2009, p. 8) fazendo deste texto um espaço de reflexão e conhecimento sobre as políticas sociais voltadas para a pessoa idosa no Brasil, a fim de entendermos o contexto social do passado e do presente e, alcançarmos perspectiva de análises futuras.

Neste sentido, a Política Nacional do Idoso no Brasil, teve seu início no ano de 1973, quando profissionais assistentes sociais se reuniram juntamente com Associação Nacional de Gerontologia (ANG) e debateram em seminários deliberando a necessidade de haver uma política de garantia de direitos da e para a população idosa. A consciência da questão do envelhecimento antes não presente passou a ser observada, discutida e comprovada, pois o país envelheceria e o país está envelhecendo hoje a passos largos.

Entre progressos e conquistas a partir da Constituição Federal de 1988, os direitos (não só) do idoso passam a ser garantidos mediante a legislação. Quase vinte e oito anos depois, os direitos garantidos aos idosos (novamente, não só) vem sofrendo uma série de medidas que retrocedem todo avanço nas políticas sociais, dentre eles a redução de repasse financeiro por intermédio da PEC 95/2016, afetando principalmente a saúde e a assistência social. Frente a essa redução, o Brasil vê o aumento populacional desse grupo de pessoas idosas, além de todos os problemas vindos com a pandemia da covid-19 que eclodiu de forma avassaladora nos meses iniciais do ano de 2020.

Agravando ainda mais as realidades, a pandemia da covid-19 evidenciou o racismo estrutural existente no Brasil. Assim a população idosa negra tem suas vidas sob risco constante mediante moradia precária, desemprego, alta taxa de contágio e falta de dados sobre o números de mortos pela covid-19. Também há a invisibilidade e subnotificação das pessoas idosas que estão em situação de rua e das pessoas idosas quilombolas.

Diante de tantos aspectos de indignação e de comoção crítica, não para validar a história, mas para tecer a história, a fotografia é um meio de trazer em sua composição a memória da pessoa idosa de forma acessível a todas as pessoas que se dispõe a ver, conhecer e refletir. Além de ser um

registro histórico e político capaz de provocar reflexões sobre como anda a vida dos idosos em todo o Brasil.

1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO SOBRE A LUTA E RESISTÊNCIA DA POPULAÇÃO IDOSA NO BRASIL

A Política Nacional do Idoso instituída na Lei nº 8.842 de 04 de janeiro de 1994 é um marco de resistência. Resistir é o verbo forte e autêntico da ação de luta em defesa dos excluídos e vulneráveis viventes na sociedade capitalista.

Na década de 1970 não havia uma estimativa de idosos no Brasil como afirma a Associação Nacional de Gerontologia – ANG (1989, p. 2) "o país não dispõe de dados específicos e precisos sobre esta população, o que de certa forma demonstra o descaso do poder público para a questão dos idosos". Além do descaso, "na mesma época, era comum o discurso de que o número de idosos na população nacional era reduzido, em razão da pequena expectativa de vida no país, não justificando, portanto, uma política efetiva para o setor" (ANG, 1989, p. 4).

Não existia uma "consciência nacional de envelhecimento da população brasileira" (RAUTH; PY, 2016, p. 51). Para suprir as necessidades básicas da população idosa prevaleciam as ações de caridade e assistencialistas por intermédio dos asilos, que a partir de um estudo exploratório recomendado, no ano de 1973, pelo Ministério da Previdência Social constataram a existência de "279 obras de amparo à velhice em todo o território nacional" (ANG, 1989, p. 3).

No entanto, a partir de 1976 surge uma nova realidade em relação às políticas públicas voltadas para a população idosa no Brasil, conquistas que culminaram, anos mais tarde, na Política Nacional do Idoso.

A questão do envelhecimento entrou para o debate não só nacional como também internacionalmente. Em 1982, a convenção da ONU convocou a uma Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento com o propósito de iniciar um programa internacional de ação para garantir a segurança econômica e social das pessoas de idade, resultando em um Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento e que acarretou a formulação de iniciativas e políticas de voltadas à população idosa (BRASIL, 2003 p. 27).

Seguindo a contextualização histórica sobre a Política Nacional do Idoso, no ano de 1984 realizou-se a Assembleia Constituinte que alcançou

na instituição da Constituição Federal de 1988, entretanto, por mais que tenha sido elaborada por parlamentares houve também forças presentes da sociedade a fim de trazer suas pautas, como por exemplo o Movimento de Reforma Sanitária sendo um grande impulsionador do SUS como direito público e universal, ao mesmo tempo que houve pressão do setor privado de saúde. Essas forças presentes na sociedade naquele momento deram o direcionamento da nova constituição.

É na Constituição Federal de 1988 que os direitos sociais dos idosos são reconhecidos e assegurados, conforme o artigo 230 que diz que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988).

Nesse momento, uma frente de manifestação organizada pela Associação Nacional de Gerontologia (ANG) coordenou um ciclo de três Seminários Regionais e um Nacional a fim de diagnosticar sobre a questão da população idosa e "apresentar as linhas básicas de uma política de assistência e promoção social do idoso" (ANG, 1989, p. 4). O resultado deste exaustivo trabalho se reuniu em um documento intitulado "Políticas para a 3ª idade nos anos 90"[1], documento este que abarcou várias questões, tais como a prioridade do idoso na e da política social; apoio à política de administração indireta de apoio aos Estados e Municípios e também à participação comunitária; valorização social do idoso considerando a prestação de serviços, a participação no processo decisório e a satisfação das necessidades básicas e o Diagnóstico social, Prestação de Assistência, Capacitação de Recursos Humanos. (ANG, 1989).

É importante trazer à luz do conhecimento que profissionais Assistentes Sociais fizeram frente juntamente com o grupo participante da instituição ANG que levaram adiante o debate e a necessidade de haver uma política nacional do idoso, são elas: Maria José Lima de Carvalho Rocha Barroso (1932-2013) assistente social e especialista em gerontologia; Nara Costa Rodrigues (1926-2011) assistente social e mestre em gerontologia social; Neusa Mendes Guedes (1930-2009) assistente social e especialista em gerontologia e Marcelo Antônio Salgado, assistente social; sociólogo; especialista em gerontologia e epidemiologia do envelhecimento. (RAUTH; PY, 2016, p. 59).

A década de 70 e 80 foi de muita luta para garantir os direitos sociais e humanos, não só para os idosos como também para famílias,

[1] Documento disponível em http://angbrasil.com.br/wp-content/uploads/2017/02/POLI%CC%81TICAS-PARA-A-3a-IDADE-NOS-ANOS-90.pdf

crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e vulneráveis. A Constituição Cidadã, assim chamada a Constituição Federal, é uma conquista democrática e social, não apenas um livro, cujas leis podem ser ignoradas e aniquiladas.

Dentre todos os princípios que regem a Constituição Federal de 1988, trazemos para nossa reflexão o princípio da Seguridade Social, que é um conjunto de políticas sociais que garantem o direito à saúde, à previdência social e à assistência social dentro do princípio de universalidade, sem discriminações e posteriormente foi organizada pela Lei n. 8.212/1991.

Carlos Simões (2014, p. 101) nos explica que,

> A seguridade tem por finalidade a garantia de certos patamares mínimos de vida da população em face de reduções provocadas por contingências sociais e econômicas. Expressa a relevância que a Constituição atribui à saúde, previdência e assistência social, em conexão com os direitos sociais descritos em seu art. 6º, sob determinação de sua concepção universal e, por isso, não mais reduzidos às relações de trabalho, em sua forma clássica.

É importante evidenciar que o tripé da áreas de necessidades sociais são consideradas o básico para estabilizar a sociedade, sendo "na saúde, a ação de prevenção, proteção e recuperação; na previdência social, a perda ou redução de renda; na assistência social, a seleção, prevenção e eliminação dos riscos e vulnerabilidades sociais" (SIMÕES, 2014, p. 102, grifo do autor). Pois bem, detendo-nos na Assistência Social definida como política de proteção social e ao ser reconhecida como uma das três instituições políticas conjunto da seguridade social,

> [...] expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, para a profissionalização da atividade pública não somente no atendimento às necessidades básicas da população, como e sobretudo junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social, pela reconstituição das relações familiares e reabilitação profissional e por programas e projetos de enfrentamento da pobreza (SIMÕES, 2014, p. 187).

Antecedendo a Política Nacional do Idoso, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 7 de dezembro de 1993, institui em seus objetivos de proteção social, de garantia à vida, de redução de danos e prevenção de riscos, destinados principalmente à família, mães, crianças, adolescentes e idosos. Aos idosos e pessoas com deficiência, o art. 2,

inciso V institui "a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (BRASIL, 1993) fundamenta a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) sob Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

Sem que haja dúvidas, o movimento que se iniciou pelos assistentes sociais em 1973 e que somaram com outras participações (governo e sociedade) na medida que avançavam com os seminários, se expandiu e na década de 90, nas palavras de Rauth; Py (2016, p. 55) "os idosos já se colocam como um grupo crescente e, particularmente pelos aposentados, pressionam, ouvem e se fazem ouvir, começam a discutir sua situação, os espaços de participação, o reconhecimento de seu valor", ou seja, ao longo dos mais de 20 anos a população idosa no Brasil ganhou visibilidade e emancipação, tornando a luta não só de profissionais mas também da sociedade, sobretudo dos idosos.

O dia 04 de janeiro de 1994 deve ser celebrado pela efetivação da Lei federal nº 8.842 que entregou publicamente a Política Nacional do Idoso e a partir daí, os governos estaduais e municipais estabeleceram legislações específicas quanto à proteção dos idosos. A Política Nacional do Idoso tem a finalidade de "assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade" (BRASIL, 1994), determina ser idoso a pessoa maior de sessenta anos e propõe princípios e diretrizes acerca dos direitos sociais, da não discriminação, participação política, convívio social, prioridade de atendimentos além das ações governamentais.

Posteriormente, surgiram outras leis, decretos e portarias, destacamos a Política Nacional da Saúde da Pessoa Idosa (Portaria nº 1.395/GM, de 10/12/1999); Lei de Prioridade de Atendimento às Pessoas com Deficiência, aos Idosos, Gestantes e Lactantes (Lei nº 10.048, de 08/11/2000); Conselho Nacional do Idoso (Decreto nº 4.227 de 13/05/2002); Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741 de 01/10/2003); Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213 de 20/01/2010) (FÁTIMA E SILVA, 2016).

Entretanto, depreendemos de Costa, Pereira e Caires (2019, p. 5) que,

> [...]ainda há uma lacuna entre o que está no "papel" e o que ocorre na realidade, pois o grande desafio é efetivar/colocar em prática aquilo que já existe em relação aos direitos das pessoas idosas, visto que há violações de direito cotidianas:

pelo Estado, pela sociedade, pelas famílias ou até mesmo pela própria pessoa idosa.

2 ENTRE PROGRESSOS E RETROCESSOS: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO IDOSA

Ao percorrer o caminho histórico vimos que a questão do envelhecimento ganhou visibilidade e que a garantia dos direitos se deu por intermédio de muita luta e resistência. Não basta somente o reconhecimento dos direitos é preciso muito mais que isso, é preciso promover esses direitos e a "disseminação de informações acerca dos direitos das pessoas idosas deve ser realizada de forma acessível, contando com elementos ilustrativos para atingir todas as disparidades sociais" (COSTA; PEREIRA; CARIES, 2019, p. 6).

Dados do IBGE (2018) apontam que a tendência de envelhecimento no Brasil vem ganhando projeções de crescimento, a saber, no ano de 2012 a população com 60 anos ou mais era de 25,4 milhões já em 2017 registrou-se o total de 30,2 milhões de idosos, um aumento de 4,8 milhões de pessoas idosas. Destacando a questão étnico/racial, em 2017 a auto declaração dessa população idosa ficou registrada que em sua maioria são pessoas pardas (46,8%), seguido de pessoas brancas (43,6%) e de pessoas negras (8,6%). Em questão de gênero, as mulheres são a maioria ocupando a faixa de 56% dos idosos, o que representa um total de 16,9 milhões, enquanto os homens representam 44%, ou seja, 13,3 milhões de idosos.

Outro fator contemporâneo, o IBGE (2020) trouxe dados de que no ano de 2019 cerca 5,1 milhões de familiares declararam cuidar de seus parentes idosos, antes em 2016 esse número foi de 3,7 milhões. Ainda, o mesmo ressalta que "diminuiu a quantidade de pessoas cuidando de crianças até 5 anos. Entre 2018 e 2019, o percentual de pessoas que cuidam de crianças teve queda de 1,5 p. p na faixa de 0 a 5 anos".

Como podemos perceber, há um processo acelerado de envelhecimento e como bem observa Abigalil (2019, p. 119) "o Estado, as famílias, a sociedade nem as próprias pessoas idosas estão preparadas para o desafio da utopia de envelhecer com dignidade, justiça social, cidadania e qualidade de vida".

Acresce que, em 2016, o governo Temer encaminhou ao Legislativo a PEC nº 241/2016 tendo como objetivo equilibrar as contas públicas através de um Teto dos Gastos e congelou por 20 anos, podendo

ser revisado a partir do décimo ano, os repasses à Saúde, Educação e Assistência Social. A PEC nº 241/2016 foi deferida como PEC nº 55/2016 no Senado e legitimada como Emenda Constitucional nº 95/2016. (MARQUES et al, 2019, p. 8).

As perspectivas políticas, sociais, públicas do tempo presente são bastante preocupantes. As ações governamentais, considerando o ano de 2016 pra cá, vem desmantelando profundamente os direitos dos cidadãos brasileiros.

No recente 22 de junho de 2021, a Lei nº 14.173/2021 foi sancionada pelo atual presidente Jair Bolsonaro. Essa lei estabelece novos critérios para o acesso ao BPC (Benefício da Prestação Continuada), foi amplamente divulgada como uma lei que daria mais benefício a pessoas idosas e com deficiência, entretanto, a realidade é outra, revela-se um retrocesso (CFESS, 2021). Podemos observar no Quadro 1 um breve resumo de alguns pontos relevantes, um antes e depois, dos critérios do BPC.

Quadro 1 – Critérios de renda, excepcionalidades e de Avaliação Social para concessão de Benefício de Prestação Continuada – BPC em detrimento à nova Lei nº 14.173/2021.

	Antigo BPC	Novo BPC
Critério de renda	Renda per capita da família inferior a ¼ de salário mínimo (R$ 275,00); excepcionalidade: pessoa cuja família tem renda per capital igual ou superior a ¼ do salário mínimo, sendo necessário apenas comprovação de gastos referentes à saúde do requerente do BPC.	A partir de 2022, em casos de excepcionalidade, a renda per capita máxima da família terá um teto de R$ 550,00 – meio salário mínimo; além de outros critérios para excepcionalidades.
Critério de Excepcionalidades	A pessoa requerente do BPC, precisava comprovar os gastos relacionados à saúde e o benefício era concedido após comprovação e parecer social.	Comprovar o comprometimento da renda com gastos relacionados à saúde e o grau da deficiência. A lei altera o modelo de avaliação biopsicossocial e demais critérios avaliativos.

Avaliação Social	Avaliação social realizadas por médicos peritos e assistente sociais do INSS – de forma presencial	Tele Avaliação: avaliação social realizada por meio de videoconferência. Um projeto-piloto foi iniciado em julho/2021.

Fonte: Elaboração a partir de dados do CFESS na série sobre prejuízos da nova lei do BPC (01 jul. 2021).

Lamentavelmente a nova lei possui critérios excludentes, dificultando o acesso de pessoas idosas e também de pessoas com deficiência e contrapondo "o Estatuto do Idoso, da Convenção Internacional da Pessoa com Deficiência e de todos os parâmetros amparados no modelo biopsicossocial para fins de avaliação da deficiência" (CFESS, 2021).

Afinal, quantas pessoas com deficiência e quantos idosos são beneficiários do BPC?

O Ministério da Cidadania apud Phelippe (2020, p. 37) apontou que até dezembro de 2019, "o BPC atendia 2.579.475 de pessoas com deficiência (pouco mais de 5% da população com alguma deficiência) e 2.046.710 pessoas idosas (aproximadamente 14% da população com mais de 65 anos de idade), conferindo um total de 4.626.185 de beneficiários. Ainda, os beneficiários idosos com mais de 65 anos representam em média 44% do total dos beneficiários, um percentual considerável que evidencia um "número significativo de pessoas e famílias que passaram a usufruir do direito a um salário-mínimo mensal, desvinculado da necessidade de contribuição direta" (PHELIPPE, 2020 p. 37-38).

Inclusive, Phellipe (2020), aponta que no Estado de São Paulo o total de beneficiário do BPC em 2019 foi de 400.091 pessoas, sendo que este número foi crescente em comparação aos anos 1996 (6.450 pessoas); 2006 (231.539 pessoas) e 2016 (378.558 pessoas). Já no munícipio de Franca, interior de São Paulo, em 2019 o total de beneficiários foi de 6.450 pessoas, não há dados dos anos anteriores (BRASIL, 2021).

Acresce-se que,

> [...] carecemos de efetivação dessas políticas sociais e da presença do papel do Estado ao longo do curso de vida das populações, materializando os direitos sociais, políticos e civis e olhando para as particularidades de classe social, raça, etnia, gênero e suas identidades e geração, pois os desafios que encontramos nas vivências das pessoas idosas no Brasil

> são profundos, já que as expressões da questão social afetam diretamente a qualidade de vida dos anos a mais vividos. Ao lidarmos com a pessoa idosa, temos de ampliar a escuta qualificada, as discussões sobre os direitos de envelhecer bem, enfatizando o direito à assistência social, à previdência, à saúde e ao convívio familiar e social (COSTA; PEREIRA; CARIES, 2019, p. 2).

O processo de envelhecimento é natural do ser humano, processo este que segundo Gonçalves, Pequiá e Soares (2013, p. 13-14) "é vivenciado de forma heterogênea, sendo composto e influenciado por várias determinantes como cultura, família, economia, mundo do trabalho, desenvolvimento social, saúde, educação, dentre outros".

No entanto, envelhecer dentro do neoliberalismo é estar em luta constante por seus direitos, especialmente no Brasil, que após o golpe de 2016 uma série de retrocessos nas políticas públicas teve sua aplicação imediata. O neoliberalismo defende a competitividade e a individualização, contrapondo os princípios das políticas sociais - Saúde e Assistência Social - que se baseiam na universalidade e na garantia de direitos. (MARQUES et al, 2019 p. 8).

> O futuro é preocupante especialmente em tempos de crise econômica e social. O achatamento progressivo do valor das aposentadorias e a crescente inflação geram nos cidadãos a perspectiva da perda da independência econômica e a dependência dos filhos adultos ou de outros. As dificuldades de acesso ao atendimento à saúde, a violência, os preconceitos, as reduzidas oportunidades de participação social fazem do tempo da velhice um tempo de constrangimento e isolamento social (SALGADO, 2014 apud RAUTH; PY, 2016, p. 61).

3 A POPULAÇÃO IDOSA E A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

Salgado (2014) apud Rauth; Py (2016) manifestou sua preocupação quanto ao futuro em tempos de crise econômica e social, preocupação essa que é embasada na consciência histórica e política. Em 2014 ele vislumbrava um futuro temeroso, no entanto, o atual presente que antes foi futuro se tornou tempos de crise econômica, política, social e sanitária.

Vários são os rebatimentos do efeito da pandemia da COVID-19. Evidenciou-se as desigualdades sociais, aprofundou ainda mais a pobreza

e agudizou a extrema-pobreza. Atualmente (04/09/2021) o Brasil vela em silêncio as 582.670 pessoas que tiveram suas vidas ceifadas pela COVID-19[2] (BRASIL, 2021).

Segundo Nitahara (2021) das quase 520 mil vítimas da covid-19 no Brasil,

29.145 tinham 90 anos ou mais, sendo que desse total 1.576 tinham 100 anos de idade ou mais. Com base nas projeções da população para 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isso equivale a 3,40% dos brasileiros com 90 anos ou mais perdidos para a pandemia. Por faixas etárias, o Brasil perdeu 0,69% das pessoas de 60 a 69 anos de idade, 1,28% entre 70 e 79 anos de idade e 2,30% dos idosos de 80 a 89 anos de idade, segundo os óbitos registrados por idade no site dos cartórios especial da covid-19. Para a população total, a pandemia levou 0,24% dos brasileiros entre 16 de março de 2020 e 28 de junho de 2021 (NITAHARA, 2021).

Um olhar atento deve ser lançado sobre o quesito raça/cor, é inadmissível o contínuo racismo nas esferas governamentais. Não há visibilidade sobre a população idosa negra pela "dificuldade para um diagnóstico situacional exato da distribuição de casos e óbitos pela Covid-19 entre os mais diversos grupos populacionais" (SANTOS et al, 2020, p. 232).

Ainda, Santos et al (2020, p. 232) retrata a realidade dos idosos negros, residentes nas cidades, não conseguem fazer o distanciamento ou isolamento, "pois muitos moram em casas de poucos cômodos, com arranjos familiares intergeracionais, com falta de recursos materiais e, em diversos casos, com falta de informação completa sobre a doença e sua gravidade".

Acresce que mediante a crise sanitária e econômica, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) divulgada em março/2021, registrou a maior taxa média de desocupação em 2020, tendo aumentado de 11,9% em 2019 para 13,5% em 2020, consequência dos efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho.

O desemprego reflete consequentemente no aumento da população em situação de rua, como podemos ver no estudo realizado por Natalino (2016) revela que no Brasil a estimativa de pessoas em situação de rua era de 101 mil pessoas. Por meio do Cadastro Único, em fevereiro de 2020, 146 mil pessoas declararam estar em situação de rua, ainda por conseguinte, em março de 2020, uma nova estimativa indicou que havia mais de 220 mil pessoas em situação de rua (Natalino, 2020, p. 8).

[2] Painel interativo Coronavírus Brasil, disponível em https://covid.saude.gov.br/

A população em situação de rua por ser uma população heterogênea, em extrema pobreza, com vínculos familiares interrompidos, tendo a falta de moradia (Decreto nº 7.053/2009) possui pessoas idosas em sua composição de faixa etária, como mostra o último censo da cidade de São Paulo - relatório final da pesquisa amostral do perfil socioeconômico, realizado no ano de 2019, que numa base de dois mil entrevistados, destacamos a faixa etária entre 60 anos ou mais que apresentou um percentual de 11,1% (SÃO PAULO, 2019, p. 32), ou seja, há um número considerável de idosos em situação de rua podendo vir a sofrer todo tipo de violência seja ela psíquica, física, sexual, contando com mais um agravante: a subnotificação ou até mesmo negligência de óbitos nessa população pela covid-19.

Há também a subnotificação de óbitos e contágios em territórios quilombolas. Por iniciativa da CONAQ (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas) juntamente com o Instituto Socioambiental[3] é que se obtém o monitoramento autônomo do total de casos quilombolas, que baseado na última atualização (CONAQ, 18/08/2021), 1.492 monitorados, 5.602 confirmados e 297 óbitos (QUILOMBO SEM COVID-19, 2021).

Frente a luta para se combater e conter o contágio da covid-19, a vacina se tornou uma espera mundial como imunizante e chances de ter o cotidiano de volta, embora esse almejo demore acontecer. O Instituto Butantan – A serviço da vida (2021) noticiou no mês de maio/2021 que pesquisadores do Brasil, juntamente com os dos Estados Unidos e da Espanha realizaram estudos sobre a eficácia da aplicação da vacina CoronaVac e apresentaram respostas otimistas em relação a uma queda na mortalidade dos idosos. A saber,

> Na relação entre janeiro-fevereiro (quando poucos idosos haviam tomado a segunda dose) e abril, a queda no número de mortes na população acima dos 80 anos foi de 25% para 13% [...]. Já entre as semanas epidemiológicas 13 e 14 (em abril, quando cerca de 10 milhões de pessoas haviam recebido a segunda dose), começa a haver uma desaceleração no número de mortes, especialmente em pessoas acima de 70 anos. (INSTITUTO BUTANTAN, 2021).

Com isso, vemos que um dos pilares da Seguridade Social, a Saúde juntamente com cientistas, pesquisadores e principalmente o SUS (Sistema Único de Saúde) com seus trabalhadores da saúde estão na linha de frente do enfrentamento da covid-19, honrando a ética de cada profissão

[3] Disponível em https://quilombosemcovid19.org/

e os efeitos dessa luta reverbera sobre os viventes ou sobreviventes. E não podemos deixar de declarar: vacina sim e viva o SUS!

4 A VELHICE REVELADA NA FOTOGRAFIA

A fotografia materializa a história, assim como a palavra por meio da escrita. A fotografia "é constitutiva da realidade contemporânea e, nesse sentido, é, de certo modo, objeto e também sujeito" (MARTINS, 2021, p. 23).

Ao longo do tempo, a fotografia entrou em seu processo evolutivo, tanto em relação ao equipamento quanto em sua funcionalidade, estando presente na forma documental, jornalística, artística e expressões das relações sociais. Não nos aprofundaremos na história da fotografia neste momento, o primordial é refletirmos que "a fotografia tece uma história" (MARTINS, 2021) para além da história tecida através das palavras que revelou e revela as lutas e resistências da população idosa no Brasil.

> A fotografia vista como conjunto narrativo de histórias, e não como mero fragmento imagético, se propõe como memória dos dilaceramentos, das rupturas, dos abismos e distanciamentos, como recordação do impossível, do que não ficou e não retornará. Memória das perdas. Memória desejada e indesejada. Memória do que opõem a sociedade moderna à sociedade tradicional, memória do comunitário que não dura, que não permanece. Memória de uma sociedade de rupturas, e não de coesões e permanências. Memória de uma sociedade de perdas sociais contínuas e constitutivas, de uma sociedade que precisa ser recriada todos os dias, de uma sociedade mais de estranhamentos do que de afetos (MARTINS, 2021, p. 45).

O ato de fotografar não é um simples mecanismo de manuseio da câmera, enquadramento da imagem, ajustamento e ângulo da lente ou seleção do objeto, pessoa ou lugar, vai além do clique, "a fotografia passou a ser encarada como uma linguagem carregada de significados e fiel a códigos de linguagem" (CARDOSO, 2019, p. 4).

"Lembranças do Agora" desenvolvido pela assistente social Camila Ribeiro Tomé (2015) em parceria com o Centro Dia do Idoso Antônio Tessedor, trouxe um rica e importante discussão sobre a questão do envelhecimento, dando ênfase à valorização da beleza individual, às particularidade do corpo, à função social e a vida da pessoa idosa.

Vejamos algumas fotografias feitas por Tomé (2015):

Fotografia 1 - Descanso



Fonte: Lembranças do Agora. Camila Tomé, 2015, on-line.

Fotografia 2 - O Tempo



Fotografia 3 - Zuza



Fonte: Lembranças do Agora. Camila Tomé, 2015, on-line.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de garantia de direitos à população idosa foi sendo aprimorado ao longo dos anos mediante estudos e mudanças demográficas, visto que, o envelhecimento populacional se torna real no país. Foi após a Constituição de 1988 que a Seguridade Social por meio da Saúde, Previdência Social e da Assistência Social se instituiu em leis e decretos que garantem os direitos ao idoso, direito à vida, redução de danos e prevenção de riscos.

O estudo evidenciou, a partir de 2012, o aumento populacional desse grupo. Grupo este que envelhece em meio a luta e resistência, e em

meio a chamada utopia de uma velhice pautada na justiça social, na saúde, no bem estar. Utopia.

Vimos que a realidade brasileira se mostra um tanto cruel, no tempo contemporâneo, a pandemia da covid-19, revelou que as pessoas idosas constituem o grupo que tem sofrido maior taxa de mortalidade, visto que é um grupo que apresenta comorbidades relativas ao processo de envelhecimento. Levanta-se a urgência em se adotar dados quantitativos relacionados à questão étnico/racial nas notificações de mortos e recuperados da covid-19, pois por meios de dados é que se podem direcionar as políticas públicas de forma equitativa, o racismo estrutural deve ser combatido.

Inclusive, o projeto de austeridade vem sendo efetivado por meio do governo ultra neoliberal, no entanto, uma frente formada por profissionais, pela classe trabalhadora, negros e povos originários, luta e resiste para que a democracia e os direitos sociais não sejam aniquilados.

A história do Brasil continua sendo escrita mediante a palavra e agora vem sendo tecida através da fotografia que deverá cada vez mais ser instrumento político capaz de provocar reflexões, denunciar e anunciar que a população idosa permanece viva, pois na ordem cíclica da vida, o adulto do presente será o idoso do futuro.

E que futuro teremos?

REFERÊNCIAS

ABIGALIL, A. P. C. **Desafios do envelhecimento ático face à reestruturação e ao desfinanciamento da seguridade social no Brasil**. Dissertação de Mestrado (Política Social) – Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35262/1/2019_AlbamariaPaulinodeCamposAbigalil.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.053**, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasil: Casa Civil, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasil, Casa Civil, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dez. de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasil, Casa Civil, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasil, Casa Civil, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento**, 2002 / Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos, revisão de português de Alkmin Cunha; revisão técnica de Jurilza M.B. de Mendonça e Vitória Gois. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Portal da Transparência. **Detalhamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov. br/beneficios/ae=31%2F08%2F2021&uf=SP&nomeMunicipio=FRANCA&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ccpf%2Cnis%2Cbeneficiario%2nomeRepresentante%2CvalorTotalPeriodo. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Pec que restringe gastos públicos é aprovada e vai a romulgação**. Brasília/DF, 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao. Acesso em: 1 set. 2021.

CARDOSO, F. L. **Fotografia Documental**: entre o espelho e a construção do real. Universidade da Beira Interior - Portugal, 2019. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/pag/cardoso-fatima-2019-fotografia-documental.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

CFESS. **Novos critérios da Lei 14.176/2021 dificultam acesso de pessoas com deficiência e idosas ao Benefício da Prestação Continuada**. Série: Assistente Social, explica pra gente! Parte 1. Disponível em: http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1824. Acesso em: 2 set. 2021.

CFESS. Novos critérios da Lei 14.176/2021 dificultam acesso de pessoas com deficiência e idosas ao Benefício da Prestação Continuada. Série: Assistente Social, explica pra gente! **Parte 2**. Disponível em: http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1825. Acesso em: 2 set. 2021.

CFESS. Novos critérios da Lei 14.176/2021 dificultam acesso de pessoas com deficiência e idosas ao Benefício da Prestação Continuada. Série: Assistente Social, explica pra gente! **Parte 3**. Disponível em: http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1822. Acesso em: 2 set. 2021.

COSTA, J. S; PEREIRA, L. S; CARIES, S. A. S. **A produção de conhecimento do Serviço Social:** reflexões sobre os direitos sociais e o processo de institucionalização das pessoas idosas. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/377/371 Acesso em: 27 out. 2021

CRESS. Conselho Regional de Serviço Social – 12ª Região. **Marilda Iamamoto ensina**: "é preciso retomar a práxis da resistência". Posted on 31 mar. 2021. Disponível em: http://cress-sc.org.br/2021/03/31/marilda-iamamoto-ensina-e-preciso-retomar-a-praxis-da-resistencia/

FÁTIMA E SILVA, M. R. **Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 126, p. 215-234, maio/ago. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/5F8TDXstHNrvPytBJBmD68D/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 3 set. 2021.

GONÇALVES, L. C.; PEQUIÁ, R. R. S; SOARES, N. **A vulnerabilidade e o risco social no processo de envelhecimento e velhice:** um estudo na perspectiva da política de assistência social. A pessoa idosa em Franca: diálogos entre saberes e práticas. Franca-SP: UNESP-FCHS, 2013. 116 p. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/Administracao/UnidadeauxiliarCentroJuridicoSocial/ebook-a-pessoa-idosa-em-franca.pdf Acesso em: 27 out. 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD contínua. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. **AgênciaIbge**, 2018. Disponível em: https:// agenciadenoticias.ibge.gov. br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017. Acesso em: 1 set. 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD contínua. Outras forma de trabalho: com envelhecimento, cresce número de familiares que cuidam de idosos no país. AgênciaIbge, 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov. br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27878-com-envelhecimento-cresce-numero-de-familiares-que-cuidam-de-idosos-no-pais. Acesso em: 1 set. 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD contínua. Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020. AgênciaIbge, 2021. Disponível em: https:// agenciadenoticias.ibge.gov. br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020. Acesso em: 1 set. 2021.

INSTITUTO BUTANTAN. CoronaVac está associada à queda da mortalidade de idosos por Covid-19, demonstram estudos. São Paulo, Governo do Estado, 2021. Disponível em: https://butantan.gov. br/noticias/coronavac-esta-associada-a-queda-da-mortalidade-de-idosos-por-covid-19-demonstram-estudos Acesso em: 4 set. 2021.

MARQUES, C. F. et al. O que significa o desmonte? Desmonte do que e para quem? Psicologia: Ciência e Profissão 2019, v. 39 (n.spe 2.), e225552, 6-18. Disponível em; https://www.scielo.br/j/pcp/a/yvzyGKxGGDD55sqrmXBBpDF/?lang=pt. Acesso em: 3 set. 2021.

MARTINS, J. S. **Sociologia da fotografia e da imagem**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no** Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2016 [citado 2019 maio 23]. 36p. Disponível em: https://www.ipea.gov. br/portal/index.php?option=com_%20content&view=article&id=28819 Acesso em: 4 set. 2021.

NETTO, J. P. **Introdução método da teoria social.** Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Disponível em: https://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Neto,%20Jose%20Paulo/Introducao%20ao%20metodo%20da%20teoria%20social%20ou%20Introducao%20ao%20metodo%20de%20Marx.pdf Acesso em: 4 out. 2021.

NITAHARA, A. Um terço das mortes registrada em cartório no 1º semestre é por covid. AgênciaBrasil, Rio de Janeiro, jul. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-07/um-terco-das-mortes-registradas-em-cartorio-no-1-semestre-e-por-covid. Acesso em: 4 set. 2021.

PHELIPPE, A. C. **O benefício de prestação continuada no Brasil**: a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de assistência social. Instituto Serzedello Corrêa – Brasília: ISC/TCU, 2020.

RAUTH, J.; PY, L. **A história por trás da Lei**: o histórico, as articulações de movimentos sociais e científicos, e as lideranças políticas envolvidas no processo de constituição da política nacional do idoso. Política nacional do idoso: velhas e novas questões, Rio de Janeiro : Ipea, 2016. 615 p. Disponível em: https://www.ipea.gov. br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos.PDF. Acesso em: 1 set. 2021.

SANTOS, M. P. A. et al. **População negra e Covid-19**: reflexões sobre racismo e saúde. Estudos Avançados 34 (99), 2020 Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/LnkzjXxJSJFbY9LFH3WMQHv/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 2 set. 2021.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. **Pesquisa censitária da população em situação de rua: relatório final das pesquisas amostral do perfil socioeconômico**. São Paulo/SP, 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov. br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP. pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

SIMÕES, C. **Curso de direito do serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TOMÉ, C. R. Lembranças do Agora. **Álbuns Flickr**, 2015. Disponível em: https://www.flickr.com/photos/99012435@N02/albums/72157658604963908. Acesso em: 5 set. 2021.

O NÃO RECONHECIMENTO DE EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS ÀS FAMÍLIAS SIMULTÂNEAS CONCUBINATO E PENSÃO POR MORTE NO STF

Ana Cristina Alves de Paula*
Daniel Damásio Borges**
Thiago Giovani Romero***

RESUMO: O presente trabalho se destina ao estudo das repercussões jurídicas do instituto do concubinato no âmbito do direito previdenciário, abordando sua evolução tanto na sociedade como no ordenamento jurídico brasileiro e a sua aplicação no direito ao benefício previdenciário pensão por morte, destacando o entendimento apresentado nos temas 526 e 529 pelo Supremo Tribunal Federal e a tese da impossibilidade de equiparação do concubinato às uniões afetivas resultantes do casamento e da união estável. A pesquisa partiu do método dedutivo, através de técnica de pesquisa bibliográfica, baseando-se na legislação em vigor, na doutrina e na jurisprudência, utilizando-se de artigos científicos, livros e notícias disponíveis sobre o tema.

Palavras-chave: pensão por morte. concubinato. tema 526 STF. tema 529 STF.

BSTRACT: *The present work is intended to study the legal repercussions of the concubinage institute in the scope of social security law, addressing its evolution both in society and in the Brazilian legal system and its application in the right to social security benefit pension for death, highlighting the understanding presented in themes 526 and 529 by the Federal Supreme Court and the thesis of the impossibility of equating concubinage with affective unions resulting from marriage and stable union.. The research started from the deductive method, through bibliographic research technique, based on current legislation, doctrine and jurisprudence, using scientific articles, books and news available on the subject.*

Keywords: *pension for death. concubinage. theme 526 STF. theme 529 STF.*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 220, § 3°, inc. II, reconhece a família como um sujeito de direitos autônomo em relação aos seus membros. De acordo com Flávia Biroli (2014, p. 76), "em uma sociedade democrática, a pluralidade das formas de vida ganha espaço nas leis e toma forma também na participação dos indivíduos na construção das políticas que os afetam".

* Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Unesp (Câmpus de Franca/SP). E-mail: ana.c.paula@unesp.br.
** Professor associado de Direito Internacional Público da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp (Câmpus de Franca/SP), sendo vinculado aos Programas de Graduação em Direito e em Relações Internacionais e de Pós-graduação em Direito desta instituição. E-mail: daniel.damasio@unesp.br.
*** Doutorando em Direito Internacional Público pela USP/SP (2020). E-mail: thiago.romero@live.com.

Carlos Roberto Gonçalves (2011, p. 33) corrobora a importância dos novos preceitos trazidos pela Constituição Federal de 1988 para o direito, enfatizando a pluralidade dos arranjos familiares:

> A Constituição de 1988 adotou uma nova ordem de valores, privilegiando a dignidade da pessoa humana, realizando verdadeira revolução no Direito de Família [...]. Assim, o art. 226 afirma que "a entidade familiar é plural e não mais singular, tendo várias formas de constituição".

As transformações sociais e o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico no intuito de acompanhá-las têm dado um novo leque de atuação tanto ao Direito de Família como também ao Direito Previdenciário, sendo este último o enfoque do presente estudo.

É pertinente tecer considerações, ainda que breves, a respeito da Previdência Social para que fique evidenciada ainda mais sua importância para a sociedade. Nas palavras de Frederico Amado (2017, p. 180), pode ser conceituada como:

> Um seguro com regime jurídico especial, pois regida por normas de Direito Público, sendo necessariamente contributiva, que disponibiliza benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes, que variarão a depender do plano de cobertura.

Por intermédio da Previdência Social, o Estado garante aos indivíduos que exercem atividade laborativa remunerada e seus dependentes a proteção ante os infortúnios, contingências sociais e vicissitudes que de alguma forma repercutam na sua capacidade laborativa e, por via de consequência, a sua própria subsistência e a de sua família, por meio da concessão de benefícios pecuniários. Diversos benefícios estão previstos legalmente para aqueles que preencham os requisitos estabelecidos. E os benefícios que geram direito à percepção pelos dependentes são a pensão por morte e o auxílio-reclusão.

A proteção devida ao núcleo familiar constitui elemento estrutural da sociedade, seja ele formalizado pelo casamento ou consolidado numa união estável. Conforme Eduardo Cambi (2000, p. 114):

> Lealdade e respeito mútuo remontam à ideia de fidelidade recíproca. A fidelidade é um requisito fático intrínseco à noção de entidade familiar. Mais que uma exigência da sociedade monogâmica, faz parte da concepção eudemonista

> que reclama da família moderna a afetividade que se realiza na promoção do desenvolvimento emocional da pessoa humana.

Concubino(a) é aquela pessoa que estabelece uma relação equivalente à de união estável havendo causa legal de impedimento nessa relação, pois um dos membros dessa relação possui um impedimento anterior (casamento ou união estável). E esse impedimento para o matrimônio se comunica pela posição atual da jurisprudência do Direito de Família para o Direito Previdenciário.

Por se tratar o concubinato de uma espécie de relacionamento, levanta-se a questão: há possibilidade de os indivíduos, na constância do concubinato, virem a ser titulares de benefícios previdenciários? Presume-se a dependência financeira da(o) concubina(o)?

Assim, o presente trabalho tem como escopo principal a análise dos supostos reflexos jurídicos do concubinato sobre o benefício previdenciário da pensão por morte, destacando o entendimento apresentado nos temas 526 (RE 883.168-SC) e 529 (RE 1045273-SE) pelo Supremo Tribunal Federal.

1 A CLASSE I DE DEPENDENTES DOS SEGURADOS E O BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os beneficiários das prestações previdenciárias são os segurados e os seus dependentes. De efeito, a legislação previdenciária instituiu três classes de dependentes de segurados (art. 16 da Lei n° 8.213/91):

> I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;
> II - os pais;
> III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Existia uma quarta classe, composta pelo menor de 21 anos de idade designado ou maior de 60 anos ou inválido, que foi revogada pela Lei n° 9032/95.

A inscrição do dependente ocorrerá no momento do requerimento da prestação previdenciária, mediante a apresentação dos documentos listados no art. 22 do RPS.

> Art. 22. A inscrição do dependente do segurado será promovida quando do requerimento do benefício a que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos:
> I - para os dependentes preferenciais:
> a) cônjuge e filhos - certidões de casamento e de nascimento;
> b) companheira ou companheiro - documento de identidade e certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados, ou de óbito, se for o caso; e
> c) equiparado a filho - certidão judicial de tutela e, em se tratando de enteado, certidão de casamento do segurado e de nascimento do dependente, observado o disposto no § 3º do art. 16;
> II - pais - certidão de nascimento do segurado e documentos de identidade dos mesmos; e
> III - irmão - certidão de nascimento.

Para que uma pessoa natural seja dependente no RGPS, é preciso que o falecido ou o preso seja segurado da Previdência Social para instituir a pensão por morte ou o auxílio-reclusão respectivamente, salvo na situação excepcional prevista na Súmula 416 do STJ. Isso porque a relação do dependente do segurado com a Previdência Social é derivada da relação jurídica entre o segurado e o Regime Geral de Previdência Social, não possuindo autonomia, em um primeiro momento.

O dependente, assim considerado na legislação previdenciária, pode valer-se de amplo espectro probatório de sua condição, seja para comprovar a relação de parentesco, seja para, nos casos em que não presumível por lei, demonstrar a dependência. Esta pode ser parcial, devendo, contudo, representar um auxílio substancial, permanente e necessário, cuja falta acarretaria desequilíbrio dos meios de subsistência do dependente.

Os dependentes da classe I gozam de presunção absoluta de dependência econômica, ou seja, mesmo que o segurado instituidor da pensão por morte ou do auxílio-reclusão não provesse o seu sustento, mesmo assim farão jus a esses benefícios. Deveras, o art. 16, § 4°, da Lei n° 8213/91, fala apenas em presunção, sem especificar a sua natureza. Entretanto, é remansoso o entendimento de que se cuida de presunção absoluta, inclusive no âmbito do INSS.

Ademais, os dependentes da classe I são preferenciais, afastando em caso de concurso os da classe II e III, não havendo posterior transferência de direito para as classes inferiores. Bom, dito isso, resta claro que, caso o segurado venha a falecer, sua esposa / companheira terá o direito de

pleitear junto ao INSS o benefício de pensão por morte, eis que preenche todos os requisitos legais para tanto.

Em situações em que há mais de um pensionista, o benefício será rateado entre todos em partes iguais (per capta) dentro de uma mesma classe. A EC n° 103/19, além de alterar o valor da cota-parte da pensão, enfatizou que, perdendo o dependente a sua qualidade, a parte não passa para os demais dependentes como era realizado anteriormente.

Além do(a) cônjuge ou companheiro(a) do segurado, o ex-cônjuge e o ex-companheiro(a) também serão considerados como dependentes, desde que haja a percepção de alimentos por ocasião da separação judicial ou do divórcio. Nessa situação, o ex-cônjuge e o atual irão dividir de forma igualitária o valor da pensão por morte. Na hipótese de separação de fato, resta afastada a presunção de dependência econômica, devendo o cônjuge ou companheiro(a) que postular benefício comprová-la, na forma do art. 76, § 1°, da Lei n° 8213/91.

Já o cônjuge que não recebia pensão de alimentos poderá requerer a pensão por morte desde que comprove a necessidade de amparo do falecido, ainda que superveniente ao momento da separação. No mesmo sentido, a Súmula n° 336 do STJ: "A mulher que renunciou aos alimentos na separação judicial tem direito à pensão previdenciária por morte do ex-marido, comprovada a necessidade econômica superveniente".

O conceito de união estável adotado no art. 16, § 3°, da Lei n° 8213/91, é mais restritivo do que a definição do Código Civil, pois "considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal". Deveras, para a legislação previdenciária, apenas estaria configurada a união estável na hipótese de as pessoas de sexos diversos não serem casadas, ao passo que o art. 1723 do Código Civil permite a união estável entre pessoas casadas, desde que separadas de fato.

> Art. 1.723. É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família.
> § 1° A união estável não se constituirá se ocorrerem os impedimentos do art. 1.521; não se aplicando a incidência do inciso VI no caso de a pessoa casada se achar separada de fato ou judicialmente.

A união estável somente será reconhecida se reunir as seguintes características: a convivência pública, contínua e duradoura de seres humanos, com a intenção de constituir família, desde que não haja impedimentos matrimoniais entre eles, a não ser a hipótese de casamento findo por separação de fato. Outrossim, é mister destacar que a união estável já fora reconhecida entre pessoas do mesmo sexo, razão pela qual o direito à concessão do benefício previdenciário se estende igualmente às relações homoafetivas.

Na prática, vem se adotando a definição do Código Civil, pois é irrazoável a restrição imposta pela legislação previdenciária, razão pela qual o próprio INSS não mais adota a definição de união estável do art. 16, § 6°, do RPS, pois tacitamente revogada pelo Código Civil de 2002.

A comprovação do(a) cônjuge é possível mediante apresentação da certidão de casamento. Por sua vez, para o(a) companheiro(a), a união estável deverá ser comprovada por uma relação de 02 anos ou mais para que ocorra a comprovação de dependência econômica.

A legislação previdenciária deixou ao arbítrio do julgador a análise de todas as provas legais que pudessem formar a sua convicção sobre a existência da vida em comum entre os companheiros. Ademais, o próprio art. 22, § 3°, do RPS prescreve que para a comprovação do vínculo e da dependência econômica se faz necessária a apresentação de no mínimo três documentos dentre aqueles listados no rol trazido pelo Decreto n° 3048/99. Havendo falta ou insuficiência de documento, ou sendo necessária a produção de prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários, a legislação previdenciária traz a possibilidade de se requerer a realização de justificação administrativa, ou seja, prova testemunhal, perante a Previdência Social.

O casamento / união estável de aparência, com fins exclusivamente previdenciários, realizado mediante simulação, em que os cônjuges / companheiros não têm a intenção de assumir nenhum dos compromissos inerentes ao matrimônio / união estável e visam burlar a legislação previdenciária e ludibriar os institutos da Previdência, conferindo ardilosamente a qualidade de dependente como forma de legitimar a concessão do futuro benefício de pensão por morte, pode ser enquadrado no crime de estelionato previdenciário (art. 171, § 3°, do CP, c/c Súmula 24 do STJ).

No que concerne ao concubinato, assim considerada a relação que se desenvolve paralelamente ao casamento sem a separação dos cônjuges, quer de fato, quer judicialmente, tanto o STF quanto o STJ vem afastando sumariamente a condição de dependente do(a) concubino(a).

> STF (RE 590.779, de 10.02.2009)
> A titularidade da pensão por morte decorrente do falecimento de servidor público pressupõe vínculo agasalhado pelo ordenamento jurídico, mostrando-se impróprio o implemento de divisão a beneficiar, em detrimento da família, a concubina.
> STJ (REsp 1.114.490, 5ª Turma, de 19.11.2009)
> 1. A jurisprudência do STJ prestigia o entendimento de que uma existência de impedimento para o matrimônio, por parte de um dos companheiros pretensos, embaraça uma constituição da união estável, inclusive para fins previdenciários.
> 2. Afigura-se inviável, desse modo, reconhecer à recorrida o direito à percepção da pensão por morte em concurso com uma viúva, haja vista que o de cujus, à época do óbito, casado com uma permanecia recorrente.

Assim como outros benefícios, a pensão por morte é um benefício de trato sucessivo, entretanto é destinada única e exclusivamente aos dependentes do segurado.

O risco social caracterizador da pensão por morte é um evento futuro e incerto, denominado morte. Esse evento é incerto, porque, apesar de cientes de que toda a vida humana se finda na morte, não somos capazes de prever o momento exato em que ela irá ocorrer. Sendo a morte um acontecimento imprevisível, a Previdência Social, por seu caráter protetivo instituiu o benefício da pensão por morte.

O referido benefício depende do preenchimento de três requisitos: ocorrência do evento morte; demonstração da qualidade de segurado do falecido à época do óbito e a demonstração da condição de dependente do beneficiário.

2 A RELAÇÃO DE CONCUBINATO SIMULTÂNEA A CASAMENTO – UMA ANÁLISE CONCEITUAL E DOUTRINÁRIA

Na perspectiva do Direito Constitucional, as famílias e as relações familiares estão estruturadas por cinco princípios constitucionais: a multiplicidade ou pluralidade de entidades familiares; igualdade entre homens e mulheres; igualdade entre os filhos; a facilitação da dissolução do casamento e a responsabilidade parental.

Percebe-se que os princípios, acima elencados, exercem força normativa para estabelecer a segurança jurídica nas relações familiares, por

mais que tais dogmas tenham seu conteúdo aberto, de solução casuística e valorativa. Exemplo disso reside na Súmula 301 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que em caso de colisão entre os princípios consagrados às famílias, dever-se-á utilizar um balanceamento entre eles, ou seja, uma espécie de ponderação de interesses, a fim de viabilizar e concretizar estabilidade no âmbito das famílias.

Neste sentido, para que seja possível identificar a relação do casamento e do concubinato com o Direito de Família, sob as ópticas constitucional e civil, faz-se necessário debruçar-se, especialmente, no princípio da multiplicidade ou pluralidade de entidades familiares.

Assim, de acordo com o caput do artigo 226 da Constituição Federal (CF/88), pode-se observar que a família é a base da sociedade, que terá proteção especial do Estado brasileiro. O dispositivo constitucional tem como objetivo a proteção de toda e qualquer família no âmbito da sociedade brasileira, ou seja, a norma consagra a proteção da pluralidade das entidades familiares, sem que coloque restrições quanto a sua formação.

Ainda, o artigo 226 da CF/88 traz em seus parágrafos referências importantes sobre as famílias formadas não apenas por meio do casamento, mas àquelas decorrentes da união estável e monoparental. Nota-se que o rol do artigo 226 da CF/88 é exemplificativo, afinal há consolidação de entendimentos que a família pode ser formada de outras maneiras, como aquelas consagradas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a saber: família natural, ampliada e substitutiva; bem como as famílias anaparental e avoenga.

Logo, o artigo 226 da CF/88 traduz uma norma jurídica que promove a inclusão, ou seja, estabelece a inclusão das famílias, independentemente, de como elas se formaram e promove a proteção estatal. Nesse sentido, afirma-se que a pluralidade das entidades famílias, ou das relações familiares, está garantida constitucionalmente, por meio de um rol não taxativo, como já afirmado.

Partindo dos apontamentos lançados, o casamento até a promulgação da CF/88 era a única forma de uma família ser constituída. Foi a partir do advento da CF/88, baseado no artigo 226, que surgiram as formas plurais de entidades familiares, ou seja, o casamento é apenas uma das maneiras de se constituir uma família.

Como é sabido, sob a perspectiva do Direito Civil, o casamento é uma entidade familiar solene, formal, que tem efeito erga omnes diante da confirmação do seu registro. Aduz o artigo 1.511 do Código Civil (CC)

que o casamento, negócio jurídico, será estabelecido com a comunhão plena de vida, com base na igualdade de direitos e deveres entre cônjuges, partes integrantes dente contrato. Logo, o casamento é a união formal de pessoas, cujo objetivo é a constituição de família.

Insta salientar, conforme previsto no artigo 1.513 do CC, que a ideia da comunhão plena de vida com o objetivo de constituir família, afasta qualquer interferência de terceiros no casamento, afinal, a norma jurídica é clara "[...] a qualquer pessoa, de direito público ou privado, interferir na comunhão de vida instituída pela família." Nesse sentido, o STJ consolidou o entendimento de que os deveres na órbita do casamento, estendendo-se também à união estável, são intra partes, ou seja, não pode ser oponível a terceiros, o qual traz implicações diretas em temáticas como a responsabilidade civil do "amante", a seguir:

> RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL. DANOS MATERIAIS E MORAIS. ALIMENTOS. IRREPETIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE FIDELIDADE. OMISSÃO SOBRE A VERDADEIRA PATERNIDADE BIOLÓGICA DE FILHO NASCIDO NA CONSTÂNCIA DO CASAMENTO. DOR MORAL CONFIGURADA. REDUÇÃO DO VALOR INDENIZATÓRIO. [...] **3. O dever de fidelidade recíproca dos cônjuges é atributo básico do casamento e não se estende ao cúmplice de traição a quem não pode ser imputado o fracasso da sociedade.** [...] 7. Recurso especial do autor desprovido; recurso especial da primeira corré parcialmente provido e do segundo corréu provido para julgar improcedente o pedido de sua condenação, arcando o autor, neste caso, com as despesas processuais e honorários advocatícios (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Resp. 922.462/SP – grifo nosso).

O casamento proporciona às partes efeitos jurídicos múltiplos (patrimoniais, pessoais e sociais). Assim, os efeitos patrimoniais terão sua repercussão por meio da escolha do regime de bens, conforme aponta o artigo 1.639 do CC. Tal dispositivo é responsável por sedimentar o estatuto patrimonial do casamento, que será regido pelo princípio da liberdade de escolha do regime, da variabilidade e da mutabilidade.

Na sequência, os efeitos pessoais do casamento, em primeiro momento, podem ser vistos no artigo 1.511 do CC, o qual aduz o estabelecimento de uma comunhão plena de vidas; já o artigo 1.569 do CC, aponta a respeito da fixação do domicílio conjugal; o artigo 1.568

do CC trata sobre a contribuição proporcional que deve existir na relação entre os nubentes em razão da manutenção do lar, que independerá da escolha de regime de bens feita por eles.

Por fim, quanto aos efeitos sociais, mostra-se que a constituição de uma entidade familiar é o pressuposto fundamental, vindo de encontro à emancipação do cônjuge; a presunção da paternidade dos filhos que nascem na constância do casamento, de acordo com o artigo 1.597 do CC; a mudança do estado civil e a formação de parentesco por afinidade entre os cônjuges e os seus parentes, conforme previsto no artigo 1.595 do CC.

Outro núcleo familiar é a união estável. Mas, como é sabido, o Código Civil de 1916 não trazia em seus dispositivos o reconhecimento da união estável como uma forma de constituição de família. Isto porque, naquela época, a única forma era o casamento, como já apontado. Nesse sentido, as relações que eram constituídas por pessoas sem que fosse por meio do casamento eram chamadas de concubinato, ou seja, uma sociedade de fato que apenas produzia entre as partes efeitos obrigacionais e não patrimoniais.

Assim, o concubinato que passou a ser uma realidade social, teve seus efeitos reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da publicação de 02 (duas) súmulas, a 380 e a 382. Nesse sentido, a súmula 380 do STF trata a respeito da possibilidade de partilha do patrimônio que foi adquirido pelo esforço comum dos concubinos, como pode ser examinado a seguir: "Súmula 380 STF: comprovada a existência de sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum." Já, a súmula 382 do STF, mostra a preocupação da Corte superior no reconhecimento do concubinato mesmo em casos que os concubinos não morassem no mesmo local, segue: "Súmula 382 STF: a vida em comum sob o mesmo teto, "more uxório", não é indispensável à caracterização do concubinato."

Nesta toada, diante do reconhecimento de efeitos jurídicos nas relações de concubinato pelo STF, passou-se a dividi-lo em duas espécies: concubinato puro e o impuro. Assim, o concubinato puro é a união estável, reconhecida como uma entidade familiar, como o casamento, que pode ser constituída por pessoas viúvas, solteiras, separadas de fato e divorciadas. Por outro lado, o concubinato impuro é caracterizado pela união de pessoas casadas ou separadas, que tem impedimentos para contrair matrimônio e que podem apenas ter uma sociedade de fato, como aduz a Súmula 380 do STF.

Foi a partir destes entendimentos pelo STF que a legislação infraconstitucional começou a se preocupar com a segurança jurídica

das pessoas que estavam no cerne destas relações, destacam-se a Lei 6.015/1973, que trouxe a possibilidade de acréscimo de sobrenome pela concubina e a antiga Lei Previdenciário de 1976. Como dito anteriormente, apenas com a promulgação da CF/88 que o tratamento do concubinato passou a ser tratado como entidade familiar, ou seja, o concubinato puro passou a ser reconhecido como união estável (forma de constituição de uma entidade familiar como o casamento).

Vale ressaltar que o concubinato impuro, na perspectiva do Direito Civil, não é reconhecido como entidade familiar, como pode ser visto no artigo 1.727 do CC: "As relações não eventuais entre o homem e a mulher, impedidos de casar-se, constituem concubinato".

O artigo 1.723 do CC conceitua a união estável como "[...] entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família." Portando, a união estável ou concubinato puro é aquela constituída por pessoas que não tem qualquer impedimento para se casarem. Logo, havendo qualquer tipo de impedimento, será configurado o concubinato impuro, previsto no artigo 1.727 do CC.

A título de esclarecimento, aduz que a união estável é uma entidade familiar; o concubinato impuro é uma sociedade de fato; a união livre de pessoas é uma relação puramente de vínculo obrigacional, pois não há intenção de constituição de família, como é visto em namoros e noivados.

O CC trata o concubinato com cuidado, diante da sensibilidade e peculiaridade que a temática está envolvida. Desta maneira, pode-se dizer que as relações de concubinato estão à margem no Direito de Família, afinal tal relação é identificada como uma sociedade de fato e não uma entidade familiar.

Isto posto, o CC traz a proibição de doação para o concubino, conforme preceitua o artigo 550 do Código, se caso acontecer, o ato jurídico será anulado. Nesse sentido, "[...] Art. 550. A doação do cônjuge adúltero ao seu cúmplice pelo outro cônjuge, ou por seus herdeiros necessários." Como pode ser visto, em termos de aplicação do dispositivo, o STJ decidiu:

> DIREITO CIVIL. DOAÇÃO. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL EM NOME DA COMPANHEIRA POR HOMEM CASADO, JÁ SEPARADO DE FATO. DISTINÇÃO ENTRE CONCUBINA E COMPANHEIRA. As doações feitas por homem casado à sua companheira, após a separação de fato da sua esposa, são válidas, porque, nesse momento, o concubinato anterior dá lugar à união estável; a contrário

> sensu, as doações feitas antes disso são nulas. Recurso Especial de Marília Soares de Oliveira conhecido em parte e, nessa parte, provido; recurso especial de Françoise Pauline Portalier Tersiguel não conhecido. (REsp 408.296/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, TERCEIRA TURMA, julgado em 18/06/2009, DJe 24/06/2009)

O artigo 1.801, III do CC menciona que é proibido nomear como herdeiro ou legatário o concubino, veja: "Art. 1.801. Não podem ser nomeados herdeiros nem legatários: [...] III - o concubino do testador casado, salvo se este, sem culpa sua, estiver separado de fato do cônjuge há mais de cinco anos [...]"

Ainda, o CC menciona que é proibido o seguro de vida para a concubina, sob pena de nulidade, conforme preceitua o artigo 793: "é válida a instituição do companheiro como beneficiário, se ao tempo do contrato o segurado era separado judicialmente, ou já se encontrava separado de fato".

Avançando nesta temática, o STF no Recurso Extraordinário 397.762/BA entendeu pela não ocorrência de benefício previdenciário ao concubino, afinal a sua relação não é reconhecida como uma entidade familiar e sim, uma sociedade de fato. Veja:

> COMPANHEIRA E CONCUBINA – DISTINÇÃO. Sendo o Direito uma verdadeira ciência, impossível é confundir institutos, expressões e vocábulos, sob pena de prevalecer a babel. UNIÃO ESTÁVEL – PROTEÇÃO DO ESTADO. A proteção do Estado à união estável alcança apenas as situações legítimas e nestas não está incluído o concubinato. PENSÃO – SERVIDOR PÚBLICO – MULHER – CONCUBINA – DIREITO. A titularidade da pensão decorrente do falecimento de servidor público pressupõe vínculo agasalhado pelo ordenamento jurídico, mostrando-se impróprio o implemento de divisão a beneficiar, em detrimento da família, a concubina. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 397762, Relator(a): Min. Marco Aurélio).

Logo, pelo exposto dos institutos e do que se caracteriza, juridicamente, uma entidade familiar, é ilegal que haja o reconhecimento como união estável uma relação de concubinato impuro, ou seja, aquela que acontece simultaneamente ao casamento válido.

3 OS TEMAS 526 E 529 DO STF E A TESE DE IMPOSSIBILIDADE DE GERAÇÃO DE EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS ÀS FAMÍLIAS SIMULTÂNEAS – UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE A POSSIBILIDADE DE RATEIO DA PENSÃO POR MORTE ENTRE VIÚVA E CONCUBINA

Em 02 de agosto de 2021, o STF apreciou o tema 526 em julgamento, fixando o entendimento de que seria incompatível com a CF/88 o reconhecimento dos direitos previdenciários, ou seja, da pensão por morte, à pessoa que manteve união estável com outra que era casada, ressaltando que *"[...] o concubinato não se equipara, para fins de proteção estatal, às uniões afetivas resultantes do casamento e da união estável."*

O recurso extraordinário RE 883.168, que teve como relator o ministro Dias Toffoli, consolidou o entendimento da Corte superior de que não seria possível que houvesse reconhecimento de direitos previdenciários derivados de uma relação de concubinato. Vale ressaltar que, o julgamento teve referencia a tese de repercussão geral já fixada no RE 1.045.273 da Corte. Neste sentido:

> A preexistência de casamento ou de união estável de um dos conviventes, ressalvada a exceção do artigo 1723, §1º, do Código Civil, impede o reconhecimento de novo vínculo referente ao mesmo período, inclusive para fins previdenciários, em virtude da consagração do dever de fidelidade e da monogamia pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 883.168, Relator: ministro Dias Toffoli).

Segundo o Instituto Brasileiro de Direito de Família (2021), o STF no julgamento do Tema 526, preferiu manter o seu entendimento, já publicado quando foi apreciado o Tema 29, que "[...] definiu que a preexistência de casamento ou de união estável impede o reconhecimento de novo vínculo referente ao mesmo período, inclusive para fins previdenciários".

Ainda, insta salientar que foi aduzida a tese que haveria incompatibilidade coma CF/88, em caso de "[...] reconhecimento de direitos previdenciários à pessoa que manteve, durante longo período e com aparência familiar, união com outra casada, porquanto o concubinato não se equipara, para fins de proteção estatal [...]" (IBDFAM, 2021).

Nesta toada, a ementa do julgamento do Tema 529 também merece ser observada e analisada, tendo em vista a precisa fundamentação

que se alinha ao entendimento doutrinário e jurisprudencial, no âmbito dos Direitos Constitucional, Civil e Previdenciário, a seguir:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 529. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. RATEIO ENTRE COMPANHEIRA E COMPANHEIRO, DE UNIÕES ESTÁVEIS CONCOMITANTES. IMPOSSIBILIDADE. 1 - A questão constitucional em jogo neste precedente com repercussão geral reconhecida é a possibilidade de reconhecimento, pelo Estado, da coexistência de duas uniões estáveis paralelas, e o consequente rateio da pensão por morte entre os companheiros sobreviventes - independentemente de serem relações hétero ou homoafetivas. 2 - O Supremo Tribunal Federal tem precedentes no sentido da impossibilidade de reconhecimento de união estável, em que um dos conviventes estivesse paralelamente envolvido em casamento ainda válido, sendo tal relação enquadrada no artigo 1.727 do Código Civil, que se reporta à figura da relação concubinária (as relações não eventuais entre o homem e a mulher, impedidos de casar, constituem concubinato). 3 - É vedado o reconhecimento de uma segunda união estável, independentemente de ser hétero ou homoafetiva, quando demonstrada a existência de uma primeira união estável, juridicamente reconhecida. Em que pesem os avanços na dinâmica e na forma do tratamento dispensado aos mais matizados núcleos familiares, movidos pelo afeto, pela compreensão das diferenças, respeito mútuo, busca da felicidade e liberdade individual de cada qual dos membros, entre outros predicados, que regem inclusive os que vivem sob a égide do casamento e da união estável, subsistem em nosso ordenamento jurídico constitucional os ideais monogâmicos, para o reconhecimento do casamento e da união estável, sendo, inclusive, previsto como deveres aos cônjuges, com substrato no regime monogâmico, a exigência de fidelidade recíproca durante o pacto nupcial (artigo 1.566, I, do Código Civil). 4 - A existência de uma declaração judicial de existência de união estável é, por si só, óbice ao reconhecimento de uma outra união paralelamente estabelecida por um dos companheiros durante o mesmo período, uma vez que o artigo 226, §3º, da Constituição se esteia no princípio de exclusividade ou de monogamia, como requisito para o reconhecimento jurídico desse tipo de relação afetiva inserta no mosaico familiar atual, independentemente de se tratar de relacionamentos hétero ou homoafetivos. 5

> - Tese para fins de repercussão geral: A preexistência de casamento ou de união estável de um dos conviventes, ressalvada a exceção do artigo 1723, §1º, do Código Civil, impede o reconhecimento de novo vínculo referente ao mesmo período, inclusive para fins previdenciários, em virtude da consagração do dever de fidelidade e da monogamia pelo ordenamento jurídico constitucional brasileiro. 6 - Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Mesmo diante de tal julgamento, merece ser relatada a crítica dada pelo IDFAM (2021a), que aponta já ser entendimento das instancias inferiores no país, ou seja, juízes e tribunais regionais vêm reconhecendo os efeitos jurídicas às relações que envolvem duas uniões estáveis, com fundamento na norma jurídica prevista no artigo 226 da CF/88.

Logo, tal posicionamento merece destaque, por conforme o próprio Instituto (2021b) menciona "o Estado não diz mais o que é família e como elas se constituem, como diziam as constituições anteriores." Conclui-se, portanto, que a doutrina e a jurisprudência, talvez não estejam alinhadas com a norma jurídica da Carta Magna, que deve observar os rearranjos da sociedade e das pessoas que a compõe. Necessário se faz a proteção, por meio da segurança jurídica, a fim de garantir direitos previdenciários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social é um instrumento de segurança e proteção social nas adversidades da vida – além de contar com prestações em favor do desenvolvimento da família, atende aos grandes males que afligem a pessoa humana, como a idade avançada, a incapacidade temporária ou permanente e também a morte. A principiologia regente da Previdência Social, a qual é parte da Seguridade social, mantém uma forte correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, restou devidamente comprovado neste estudo que, apesar do Direito de Família e o Direito Previdenciário serem ramos autônomos do Direito Previdenciário serem ramos autônomos do Direito, em muitos casos, correlacionam-se. A denominação tradicionalista de família, com o ato solene do casamento, sofreu uma evolução na sociedade, pois surgiram outras formas de família, tais como a união estável heteroafetiva e homoafetiva, fato pelo qual ocorreu também uma transformação no ordenamento jurídico brasileiro.

A lei previdenciária não restringe as novas modalidades de família, estando em consonância com a Constituição Federal de 1988, que traz como fundamentação central a afetividade, abrangendo as modalidades que possuam o objetivo de constituir família. É preciso analisar o protagonismo das relações afetivas, tendo em vista que constituir uma família é mais do que unir-se juridicamente a alguém, trazendo, portanto, reflexos no direito aos dependentes na percepção do benefício previdenciário.

O legislador entendeu conveniente distinguir a união estável do concubinato, deixando de prever direitos e deveres para o que se chama, em sede doutrinária, de concubinato adulterino, impuro ou de má-fé. Desta forma, a lei não reconhece como entidade familiar a relação existente entre pessoas impedidas de se casar. Cumpre ressaltar que, embora o legislador tenha utilizado a expressão "impedidos de casar", melhor teria sido a designação "relações adulterinas ou incestuosas", uma vez que as pessoas separadas de fato ou separadas judicialmente, apesar de impedidas de casar, podem constituir união estável.

A exclusão decorre de previsão constitucional, expressa no art. 226, § 3°, da CF/88. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm entendido que o concubinato não deve ser inserido no âmbito do direito de família, por configurar uma sociedade de fato, devendo, pois, ser regulada pelo Direito das Obrigações.

Verifica-se que o rol de dependentes constantes na lei previdenciária somente faz menção aos que viveram sob o instituto do casamento e da união estável; dessa forma, por ser o rol taxativo, não cabe outra interpretação a não ser esta, afastando, assim, o concubinato e as uniões estáveis paralelas, que não caracterizam uma das formas do instituto familiar, não fazendo jus, portanto, à proteção estatal e, por consequência, a quaisquer benefícios previdenciários. O posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal é que o(a) concubino(a) não possui proteção previdenciária – a existência de impedimento para o matrimônio/união estável embaraça a constituição da união estável paralela e não se aplica para fins previdenciários de percepção de pensão por morte.

Em outras palavras, o concubinato impuro não enseja condição de dependente previdenciário. Atualmente, o concubinato tem sido considerado como um motivo de exclusão, ou seja, o concubino ou concubina não são considerados dependentes.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9. ed. rev. , ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

BIROLI, F. **Família:** novos conceitos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

BRANCATO, R. M. F. Casamento, união estável e namoro qualificado e os efeitos no direito aos benefícios previdenciários. RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier; HORVATH JÚNIOR, Miguel (coord.). **A proteção à família no direito previdenciário.** São Paulo: Rideel, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, 24 jul. 1991.

BRASIL. Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, 6 maio 1999.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. PL 634/1975.

IBDFAM. **STF: Dias Toffoli reforça tese de impossibilidade de geração de efeitos previdenciários às famílias simultâneas**, 2021a. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/8642/STF%3A+Dias+Toffoli+refor%C3%A7a+tese+de+impossibilidade+de+gera%C3%A7%C3%A3o+de+efeitos+previd enci%C3%A1rios+%C3%A0s+fam%C3%ADlias+simult%C3%A2neas. Acesso em: 30 ago. 2021.

IBDFAM. **STF forma maioria pelo não reconhecimento de efeitos previdenciários às famílias simultâneas**, 2021a. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/8656/STF%20forma%20maioria%20pelo%20n%C3%A3o%20reconhecimento%20de%20efeitos%20previdenci%C3%A1rios%20%C3%A0s%20fam%C3%ADlias%20simult%C3%A2neas. Acesso em: 30 ago. 2021.

CAMBI, E. As uniões extramatrimoniais no velho projeto do novo Código Civil. **Revista de Direito Privado,** São Paulo, vol. 2, p. 114-127, abr.-jun. 2000.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro.** 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

O ACESSO À VACINAÇÃO COMO GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA NA PANDEMIA DE COVID-19

Júlia Bernardes*

Maria Eduarda Rodrigues**

RESUMO: O Brasil possui, em seu ordenamento jurídico interno, uma ampla previsão protetiva no que tange ao direito à saúde, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que o previu como direito social inserido no âmbito dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de um contexto normativo que assegura a necessidade de atuação proativa dos agentes públicos, em todos os níveis governamentais, conferindo ao Estado brasileiro a incumbência de criação de um aparato de proteção, bem como de instituições, organizações e procedimentos voltados à prevenção de doenças e promoção da saúde. Dentre estas atribuições, destaca-se a necessidade de elaboração e execução de políticas públicas voltadas à prevenção de doenças, âmbito no qual se destaca a implementação de programas universais de vacinação, assunto que se tornou ainda mais relevante no atual cenário de pandemia decorrente da disseminação do novo coronavírus. Diante deste contexto – social e normativo -, o presente artigo realizou uma análise da atuação do governo federal brasileiro, utilizando-se do método de abordagem dialético. Como resultado, constatou-se que o governo federal brasileiro, por justificativas de caráter eminentemente político-ideológico, não atuou em conformidade com as normativas referentes ao tema, desrespeitando o direito nacional em âmbito constitucional e infraconstitucional, infringindo as recomendações e trazendo riscos à saúde da população brasileira.

Palavras-chave: direito à saúde. vacinação. Covid-19. políticas públicas.

ABSTRACT: *Brazil has a broad protective provision regarding the right to health in its domestic legal system, especially after the Federal Constitution of 1988, which provided for it as a social right within the scope of fundamental rights. It is, therefore, a normative context that ensures the need for proactive action by public agents, at all government levels, conferring on the Brazilian State the task of creating a protection apparatus, as well as institutions, organizations and procedures aimed at disease prevention and health promotion. Among these attributions, there is the need to develop and implement public policies aimed at preventing diseases, in which the implementation of universal vaccination programs stands out, a subject that has become even more relevant in the current pandemic scenario resulting from the dissemination of the new coronavirus. Given this context – social and normative -, this article analyzed the performance of the Brazilian federal government, using the dialectical approach method. As a result, it was found that the Brazilian federal government, for reasons of an eminently political-ideological nature, did not act in accordance with the regulations on the subject, disrespecting national law in the constitutional and infra-constitutional scope, infringing the recommendations and bringing health risks of the Brazilian population.*

Keywords: *right to health. vaccination. Covid-19. public policy.*

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2018) e especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP/USP (2020). E-mail: jubernardes10@gmail.com.

** Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2015) e especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP/USP (2020). E-mail: mariaeduarda2111@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19, causada pela disseminação do novo coronavírus - Sars-Cov-2 -, altamente contagioso, vem provocando milhões de mortes e o agravamento de crises sanitárias, econômicas e socais pelo mundo todo. Já são mais de 222 milhões de casos por todo o planeta e mais de 4,6 milhões de mortes (UNIVERSIDADE DE MEDICINA JOHNS HOPKINS, 2021). Não obstante as dimensões globais assumidas pela pandemia, o que levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) à posição central no que tange ao estabelecimento de diretrizes de prevenção e resposta à atual emergência sanitária, cabe aos Estados a adoção de medidas para mitigar os seus efeitos negativos e responder com eficácia às demandas oriundas de sua população.

Neste sentido, sem se olvidar da imprescindível necessidade de cooperação internacional, o atual contexto pandêmico não prescinde da estrita observância, por parte de cada Estado, às disposições acerca do direito à saúde em seu ordenamento jurídico interno, mormente quando se trata de uma legislação altamente protetiva, como é o caso brasileiro, procedendo, se o caso, às necessárias atualizações e adaptações inerentes a um evento desta magnitude.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à saúde é contemplado, pela Constituição Federal, como como um direito fundamental, previsto em seu artigo 6º, ao lado dos demais direitos sociais. Nos artigos 196 e seguintes, a CF/88 ainda prevê, de forma expressa, ser a saúde um dever do Estado, gerando aos órgãos estatais a incumbência de garanti-lo mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos. Assim, no âmbito constitucional, o Estado brasileiro estaria obrigado a promover a saúde de forma ampla e universal, o que é reforçado pela legislação infraconstitucional referente ao tema, que não deixa dúvidas de que se trata de dever imposto aos órgãos estatais, especialmente ao governo federal, por meio do Ministério da Saúde, em conjunto com os entes correlatos nas esferas estadual e municipal.

Neste contexto, o presente trabalho se propõe a analisar se a atuação do governo federal brasileiro, na atual pandemia decorrente do novo coronavírus, ocorreu em conformidade e em observância às normas nacionais que tratam sobre o direito à saúde. Para tanto, optou-se pela realização de um recorte que pretende analisar, dentre as diversas incumbências que cabe ao Estado, se este agiu com vistas a consolidar

a implementação de programas universais de vacinação, sendo esta entendida enquanto atividade preventiva e o único método cientificamente comprovado de mitigar os efeitos da disseminação do coronavírus.

Para a apreensão do problema posto, parte-se da apresentação de um panorama do direito à saúde no ordenamento jurídico interno, demonstrando-se a sua fundamentalidade e consequente necessidade de atuação proativa dos agentes públicos. Uma vez identificadas as normativas pertinentes, passa-se à exposição da atuação do governo brasileiro no contexto da Covid-19, expondo diversos episódios que demonstram de forma clara que a pandemia adquiriu, no país, nítido caráter político-ideológico, o que prejudicou sobremaneira o seu enfrentamento.

Realizado o levantamento de dados, o método de abordagem dialético permitiu que se realizasse o embate entre a normativa vigente sobre o tema (tese) e o que se verificou, na prática, em termos de atuação governamental (antítese) (DIAS; GUSTIN, 2006, p. 24). Deste confronto, chegou-se a uma síntese, que permitiu verificar que o Poder Executivo atuou em desconformidade com as normativas referentes ao tema, colocando em xeque a garantia do direito à saúde no Brasil.

1 O DIREITO À SAÚDE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 A fundamentalidade do direito à saúde na Constituição Federal de 1988

O direito à saúde, no Brasil, é delimitado pela Constituição Federal de 1988, que o prevê de forma expressa em seu Título II (Dos direitos e garantias fundamentais), Capítulo II (Dos direitos sociais). De forma mais específica, o direito à saúde encontra-se positivado no artigo 6° do texto constitucional, no qual foram concentrados os direitos fundamentais básicos, de modo que, a partir de sua inclusão nesse segmento, a saúde deixa de se configurar como mera expectativa de direito, tornando-se um direito constitucionalmente positivado.

Embora se registre certa divergência doutrinária acerca da fundamentalidade dos direitos sociais, dentre os quais se insere o direito à saúde, concebe-se, em conformidade com o entendimento doutrinário dominante, que a previsão do texto constitucional de 1988 não deixa dúvidas de que os direitos sociais teriam sido efetivamente positivados

na condição de direitos fundamentais, justamente em virtude de sua previsão no âmbito do Título II. Deste modo, a Constituição Federal de 1988 contempla um regime comum para os direitos sociais e direitos fundamentais, conferindo-lhes diversas especificidades em termos de garantias, com vistas a sua efetiva proteção.

Dentre essas especificidades, destaca-se o disposto no artigo 5°, §1º da Constituição Federal, segundo o qual "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (BRASIL, 1988). Essa peculiaridade confere aos órgãos estatais, no âmbito de suas respectivas competências, o dever de se atribuir também às normas de direitos sociais máxima eficácia e efetividade, ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais, princípios e interesses (MARIONI; MITIDIERO; SARLET, 2019. p. 796.).

Além disso, em razão de sua fundamentalidade, os direitos sociais também operam, simultaneamente, como direito subjetivos, isto é, passíveis de serem exigidos em face de seus destinatários, e sob uma perspectiva objetiva. Nesta última, as normas de direitos sociais possuem uma eficácia dirigente ou irradiante, impondo ao Estado o dever permanente de realiza-los, além de permitir que atuem como parâmetro, tanto para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, quanto para a criação e o desenvolvimento de instituições, organizações e procedimentos. Importante ressaltar, neste sentido, a existência do dever de atuação em caráter preventivo e de forma suficiente que vincula os órgãos estatais, sob pena de violação da chamada proibição de insuficiência de proteção (MARIONI; MITIDIERO; SARLET, 2019. p. 798-799).

Ainda no âmbito das especificidades que atingem os direitos sociais enquanto normas de direitos fundamentais, destacam-se suas dimensões negativa (caráter defensivo) e positiva (caráter prestacional). No contexto do direito à saúde, sua dimensão defensiva gera um dever de não interferência, vedando a prática de atos que possam causar dano ou ameaçar a saúde da pessoa, ao passo em que sua dimensão prestacional confere ao Estado a incumbência de criação de um aparato de proteção, assim como a criação de instituições, organizações e procedimentos voltados à prevenção e promoção da saúde (MARIONI; MITIDIERO; SARLET, 2019. p. 800).

Além de previsto no artigo 6°, o direito à saúde teve o seu conteúdo densificado por meio dos artigos 196 e seguintes do texto

constitucional, inseridos no Título VIII (Da ordem social), Capítulo II (Da seguridade social). Nestes, vislumbra-se de forma expressa a previsão da saúde como dever do Estado, o qual deve garanti-lo mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos. Trata-se, portanto, de direito para o qual se estabeleceram normas impositivas de deveres e prestações, reforçando a interpretação positiva que se faz dos direitos sociais enquanto normas de direito fundamental.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 foi além do simples reconhecimento formal do direito à saúde, fixando garantias jurídicas a este direito por meio do detalhamento de diversos deveres do Estado para que fosse concretamente efetivado. Contudo, a complexidade de efetivação do direito à saúde decorre de diversos fatores, dentre os quais se destacam a imprecisão conceitual sobre o que é a saúde, sua abrangência, e sobre quais seriam exatamente os deveres do Estado no que se refere à proteção desse direito (AITH, 2015, p. 85-90). Por este motivo, o presente artigo passa a delimitar a sua análise, em razão do tema a que se propõe, à legislação que regulamenta situações de emergência sanitária no Brasil.

2 REGULAMENTAÇÃO DE EMERGÊNCIAS SANITÁRIAS PELO SISTEMA NORMATIVO NACIONAL

Para além da concretização em nível constitucional, o direito à saúde no Brasil foi objeto de uma significativa e abrangente regulamentação normativa na esfera infraconstitucional. Neste âmbito, insere-se a legislação epidemiológica brasileira, dotada de normas que auxiliam, embora de forma não exaustiva, na delimitação dos deveres inerentes aos órgãos públicos no que tange à proteção desse direito.

Em 2005, com a nova versão do Regulamento Sanitário Internacional (RSI)[1], o Brasil assumiu obrigações internacionais em matéria de vigilância em saúde, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades básicas para que o regulamento pudesse ser cumprido (VENTURA; AITH; RACHED, 2021, p. 114.). Em 2011, a Portaria nº 104, de 25 de janeiro, estabeleceu, dentre outros aspectos, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011) e, por meio do Decreto n. 7.616,

[1] Fonte principal do Direito Internacional referente às doenças transmissíveis, o RSI é um instrumento com força constrangedora para os países membros da OMS, criado inicialmente com o objetivo de garantia de segurança para a não propagação de moléstias de um país ao outro (MONDIELL, 2007, p. 128).

de 17 de novembro (BRASIL, 2011), foi instituída a categoria jurídica da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

Em janeiro de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, o governo federal promulgou, por meio do Decreto n° 10.212, o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional de 2005 (BRASIL, 2020), com a ressalva de que seu objeto havia entrado em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, em 15 de junho de 2007, nos termos do artigo 59 do próprio RSI (VENTURA; AITH; RACHED, 2021, p. 119). Ressalta-se que, à luz do direito internacional, pela natureza dos regulamentos da OMS, a sua incorporação não é necessária (e, a rigor, sequer cabível), evidenciando que esta promulgação visa sanar todo e qualquer questionamento a respeito da vigência do RSI na ordem jurídica interna brasileira.

Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da disseminação do novo coronavírus. Logo em seguida, em 6 de fevereiro do mesmo ano, foi promulgada a Lei 13.979/2020, denominada de nova Lei da Quarentena, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Em 11 de março de 2020, a Portaria n. 356, do Ministério da Saúde, regulamentou a Lei da Quarentena (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

As declarações de emergências, sejam elas internacionais ou nacionais, têm como efeito potencial a adoção de medidas excepcionais de proteção da saúde pública que ensejam a necessidade de ponderação e equilíbrio entre os direitos individuais e o interesse coletivo (VENTURA; AITH; RACHED, 2021, p. 109). Nesse cenário, a Lei de Quarentena instituiu importantes salvaguardas às medidas de proteção da saúde pública, as quais se fazem ainda mais relevantes e sensíveis quando se constata um contexto político extremamente adverso para a saúde pública brasileira, aviltada por sucessivos cortes orçamentários e sofrendo com a concorrência do fundamentalismo religioso e do negacionismo em relação à ciência (VENTURA; AITH; RACHED, 2021, p. 132).[2]

Embora a Lei da Quarentena tenha regulado as medidas de saúde pública e lhes atribuído importantes salvaguardas, mantém os traços essenciais da legislação epidemiológica precedente, quais sejam, a elaboração reativa e casuística de instrumentos normativos; a fragmentação do ordenamento jurídico numa diversidade de instrumentos cuja consistência hierárquica pode ser questionada; a ausência do

[2] No mesmo sentido: BUSS, 2018, p. 1881-1890.

imprescindível debate democrático; e a pendência de normatização de numerosos detalhes decisivos para a correta implementação da lei, verificando-se um ainda insuficiente exercício do poder regulamentar (VENTURA; AITH; RACHED, 2021, p. 131).

Neste sentido, diante do panorama geral da regulamentação das emergências sanitárias pelo sistema normativo nacional acima apresentado, e partindo da fundamentalidade do direito social à saúde conferida pelo ordenamento jurídico interno, passa-se a analisar, a seguir, o acesso à vacinação como forma de efetivação desse direito.

3 O ACESSO À VACINA COMO COROLÁRIO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

Conforme evidenciado, o direito à saúde, enquanto direito social inserido no âmbito dos direitos fundamentais, confere ao Estado brasileiro a incumbência de criação de um aparato de proteção, assim como a criação de instituições, organizações e procedimentos voltados à prevenção de doenças e promoção da saúde. Dentre estas atribuições, portanto, destaca-se a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à prevenção de doenças, âmbito no qual se destaca a vacinação, enquanto atividade preventiva.

A vacina é uma das formas de intervenção preventiva reconhecida pelo impacto na redução da morbimortalidade de doenças imunopreveníveis. A importância da vacinação em massa se justifica, além da proteção ao próprio imunizado, pela proteção indireta exercida pelos indivíduos imunes vacinados em relação aos não vacinados, o que pode gerar a eliminação da circulação do agente infeccioso em determinado ambiente e, consequentemente, a proteção da coletividade e indivíduos vulneráveis (AITH; BARBIERI; COUTO, 2017).

A legitimação científico-tecnológica da utilização em massa de imunizantes contribuiu para normatizações sobre a vacinação em diversos países do mundo, dentre eles o Brasil, que institucionalizou as políticas públicas de vacinação na segunda metade da década de 1970, ou seja, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, através do Programa Nacional de Imunizações (PNI) (AITH; BARBIERI; COUTO, 2017).

A Lei 6.259/1975, que dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações e dá outras providências, atribuiu ao Ministério da Saúde a responsabilidade de coordenar as ações relacionadas ao controle de

doenças transmissíveis, bem como de elaborar o Programa Nacional de Imunizações, no qual se define as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório. Prevê a legislação, ainda, que as vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas (BRASIL, 1975).

A Lei 6.259/1995 foi regulamentada pelo Decreto n° 78.231/1976, que definiu como responsáveis institucionais pelas vacinas tidas como obrigatórias o Ministério da Saúde, em âmbito nacional, e as Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, no âmbito de seus respectivos territórios. Referido Decreto estabeleceu, ainda, que a vacinação obrigatória é de responsabilidade imediata de uma rede de serviços de saúde, cujas unidades deverão dispor de meios para abastecer regularmente com vacinas os demais serviços de saúde (BRASIL, 1976).

Nota-se que a vacinação, enquanto atividade preventiva, pode ser entendida como implicitamente definida no texto constitucional como uma das formas possíveis de se prevenir doenças e preservar a saúde e o bem-estar da população brasileira. Esse entendimento, por si só, já confere ao Estado brasileiro a obrigação de promove-la de forma ampla e universal. Não obstante, a legislação infraconstitucional referente ao tema não deixa dúvidas de que se trata de dever imposto aos órgãos estatais, especialmente ao governo federal, por meio do Ministério da Saúde, em conjunto com os entes correlatos nas esferas estadual e municipal. Neste sentido, não se vislumbra quaisquer substratos que possam sustentar teorias que entendam pela não obrigatoriedade do Estado brasileiro em fornecer vacinas à população, especialmente em um contexto desenhado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (SILVA, 2018, p. 48).

As ações nacionais públicas de vacinação em massa, desde o final do século XIX, estimuladas pela Organização Mundial da Saúde, impulsionaram a emergência e o estabelecimento de uma "cultura de imunização" no Brasil contemporâneo (HOCHMAN, 2011, p. 375-386). Por outro lado, a experiência de vacinação em massa da população brasileira é contrastada por episódios de resistência, como a conhecida "Revolta da Vacina", sendo possível observar, atualmente, um número crescente de pessoas que problematizam a vacinação e optam por não a realizar, suscitando intensos debates entre direitos ligados à liberdade individual e aqueles relacionados à saúde pública.

O debate permanece no atual contexto de pandemia decorrente da disseminação do novo coronavírus (Sars-Cov2), no qual adquiriu, em

virtude do direcionamento conferido por determinados líderes brasileiros, um viés eminentemente político-ideológico. Contudo, a grande questão que permeia o tema da vacinação no Brasil, e a qual se pretende analisar, refere-se ao atraso do Estado brasileiro em adquirir e prover os imunizantes à sua população, em tempo e quantidade hábeis, levantando-se, a partir de então, a hipótese de que a atuação governamental brasileira, neste âmbito, teria violando de forma evidente e sistemática as normativas constitucionais, infraconstitucionais e internacionais acerca do tema.

4 A ATUAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO NA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

Com quase 20 milhões de casos confirmados e mais de 585 mil óbitos, o Brasil se tornou um dos maiores cenários da evolução da pandemia de Covid-19 no mundo. A doença se espalhou rapidamente no país, que hoje tem o terceiro maior número de casos confirmados e o segundo maior número de mortes (UNIVERSIDADE DE MEDICINA JOHNS HOPKINS, 2021). A literatura internacional classificou a resposta brasileira à pandemia de Covid-19 como uma das piores do mundo (LENG; LEMAHIEU, 2021). Órgãos como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e a CIDH têm criticado o Brasil, repetida e constantemente, por não cumprir suas obrigações de direitos humanos durante a emergência sanitária (REINSBERG, 2020).

Em um primeiro momento, o Presidente da República em exercício, Jair Bolsonaro, subestimou a gravidade do surto, recusando-se a cumprir as diretrizes da OMS (URIBE; CHAIB; COLETTA, 2020). Tal postura provocou respostas negativas da mídia, da população e da comunidade internacional. Por outro lado, enquanto o Presidente rechaçava publicamente algumas das advertências oficiais sobre o vírus, as autoridades estaduais e municipais lideraram a adoção de medidas emergenciais, que ocorreram em quantidade e de modo distinto pelos diferentes entes federativos (PHILLIPS, 2020).

Diante da ausência de coordenação nacional[3], e tendo por base a produção científica e experiência internacionais, bem como a realidade dos

[3] Deisy Ventura ressalta que o Brasil se destaca de quase todos os outros países pela falta de uma legislação que busque regular e dar uma resposta efetiva à Covid-19 no âmbito federal. Menciona ainda a obstrução sistemática do Poder Executivo para conter a pandemia, por meio do uso abusivo das prerrogativas de veto presidencial, da demora na promulgação de leis urgentes, e da edição de medidas provisórias e demais atos normativos (VENTURA, 2020. p. 2-3).

limites dos sistemas de saúde para atender as necessidades colocadas pela pandemia, os governos estaduais e locais passaram a adotar suas próprias diretrizes, apoiados em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)[4]. Contudo, muitas das medidas tomadas em âmbito municipal e estadual sofreram ataques de diferentes grupos de interesse e da Presidência da República. Uma guerra nas redes sociais envolvendo informações enganosas, ambíguas e falsas prejudicou a adesão a medidas de distanciamento social, minimizou a gravidade da doença e propagou a desconfiança em dados públicos, resultando não só na sobrecarga do sistema de saúde e de suas capacidades de atenção e cuidados para os problemas correntes e relacionados à Covid-19, mas também no estímulo ao uso de tratamentos sem qualquer evidência científica (RICARD; MEDEIROS, 2020).

Bolsonaro promoveu informações errôneas sobre os efeitos e curas do vírus. Com base em dados desconhecidos ou evidências científicas inconclusivas, invocou uma falsa certeza para promover a eficácia potencial do medicamento Reuquinol (hidroxicloroquina), o qual teve sua ineficácia anunciada pela OMS (UOL, 2020). No mesmo sentido, enquanto o Ministério da Saúde, então liderado por Luiz Henrique Mandetta, preconizava um rígido distanciamento social, conforme recomendado pela OMS, o governo federal mostrou maior preocupação com uma possível recessão econômica, desenvolvendo a campanha denominada "O Brasil não pode parar", e incentivando o público a retornar ao trabalho.

A pedido do Ministério Público Federal, os tribunais proibiram a campanha, por contrariar evidências científicas e violar os princípios da precaução e prevenção (VITAL, 2020). Da mesma forma, especialistas em direitos humanos da ONU expressaram repetidamente a preocupação de que a política brasileira estaria priorizando a economia sobre a vida das pessoas, recomendando que o Brasil deveria abandonar imediatamente políticas de austeridade mal orientadas que colocam vidas em risco (UN HUMAN RIGHTS, 2020).

Nesse contexto, medidas sanitárias que, a princípio, não têm nada de ideológico, acabaram se politizando. A polarização política e a variação na confiança entre os cidadãos, em particular, entre apoiadores e não apoiadores do governo, tiveram grande impacto no cumprimento

[4] O Plenário do STF, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A decisão foi tomada no referendo da medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341.

das medidas adotadas no combate à pandemia, comprometendo desde a adesão ao distanciamento social até a conscientização sobre a vacinação (GOSTIN; FRIEDMAN; WETTER, 2020, p. 8-12).

Durante muitos meses, Bolsonaro estimulou o descrédito das vacinas contra a Covid-19, afirmando categoricamente que não iria se vacinar e argumentando que os imunizantes seriam "experimentais" e, portanto, arriscados. Embora a conscientização sobre a importância da vacinação seja fundamental para a adesão da população, e, consequentemente, para o controle da pandemia, o Presidente também afirmou que a vacinação não seria obrigatória. Diretrizes e estudos internacionais apontam que a confiança nas autoridades sanitárias e a informação fidedigna sobre as vacinas são decisivas para que o cidadão não hesite ou se oponha a vacinar-se, sendo indispensável, portanto, uma comunicação pública consistente (FERNANDEZ; VENTURA, 2021).

As ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia ensejaram a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida popularmente como "CPI da Covid". Dentre as irregularidades relatadas nos depoimentos, destaca-se a demora do governo brasileiro na compra de vacinas, a recusa de ofertas da Coronavac (ARBEX, 2021) e a falta de resposta a reiteradas propostas apresentadas pela Pfizer, que se estenderam pelo período de dois meses (JUNQUEIRA, 2021).

O governo federal ainda travou uma disputa política em torno da vacina contra a Covid-19 com o governador do estado de São Paulo, João Doria. Em junho de 2020, com os testes ainda em andamento, Doria anunciou que o Instituto Butantan seria parceiro do laboratório chinês Sinovac para a produção de uma vacina contra o coronavírus e sinalizou que os estudos indicavam que a vacina estaria disponível no primeiro semestre de 2021. Em outubro de 2020, Bolsonaro anunciou em sua rede social que o Brasil não compraria "a vacina da China".

Posteriormente, ao comentar a suspensão dos testes da vacina CoronaVac após a morte de um voluntário - morte que não teve relação com o imunizante -, o presidente afirmou que o episódio seria mais um em que "Jair Bolsonaro ganha". Quando o Instituto Butantan apresentou os resultados da eficácia de sua Coronavac, boa parte dos apoiadores de Bolsonaro, incluindo os filhos do presidente, foram às redes sociais criticar o governo paulista e fazer ilações sobre o imunizante. Houve uma disputa de narrativa tão grande que as pessoas discutiram até mesmo a eficácia da vacina.[5]

[5] Informações retiradas de: G1/SP, 2021; G1/SP, 2020; G1 Brasília, 2020; El país, 2021.

Após muitos embates, em janeiro de 2021, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorizou o uso emergencial das vacinas Coronavac e Astrazeneca/Oxford no Brasil, as quais, graças ao trabalho da Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e do Instituto Butantan, foram comprovadas como eficazes e seguras. Em meio a muitas dúvidas sobre como seria o rateio das doses entre os Estados, os governadores cobraram da União um cronograma da imunização, e a comunidade científica iniciou sua batalha para convencer a população de que a vacina é segura, eficaz e essencial, como forma de combater a desinformação e driblar a falta de iniciativa pró-vacinação do governo federal, que levantou dúvidas sobre a eficácia das vacinas e inflou o incipiente movimento antivacina brasileiro (BETIM, 2021).

No Brasil, o plano de vacinação contra a Covid-19 foi desenvolvido pelo PNI com apoio técnico-científico de especialistas da Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis (Portaria GAB/SVS 28 de 03 de setembro de 2020), pautado nas recomendações do Grupo Consultivo Estratégico de Especialistas em Imunização (SAGE, em inglês, Strategic Advisor Group of Experts on Immunization) da OMS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021). Contudo, mesmo baseada em orientações da OMS/OPAS, a imunização brasileira ocorreu em ritmo lento e de forma insatisfatória (MAGENTA, 2021), especialmente em decorrência dos problemas político-ideológicos acima apontados.

O processo se tornou ainda mais moroso pela falta de critérios claros de ordem prioritária para vacina. A distribuição de doses, por parte do governo federal, ocorreu em descompasso com critérios como número de casos e estrutura local para a campanha de vacinação, o que dificulta o alcance da imunidade coletiva para controle da pandemia (BERTOLINI, 2021). Assim, embora a falta de vacinas e insumos possa ser considerada uma realidade global, no Brasil, a questão se agravou por conta de decisões tomadas pelo atual governo.

A emergência sanitária causada pela Covid-19 ensejou a necessidade de implementação de políticas públicas eficazes para a proteção da saúde coletiva dos brasileiros. No entanto, a agenda do governo federal acabou sendo marcada por disputas político-ideológicas internas, impulsionadas pela difusão em massa de informações falsas, o que confunde a população e gera polêmicas infundadas, ocasionando

resistência contra medidas sanitárias consensuais entre especialistas, dificultando o combate ao vírus (BASTOS; AITH, 2021).[6]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à saúde, dotado de fundamentalidade pela Constituição Federal de 1988, deve ser garantido por meio da adoção, pelos órgãos públicos brasileiros, de medidas necessárias para prevenir e tratar doenças. Em consonância com as lições do Professor José Afonso da Silva, "o direito é garantido por aquelas políticas indicadas, que hão de ser estabelecidas, sob pena de omissão constitucional." (SILVA, 2009, p. 1.167).

Neste sentido, o presente trabalho pretendeu demonstrar a importância de se exigir uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos no âmbito da saúde, em todos os níveis governamentais, especialmente em um contexto de pandemia. Diante dos dados que se apresentou, é possível asseverar que a omissão do Estado brasileiro na aquisição de vacinas no momento oportuno e em quantidades suficientes, bem como sua atitude de propagar a desconfiança da população quanto a imunizantes cientificamente comprovados eficazes, configuram violação de sua obrigação irrenunciável de garantir o direito à saúde.

Não obstante a existência de regulamentação legal acerca do tema, o atual contexto de emergência sanitária ocasionou o colapso do sistema de saúde brasileiro e evidenciou o despreparo do governo para lidar com a situação pandêmica. Não se pode perder de vista, contudo, que ameaças envolvendo vírus como o Sars-CoV-2, que geram novas doenças, continuarão a ocorrer. Portanto, analisar como se deu a conduta do governo federal brasileiro e indicar possíveis campos de melhoria é de suma importância para que seja possível uma sociedade pós-pandemia mais saudável, segura e resiliente.

O atraso no encaminhamento da estratégia nacional de imunização contra a covid-19, a falta de doses disponíveis, a escassez de insumos para produção de vacinas no país, e as irregularidades na campanha de vacinação

[6] Corroborando o que até aqui se expôs, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator das ADIs 6.586 e 6.587 no Supremo Tribunal Federal, que discutem a possibilidade de imposição estatal de vacinação obrigatória contra a Covid-19, ressalta que o Plano Nacional de Imunizações (PNI), implantado em 1973 e institucionalizado por meio da Lei 6.259/1975, é considerado exemplar por autoridades sanitárias do mundo todo, nunca tendo sido objeto de contestações judiciais significativas. Evidencia, portanto, que a discussão acerca da possibilidade de imposição estatal de vacinação obrigatória contra a Covid-19 possui evidente caráter político-ideológico, tendo em vista que, não obstante a previsão da compulsoriedade de determinadas vacinas desde 1975, a matéria nunca havia chegado à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

dificultam a contenção da disseminação do vírus e agravam a crise sanitária e social vivenciada. A falta de coordenação do Poder Executivo leva ao enfraquecimento das políticas de saúde no Brasil em um momento crucial, colocando em xeque a garantia do direito à saúde, constitucionalmente positivado, dentro do qual se insere a vacinação como direito fundamental e dever do Estado. Quando os governos desconsideram medidas de saúde pública razoáveis ou apropriadas, o vazio moral apenas aumenta ainda mais a marginalização, a pobreza extrema e a violência em toda a região. Daí a necessidade de um olhar mais atento para o que levou o Brasil a se tornar uma das principais vítimas da pandemia atual.

REFERÊNCIAS

ARBEX, T. Vacina: Butantan entrega à CPI documentos sobre 3 ofertas ignoradas pelo governo. **CNN Brasil**, maio 2021. Disponível em: https://bit.ly/2SsPqae. Acesso em: 7 jun. 2021.

AITH, F. M. A. Direito à saúde e democracia sanitária: experiências brasileiras. **R. Dir. sanit**., São Paulo, v. 15, n. 3, p. 85-90, nov. 2014/fev. 2015.

AITH, F. M. A.; BARBIERI, C. L. A.; COUTO, M. T. A (não) vacinação infantil entre a cultura e a lei: os significados atribuídos por casais de camadas médias de São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, n. 33(2): e00173315, 2017. DOI 10.1590/0102-311X00173315. Disponível em: https://bit.ly/3wwUCs8. Acesso em: 10 jun. 2021.

BASTOS, A.; AITH, F. M. A. Vacina como direito humano e dever do Estado: Análise das decisões do STF sobre a vacinação contra a Covid-19. **Direitos na Pandemia**. Boletim n.10. Conectas, São Paulo, jan. 2021.

BERTOLINI, E. Além da Escassez: porque o Brasil não vacina rapidamente. **NEXO Jornal**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://bit.ly/3zrLVl2. Acesso em: 28 maio 2021.

BETIM, F. Cientistas brasileiros travam guerra contra a desinformação bolsonarista por vacinação**. El país**, 2021. Disponível em: https://bityli.com/kbXOT. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto ° 78.231, de 12 de agosto de 1976**. Brasília, DF: Presidente da República, 1976.

BRASIL. **Decreto Nº 7.616, de 17 de novembro de 2011**. Presidência da República. DOU, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Decreto Nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020**. Presidência da República. DOU, 30 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 6.259, de 30 de outubro de 1975**. Brasília, DF: Presidência da República, 1975.

BRASIL. **Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011**. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. DOU, Brasília, 2011.

BRASIL. **Portaria n. 356, de 11 de março de 2020**. Ministério da Saúde. DOU, Brasília, DF, 12 mar. 2020.

BUSS, P. "Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS". **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, 2018.

DIAS, M. T. F.; GUSTIN, M. B. S. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

Doria anuncia que Butantan será parceiro de laboratório chinês para vacina contra o coronavírus em fase final de testes, **G1**, São Paulo, 2020. Disponível em: https://bityli.com/xKsNa. Acesso em: 5 jan. 2021.

FERNANDEZ, M.; VENTURA, D. A aquisição das vacinas é apenas um dos nossos problemas. **Nexo**, jan.2021. Disponível em: https://bit.ly/2U5p6mW. Acesso em: 10/05/2021.

GOSTIN, L.; FRIEDMAN, E.; WETTER, S. Responding to COVID-19: How to navigate a Public Health Emergency Legally and Ethically. **Hastings Center Report**, v. 50, n. 2, p. 8-12, 2020.

JUCÁ, J.; VITAL NETO. Painel de Vacina: entre os países do G20, Brasil é o 9° que mais aplicou doses**. CNN**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://bit.ly/3zvykt0. Acesso em: 28 maio 2021.

HOCHMAN, G. Vacinação, varíola e uma cultura da imunização no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2011, v. 16, n. 2, p. 375-386. Disponível em: encurtador.com.br/fklCX. Acesso em: 13 jun. 2021.

JUNQUEIRA, C. CPI aponta que Pfizer buscou governo 34 vezes. **CNN Brasil**, maio 2021. Disponível em: https://bit.ly/3wqHJA0. Acesso em: 7 jun. 2021.

LENG, A.; LEMAHIEU, H. Covid Performance Index: deconstructing pandemic responses. **LOWY INSTITUTE**, 2021. Disponível em: https://bityli.com/f6E0Y. Acesso em: 10 jun. 2021.

MAGENTA, M. Afinal, Brasil Vacina Pouco ou Muito? confira 5 dados do ranking global. **BBC News Brasil**. Londres, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/fjAM8. Acesso em: 27 maio 2021.

MARIONI, L. G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MAZUI, G. 'Mais uma que Jair Bolsonaro ganha', diz presidente sobre suspensão de testes da CoronaVac. **G1 Brasília**, 2020. Disponível em: https://bityli.com/sc5kH. Acesso em: 5 jan. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19**. 7. ed. Brasília: Ministério da saúde, 2021.

MONDIELL, E. Breves considerações sobre as especificidades das normas sanitárias internacionais de forma geral e em particular do Regulamento Sanitário Internacional. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 8, n.1, p. 118-150, mar.-jun. 2007.

'Não compraremos a vacina da China', diz Bolsonaro em rede social, **G1**, São Paulo, 2020. Disponível em: https://bityli.com/l2Q0n. Acesso em: 5 jan. 2021.

NICOLELIS, M. Brasil precisa de mais que uma vacina para evitar múltiplos colapsos como o de Manaus. **El país**, 2021. Disponível em: https://bityli.com/MUtg1. Acesso em: 25 jan. 2021.

PHILLIPS, T. Bolsonaro ignored by state governors amid anger at handling of Covid-19 crisis. **The Guardian**, 2020. Disponível em: https://bityli.com/FS1Er. Acesso em: 9 fev. 2021.

PHILLIPS, T. Brazil's Jair Bolsonaro says coronavirus crisis is a media trick. **The Guardian**, 2020. Disponível em: https://bityli.com/EMzZC. Acesso em: 10 jun. 2021.

REINSBERG, L. Mapping the Proliferation of Human Rights Bodies'Guidance on COVID-19 Mitigation. **Just Security**, 22 maio 2020. Disponível em: https://bit.ly/3o0OjtC. Acesso em: 10 jun. 2021.

Remdevisir e cloroquina não funcionam contra Covid, diz OMS, **Uol**, 16 out. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3gvM8ei. Acesso em: 8 maio 2021.

RICARD, J.; MEDEIROS, J. Using misinformation as a political weapon: Covid-19 and Bolsonaro in Brazil. **The Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review**, v. 1, n.2, 2020. Disponível em: https://bityli.com/1lDY2. Acesso em: 3 maio 2021.

SILVA, J. A. **Comentário contextual à Constituição**. 6.ed. Sao Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, R. R. **Vacinação: direito ou dever?**. 2018. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, University of São Paulo, São Paulo, 2018. DOI:10.11606/D.6.2019.tde-11102018-123140. Acesso em: 12 jun. 2021.

UN HUMAN RIGHTS. **COVID-19: Brazil's irresponsible economic and social policies put millions of lives at risk, UN experts say**. 29 abr. 2020. Disponível em: https://bit.ly/2R1yLKa. Acesso em: 15 abr. 2021.

UNIVERSIDADE DE MEDICINA JOHNS HOPKINS. **Centro de Recursos de Coronavírus**. Disponível em: encurtador.com.br/pOSY9. Acesso em: 9 set. 2021.

URIBE, G.; CHAIB, J.; COLETTA, R. D. "Não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar", diz Bolsonaro sobre coronavírus. **Folha de S. Paulo**, 2020. Disponível em: https://bityli.com/1lsdu. Acesso em: 9 fev. 2021.

VENTURA, D. et. al. Editorial. **Boletim Direitos na Pandemia**, São Paulo, n. 4, Aug. 2020.

VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; RACHED, D. H. A emergência do novo coronavírus e a "lei de quarentena" no Brasil. **Rev. Direito e Práx**., Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, p. 102-138, 2021.

VITAL, D**.** Em liminar, ministro Barroso proíbe campanha "O Brasil não pode parar". **Consultor Jurídico**, Mar. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3bcRM2P. Acesso em: 25 jan. 2021.

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA PANDEMIA: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇO SOCIAL

Angelina Marcari Marques*
Nayara Hakime Dutra Oliveira**

RESUMO: O presente artigo possui como intuito fomentar as discussões acerca da violência sofrida pelas mulheres na conjuntura atual que é vivida globalmente devido à pandemia do novo coronavírus e os impactos dela no Brasil, entendendo a importância do debate das categorias históricas e analíticas, gênero e patriarcado, que são indispensáveis para se pensar a violência contra a mulher. Além disso, também possui como objetivo explicitar e problematizar a implementação de políticas públicas diante da atual conjuntura e o papel do Serviço Social frente à essa demanda. Ampliando, portanto, o debate sobre este fenômeno social ainda presente em grande parte das relações sociais e conjugais e refletir sobre formas de agir para o enfrentamento desta questão que depõe contra as relações humanas, civis e de igualdade. Em termos teóricos e metodológicos, o presente artigo foi amparado pelo método materialismo histórico-dialético, o qual fornecerá os elementos necessários para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, através de um estudo exploratório, com uma abordagem qualitativa, por meio da pesquisa bibliográfica. Sendo assim, pretende-se por meio deste, ampliar o debate sobre este fenômeno social ainda presente em grande parte das relações sociais e conjugais e refletir sobre formas de agir para o enfrentamento desta questão que depõe contra as relações humanas, civis e de igualdade.

Palavras-chave: pandemia. violência. mulheres.

ABSTRACT: *This article aims to foster discussions about the violence suffered by women in the current situation that is experienced globally due to the new coronavirus pandemic and its impacts in Brazil, understanding the importance of the debate on historical and analytical categories, gender and patriarchy, that are indispensable for thinking about violence against women. In addition, it also aims to clarify and problematize the implementation of public policies in view of the current situation and the role of Social Service in this demand. Therefore, broadening the debate on this social phenomenon that is still present in a large part of social and marital relations and reflecting on ways of acting to face this issue that is against human, civil and equality relations. In theoretical and methodological terms, this article was supported by the historical-dialectical materialism method, which will provide the necessary elements for a dynamic and totalizing interpretation of reality, through an exploratory study, with a qualitative approach, through bibliographical research. Thus, it is intended through this, to broaden the debate on this social phenomenon still present in a large part of social and marital relations and to reflect on ways of acting to face this issue that testifies against human, civil and equality relations.*

Keywords: *pandemic. violence. women.*

* Assistente social, Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UNESP/ Câmpus Franca. E-mail: angelina.marcari@unesp.br.
** Profa. Dra. do Curso de Serviço Social: Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP/ Câmpus Franca. E-mail: nayara.hakime@unesp.br.

INTRODUÇÃO

Entre as questões existentes na contemporaneidade podemos destacar os problemas relacionados à população de mulheres em situação de violência que se constitui como um grupo que vivencia as refrações da questão social na sociedade capitalista em que vivemos. Essas mulheres encontram-se em uma vulnerabilidade social resultante de processos sociais, políticos e econômicos extremamente desiguais, o que caracteriza um contexto social extremamente excludente.

A Organização das Nações Unidas (ONU) considera que a violência contra a mulher é uma violação aos Direitos Humanos e afirma que se caracteriza como um fenômeno social e como um problema de Saúde Pública que afeta diretamente o desenvolvimento de vários países. No Brasil, não é diferente, pois a cada cinco minutos uma mulher é agredida. (BRASIL, 2013).

Sendo assim, entendemos a importância dessas reflexões por vivermos em uma sociedade com fortes influências ainda presentes do patriarcado, em que os vários aspectos sociais (que englobam questões culturais, socioeconômicas, dentre tantas outras) são fatores possivelmente potencializadores e/ou condicionantes para a prática de violência cometida contra as mulheres.

A temática é vasta, porém a proposta do presente trabalho é ampliar o debate acerca das violências que interferem diretamente na vida das mulheres e principalmente, possibilita captar elementos centrais para reflexões sobre o ainda significativo número de mulheres em situação de violência, por meio das idéias de desigualdade, submissão e exclusão. Em conjunto a isso, problematizar e explicitar a situação de violência sofrida por muitas mulheres durante a pandemia vivida mundialmente do novo coronavírus que afetou o Brasil e o mundo ocasionando em milhares de mortes, a implementação de políticas públicas nesta conjuntura e o trabalho do Serviço Social frente à essa demanda.

O presente trabalho dispõe de uma abordagem qualitativa, a fim de ampliar o debate acerca do proposto, trazendo reflexões que possam amparar as inquietações da sociedade civil em geral. Caracteriza-se como exploratória e descritiva, pois possuem respectivamente como intuito, segundo Gil (2002), o estreitamento e a familiarização com o problema em questão, e a descrição de determinados fenômenos, características ou

opiniões e além de serem freqüentemente utilizadas por pesquisadores sociais que voltam sua preocupação para a prática.

A pesquisa almejará alguns procedimentos e instrumentos analisados como melhor forma para atingir os objetivos aqui propostos, a fim de facilitar a obtenção dos resultados, através da pesquisa bibliográfica na busca de um levantamento abrangente que inclui diversos autores e suas respectivas produções científicas, condizentes com o referencial e com a problemática aqui proposta, sendo fundamental para conhecer de maneira mais profunda o objeto de estudo.

1 DESENVOLVIMENTO:

1.1 Gênero, Violência e Pandemia: um debate necessário

A discussão da violência contra a mulher da maneira como é trazida pelo movimento feminista de meados do século XX apresenta-se como um novo paradigma e buscou politizar a discussão do tema que se tornou a principal bandeira desse movimento a partir da década de 1980, e contribuiu para o início da discussão coletiva do problema - que é uma das expressões da questão social - e que, além disso, deve ser considerado como demanda de saúde e segurança pública.

Esse fenômeno advém de uma construção histórica, social, econômica e política patriarcal que contribuiu, segundo Mirales (2013, p. 30) "para que a condição de gênero definisse lugares e papéis sociais diferenciados para homens e mulheres nas formas de sociabilidade".

A reflexão, porém, deve ser levada além dessas questões, pois a subalternidade das mulheres não está apenas no ambiente familiar, tomando outras proporções no âmbito da sociedade civil em sua totalidade. Por exemplo, na divisão sexual do trabalho, na questão da reprodução e da satisfação sexual, no tráfico de mulheres, estupros, etc. E, é dessa forma, que esse fenômeno se mantém e se naturaliza nas ações que permeiam as relações sociais.

Podemos entender que a violência contra a mulher, segundo Mirales (2013), é capaz de demonstrar o controle exercido sobre as mulheres por meio do uso proposital da força, fazendo com que a coisificação do ser social e a condição de gênero interfiram na sociabilidade dos mesmos. O que podemos confirmar com o pensamento filosófico de Chauí, que resume violência:

> [...] como toda prática e toda ideia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural. (CHAUÍ, 1998, p. 37 apud MIRALES, 2013, p. 26).

Outra reflexão que pode ser feita é a questão da condição de gênero, à qual nos referimos acima como meio de fortalecimento do patriarcado e do modo de exploração-dominação a que as mulheres eram/são submetidas, tornando-se meio de reflexão para compreender a situação e a naturalização da violência contra as mulheres como fenômeno social.

A violência contra a mulher nas suas variadas formas e ambientes apresentam, portanto, relação mútua com a violência de gênero e a violência doméstica, que abordaremos nas discussões a seguir.

Mirales (2013) salienta a discussão de Saffioti (2004) e Scott (1990), que observam características importantes para a discussão de duas ideias fundamentais. Segundo as autoras, a primeira ideia fundamental é a consideração de gênero como forma de relação que define hierarquias, desigualdades e lugares sociais, afirmando a subalternidade feminina. A segunda característica é a violência de gênero como forma de intermediação das relações de exploração-dominação.

Uma das formas mais comuns da violência de gênero é a violência doméstica, que exige relações íntimas e de afeto entre indivíduos que convivem, possuem relações amorosas, ou de parentesco entre si, e que encontram no ambiente doméstico - o mais favorável espaço para a concretização dessas práticas contra crianças, adolescentes, idosos e mulheres, caracterizando a subalternidade de quem as recebe e a relação de poder de quem as pratica.

A violência doméstica, como termo amplo, abrange a violência familiar e a conjugal como parte constituinte deste também fenômeno social. Segundo Gregori (1993), a violência conjugal é vista pelo feminismo como expressão radical da relação hierárquica entre os sexos no núcleo familiar.

Nessa relação que é instaurada assimetricamente, o homem possui a autoridade e o poder, e a mulher assume a responsabilidade pela casa, pelos filhos e por aquilo que seus companheiros desejam.

As mulheres como vítimas diretas de relações conjugais violentas, internalizam aquilo que é considerado regra por meio dos valores sociais, fazendo com que qualquer reação existente, segundo Machado (2010, p. 74), "não se articule com qualquer legitimidade disciplinar". As mulheres,

portanto, passaram a ser consideradas como seres não constituintes de sua situação e nem de seu destino, assumindo um lugar de passividade. Claro, passividade aqui significando a construção histórica de uma subalternidade.

O que podemos perceber em várias representações, inclusive artísticas e dramatúrgicas que retratam a vida cotidiana de muitas mulheres brasileiras. A exemplo disso temos a série "Bom dia, Verônica" estreada pelo Netflix em 01 de Outubro de 2020, no qual aspectos dessa passividade podem ser observados. Na trama, Janete e Cláudio são casados e vivem uma relação permeada por regras, ofensas, agressões, desculpas e presentes. Ela vive para satisfazê-lo moral e sexualmente e ele possui o poder e a autoridade de obrigá-la a executar determinadas ações e corrigí-la caso as atividades não sejam executadas como devem.

As diversas agressões, os deveres, a negação de sua liberdade, fizeram com que Janete procurasse por ajuda, entretanto, o medo e a insegurança a fazem questionar a lucidez de tal ação. A série retrata diversos abusos físicos e psicológicos, violência e corrupção policial, questões duramente vividas por várias mulheres na realidade brasileira. Na série Janete é brutalmente assassinada o que sinaliza a evolução das violências vividas até culminar de forma trágica à morte.

> As relações violentas masculinas contra mulheres se dão em torno do controle, do poder, do ciúme, e da defesa da honra. Em nome do controle, do poder, e do ciúme, os atos tendem a ser de violência cotidiana, e crônica física, psíquica. Podem e desencadeiam em morte (MACHADO, 2010, p. 71).

Nesse conflito de interesses, o homem como dominador possui a efetividade de sua autoridade e poder como interesse. No entanto, as mulheres como seres passivos das situações de violência, não possuem seus destinos e interesses esclarecidos, isso porque estão sujeitas a uma violência simbólica, que pode ser percebida na reprodução de práticas machistas, elitistas, racistas e homofóbicas, que podemos perceber através da objetificação do corpo feminino, as violências vivenciadas e a falta de representatividade que afirmam o padrão tradicional e heteronormativo das relações no qual o poder sempre se direciona ao homem.

> [...] pude concluir que, em relações conjugais violentas, (que) os agressores, buscam o sentido de seus atos violentos no contrato conjugal que julgam ter feito. Consideram seus atos como 'corretivos'. Alegam que as mulheres não obedeceram ou não fizeram o que deviam ter feito [...] a violência é sempre disciplinar. (MACHADO, 2010, p. 73).

É preciso salientar então, que o cenário da luta das mulheres pelo reconhecimento, igualdade, e equidade em todos os âmbitos de sua sociabilidade, esbarra em um movimento que transita entre os juízos de valores e que também é observado no âmbito cultural enquanto expressão ideológica que possui o intuito de descaracterizar iniciativas construídas a partir da visão crítica.

Pensando nas discussões acima acerca das violências vivenciadas historicamente pelas mulheres, temos que no ano de 2020, o mundo foi atingido pela pandemia do novo coronavírus que intensificou ainda mais as desigualdades existentes e deixou milhares de vítimas até o momento. Com a pandemia, a necessidade do isolamento e distanciamento social se tornou a principal forma de enfrentamento para essa crise política, econômica e de saúde pública.

O âmbito privado, portanto, se tornou um ambiente ainda mais sobrecarregado na vida das mulheres que já costumam lidar com duplas jornadas de trabalho, se tornando de forma mais intensa, um ambiente de trabalho, de educação dos filhos, de cuidado e de violência.

Sendo assim, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) lançaram um documento que nos possibilita refletir sobre a realidade na vida das mulheres neste contexto social, pois:

> Os indicadores mostram um aumento da violência de gênero, que é agravada pelo confinamento e o acesso limitado das mulheres aos serviços públicos de atendimento, prevenção e punição da violência, que não são considerados essenciais, embora a maioria dos governos esteja adaptando as medidas para o contexto da emergência. Medidas extraordinárias são necessárias para uma situação que é extraordinária. (OEA e CIM, 2020, p. 5)

De acordo com Cisne e Santos (2018) e as demais reflexões já feitas anteriormente podemos perceber que a violência não se restringe ao ambiente familiar, doméstico, entretanto, é o lugar onde comumente podemos perceber essa realidade, pois segundo as autoras (pg. 69) “o lugar supostamente seguro, idealizado como um espaço por excelência de amor, proteção e acolhimento é, muitas vezes, lócus privilegiado da violência contra a mulher”.

Diante dessa questão, temos que no período de pandemia, o lar se torna um ambiente perigoso para essas mulheres, pois as mesmas precisam

ficar isoladas com seus agressores, aumentando a tensão e dificultando a tomada de decisões.

O documento da OEA e da CIM também traz outras reflexões acerca de meninas e mulheres que é extremamente importante ressaltar, como por exemplo, o aumento da violência sexual, a dificuldade de se manter no processo de escolarização e o aumento de crimes virtuais. Sabemos que a violência não se define por raça ou classe social, mas é notório que as meninas e mulheres ainda mais prejudicadas são as que vivem processos estruturantes de pobreza, exclusão e desigualdade e que consequentemente, vivenciam de forma mais intensa situações de risco e vulnerabilidade social.

> Isso se deve à desigualdade socioeconômica e a outros fatores associados, como falta de água potável e desnutrição. Além de enfrentarem um maior risco de contágio, podem enfrentar menos acesso aos recursos de saúde e sanitários. Vários povos indígenas da região decidiram se isolar voluntariamente, para tentar evitar o risco de infecção. Em geral, as populações afrodescendentes não têm essa opção, pois vivem mais em áreas urbanas em condições de superlotação e carência de infraestrutura básica de saúde. (OEA e CIM, 2020, p. 20)

Outra questão importante a destacar e que o referido documento também traz é sobre a dificuldade em realizar denúncias. Com a convivência ainda mais intensificada com os agressores, o medo e a resistência se tornam constantes dificultando a tomada de decisão. É por isso, que medidas alternativas são importantes para que em qualquer espaço que estejam, a mulher possa se sentir segura para efetuar a denúncia.

Há também que se ponderar que a pandemia de COVID-19 trouxe aos abrigos e instituições de acolhimento medidas ainda mais rigorosas afim de não se propagar ainda mais o vírus. Dessa forma, esses lugares sofrem com diminuição de sua capacidade de abrigamento, o que interfere diretamente na vida e na decisão das mulheres que deles necessitam como proteção e refúgio.

1.2 Serviço Social e Políticas Públicas

O campo de atuação do Serviço Social é extremamente vasto e diretamente ligado com as questões sociais que envolvem o ser humano. Há vários grupos sociais que chamam o Serviço Social para exercer a sua

prática, isso inclui crianças e adolescentes, idosos, deficientes, mulheres, entre tantos outros.

A violência cometida contra as mulheres como expressão da questão social, advém da concretude das relações sociais desiguais geradas pelo sistema capitalista. A vulnerabilidade das mulheres em situação de violência, portanto, é resultado de processos sociais, políticos, e econômicos extremamente excludentes e desiguais.

> Na atualidade, a "questão social" diz respeito ao conjunto multifacetado das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. A "questão social" expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. (IAMAMOTO, 1998, p. 20).

Em relação a este grupo que permeia os mais variados segmentos societários e que está intensamente arraigado na contemporaneidade, podemos explicitar a prática profissional dos/as assistentes sociais que, segundo Iamamoto (1998) são considerados um dos agentes históricos capacitados para realizar o enfrentamento dessa questão que atinge a sociedade como um todo, por meio da implementação e execução de políticas sociais, sobretudo políticas públicas, promovendo o desenvolvimento humano, a cidadania e a redução das desigualdades geradas pelo advento do capital.

O/A assistente social tem a sua profissão regulamentada por meio da Lei 8.662/93, seu 4º artigo aponta como competência profissional "orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos". Entendemos, portanto, a necessidade da prática profissional dos/as assistentes sociais ser pautada na defesa intransigente dos direitos humanos. Segundo a ONU, a violência contra as mulheres é justamente uma violação desses direitos, o que aproxima essa questão da prática profissional do assistente social de forma direta.

Em relação à efetivação do trabalho de assistentes sociais percebemos que um dos grandes desafios do Serviço Social é executar sua prática profissional que é embasada no projeto ético-político, em programas e projetos que são instrumentos de execução de políticas públicas, mas que são pautados pelo cunho focalista e assistencialista.

> Na atualidade, as propostas imediatas para enfrentar a "questão social", no Brasil, atualizam a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço do braço coercitivo do Estado em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação. (IAMAMOTO, 2004, p. 18).

Essa pauperização das políticas sociais demonstra claramente que há uma descaracterização dos direitos e a transferência de uma responsabilidade que é do Estado para a sociedade, como exemplo dessa realidade temos o grande número de Organizações Não Governamentais (componentes do chamado "terceiro setor[1]") existentes em todo o país. Percebemos, portanto, que o intuito do Estado ao executar essas práticas benevolentes é desassociar a responsabilidade do sistema produtivo capitalista como gerador das desigualdades sociais.

> Esse processo expressa-se numa dupla via: de um lado, na transferência de responsabilidades governamentais para "organizações da sociedade civil de interesse público" e, de outro lado, em uma crescente mercantilização do atendimento às necessidades sociais, o que é evidente no campo da saúde, da educação entre muitos outros. (IAMAMOTO, 2004, p. 30).

Essa questão que acabamos de citar é resultante da corrente ideológica proposta pelo neoliberalismo, que propõe a não intervenção do Estado no mercado, além de um Estado mínimo para o social, que ocasiona a redução de investimentos em políticas públicas, programas e projetos sociais, além da ampla privatização de instituições públicas, como meio de enfrentar a chamada crise fiscal.

> Crescem, com isso, as desigualdades e, com elas, o contingente de destituídos de direitos civis, políticos e sociais. Esse processo é potenciado pelas orientações (neo) liberais, que capturam os Estados nacionais, erigidas pelos poderes imperialistas como caminho único para animar o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes maiorias. (IAMAMOTO, 2004, p. 2).

Os diversos programas e projetos sociais disputam visibilidade e efetividade diante dessa realidade contemporânea. A tensão é principalmente marcada pela forma como se estruturam e se mantém as políticas sociais

[1] "O chamado 'terceiro setor' é considerado como um setor 'não governamental', 'não lucrativo' e voltado ao desenvolvimento social, e daria origem a uma 'esfera pública não estatal', constituída por organizações da sociedade civil de interesse público". (IAMAMOTO, 2004, p. 30).

públicas na sociedade. Não podemos negar que essas políticas são avanços legais, entretanto, esbarram em uma realidade de privatização e mercantilização que reflete diretamente no atendimento das demandas sociais.

O desempenho da prática profissional do/a assistente social, no combate e para a erradicação da violência contra a mulher, pode ser exercido em diversos espaços sócio-ocupacionais, sejam eles públicos ou privados, e em diversas áreas sejam elas da assistência, saúde, educação entre tantas outras.

> O momento presente desafia os assistentes sociais a se qualificarem para acompanhar, atualizar e explicar as particularidades da questão social nos níveis nacional, regional e municipal, diante das estratégias de descentralização das políticas públicas. Os assistentes sociais encontram-se em contato direto e cotidiano com as questões da saúde pública, da criança e do adolescente, da terceira idade, da violência, da habitação, da educação, etc., acompanhando as diferentes maneiras como essas questões são experimentadas pelos sujeitos. (IAMAMOTO, 1998, p. 41).

Assim, podemos citar as Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAM), Instituto Médico Legal (IML), Hospitais, Maternidades, Serviços Básicos de Atenção à Saúde, Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), Casas Abrigo, além de atuarem também em ONG's (Organizações não governamentais), Fundações e Movimentos Sociais, entre outros.

A atuação do/a assistente social é identificada como serviço especializado e participante da divisão sócio-técnica do trabalho na sociedade, possui seu processo de trabalho, no qual são utilizados instrumentos e embasamentos em diferentes dimensões. Em relação a estas dimensões temos o tripé: ético-político, teórico-metodológico, e técnico-operativo. Essas três dimensões devem ser inseridas conjuntamente na atuação do/a assistente social, sempre em constante articulação com o projeto ético-político para firmar estratégias, e meios de atuação que emancipem e confirmem o compromisso com o cidadão.

Explicitamos, dessa forma, que um dos maiores desafios para os/as assistentes sociais no combate a violência é construir uma efetiva rede de atendimento multiprofissional, como a articulação das ações entre as instituições e seus profissionais, que possam efetivamente amparar as vítimas da violência.

Dessa forma, o cenário de precarização dos novos tempos é o mesmo em que o Serviço Social está inserido. Segundo Iamamoto (1998, p. 18), nos locais de trabalho, "é possível atestar o crescimento da demanda por serviços sociais, o aumento da seletividade no âmbito das políticas sociais, a diminuição dos recursos, dos salários, a imposição de critérios cada vez mais restritivos, nas possibilidades da população ter acesso aos direitos sociais."

É preciso apostar na capacidade crítica, teórica, técnica e ético-política capaz de entender a origem e os processos desiguais na sociedade capitalista, e incorporar o "como fazer", "o que fazer", e o "dever ser" para reforçar a preocupação com a qualidade dos serviços prestados, com os cidadãos, investindo sempre em melhorias dos programas e das redes de atendimento, pois os/as assistentes sociais, segundo Iamamoto (1998, p. 80) "apesar do pouco prestígio social, e dos baixos salários, formam uma categoria que tem ousado sonhar, que tem ousado ter firmeza na luta, que tem ousado resistir aos obstáculos, porque aposta na história, construindo o futuro, no presente."

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de COVID-19 atingiu a população mundial em todos os sentidos reiterando a vivência de grupos sociais vulnerabilizados e que sofrem com as conseqüências do contexto atual, isso porque as desigualdades, violências e exclusões são concebidas de forma estrutural. Assim, a violência contra a mulher também é uma medida de emergência e precisa de medidas que assegurem e protejam a vida delas dentro ou fora do ambiente familiar.

O desempenho do trabalho no combate e na erradicação da violência contra a mulher pode ser exercido em diversos espaços sócio-ocupacionais, sejam eles públicos ou privados, e em diversas áreas sejam elas da assistência, saúde, educação, segurança entre tantas outras.

Um dos maiores desafios no combate a violência e que se intensificou com a pandemia é construir uma efetiva rede de atendimento multiprofissional, como a articulação das ações entre as instituições e seus profissionais, que possam efetivamente amparar as vítimas da violência.

Assim, o cenário de precarização e negação de direitos é o mesmo em que a demanda da violência contra a mulher está inserida. É necessário, portanto, que a realidade seja percebida, fazendo assim uma constante articulação para definir estratégias e propostas democráticas que visem o fortalecimento e a emancipação das mesmas e seus direitos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. **Marxismo**, **feminismo e o enfoque de gênero**. Crítica Marxista, São Paulo, Boitempo, 2000, v. 1.

BOM DIA, V. Direção de José Henrique Fonseca. Netflix, 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de Junho.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília, DF: 1993.

CISNE, M; SANTOS, S. **Feminismo, diversidade sexual e serviço social.** São Paulo, Cortez: 2018.

CISNE, M. **Marxismo: uma teoria indispensável à luta feminista.** 2005. Disponível em: http://www.unicamp. br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT4/gt4m3c6.PDF.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DE MINAS GERAIS. **Contribuições para o exercício profissional de assistente social: coletânea de leis.** Belo Horizonte: CRESS, 2013.

GREGORI, M. F. **Cenas e Queixas:** um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. Rio de Janeiro: Paz e Terra; SãoPaulo: ANPOCS, 1993.

IAMAMOTO, M. V. **As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo.** San José, Costa Rica: ALAETS/Espacio Ed./Escuela de Trabajo Social, 2004, p. 17-50.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional**.** 26 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INTER-AMERICAN COMMISSION OF WOMEN. COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados = COVID-19 in women's lives: Reasons to recognize the differential impacts / Comisión Interamericana de Mujere, 2020.

MACHADO, L. Z. **Feminismo em Movimento.** 2. ed. São Paulo: Francis, 2010.

MACHADO, L. Z. **Perspectivas em confrontos:** gênero ou patriarcado contemporâneo?2000. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/MACHADO_GeneroPatriarcado2000.pdf.

MIRALES, R. **Violência de gênero: dimensões da lesão corporal.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2013.

SAFFIOTI, H. I. B. **Conceituando o gênero.** In: BRASIL. Gênero e Educação. Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero e patriarcado.** In: BRASIL. Marcadas a Ferro. Secretaria de Políticas para as mulheres, Brasília, 2005.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, J. W. **"Gênero: uma categoria útil de análise histórica".** Educação & Realidade. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99. Revisão de Tomaz Tadeu da Silva a partir do original inglês (SCOTT, J. W.. Gender and the Politics of History. New York: Columbia University Press, 1988. PP. 28-50.)

OS EFEITOS DAS RECOMENDAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE NO BRASIL NO CONTEXTO DE PANDEMIA DA COVID-19

André Torres Pinheiro de Souza*
Artur Marchioni**
Letícia Rezende Santos***

RESUMO: Entre os séculos XX e XXI, a comunidade internacional viu emergir uma multiplicidade de normas e documentos não vinculantes, que não se enquadram no conceito tradicional das fontes de Direito Internacional. Dentre esses instrumentos, destaca-se a chamada soft law, que, embora tenha sua própria definição cercada por controvérsia e incerteza, possui importância incontestável no âmbito do Direito Internacional Público. Em se tratando do Direito Internacional da Saúde, a soft law ocupa um papel central. Diante disso, esse artigo teve como objetivo avaliar os efeitos das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) no Brasil, no contexto de pandemia da "Covid-19". Para tanto, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo, ou seja, a partir da revisão crítica da bibliografia relacionada à soft law e às recomendações da OMS, levantaram-se algumas hipóteses relativas à adoção dessas recomendações no Brasil, que foram confrontadas com situações relacionadas ao contexto pandêmico e que possuem grande relevância, envolvendo conflitos entre normas e políticas internas e as recomendações dessa organização. A conclusão a que se chegou foi a de que há forte tendência de adoção espontânea das recomendações da OMS pelos mais diversos entes e órgãos internos, dadas a tecnicidade e a cientificidade dessas recomendações. No entanto, em episódios em que há resistência ou contrariedade entre normas nacionais e padrões internacionais estabelecidos por soft law – sendo que geralmente a legislação pátria se mostra menos protetiva – o Poder Judiciário, em prol da garantia do direito à saúde, opta pela aplicação das recomendações, mesmo diante da falta de coercibilidade.

Palavras-chave: Organização Mundial da Saúde. recomendações. soft law. covid-19.

ABSTRACT: *Between the 20th and 21st centuries, multiple non-binding norms and documents were created by the international community, breaking its traditional ways on International Law sources. Among these instruments, the so-called Soft Law stands out, despite having its own definition surrounded by controversial and uncertain meaning, with undeniable importance on Public International Law. When it comes to International Health Law, Soft Law plays a central role. Therefore, this article is aimed to evaluate the World Health Organizartion (WHO) recommendations effects in Brazil, during the "Covid-19" pandemic context. The hypothetical-deductive method was chosen, therefore it was made a critic review on the bibliography related to soft law and the WHO recommendations, some hypotheses were raised regarding the adoption of theses recommendations*

* Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Franca, e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Câmpus de Franca. E-mail: andre.tp. souza@unesp.br.
** Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Franca, e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Câmpus de Franca. E-mail: artur.marchioni@unesp.br.
*** Bacharela em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Franca, e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Câmpus de Franca. E-mail: leticia.rezende@unesp.br.

in Brazil, which were confronted with great relevance pandemic related sittuations, involving conflicts between internal normas and policies. The conclusion reached was that there is a strong tendency towards spontaneous adoption of the WHO recommendations by many entities and internal bodies, due to the technicality and scientificity of theses recommendations. However, when there is resistence or opposition between national normas and international standards established by soft law – usually the national legislation is less protectiva – the Judiciary, guaranteeing the right to Health, chooses to apply the recommendations, even without coercibility.

Keywords: *World Healt Organization. recommendations. soft law. covid-19.*

INTRODUÇÃO

O dinamismo dos sujeitos internacionais e da própria sociedade global e a diplomacia multilateral resultaram, entre os séculos XX e XXI, numa multiplicidade de normas e documentos que não se enquadram exatamente nas fontes de Direito Internacional listadas pelo art. 38, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (DUENAS, 2017). Dentre esses documentos, destaca-se a chamada soft law. Embora o próprio conceito de soft law seja envolto de controvérsia e inexatidão, é notória a importância que essa espécie normativa alçou no âmbito do Direito Internacional Público, mesmo diante da sua falta de coercibilidade. Na esfera do Direito Internacional da Saúde, o instituto ganha ainda mais relevância, devido à sua maleabilidade e, nesse contexto, as recomendações ocupam um papel central quando se trata da expedição de normas sanitárias internacionais.

O objetivo do presente artigo, portanto, é avaliar os efeitos das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) no Brasil, no contexto de pandemia da "Covid-19". Para tanto, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, ou seja, a partir da revisão crítica da bibliografia relacionada à soft law e às recomendações da OMS, levantaram-se algumas hipóteses relativas à adoção dessas recomendações no Brasil, que, por sua vez, foram confrontadas com as situações relacionadas à conjuntura pandêmica, envolvendo conflitos entre normas e políticas internas e as recomendações dessa organização internacional.

O artigo foi dividido em três seções: a primeira, buscou conceituar a soft law e localiza-la dentro do âmbito do Direito Internacional Público; a segunda, procurou demonstrar a relevância das normas compreendidas como soft law, especialmente as recomendações, para o Direito Internacional da Saúde; e a terceira examinou a adoção desses instrumentos no Brasil, especialmente no contexto de pandemia da COVID-19.

1 O FENÔMENO DA *SOFT LAW* NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Dada a complexidade da comunidade internacional, na qual coexistem, além dos Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais, entidades privadas das mais diversas ordens e interesses transnacionais que recaem sobre variadas áreas, como economia, saúde e meio-ambiente, a busca por um consenso certamente é árdua. Ademais, diante dessa heterogeneidade e a despeito do esforço de alguns países para se organizarem em blocos ou organizações, não há uma autoridade exclusiva e hierarquicamente superior que seja capaz de criar leis vinculantes a todas as nações ou um tribunal com jurisdição compulsória para a interpretação de leis internacionais e a aplicação de sanções (ERGUETA, 2015).

No entanto, o estudo das fontes do Direito Internacional Público se mostra profícuo no assentamento de regras aplicáveis a determinadas situações. Tradicionalmente, consideram-se como fontes formais do Direito Internacional as enumeradas pelo art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça[1], ou seja, as convenções internacionais, o costume internacional, os princípios gerais do Direito reconhecidos pelas nações civilizadas e, excepcionalmente, como meio auxiliar, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados.

Contudo, apesar da relevância do aludido dispositivo no sentido de nortear a sistematização dessas fontes, a limitação trazida por ele tem provocado debates acerca da existência e da juridicidade de outros documentos internacionais, de modo que, parte da doutrina aponta necessidade de considerar, por exemplo, resoluções de organizações internacionais e atos unilaterais dos Estados como fontes formais de Direito Internacional (DUENAS, 2017).

De fato, o dinamismo dos sujeitos internacionais e da própria sociedade global e a diplomacia multilateral fizeram com que surgissem, especialmente no século XX e na virada do século XXI, fontes que não se

[1] "Artigo 38. 1. A Côrte, cuja função é decidir de acôrdo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais. que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas; d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. 2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Côrte de decidir uma questão *ex aeque et bano*, se as partes com isto concordarem." (BRASIL, Decreto nº 19.841 de 22 de outubro de 1945)

enquadram nessa teoria tradicional (DUENAS, 2017). Mazzuoli (2020, p. 197 – 200) aponta a existência de pelo menos três dessas fontes: as obrigações erga omnes, que seriam "obrigações a todos impostas, independentemente de aceitação e, por consequência, sem que seja possível objetá-las", o jus cogens, que constitui um "conjunto de regras não convencionais imperativas [...] que se sobrepõem à autonomia da vontade dos Estados e não podem ser derrogadas quer por tratados, quer por costumes ou por princípios gerais de Direito Internacional"; e a soft law, também denominada de droit doux, em contraponto da hard law ou droit dur.

Existe uma considerável falta de concordância acerca da conceituação da soft law, de modo que, na literatura, essa expressão abarca diversos sentidos. A título de exemplo, enquanto muitos autores se valem do binômio vinculante/não vinculante para distinguir a soft law da chamada hard law, estudiosos positivistas renegam o próprio conceito de soft law, visto que a expressão law, por definição, indicaria norma de caráter vinculante (POLLACK; SHAFFER, 2010).

Para as finalidades do presente artigo, adotou-se o entendimento de que a soft law compreende instrumentos de Direito Internacional de valor normativo menos rígido do que o das normas jurídicas ditas tradicionais, seja porque, pela vontade expressa ou tácita das partes, esses não são classificados como normas jurídicas, ou porque dispositivos dessa ordem, ainda que se encontrem dentro de documentos vinculantes, não criam obrigações ou, se as criam, essas serão pouco constringentes, de forma que seu cumprimento constitui "mais uma recomendação do que propriamente uma obrigação dirigida aos Estados" (MAZZUOLI, 2020, p. 209).

Dentre os documentos que podem ser classificados como soft law, cita-se, como exemplo, as orientações interpretativas adotadas por órgãos de tratados de direitos humanos, padrões internacionais comuns adotados por redes transnacionais de órgãos reguladores (ERGUETA, 2015), os memorandos de entendimento, as declarações de princípios, as agendas, as atas finais e as recomendações (MAZZUOLI, 2020). [2]

Não obstante a ausência de elementos que garantam a efetiva aplicação da soft law constitua um problema, a importância desses mecanismos na prática internacional é incontestável, porquanto preveem "valores caros ao desenvolvimento e aplicação do Direito Internacional Público" (MAZZUOLI, 2020, p. 208), podendo influenciar a formação

[2] É importante ressaltar que alguns documentos podem receber a denominação comumente reservadas às fontes tradicionais vinculantes de Direito Internacional, como acordos e protocolos, e, ainda assim ser enquadrados na modalidade de *soft law* (MAZZUOLI, 2020, p. 209).

do costume internacional (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2019) e a elaboração de tratados vinculantes (ERGUERA, 2019) e servir como prova de opinio juris dos Estados.

Ainda, a multiplicação dos instrumentos de soft law e sua crescente relevância para o Direito Internacional Público podem ser explicadas pela facilidade em se alcançar um acordo quando o documento não é obrigatório; pela possibilidade de os Estados se evadirem do processo doméstico de ratificação e dos controles legais e constitucionais, podendo evitar a prestação de contas pelos compromissos que adotarem; e pela flexibilidade de se emendar ou substituir esses documentos (DUENAS, 2017), tendo em vista a dinâmica das organizações internacionais e em se tratando de assuntos sobre os quais o constante desenvolvimento científico e tecnológico resultam em contínuas transformações – como é caso da OMS e de questões relativas à saúde.

2 A RELEVÂNCIA DAS RECOMENDAÇÕES DA OMS NO DIREITO INTERNACIONAL DA SAÚDE

O Direito Internacional da Saúde é a "área do Direito Internacional Público que tem por objetivo estudar as regras jurídicas aplicáveis pela comunidade internacional às ações de saúde" (MONDIELLI, 2007, p. 120). Essas regras emanam, principalmente de organizações internacionais e regionais e, embora quando se pense em saúde em âmbito internacional, se relacione imediatamente à OMS, existe um significante número de organizações que atuam na produção normativa em matéria sanitária, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A imprescindibilidade das normas sanitárias internacionais reside na consolidação da proteção à saúde como um direito humano em nível internacional e, atualmente, o Direito Sanitário Internacional têm adotado uma postura ofensiva ou positiva, ocupando-se também de medidas preventivas, de modo a englobar "todos os fatores e todas as dimensões que concorrem à proteção efetiva da saúde" (MONDIELLI, 2007, p. 123).

A despeito de não ser a única organização a atuar nesse âmbito, é notória a importância da OMS para o Direito Internacional da Saúde. A OMS foi instituída a partir da iniciativa da ONU, por meio de uma convenção internacional assinada em julho de 1946, em Nova York, quando foi adotada a Constituição da Organização Mundial da Saúde (SOARES, 2000)

Quanto à legislação dessa organização, sob a perspectiva da teoria tradicional das fontes, tem-se a possibilidade de adoção de convenções e

acordos, expressa no art. 19 de sua Constituição. Ademais, a OMS é dotada de poder regulamentar, conforme explicitado pelo art. 21 do documento supramencionado, podendo expedir regulamentos relativos à quarentena, a nomenclaturas de doenças, a métodos de diagnóstico, entre outros.

No entanto, a produção normativa da OMS não pode ser reduzida a apenas essas modalidades legislativas: numa perspectiva mais abrangente é necessário considerar outros textos, com especial atenção às recomendações e aos códigos de boa prática. Então, no âmbito da OMS, a legislação é formada pela existência simultânea de regras imperativas e de normas mais maleáveis de naturezas diversas, que "se cruzam entre si, conseguindo formar um conteúdo bastante coerente" (MONDIELLI, 2007, p. 125).

Ressalta-se também que, em vista dos constantes progressos técnicos e científicos na área da saúde, a legislação produzida pela OMS precisa ser constantemente adaptada, de modo que a soft law – devido à sua característica de maleabilidade – ocupa uma posição de destaque na organização. O que evidencia a importância dos textos que não se enquadram no conceito de legislação convencional, por exemplo, é o fato de que até o momento a OMS adotou somente uma convenção, a saber a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (MONDIELLI, 2007). Além disso, em pesquisa jurisprudencial datada de 2014, quase a totalidade das referências às normas da OMS encontradas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mencionava a chamada soft law produzida pela organização (VENTURA; BALBINOT, 2014). [3]

Assim, as recomendações se sobressaem na produção normativa da OMS. Tais instrumentos integram as funções da organização, conforme o disposto do art. 2º de sua Constituição. Ademais, o art. 23 desse mesmo instrumento, estabeleceu-se que "a Assembleia da Saúde terá autoridade para fazer recomendações aos Estados-membros com respeito a qualquer assunto dentro da competência da Organização" (OMS, 1946). E o art. 62 do tratado determina que "cada Estado-membro apresentará anualmente um relatório sobre as medidas tomadas em relação às recomendações que lhe tenham sido feitas pela Organização e em relação às convenções, acordos e regulamentos" (OMS, 1946).

[3] "Esta conclusão deriva do estudo de 23 decisões, das quais 22 mencionam o que costuma ser chamado de soft law da OMS: padrões sanitários, definições, classificações, recomendações ou formas de reconhecimento, cuja força vinculante em relação aos Estados-Membros da organização é bastante variável e, por vezes, até inexistente. Não foram encontrados casos relativos à aplicação da normatividade clássica (hard law) da OMS, que se compõe de suas convenções (artigo 19 da Constituição da OMS) e de seus regulamentos (artigo 21)" (VENTURA; BALBINOT, 2014, p. 164)

As recomendações equivalem a um conselho, podendo assumir dois graus de importância: primeiro, constituem "solicitações aos Estados para que adotem certas medidas de caráter sanitário no seu ordenamento jurídico interno"; e, segundo, transmitem aos Estados códigos de condutas, normas prontas e princípios diretivos em matéria de saúde objetivando a incorporação interna desses pelos Estados (SOARES, 2000).

Dessa forma, embora não sejam dotadas de caráter coercitivo, como os tratados e as convenções, as recomendações expedidas pela OMS desempenham uma função relevante no Direito Internacional da Saúde, ao fornecer padrões para a harmonização de normas sanitárias, além de representarem "o mais elevado padrão de normas sanitárias, em nível internacional", devido à exigência de tecnicidade e cientificidade impostas aos membros da organização (SOARES, 2000, p. 75), sendo frequentemente adotadas como parâmetros por organismos governamentais e não-governamentais. Ainda, seria bastante incoerente um país que voluntariamente se tornou membro da organização negar e contrariar determinações e recomendações expedidas pela organização.

No entanto, embora a discussão sobre a capacidade vinculativa da soft law tenha perdido relevância, diante da importância assumida por ela dentro do Direito Internacional, conforme será abordado na próxima seção, a obrigatoriedade das recomendações da OMS voltou a ser questionada no Brasil[4], principalmente em consequência da postura reiterada do governo federal no sentido de renegar evidências científicas e de se recusar a seguir qualquer protocolo eficaz para o controle da pandemia de Covid-19.

3 A PANDEMIA DE COVID-19 E OS EFEITOS DAS RECOMENDAÇÕES DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 O efeito das recomendações da OMS no Brasil

Apesar de a análise acerca dos efeitos das recomendações de Organizações Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro ter ganho maior relevância diante do cenário pandêmico enfrentado desde o início de 2020, é certo que tal debate já possuía contornos consideráveis,

[4] Com destaque para as declarações de membros do Ministério da Saúde nesse sentido: "Pazuello diz que Brasil não é obrigado a seguir a OMS" (PUPO; SOUZA, 2021) e "Brasil não é obrigado a seguir orientação da OMS, diz capitã cloroquina" (ALBUQUERQUE; ANDRADE, 2021).

especialmente no tocante à aplicação de tais recomendações em situações envolvendo riscos à saúde.

Neste contexto, destaca-se o voto proferido pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin, relator no REsp nº 1.310.471-SP – 2011/0293295-2, também conhecido como "Caso Ajax", no qual foi questionada a legalidade de aplicação de recomendações da OMS em detrimento de normas nacionais. A decisão do Ministro, acompanhada por unanimidade de votos, deu-se no sentido de que quando é necessária a articulação entre a norma internacional e a norma interna, é possível que a legislação nacional sirva como ponto de partida para analisar a celeuma, mas não se constitui na única ferramenta legítima a ser utilizada pelo juiz, pois quando se está diante de aspectos constitucionais de proteção à saúde, vigora a "cláusula geral implícita" (BRASIL, 2013, p. 13), ou seja, os padrões, critérios e parâmetros nacionais devem ser analisados de forma conjunta com aqueles estabelecidos pela comunidade científica internacional, devendo-se fazer uma interpretação com base na razoabilidade e em aspectos inerentes à demanda.

Para além da própria análise da conformidade da atuação dos entes federativos com as recomendações de organizações internacionais, cumpre ressaltar que o Judiciário brasileiro foi chamado a atuar, não apenas durante a pandemia de Covid-19, mas também anteriormente, em diversos conflitos envolvendo os próprios entes dentro do território nacional. Dá-se, como exemplo, os casos do uso do amianto[5] no ambiente de trabalho e a lei antifumo. [6]

Contudo, a aplicação judicial das normas da OMS no Brasil é muito incipiente e, na maior parte das menções à Organização nas decisões

[5] No caso do uso do amianto, a lei federal proibiu o uso de amianto no ambiente de trabalho, porém permitindo o uso do amianto branco em determinadas condições. Entretanto, a lei do Estado de São Paulo sobre o tema prevê a proibição total do uso do amianto, de forma que há uma divergência no nível de proteção à saúde entre a lei federal e a estadual. A questão havia sido enfrentada pelo STF durante o período militar, nos anos 1980, quando foi decidido, conforme o voto do Ministro Moreira Alves, que a lei federal prevalecia sobre a lei estadual, em razão da tese de necessidade de haver homogeneidade legislativa. Posteriormente, o Ministro Joaquim Barbosa fez um voto contrário à jurisprudência do STF, sobre a Convenção nº 162 da OIT, no que tange à utilização do amianto com segurança. Nesse voto o Ministro fala sobre a necessidade de reformar a jurisprudência, tendo em vista que a lei estadual garante mais direitos em relação à saúde, de forma que não se sustenta o argumento de que homogeneização legislativa, de forma que o interesse que deve prevalecer é à saúde, de forma que a harmonia legal não pode ser chamada a responder a uma negligência da lei federal.

[6] No caso da lei antifumo de São Paulo e da lei federal, a lei estadual era mais abrangente e protetiva, de forma que o princípio da maior proteção à saúde provavelmente seria evocado novamente. Neste caso não se fez necessário, uma vez que posteriormente a própria legislação federal foi modificada para tornar-se tão abrangente quanto a estadual.

do Supremo Tribunal Federal, há mera alusão, não interpretação normativa. Ademais, conforme aduzido anteriormente, em pesquisa jurisprudencial datada de 2014, prevalecia a menção a normas de soft law da organização, ao passo que as normas de hard law, referentes às convenções (art. 19 da Constituição da OMS) e aos regulamentos (art. 21 da Constituição da OMS), não apareceram nenhuma vez (VENTURA; BALBINOT, 2014).

Ainda, ressalta-se que apesar da falta de poder coercitivo da soft law, no Brasil, há uma adesão dos Estados, entidades privadas, profissionais de saúde, meios de comunicação e organizações sociais ao seu conteúdo normativo, constituindo o que se chama de direito à saúde global. Fica em segundo plano, portanto, o poder coercitivo da norma, uma vez que os aspectos de governança passam a ser aplicados mesmo sem a coercibilidade (VENTURA; BALBINOT, 2014).

3.2 A adoção das recomendações da OMS na pandemia de Covid-19

As recomendações das organizações internacionais de saúde durante a pandemia de Covid-19, especialmente as orientações técnicas expedidas pela OMS, foram sendo modificadas ao longo do curso do período pandêmico, de acordo com as descobertas científicas, desde que a pandemia foi declarada oficialmente em 11 de março de 2020, quando havia casos confirmados em 113 países ou territórios no mundo. Durante toda a pandemia, a OMS buscou mecanismos de constatação e prevenção da propagação da doença que, ao mesmo tempo, correspondessem à necessária agilidade e possibilitassem a abordagem de acordo com as especificidades locais, especialmente tendo em vista a atuação dos Estados para o controle do coronavírus.

Desde então, a rápida propagação da doença proporcionou a distinção entre os quadros pandêmicos nos territórios nacionais, utilizando-se, segundo as diretrizes da OMS, a seguinte classificação: países sem casos; países com casos esporádicos (um ou mais casos importados ou locais); países com grupos de casos, ou seja, com alguns casos concentrados no espaço e no tempo; e países com transmissão comunitária, em que há altas taxas de transmissão local (PETHERICK, 2020, p. 5).

Já no dia 14 de abril de 2020, a OMS elaborou documento técnico com recomendações para a adoção e eventual flexibilização das políticas de rigidez sugeridas para o combate à pandemia de Covid-19, pautada em seis critérios, quais sejam: 1) que o número de novos casos esteja dentro

da capacidade do sistema de saúde, de preferência nos quadros de casos esporádicos ou grupos de casos, verificado por meio do declínio de casos no prazo de 14 dias ou mais; 2) monitoramento por meio do sistema de saúde que permita identificar e isolar todos os casos, independentemente da forma de transmissão; 3) nos ambientes sujeitos à maior transmissão, como hospitais e casas de repouso, deve haver identificação clara e inibição dos fatores de transmissão; 4) medidas de organização do meio ambiente de trabalho, inclusive teletrabalho, higiene das mãos e turnos escalonados, bem como todas as demais medidas necessárias para diminuir a contaminação; 5) medidas para evitar a exportação ou importação de casos, incluindo testagem dos viajantes e medidas de quarentena para os indivíduos provenientes de locais com transmissão comunitária; 6) as comunidades devem ser devidamente informadas e educadas para implementarem as medidas de prevenção de transmissão (PETHERICK, 2020, p. 6).

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), editou medidas que complementam as recomendações da OMS, merecendo destaque a previsão de que a flexibilização de medidas requer estudos mais aprofundados que a implementação das medidas, uma vez que seriam necessários ao menos quatorze dias após a implementação de etapa anterior para que se possa recolher dados suficientes para a modificação das medidas adotadas anteriormente. Além disso, tendo em vista a especificidade territorial brasileira, em especial as dimensões geográficas, dá-se especial relevo a fluxos de pessoas entre áreas geográficas não contíguas, de forma que tais medidas deveriam ser adaptadas à real necessidade do país (PETHERICK, 2020, p. 6).

No Brasil, o Governo Federal deixou de adotar medidas relacionadas àquelas recomendadas pelas organizações internacionais, de forma que os governos subnacionais, em especial estaduais, mas também municipais, foram responsáveis pela maior parte das medidas em conformidade com o padrão internacional. Estudo realizado em oito estados brasileiros demonstrou que as medidas internacionais, quando adotadas pelos governos subnacionais no Brasil, tiveram impacto no deslocamento realizado pela população, tanto em função da periodicidade dos deslocamentos, quanto da essencialidade (quanto mais necessárias as saídas, maiores as chances de ocorrerem, porém quanto menos, maior a chance de respeito ao isolamento social), reduzindo a locomoção e, consequentemente, a transmissão do novo coronavírus. Porém, a

despeito de tais medidas, a transmissão local no Brasil não foi controlada (PETHERICK, 2020, p. 7 – 8).

Diante da recusa do Governo Federal em adotar todas as medidas de distanciamento recomendadas por órgãos internacionais no combate à transmissão do novo coronavírus, os Estados e municípios buscaram suprir essa lacuna. No dia 15 de abril de 2020, em decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, do Ministro Alexandre de Moraes, entendeu-se que os Estados e Municípios eram dotados de competência para, mediante interesse local, adotar medidas de restrição para evitar a transmissão do vírus (PETHERICK, 2020, p. 10).

Todavia, segundo aponta o estudo de Petherick (2020, p. 12), o Governo Federal brasileiro elaborou algumas medidas de combate à pandemia de Covid-19 em conformidade com os padrões internacionais, a despeito da insuficiência das políticas adotadas. Já no início de março de 2020 informações sobre higiene das mãos e etiqueta respiratória foram disponibilizadas no site do Ministério da Saúde, bem como foi desenvolvido aplicativo de celular com informações sobre os sintomas e medidas de proteção. Ademais, o Ministério da Saúde recomendou, também em março de 2020, o cancelamento ou adiamento de eventos com mais de 100 pessoas, bem como recomendou o trabalho remoto sempre que possível. O Ministério da Justiça, em 27 de março de 2020, fechou as fronteiras internacionais para estrangeiros.

Medidas de fechamento dos locais de trabalho, consideradas mais rígidas, porém necessárias para o controle da transmissão do novo coronavírus, não foram tomadas pelo Governo Federal. Além disso, diante das medidas deste tipo tomadas por governos estaduais e municipais, o Governo Federal editou o Decreto nº 10.282/2020 que, em sentido contrário, determinava serviços e atividades essenciais que não poderiam ser fechados.[7]

As diversas recomendações expedidas pelas organizações internacionais de saúde constituem um conjunto cientificamente informado, construído de acordo com a contribuição de diversos especialistas em saúde de todo o mundo, de acordo com o andamento da pandemia e o

[7] Cumpre ressaltar que, quando confrontadas medidas tomadas por governos locais, como a da cidade de Osasco, em São Paulo, ou o estado de Goiás, no caso da definição das academias enquanto atividades essenciais por meio do Decreto Federal nº 10.344/2020, enquanto as normativas locais previam o fechamento desses estabelecimentos, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as medidas locais podem ser adotadas desde que haja claro interesse local, independentemente de permissão do Governo Federal (PETHERICK, 2020, p. 13).

desenvolvimento de estudos sobre o comportamento do vírus. Nesse sentido, é importante compreender se tais recomendações, a despeito de não serem normas vinculantes, ou seja, passíveis de ensejar sanção pela sua desconformidade com a atuação do Estado brasileiro, poderiam ter, caso adotadas, evitado a contaminação e mortes de centenas de milhares de brasileiros, tendo em vista o dever de cuidado do Estado em relação à saúde conforme referido alhures.

O estudo de Petherick et al buscou confrontar as medidas efetivamente tomadas no âmbito do Brasil, utilizando-se para tanto de levantamento de dados em oito capitais de estados brasileiros, com as recomendações internacionais, especialmente da OMS e da OPAS. Mediante tal estudo, permitiu-se concluir o seguinte.

O primeiro critério, segundo as normas da OMS, é o controle da transmissão do coronavírus, com a devida testagem dos indivíduos que potencialmente tenham tido contato com o vírus, devendo ser informados sobre os resultados e a necessidade de realizarem isolamento, elaborando-se um rastreamento dos casos, tendo como finalidade a redução da transmissão comunitária para um nível de baixa transmissão. Os dados coletados mostraram que o número de pessoas testadas foi baixo, que indivíduos de mais alta renda tinham índices maiores de testagem, e que mesmo os testes realizados não necessariamente foram feitos no período correto, quando o teste aponta adequadamente a doença (tendo em vista a variação da carga viral). Das pessoas sintomáticas, apenas 15% informaram não terem saído de casa nenhuma vez no período em que estavam provavelmente contagiosas, enquanto a maioria informou ter saído apenas 1 ou 2 vezes. As pessoas entrevistadas demonstraram não ter conhecimento sobre o que deveria ser feito no auto-isolamento, uma vez que estando infectada a pessoa não deveria sair de casa, porém muitos referiram compreender que no auto-isolamento deveriam sair de casa apenas para comprar itens essenciais. Ademais, os sistemas públicos de rastreamento foram insuficientes, tendo em vista que menos da metade das pessoas infectadas que apresentaram sintomas informaram tal fato a um médico ou funcionário público (PETHERICK, 2020, p. 39-40).

Além do não fechamento dos locais de trabalho, consoante supramencionado, quando os trabalhadores estavam presencialmente realizando suas atividades constatou-se que, ainda que tenham sido disponibilizados locais para higienização das mãos, demais normas de

proteção da OMS, como o distanciamento físico de ao menos dois metros entre as pessoas não eram respeitados (PETHERICK, 2020, p. 41).

Em resumo, conforme as recomendações da OMS e da OPAS, as medidas de restrição em busca de refrear a contaminação pelo novo coronavírus adotadas no Brasil foram insuficientes, ainda se consideradas aquelas adotadas por estados e municípios nas oito cidades observadas. Os efeitos econômicos das medidas de restrição atingiram especialmente as pessoas com menor renda, de forma que a duração de tais medidas afeta o comportamento adotado pela população. Por exemplo, trabalhadores informais tinham maior probabilidade de sair de casa do que trabalhadores formais, uma vez que os primeiros haviam tido maior redução na renda em relação aos segundos. Nesse sentido, políticas como o auxílio-emergencial, adotado após intensa negociação no Congresso Nacional, podem ser cruciais para a efetividade e manutenção das medidas restritivas (PETHERICK, 2020, p. 42 – 43).

Da análise das políticas públicas adotadas durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, chama atenção a materialização do federalismo previsto na Constituição Federal de 1988, em especial no que diz respeito à gestão tripartite da saúde, reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, com competências concorrentes entre a União, estados e distrito federal e municípios.

A Constituição Federal de 1988 preconizou a descentralização do poder decisório, favorecendo o processo de reconhecimento das realidades locais e dificultando a concentração de poderes. Todavia, um Estado descentralizado como o brasileiro tem maiores dificuldades para a articulação e planificação de políticas em todo o território nacional, conforme ficou evidente durante a pandemia de Covid-19, em especial por meio da atitude combativa do Executivo Federal, que partiu para o confronto com as demais instituições, sejam os estados, distrito federal e municípios, seja o Legislativo e o Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recomendações das organizações internacionais de saúde, em especial da OMS e da OPAS, coadunam-se como instrumentos de soft law, ou seja, cujo descumprimento não enseja sanção ao Estado-parte. Não obstante, a adoção das recomendações, tendo em vista sua natureza científica, torna-se cada vez mais ampla, de forma que as recomendações e demais documentos

ditos de soft law, em virtude da maior facilidade para sua aprovação, passam a corresponder à necessidade de agilidade e competência no complexo cenário internacional, em especial em razão da pandemia da Covid-19.

É nesse sentido que se fala em um Direito Sanitário Internacional que, composto pelas diversas fontes do direito internacional, em especial os documentos constitutivos das organizações, as normas técnicas e as recomendações, compõem um arcabouço normativo próprio, independentemente da natureza da medida, se passível de sanção ou não.

As recomendações previstas na Constituição da OMS, em seu artigo 23, são instrumentos cuja finalidade é orientar a atuação dos Estados-membros, assumindo dois aspectos: solicitação para que o Estado tome determinada medida e são códigos de condutas visando à incorporação de normas e princípios da saúde nos Estados. A despeito da não coercibilidade das recomendações, há um consenso relativo acerca da importância de seu conteúdo dentre as diversas autoridades: Estados, entidades privadas, profissionais de saúde, meios de comunicação ou organizações sociais.

Dessa forma, é possível observar a importância conferida às recomendações e normas técnicas proferidas pelas organizações internacionais, enquanto um padrão internacional de direito sanitário.

É relevante considerar também que no cenário nacional anterior à pandemia, a matéria já foi objeto de análise, prevalecendo que, consoante a Constituição Federal de 1988, independentemente da coercibilidade do padrão internacional adotado pela OMS, considerou-se que, na ausência ou desconformidade do padrão adotado pela legislação pátria, o direito sanitário internacional constitui, a despeito do caráter não coercitivo da recomendação, instrumento idôneo para a caracterização do padrão internacional de risco indevido, no sentido de proteção integral da saúde, aplicando-se o princípio in dubio pro salute. Trata-se, desta feita, de uma espécie de endurecimento da soft law.

Diante do contexto de pandemia da "Covid-19", explicitou-se que a aplicação no território brasileiro das recomendações da OMS e pela OPAS foi parcialmente satisfatória, de forma que algumas medidas recomendadas pelas referidas organizações foram tomadas e outras não. Permitiu-se aferir que o Governo Federal teve a tendência de elaborar medidas menos rígidas de distanciamento social para evitar a propagação do novo coronavírus, enquanto governos estaduais e municipais agiram de maneira mais enérgica.

Quando chamado a atuar, no Poder Judiciário prevaleceu que, de acordo com o texto constitucional, a gestão da saúde no Brasil é de competência concorrente, sendo realizada ao mesmo tempo pela União, estados e distrito federal e municípios, de forma que as medidas deveriam considerar aspectos de precaução e proteção à saúde, bem como as especificidades locais, de forma a preferir mais uma vez a proteção da saúde.

Ora, o que se permite concluir, de todo o exposto, é que a jurisprudência pátria, tanto quando chamada para decidir em relação a adoção de medidas sanitárias distintas entre os entes federativos, conforme os casos da lei antifumo e do uso de amianto, quanto em relação à conformidade com normas internacionais, como na pandemia de Covid-19, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, preconizou o direito fundamental à vida e à saúde, cristalizando-se o princípio in dubio pro salute, em detrimento da discussão sobre a coercibilidade das normas.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. do N. **Manual de Direito Internacional Público**. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ALBUQUERQUE, R.; ANDRADE, H. Brasil não é obrigado a seguir orientação da OMS, diz capitã cloroquina. UOL, São Paulo, 25 maio 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/25/brasil-nao-e-obrigado-a-seguir-orientacao-da-oms-diz-capita-cloroquina.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.310.471-SP – 2011/0293295-2. Embargos à execução fiscal. Acumuladores Ajax vs Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Herman Benjamin – Segunda Turma. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cvs.saude.sp. gov. br/up/stj-ajax-2013.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

DUENAS, C. C. La nota diplomática en el contexto del soft law y de las fuentes de derecho internacional. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 30, n. 2, p. 159-179, dez. 2017.

ERGUETA, M. R. V. The multifaceted and dynamic interplay between hard law and soft law in the field of international human rights law. **Rev Cien Cult**, La Paz, v. 19, n. 35, p. 185-202, dez. 2015.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direito internacional público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MONDIELLI, E. Breves considerações sobre as especificidades das normas sanitárias internacionais de forma geram e em particular do regulamento sanitário internacional. **Rev. Dir. Sanit.**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 118-150, mar/jun. 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Considerations in adjusting public health and social measures in the contexto of COVID-19: interim guidance.** 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/considerations-in-adjusting-public-health-and-social-measures-inthe-context-of-covid-19-interim-guidance. Acesso em: 2 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Considerations on the adjustments of social distancing and travel related measures.** 27 abr. 2020. Disponível em: https://www.paho.org/en/documents/considerationsadjustments-social-distancing-and-travel-related-measures. Acesso em: 2 set. 2021.

PETHERICK, A. et al**. As medidas governamentais adotadas em resposta ao COVID-19 no Brasil atendem aos critérios da OMS para flexibilização de restrições?** Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/dados/as-medidas-governamentais-adotadas-em-resposta-ao-covid-19-no-brasil-atendem-aos-criterios-da-oms-para-flexibilizacao-de-restricoes/. 2020. Acesso em: 2 set. 2021.

POLLACK, M.; SHAFFER, G. Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance. **Minnesota Law Review**, Minnesota, vol. 94, n, 09 – 23, p. 706 – 799, 2010.

PUPO, A.; SOUZA, M. Pazuello diz que Brasil não é obrigado a seguir a OMS. Terra, São Paulo, 19 maio 2021. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/pazuello-diz-que-brasil-nao-e-obrigado-a-seguir-a-oms,dc36a08f55651c970bb8d7c592594545jfbaz5wt.html. Acesso em: 24 abr. 2021.

SOARES, G. F. S. O direito internacional sanitário e seus temas: apresentação de sua incômoda vizinhança. **Rev. Dir. Sanit**, v. 1, n. 1, p. 49 - 88, nov. de 2000.

VENTURA, D. F. L.; BALBINOT, R. A. A. A aplicação judicial das normas da Organização Mundial da Saúde no Brasil: in subio pro salute. **Rev. Dir. Sanit.**, São Paulo v. 15 n.3, p. 162-172, nov. 2014/fev. 2015.

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: DA VIRAÇÃO AOS TRABALHOS JUST-IN-TIME GERENCIADOS POR ALGORITMOS

Ana Luísa Scarduelli Asselli*

Nathália Eugênia Nascimento e Silva**

RESUMO: O presente artigo pretende analisar o fenômeno da precarização, eufemizado por flexibilização, no contexto de digitalização e plataformização dos trabalhos, em que não se reconhecem direitos, mas são acentuadas as formas de controle, exercido por algoritmos, e a sujeição às condições de trabalho como único meio de subsistência. Para cumprir com a proposta, analisar-se-á o relacionamento entre as empresas aplicativos e seus usuários consumidores e fornecedores, isto é, a execução de sua rede de sociabilidade. A metodologia é principalmente dedutiva, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Como conclusão parcial, reconhece-se a disseminação de trabalhos plataformizados e, consequentemente, a informalidade, razão pela qual defende-se a adoção de medidas protetivas, seja pela aplicação constitucional dos direitos trabalhistas, seja por uma nova regulação estatal.

Palavras-chave: viração. plataformização. trabalhadores just-in-time. gestão algorítmica.

ABSTRACT: *This article requires the analysis of the phenomenon of precariousness, euphemized by flexibilization, in the context of digitalization and platformig of works, in which rights are not recognized, but are accentuated as forms of control, exercised by algorithms, and subjection to working conditions as their only livelihood. To comply with a proposal, the analysis of the relationship between application companies and their consumer and supllier users, that is, an execution of thei sociability network. The methodology is mainly deductive, due to bibliographical and documentar research. As a parcial conclusion, the dissemination of platformed works is know and consequently, informality, which is why the adoption of protective measures is advocated, whether throught the constitucional application of labor rights, or through a new state regulation.*

Keywords: *turning. platformization. just-in-time workers. algorithmic management.*

INTRODUÇÃO

A realidade do trabalho no Brasil não é homogênea, pois há um cenário macro composto de micro realidades. De um lado existem os trabalhadores formais, protegidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De outro, existem ambientes periféricos com os trabalhos "informais", isto é, que não se enquadram no conceito de emprego consagrado no ordenamento trabalhista. Desse modo, tem-se,

* Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Pualista "Júlio Mesquita Filho" (UNESP). Pós-Graduanda em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário pela Faculdade de Direito de Franca. Advogada. E-mail: ana.asselli@unesp.br

** Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" (UNESP). Pós-Graduada em Direito Material e Processual do Trabalho pelo CERS. Pós-Graduada em Direito Previdenciário pelo LEGALE. Professora do curso de Direito da UniCerrado. Advogada. E-mail: nathalia.eugenia@unesp.br

conforme afirma Leny Sato, uma realidade caleidoscópica, em que "o desemprego infelizmente é uma realidade presente e constante para parcelas significativas da população, ou é um fantasma sempre à espreita, a ameaçar". (SATO, 2016, p. 154).

Tudo isso se acentua com a inserção do fenômeno técnico, não tão imiscuído quando feita a edição da CLT, em um contexto extremamente fabril. Hoje, passados mais de 80 anos, toda a sociedade e, inclusive, o meio ambiente de trabalho tem sido pautado por um viés tecnológico. Os serviços, a comunicação, a educação, a agricultura, as relações afetivas e de lazer, a medicina, o esporte, dentro outros, se digitalizam.

Nesse contexto, também se digitalizam as relações de trabalho. Conscientes desta realidade, o presente artigo estudará a evolução e transformação das redes de sociabilidade desenvolvidas por trabalhadores informais em plataformização dos trabalhos, por meio dos usos das tecnologias de comunicação (digitalização dos trabalhos), e as consequências precarizantes desta utilização nos modos de vida e de trabalho dos sujeitos que nada mais dispõe para a sua sobrevivência, notadamente em razão da aglutinação dos fenômenos da viração e da ascensão dos trabalhadores just-in-time gerenciados por algoritmos.

Pretende-se, em síntese, trabalhar o fenômeno da viração e compreender como com a incursão técnica houve a implantação do trabalho digitalizado e a realidade tem sido marcada por trabalhos plataformizados em diversas áreas, desde a produção até a entrega e prestação dos serviços. Para tanto, a metodologia utilizada para o desenvolvimento do artigo, quanto à abordagem é dedutiva, e quanto ao procedimento é notadamente bibliográfico.

Em razão da tecnificação, inerente à sociedade e, consequentemente, às novas formas laborais dela advindas, propõe-se, ao final, o reconhecimento de todos os trabalhos, para além dos empregos, bem como a necessidade de observância dos direitos consagrados no texto constitucional a todos indistintamente e, por último, a regulação estatal dos trabalhos digitalizados e plataformizados, de modo que as micro realidades sejam alcançadas e protegidas.

1 VIRAÇÃO: DAS REDES DE SOCIABILIDADE ÀS REDES SOCIAIS

A realidade do trabalho, além de heterogênea, é complexa e extremamente desigualitária. Acreditar que a existência da Consolidação

das Leis Trabalhistas, por si só, nos moldes atuais de suas disposições, gera estabilidade e garantia de direitos é olhar para apenas uma pequena parcela da população que está ao seu alcance e confundir as definições de trabalho e emprego.

Nas relações de emprego os trabalhadores estão protegidos pelas normas celetistas e, em tese, vivenciam condições mais estáveis e seguras, na tentativa de se efetivar a máxima "o trabalho dignifica o homem". No entanto, este cenário tem sido o micro da realidade macro brasileira, em que as relações de trabalho, muitas informais, espalham-se, notadamente pela utilização das tecnologias de comunicação, focadas na prestação de serviços urbanos, e demonstram a disparidade de classes, cor e gênero vivenciada no país.

O capitalismo flexível e tecnológico corrói a realidade fática dos trabalhos no Brasil, em que trabalhadores, na busca da subsistência vivenciam a informalidade, não alcançam estabilidade e segurança e, consequentemente, alavancam a prática, que tem sido a regra dos trabalhos no país, denominada de "viração".

O termo cunhado, inicialmente, por Vera Telles e difundido, principalmente, por Ludmila Costhek Abílio, ganhou grande repercussão e define a forma de vida e de ganhar a vida das pessoas trabalhadoras, que não se encontram inseridas no mercado formal de trabalho, e perpassam por situações constantes de instabilidade, atuando como podem e conseguem para perceber o mínimo que garanta sua sobrevivência e de seu círculo familiar.

> [...] é preciso reconhecer que isso altera as relações entre trabalho e sociedade, seja no registro do trabalho que se descola dos dispositivos do emprego para se desdobrar nas formas variadas de trabalho precário, intermitente, descontínuo, e que tornam inoperantes as diferenças entre o formal e o informal; seja no registro das miríades de expedientes de sobrevivência que mobilizam os "sobrantes" do mercado de trabalho, mas que também operam como outros tantos circuitos por onde a riqueza social globalizada circula e produz valor, tornando igualmente indiscerníveis as diferenças entre emprego e desemprego, entre trabalho e não-trabalho (TELLES, 2006, p. 174).

Essas nuances tão presentes no cenário nacional quando se trata da realidade de trabalho foram definidas por Leny Sato como uma realidade polimórfica (SATO, 2016). Esta forma de vida, que é permeada

pela desproteção, fez com que as pessoas criassem redes de sociabilidade dentro dos ambientes em que estão localizadas, como forma de se auxiliarem para obter meios de conquistar algum rendimento. Estas redes funcionam pelo contato de um amigo, parente, conhecido, os quais passam a divulgar os doces caseiros produzidos pela vizinha, o salão de beleza no quintal de casa, os serviços de pedreiro, as costuras e afins, que são realizadas na informalidade, e subsistem por meio dessa interação entre os próprios conhecidos, que são apoiadores uns dos outros.

> Todos frequentemente sem alvará, sem registro, mas construindo possibilidades econômicas de sobrevivência a partir de sua utilidade no micro lugar, no quarteirão, na comunidade. (SPINK, 2009, p. 231).

É possível estabelecer um paralelo entre essas redes de sociabilidade e as atuais redes sociais. O mercado neoliberal enxergou novos meios de exploração pela reprodução do padrão que os trabalhadores informais se sustentam em suas redes de sociabilidade. No entanto, eles se valem de tecnologias, mediadas por plataformas de fácil acesso, e as utilizam disseminando o "ideal" extremamente atrativo de ser "empreendedor". Nesse sentido, escreveu Jesse de Souza já em 2009:

> […] na sociedade pós-fordista, no contexto do capitalismo financeiro, a heterogeneidade da "nova classe trabalhadora" inclui o que ele denomina de "batalhadores" e de "ralé estrutural. A ralé estrutural é o segmento da população brasileira desprovida de capital econômico e cultural, mas sobretudo, desprovida de precondições sociais, culturais e morais para adquirir esses capitais. O autor utiliza o termo "ralé" não para ofender pessoas desse segmento social composto por pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, de modo provocativo, para nosso maior conflito: o abandono social e político, "consentido por toda a sociedade", de toda uma classe de indivíduos "precarizados" que se reproduz há gerações enquanto tal. (SATO Apud SOUZA, 2009, p. 21).

A utilização de termos como "batalhadores" ou "empreendedores", como está mais em voga atualmente, não é feita de modo despropositado. Ao contrário, a intenção é justamente gerar identificação destes trabalhadores informais, que sempre se sustentaram pelas redes de sociabilidade, com um novo nicho de mercado com os mesmos encaixes e modos de atuação.

Ocorre que, dentro das redes de apoio entre amigos, familiares e pessoas que vivenciam as mesmas realidades dentro de uma mesma

comunidade, estas pessoas efetivamente eram autogerentes de si mesmos, sem que um terceiro, que não fossem as próprias adversidades da vida, determinasse seu horário de trabalho, o valor de seus rendimentos, as penalidades por não estar no padrão exigido, dentre outros aspectos.

Com a ascensão das redes sociais, das plataformas digitais de trabalho e do gerenciamento por algoritmos, que tanto cresceu no período da Pandemia de Covid-19, a precarização desses trabalhadores foi elevada.

Inclusive, sobre o momento pandêmico, o doutrinador Ricardo Antunes explica a elevação da precarização por meio da expressão "trabalho sob fogo cruzado", pois de um lado é preciso isolar-se e de outro a subsistência depende do trabalho. Pelas próprias palavras do autor, tem-se que:

> [...] "é preciso que haja isolamento social e quarentena para se evitar o contágio pelo coronavírus. Sem isso, a classe trabalhadora será cada vez mais contaminada, adoecendo e perecendo em maior quantidade. Mas como ficarão em isolamento social os/as desempregados/as, os/as informais, os/as trabalhadores/as intermitentes, os/as uberizados/as, os/as subutilizados/as, os/as terceirizados/as isto é, aqueles que não têm direitos sociais e que recebem salários somente quando executam algum trabalho? (ANTUNES, 2020, p. 19).

Percebe-se que o que o supramencionado estudioso denomina de burguês-de-si, em seu livro o Privilégio da servidão, refere-se à realidade dos empreendedores, os quais não melhoraram de vida por tal condição. Ao contrário, a precariedade foi acentuada quando a "viração", que já estava definida como certa em suas vidas, passou a ser controlada e produzir valor para um terceiro, que não é o trabalhador, que não se reconhece como empregador e que se esconde no uso das tecnologias (empresas que se valem de plataformas).

As redes de sociabilidade, ao mesmo tempo em que possibilitaram a sobrevivência de pessoas sem acesso aos meios necessários e oportunidades para ingressar no mercado formal de trabalho, deram sustentação à criação e à manutenção do trabalho desprotegido (SATO, 2016). Isso porque, a inserção técnica e digital expandiu universalmente as relações. A técnica não observa fronteira, ideologia, religião, política ou qualquer outra barreira, que não a própria técnica. Trata-se de fenômeno mundial e incombatível. Assim,

> [...] em pleno século XXI, com algoritmos, inteligência artificial, internet das coisas, big data, Indústria 4.0, 5G e

> tudo mais que temos deste arsenal informacional, enquanto as burguesias proprietárias e seus altos gestores acumulam enormidade incalculáveis de dinheiro e riqueza, há centenas de milhões que exercem modalidades de trabalho típicas de uma era de servidão. (ANTUNES, 2020, p. 26).

O fato de poder cravar na eternidade do tempo uma situação precária que já era existente e aceita por toda sociedade e transformá-la em oportunidade de produzir valor que não seja direcionado para os seus produtores não condiz com a ideia de bem-estar-social, nem mesmo com as garantias celetistas e constitucionais previstas no Brasil, mas condiz com os interesses de um mercado capitalista e técnico que se expande e ultrapassa barreiras desde os anos 1990, retomados pela Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467/2017) para invadir e consagrar a informalidade e instabilidade, até mesmo nos postos formais de trabalho.

2 A PLATAFORMIZAÇÃO DOS TRABALHOS E OS TRABALHADORES *JUST-IN-TIME*

Os trabalhadores *just-in-time* desenvolvem suas atividades em plataformas, alimentadas por dados que, por sua vez, são geridos por algoritmos. Portanto, "dados e algoritmos são parte das infraestruturas da sociedade em contexto de plataformas digitais" (GROHMANN, 2020, p. 109). Tem-se na plataformização do trabalho uma dependência dos consumidores e dos trabalhadores com relação às plataformas, que promovem trabalhos efêmeros e voláteis, fazendo com que os trabalhadores continuem se submetendo à chamada "viração", agora de um modo mais acentuado e controlado pela técnica.

O que se tem em comum em todas estas perspectivas é o incentivo a autonomia (contratação independente) e a flexibilização (eufemismo de precarização) dos direitos e garantias mínimas dos trabalhadores, que acabam restritos àqueles possuidores de vínculos de emprego.

O tempo de trabalho cronometrado e exercido no espaço industrial, como nos modelos taylorista e fordista de produção, está sendo substituído pelo controle no cumprimento de metas, produções e entregas, bem como pela difusão e dispersão do espaço.

Tais mudanças de perspectivas são justificadas em nome da suposta necessidade de flexibilização e desburocratização do direito do trabalho para o crescimento da economia, aumento dos empregos e para

a promoção da liberdade dos trabalhadores, que podem trabalhar em qualquer horário e local e, ainda, sem regulação de jornada.

Desta forma, o gerenciamento passa a ser ônus do trabalhador, que tem o dever de se engajar e de se disciplinar para a efetivação do trabalho necessário à sua subsistência. Trata-se de clara transferência de riscos do empreendimento ao trabalhador, que passa a ser um autogerenciador subordinado[1].

> O trabalhador passa a ter seu trabalho utilizado e remunerado na exata medida da demanda. Aquele hoje denominado empreendedor é na realidade o trabalhador solitariamente encarregado de sua própria reprodução social. Sozinho enquanto gerente de si próprio, ao mesmo tempo que segue subordinado às empresas. (ABÍLIO, 2020, p. 116).

No entanto, ao contrário do pretendido, nota-se que o trabalhador não é mais livre por não ter controle de jornada e sim mais conectado, porque apesar de "a definição da duração da jornada de trabalho não estar mais relacionada com limites determinados sobre o tempo de trabalho, está com o ganho necessário a ser obtido por dia" (ABÍLIO, 2020, p. 117). Portanto, o controle não foi reduzido e sim intensificado e trabalha-se demasiadamente para garantir o mínimo.

A disponibilidade e sujeição permanecem, o que mudou foi o pagamento ter se restringindo apenas ao âmbito do trabalho efetivamente realizado. Assim, Ludmila Costhek Abílio afirma que "a condição do trabalhador just-in-time é estar disponível para ser imediatamente utilizado, mas ser remunerado unicamente pelo que produz" (ABÍLIO, 2020, p. 116-117).

São exemplos marcantes de trabalhadores just-in-time os ubers e os bike boys, mas também todas as outras profissões, como, professores, fisioterapeutas, manicures, que prestam serviços pela intermediação das empresas-aplicativos, as quais conectam o usuário-consumidor ao usuário-fornecedor. Não se fala em contrato e sim em cadastro, atendidas as qualificações e não há demissão, mas há o descadastro. Por fim, a utilização do trabalho, por meio dos dados obtidos, ou melhor, cadastrados, é feita nos limites da demanda (trabalho on demand).

Todos pertencem a uma categoria de trabalho/profissão, que, no entanto, pela "ausência" de elementos prescritos nas regulações trabalhistas, não são reconhecidas pelo Estado. Trata-se de trabalhos que

[1] Expressão utilizada por Abílio para criticar a transferência de riscos do empreendimento aos trabalhadores, que continuam sendo subordinados.

não estão sendo valorizados como trabalho, o que aumenta o leque de informalização e precarização.

Nessa prestação de serviços por intermediação, além da transferência de riscos aos trabalhadores, há também um deslocamento das funções de fiscalização aos usuários-consumidores, que se tornam os responsáveis pela avaliação dos primeiros. A eles são terceirizados o trabalho de gerenciamento e controle. A multidão adere à atividade e é corresponsável por ela, tendo como benefício o consumo proporcionado.

Por isso, a base do que se tem reconhecido como crowdsourcing é formada tanto pela multidão de trabalhadores disponíveis, engajados, cadastrados (conforme os requisitos), que assumem os riscos do negócio, e se dedicam à atividade, sendo remunerados tão somente pelo momento em que houve demanda, quanto também pela multidão de usuários, a quem se determina a vigilância do trabalho dos primeiros.

Nessas circunstâncias, questiona-se: as empresa-aplicativo são empregadoras? Ou simples fornecedoras de serviços e proporcionadoras do consumo? Elas são simples intermediárias entre os dois elos que precisam se encontrar? De fato, elas são as administradoras de tudo isso e que, ao mesmo tempo, não respondem por nada disso, o que demonstra o descompasse da vida real com o prescrito juridicamente.

Nesse sentido, percebe-se que o trabalho não está sendo reconhecido como tal e sim está sendo considerado como consumo, o que dificulta a separação entre tempo de vida e tempo de trabalho e a mistura de espaço físicos e psíquicos com profissionais e pessoais.

A disseminação dos trabalhadores *just-in-time* ultrapassou o informalismo, podendo agora ser encontrando e reconhecido em modalidades legisladas de trabalho, razão pela qual, reconhece-se o trabalhador *just-in-time* formal, como é o caso do trabalhador intermitente, regulamentado pela Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) e inserido no art. 443, §3º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Assim, além do não reconhecimento destes trabalhos e consequentemente da não aplicação da tutela estatal trabalhista, tem-se ainda, com o trabalhador *just-in-time* a acentuação dos riscos à desconexão, como direito primordial e necessário à recomposição física e psíquica para a continuidade de suas atividades, para a garantia dos direitos de lazer e descanso, bem como para proporcionar o convívio entre os pares. Ainda, não só o direito à desconexão é desrespeitado, mas também os direitos à igualdade, intimidade, privacidade e transparência.

3 A GESTÃO ALGORÍTMICA E OS DESRESPEITOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS TRABALHADORES

Sem previsões de retrocesso, a tecnologia não apenas modificou as profissões e ofícios, mas também aperfeiçoou e acentuou a forma de controle e vigilância dos trabalhos. A digitalização e a plataformização permite a gestão dos trabalhadores por algoritmos desde a admissão até à demissão. O algoritmo, a partir dos dados recolhidos, apresenta os resultados padronizados, tidos como objetivos. Assim, a algoritmização representa uma base de dados (armazenamento) com a função de reconhecer tendências e reproduzi-las.

> Os resultados fornecidos pelos algoritmos são chamados de outputs, enquanto os inputs que possibilitam as operações são os dados de entrada. Assim como uma fórmula matemática recebe valores numéricos para realizar o cálculo, um algoritmo recebe dados com o objetivo de processá-los e obter um resultado, o output desejado. (ROCHA, PORTO E ABAURRE, 2020, p. 5).

Tais condutas, no entanto, desconsideram, notadamente, no mundo do trabalho, alguns direitos básicos e fundamentais dos trabalhadores, porque os trabalhadores são monitorados invasivamente e constantemente avaliados, apesar de a subordinação não ser reconhecida juridicamente.

Tendo em vista o excesso de controle e gerenciamento, primeiro, pode-se comentar sobre o desrespeito a intimidade e privacidade (art. 5º, inciso X, CRFB/88), bem como o desrespeito ao direito à desconexão, que apesar de não se encontrar expressamente consagrado, pode ser extraído dos direitos sociais ao lazer, descanso, meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado (art. 6º, 193 e 225, da CRFB/88).

Depois, vela-se pela transparência que, por sua vez, é desrespeitada, pois não se tem acesso às regras que regem as decisões e que muitas vezes, por representarem simples autonomização dos dados, incorrem em discriminações por cor, gênero, dentre outras.

Ainda, com relação à transparência, não se pode esquecer da Lei Geral de Proteção de Dados que trouxe no art. 6º, inciso VI, a sua observância como uma "garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial".

Em nome dos ditames constitucionais, os algoritmos e as inovações técnicas baseadas nos métodos de cálculo matemático, que otimizam os

resultados, devem ser valoradas no sentido de garantir ao trabalhador o direito à informação (art. 5º, inciso XIV, CRFB).

Por tais disposições, o trabalhador tem o direito e a empresa que opera a plataforma digital deve informá-lo dos parâmetros, regras e instruções nos quais se baseiam os algoritmos ou sistemas de inteligência artificial. Isto porque, a elaboração do perfil do trabalhador, a admissão, as condições e a manutenção do trabalho dependem disso.

Por fim, a igualdade também é desrespeitada na medida em que os algoritmos repetem os vieses de seus códigos, reproduzindo preconceitos enraizados na sociedade. Analisa-se padrões, sem se considerar particularidades e subjetividades.

Na atual situação brasileira, medidas devem ser adotadas, pois o trabalho plataformizado tem se tornado regra, na mesma medida em que os empregos formais, nos moldes reconhecidos normativamente, estão decaindo e não mais são reconhecidos, apesar da presença da subordinação e outros elementos necessários. Nesse contexto, como alternativas a realidade descrita Rafael Grohmann sugere:

> a) a regulação do trabalho nas plataformas digitais; b) a organização coletiva dos trabalhadores; c) a construção de outras lógicas de organização do trabalho, como o cooperativismo de Plataforma. (GROHMANN, 2020, p. 116).

De acordo com a primeira sugestão é necessário que sejam formuladas leis para regular as relações do trabalho por plataforma, de modo a garantir o trabalho decente, por meio da concessão de salário e jornadas fixas, de forma geral, melhores condições. Em relação à segunda alternativa é necessária uma melhor organização coletiva dos trabalhadores, que são incentivados pelo mercado a se enxergarem como concorrentes. Para tanto, é preciso a união dos trabalhadores, sejam eles representados coletivamente por sindicatos ou através de cooperativas. Por último, na terceira saída pensa-se na propriedade coletiva da organização do trabalho, de modo a desenvolver a solidariedade entre os membros.

Assim, se por um lado, na sociedade técnica se reconhecem às empresas a possibilidade de instaurar uma prestação de serviços controlada digitalmente. Por outro lado, os princípios constitucionais do trabalho, tendo em vista as condições assimétricas das obrigações assumidas entre o trabalhador e as plataformas digitais, apontam para a paz social baseada na justiça, na previsibilidade e na segurança jurídica também para

os trabalhadores, bem como na necessidade de promoção da igualdade jurídica em superação a desigualdade fática.

Pelo exposto, de lege ferenda, defende-se a inclusão na legislação trabalhista brasileira de disposição que reconheça aos trabalhadores de plataformas digitais, por vivenciarem uma situação de extrema vulnerabilidade, os seus justos direitos constitucionais. Assim, propõe-se a inserção do seguinte texto à CLT: "Existe relação empregatícia entre pessoas que prestem serviços às empresas, que se valham em sua organização, direção e controle, da gestão algorítmica, por meio de plataformas digitais".

Inclusive, acerca desta regulamentação, ressalta-se a tramitação do Projeto de Lei n. 3754/2020[2], de autoria do Senador Alessandro Vieira, instituindo regras para o trabalho sob demanda, de modo a garantir um mínimo de proteção social (férias, décimo terceiro, licença-maternidade, afastamento remunerado por doença ou acidente de trabalho e seguro-desemprego, quando preenchida a carência de 15 meses) e patamar remuneratório (salário-mínimo na proporção das horas trabalhadas).

Sabe-se que o direito não consegue acompanhar a realidade e que a regulamentação não necessariamente é a melhor solução. No entanto, a ausência de previsão de garantias e direitos tem sido alicerce e fundamento para mais precarização. Por isso, ainda que tardiamente, mister se faz a tentativa jurídica de retirar do limbo os trabalhadores *just-in-time* de plataformas digitais.

Por fim, também se argumenta pela necessidade de limitação ética do uso dos algoritmos, de modo a se estabelecer responsabilização efetiva às empresas por consequências e ingerências na vida do trabalhador, em caso de não observância destes deveres e limites impostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a disseminação do fenômeno técnico em todos os lugares em que o homem ainda se encontra e preocupando-se com as implicações deste fenômeno no meio ambiente de trabalho pela transformação das prestações de serviços com controle fabril para a prestação de serviços com controle digital e algoritmo. Ainda, sabendo-se que a tecnologia e sua utilização são irreversíveis e que elas acentuaram e aprimoraram o que foi estudado como "viração", tornando-a universal e global, a ponto plataformizar as relações antes interpessoais, o presente artigo propõe reflexões sobre os

[2] Recomenda-se a análise do PL 3754/2020 (BRASIL, [2020]).

desrespeitos aos direitos fundamentais de muitos trabalhadores que pertencem a tal realidade, convertendo-os em simples *just-in-time*.

Além do não reconhecimento jurídico destas "novas formas laborais", marcada por uma flexibilização e, consequentemente, precarização, já que direitos trabalhistas não são garantidos, constatou-se desrespeito aos direitos à intimidade, transparência e desconexão, dentre outras interferências técnicas possíveis na vida pessoal e profissional, de modo a se associarem e unirem em um só.

Por tais razões, considerando todas as transformações técnicas pelas quais a sociedade vem passando, mister se faz a compreensão e aprofundamento do fenômeno digital nas relações de trabalho. Sendo essa uma realidade invertível, propõe-se a regulamentação dos trabalhos plataformizados como relação de emprego, de modo que o direito consiga abranger mais realidades de trabalho e direitos constitucionais sejam assegurados a todos indistintamente.

Reconhece-se que a proposição visa tão somente amenizar o problema da informalidade. No entanto, ainda que tardiamente, o direito precisa ser alterado para atender as demandas sociais. Espera-se, assim, o marco jurídico para legalizar a técnica de plataformas já alastrada há bastante tempo nos âmbitos dos trabalhos.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, L. C. Uberização: A era do trabalhador just-in-time? **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111-126, 2020. Disponível em: 10.1590/s0103-4014.2020.3498.008. Acesso em: 6 set. 2021.

ABÍLIO, L. C. Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas: Individuo y Sociedad**, Chile, v. 18, n. 3, p. 1-11, nov. 2019. Disponível em: 10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1674. Acesso em: 6 set. 2021.

ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços da era digital. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, R. Qual o futuro do trabalho na Era Digital. **Laborare.** Ano III, Número 4, Jan-Jun/2020, pp. 6-14. Disponível em: https://trabalhodigno.org/laborare. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF 1 maio 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n° 3754, de 2020**. Institui e dispõe sobre o regime de trabalho sob demanda. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143376. Acesso em: 3 nov. 2021.

COUTINHO, M. C.; BERNARDO, M. H.; SATO, L. **Psicologia Social do Trabalho**. São Paulo: Ed. Vozes, v. 1, p. 151-174, 2017.

ELLUL, J. **A Técnica e o Desafio do Século.** Tradução de Roland Corbisier. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

GROHMANN, R. (Org). **Os laboratórios do trabalho digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

GROHMANN, R. Plataformização do trabalho: entre a datificação, a financeirização e a racionalidade neoliberal. **Revista Eptic**, v. 22, n. 1º, jan-abr, 2020, p. 106-122.

NEPOMUCENO, T. L. Cibertrabalho: a era digital e as relações de trabalho. Desafios para uma coexistência constitucional harmônica. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região,** n. 57, p. 73-91, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Comissão Mundial Sobre o Futuro do Trabalho. **Trabalhar para um Futuro Melhor**. Lisboa: OIT, 2019. Disponível em: Trabalhar para um Futuro Melhor (ilo.org).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Conferência Internacional do Trabalho, 105.ª Sessão, Relatório VI. **Promover a justiça social: Análise do impacto da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa**. Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_718014.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e diálogos Tripartites. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_626908/lang--pt/index.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. World Employment and Social Outlook. **The role of digital labour platforms in transforming the world of work**. Geneva, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771749/lang--en/index.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

ROCHA, C. J.; PORTO, L. V. ; ABAURRE, H. E. Discriminação algorítmica no trabalho digital. **Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social**, v. 1, e205201, 2020, p. 1-21.

SOUZA, J. (Org.). **A ralé brasileira – quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, J. (Org.). **Os batalhadores brasileiros - nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SPINK, P. K. **Microcadeias produtivas e a nanoeconomia: repensando o trabalho decente**. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, 12(2), 227-242, 2009.

SPINK, P. K. **Organização como fenômeno psicossocial: notas para uma redefinição da psicologia do trabalho**. Psicologia e Sociedade, v. 8, n. 1, p. 174-192, jan./jun. 1996.

TELLES, V. S. Mutações do trabalho e experiência urbana. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-20702006000100010. Acesso em: 6 set. 2021.

TEMA
RELAÇÕES SOCIAIS, GÊNERO E JUSTIÇA

PANDEMIA, APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E VULNERABILIDADES: A RELAÇÃO ENTRE OS FATORES QUE PODEM INTENSIFICAR A SUSCEPTIBILIDADE AO TRÁFICO SEXUAL

Anielly Schiavinato Leite*

RESUMO: No crime de tráfico sexual há uma predominância de vítimas mulheres que migram na intenção de exercerem a prostituição. A incidência desse delito é aumentada nos países em que há maior índice de desigualdades socioeconômicas, sendo que a maior parte das vítimas vêm de um contexto marcado pela pobreza, discriminação e violência. Neste sentido, o presente trabalho discute a relação entre o aprofundamento das disparidades socioeconômicas em decorrência da pandemia da COVID-19 e o possível aumento da susceptibilidade das pessoas em serem enganadas e levadas ao trabalho sexual forçado, analisando a questão da vulnerabilidade socioeconômica no impulsionamento pela busca de fluxos migratórios de alta periculosidade.

Palavras-chave: tráfico sexual. desigualdades sociais. vulnerabilidade. COVID-19.

ABSTRACT: *In the crime of sex trafficking there is a predominance of female victims who migrate intending to work on prostitution. The incidence of this crime is increased in countries where there is a higher indication of socioeconomic inequalities, and most victims come from a context in which there is poverty, discrimination and violence. Hereupon, this paper discusses the relation between the deepening of socioeconomic disparities as a result of the COVID-19 pandemic and the possible increase in people's susceptibility to being deceived and forced into sex labor, analyzing the issue of socioeconomic vulnerability in driving the search for highly dangerous migratory flows.*

Keywords: *sex trafficking. social inequality. vulnerability. COVID-19.*

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 fez com que países do mundo todo adotassem medidas de isolamento social, restrições de viagens, paralisação ou limitação de atividades econômicas, entre outras. Muitos países, como Austrália, Nova Zelândia, Dinamarca, adotaram, inclusive, fiscalizações rigorosas de ruas e fronteiras. Apesar da impressão passada ser a de que as medidas de distanciamento e as fiscalizações também acabariam freando a atuação dos crimes organizados, na prática, o que ocorreu foi uma adaptação dos modelos de negócios criminosos (UNODC, 2021b).

Dentre os crimes que contornaram a situação pandêmica para a manutenção de sua continuidade está o tráfico de pessoas. Este delito é praticado no Brasil e no mundo e é matéria de grande preocupação na comunidade global, por transgredir uma série de direitos humanos e

* Graduanda em Direito na Universidade Estadual Paulista – UNESP/Franca. Bolsista PIBIC no Edital 2020/2021. Membra do grupo de pesquisa e extensão Observatório de Desigualdades de Franca. E-mail: anielly.schiavinato@unesp.br.

necessitar de muita atenção dos Estados voltada à prevenção e ao combate. Dentre os tipos de tráfico de pessoas, no presente trabalho, destaca-se aquele voltado à exploração sexual.

A continuidade – e possível intensificação – desse crime durante a pandemia possui como fator principal o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas (que propiciou uma ainda maior vulnerabilização das pessoas e, consequentemente, uma maior tendência ao submetimento a situações de risco).

Importa destacar que as disparidades socioeconômicas se encontram como um dos principais fatores para a ocorrência do tráfico. As vulnerabilidades sociais aliadas às promessas de melhores condições de vida podem levar as vítimas a serem iludidas com propostas irreais, e acabarem tendo seu consentimento maculado a partir do uso de meios como o abuso de vulnerabilidade, a violência, a coerção e a fraude.

Portanto, o presente trabalho busca exibir um panorama geral de como a pandemia da COVID-19 relaciona-se com um possível aumento dos casos de tráfico para fins de exploração sexual em decorrência do alargamento das diferenças socioeconômicas no Brasil.

1 CONFIGURAÇÃO DO CRIME DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Este tópico subdivide-se em dois momentos: (i) o legislativo internacional e (ii) o legislativo nacional.

1.1 O tratamento do tráfico sexual no direito internacional

Como documento internacional de maior relevância para o tratamento do problema do tráfico de pessoas, tem-se o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, também denominado Protocolo de Palermo.

Ainda que este documento não retrate com precisão a real dimensão do tráfico, a definição disposta no Protocolo de Palermo é dada como a que menos possui limitações em face à tamanha dimensão da problemática. Em seu artigo 3º, alínea a), assim define:

> Art. 3º, a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o

> acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Deste modo, o Protocolo vincula uma pluralidade de condutas para a caracterização do crime de tráfico de pessoas.

Ainda no mesmo artigo, na alínea b), o documento traz a questão do consentimento da vítima:

> Art. 3º, b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

Nesse sentido, para o caso de pessoas adultas e capazes, o Protocolo de Palermo coloca que, para a caracterização de tráfico de pessoas, não basta que haja o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, mas sim que essa conduta aconteça de forma coagida[2], maculando, assim, o poder de consentimento da pessoa.

No Brasil, o documento foi promulgado através do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. O Protocolo de Palermo teve influência direta na Lei nº 13.344/2016, a qual será vista posteriormente.

Ainda no âmbito da legislação internacional, cita-se a Recomendação Geral nº 38 da CEDAW: Sobre Tráfico de Mulheres e Meninas num Contexto de Migração Global[3]. Esta Recomendação reforça a questão de gênero na problemática do tráfico, colocando que mulheres e meninas compõem a maior parte das vítimas identificadas, e que, ainda assim, a tratativa da questão de gênero não recebe o devido reconhecimento para o problema – sendo que a persistência do crime se encontra atrelada a uma desatenção que o fator gênero implica:

[2] Seja por uso de força, rapto, abuso de autoridade, uso de situação de vulnerabilidade, entrega ou aceitação de benefícios que podem ou não ser pecuniários.
[3] Este documento traz a mesma definição de tráfico de pessoas do Protocolo de Palermo. Apesar de a Recomendação ser uma *soft-law*, isso não exclui a relevância de sua menção.

> Na visão do Comitê, a situação persiste em decorrência da desatenção da dimensão de gênero no tráfico em geral e, em particular, no tráfico de mulheres e meninas que são expostas a diferentes tipos de exploração, incluindo a sexual. Uma análise do crime com base no gênero revela que as raízes estão na discriminação baseada no sexo, incluindo o fracasso em lidar com as estruturas econômicas e patriarcais prevalecentes e o impacto adverso e diferenciado por gênero dos regimes de trabalho, migração e asilo dos Estados-Parte que criam situações de vulnerabilidade que levam ao tráfico de mulheres e meninas (CEDAW, 2020, p. 3, tradução livre).

O documento traz, então, a crítica de que a problemática do fator gênero no crime de tráfico de pessoas não deve ser reduzida a discursos que reduzem as mulheres, colocando-as como indivíduos frágeis, vulneráveis, dentre outras estereotipizações, mas sim, que se considere e dê relevância questões como a predileção por mão de obra migrante e feminina no trabalho sexual (porém, não somente ele) e que essa situação seja vista como um resultado de uma estrutura social construída que reproduz caracterizações essencialistas e estereotípicas de gênero (CARSTENSEN, 2013).

1.2 O tratamento do tráfico sexual no direito brasileiro

A Lei 13.344/2016 adicionou o artigo 149-A ao Código Penal, revogando os artigos 231 e 231-A, que eram os dispositivos anteriores que versavam acerca do tráfico de pessoas. O artigo 149-A dispõe:

> Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:
> I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
> II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;
> III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
> IV - adoção ilegal; ou
> V - exploração sexual.
> Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.
> § 1o A pena é aumentada de um terço até a metade se:
> I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;
> II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;
> III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência

> econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou
> IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

Além das condutas previstas pelo Protocolo de Palermo, o mencionado artigo insere as condutas de "agenciar", "aliciar" e "comprar" como caracterizadoras do crime. No entanto, ainda que o artigo 149-A tenha sido influenciado pelo documento internacional e seja uma busca de adequação aos moldes da legislação internacional, a questão da relevância consentimento válido não foi abarcada pelo dispositivo.

Ou seja, a redação do artigo supracitado é omissa em relação ao instituto do consentimento, o qual poderia descaracterizar o crime; em outras palavras, poderia extinguir o caráter delitivo do ato praticado.

Ainda que esteja dada essa omissão, para o afastamento do delito pela configuração de consentimento relevante, há que se observar o que versa o Protocolo de Palermo sobre o assunto, uma vez que este trata-se de tratado internacional de direitos humanos, cujas normas possuem o status supralegal no Direito interno (PIOVESAN, 2013). Deste modo, há que se considerar a relevância do consentimento ainda que a legislação interna a omita.

2 O INSTITUTO DO CONSENTIMENTO

A questão do consentimento para descaracterização do crime de tráfico sexual é de complexa análise. Primeiramente, a hipótese de existir um consentimento válido infere em parâmetros que avaliariam se houve ou não o vício da vontade.

Para o Protocolo de Palermo, os elementos que macula riam o consentimento – se presentes no caso – são os descritos na alínea a) do parágrafo 3º, sendo a ameaça ou uso de forma e/ou outras formas de coação, o rapto, a fraude, levar a vítima ao engano, utilizar de abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, e a entrega ou aceitação de pagamentos/benefícios para obtenção do consentimento.

No entanto, a mera existência de fatores como a vulnerabilidade em um caso específico não é suficiente para direcionar a análise no sentido da invalidade do consentimento. Nesse sentido, para aprofundar o debate sobre os meios aos quais o Protocolo de Palermo se refere, a UNODC desenvolveu o "Documento Temático: Abuso de vulnerabilidade e outros

"meios" na definição de tráfico de pessoas" (UNODC, 2012), dentro do qual se discute a relação entre vulnerabilidade e consentimento.

Traz o referido documento que a existência de vulnerabilidade social ou econômica da pessoa – como, por exemplo, por conta de pobreza, raça e gênero – muitas vezes é tida como conteúdo probatório da incidência de meios viciantes do consentimento. Por outro lado, a inexistência desses fatores também pode levar ao equívoco de uma análise do caso no sentido de que a pessoa não teria sido, de fato, traficada.

Por isso, o documento da UNODC (2012) coloca que deve ser dada uma atenção mais acurada em relação à incidência ou não de abuso de vulnerabilidade como meio de macular o consentimento. Sobre a questão, dispõe o documento:

> Apesar da confusão causada pela redação deselegante da disposição pertinente, a sua intenção e efeito parecem claros: 'uma vez que se prove que foram usados engano, força ou outros meios proibidos, o consentimento é irrelevante e não pode ser usado como uma defesa'. No entanto, **é igualmente claro que a mera utilização de meios por si só não é suficiente; o resultado da utilização desses meios para alcançar o 'ato' relevante deve ser que o consentimento da vítima estava influenciada**. Uso de engano não vai invalidar o consentimento, por exemplo, quando a vítima não é enganada. Da mesma forma, o abuso de uma posição de vulnerabilidade por si só não é suficiente para satisfazer o elemento 'meio' do delito; o abuso deve ter sido suficientemente grave, a fim de ter negado o consentimento da vítima (UNODC, 2012, p. 85, grifo da autora).

Deste modo, infere-se que a presença de elementos que demonstram uma situação de vulnerabilidade do indivíduo não é fator suficiente para que o caso seja considerado como tráfico de pessoas. Nos termos do Documento Temático (UNODC, 2012), para além de haver abuso de situação vulnerável, o ato deve ter sido grave ao ponto de, efetivamente, viciar o consentimento da pessoa. Isso porque – a título de exemplo – não se pode considerar que, somente pela suposta vítima ser mulher de origem pobre (fator gênero atrelado ao de pobreza), não teria discernimento suficiente para estar buscando exercer um trabalho sexual consentido.

Nesse sentido, diferencia-se aqui o trabalho sexual válido e o trabalho sexual forçado – o primeiro, tratando de pessoas que adentram ao mercado do sexo por escolha própria (ainda que esta tenha sido uma opção

de ‘último recurso’’[4]); o segundo, tratando-se de situação de escravidão sexual, na qual a pessoa se vê enganada com propostas que a levam ao erro e a ser obrigada a exercer atividades sexuais forçosamente, sem o seu livre consentimento.

3 A RELAÇÃO ENTRE DESIGUALDADES E TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Como visto, o Documento Temático da UNODC (2012) versa sobre a diferenciação entre a mera existência de vulnerabilidade e o abuso desta (de modo que vicie o consentimento), no entanto, a elucidação sobre a questão não infere em uma ausência de interconexão entre a existência de vulnerabilidade e a maior susceptibilidade ao tráfico – a mera presença de vulnerabilidade pode não viciar o consentimento, o que não significa que não seja um pressuposto que torne mais fácil que a pessoa acabe sendo vítima de trabalho sexual forçado.

Nesse sentido, traz o Documento Temático (2012) a relação entre condições vulneráveis e a susceptibilidade ao tráfico, ou seja, a presença de vulnerabilidade está atrelada a violações de direitos humanos (desigualdade e violência de gênero e/ou raça, pobreza, discriminação, etc.) que acabam impondo uma limitação das opções de escolha, propiciando um ambiente de operação mais fácil para os traficantes e exploradores, uma vez que os indivíduos vulneráveis pensam não possuírem alternativas a não ser submeterem-se àquela condição (UNODC, 2012).

Assim como dispõe a Recomendação Geral nº 38 da CEDAW, é importante realizar um recorte de gênero para a questão do tráfico sexual. Conforme dados evidenciados pelo Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas em 2020 (UNODC, 2021a), 92% das vítimas desse delito são meninas e mulheres. Além disso, há um agravamento ainda maior da situação quando se trata de meninas e mulheres transexuais:

> O Brasil é o país que mais consome pornografia de mulheres trans, ao mesmo tempo em que é a nação que mais mata mulheres trans no mundo. Esse paradoxo deve ser analisado à luz dos conceitos de masculinidade hegemônica e de

[4] Mesmo dentro do movimento feminista, há divergências no que tange ao ponto de a prostituição ser ou não, de fato, uma ‘livre escolha’’. Muitas vezes, mulheres em situação de miséria adentram ao mercado do sexo para conseguirem manter, ainda que minimamente, as subsistências próprias e de suas famílias. Nesse sentido, se dá a questão: será mesmo uma livre escolha se não há fornecimento de toda uma estrutura necessária para que exista como optar por outro caminho?

> violência de gênero, e expõe a necessidade de conhecer mais profundamente as situações de tráfico que envolvem essas pessoas. Há registros de casos de tráfico interno e internacional de mulheres trans para fins de exploração sexual, a exemplo de duas grandes operações realizadas pela Polícia Federal que culminaram com o resgate de mulheres trans: 'Operação Fada Madrinha'" e 'Operação Cinderela'" (MJSP, 2021, p. 15).

Neste sentido, depreende-se que, para além de mulheres e meninas já serem vulnerabilizadas pelas desigualdades de gênero que assolam uma sociedade heteropatriarcal, há que se voltar uma atenção ainda mais rigorosa à proteção das mulheres e meninas trans – as quais, para além de vivenciarem as violências contra sua condição de mulher, também sofrem com a discriminação (e as decorrentes violências, sexualização e objetificação) por serem pessoas transexuais.

Além disso, a contemporaneidade está marcada por um avanço do neoliberalismo e de suas mazelas, essa ideologia:

> [...] tem como inimigos declarados o Estado de bem-estar social, a intervenção estatal na economia, os sindicatos, as centrais sindicais, a ideologia nacionalista e desenvolvimentista, o populismo e os direitos coletivos, o acesso universal aos bens e serviços (RODRIGUES, 2007, p. 79-80).

A inimizade com diretrizes que seriam fundamentais para um desenvolvimento socioeconômico sadio proporciona, ainda, relações e condições de trabalho cada vez mais precárias, mais informais, sem regulamentações e a extirpação de direitos trabalhistas (MJSP, 2021). É diante desse cenário que aparecem as marginalizações de algumas parcelas da sociedade, consideradas como "sem uso", "descartáveis":

> Não se trata de pessoas desempregadas, que poderiam ainda produzir e ser incorporadas ao mercado de trabalho. **A redundância implica a permanência nesse estado, enquanto o desemprego sugere uma temporalidade, condição que pode ser revertida.**
>
> Esses seres "redundantes" não apenas são os mais vulneráveis ao tráfico de pessoas, como também pode-se inferir que **o tráfico ocorre exatamente por existir uma estrutura social com tamanhas discrepâncias que considera alguns seres descartáveis, dispensáveis e passíveis de violações de direitos** (MJSP, 2021, p. 16, grifei).

Disto, infere-se que lugares – como o Brasil – que possuem altos índices de desigualdade socioeconômica acabam por serem países de origem, em que pessoas acabam se arriscando em fluxos migratórios de grande periculosidade em busca de oportunidades e/ou melhores condições de trabalho em outros países, principalmente nos mais desenvolvidos:

> Outro dado interessante refere-se à constatação de que o aumento do PIB per capita, bem como o incremento nos níveis de renda e a diminuição de taxas de desemprego nos países de origem parecem influenciar na diminuição dos fluxos do tráfico para países mais ricos. Assim, sugere-se que melhores condições econômicas evitam que pessoas sejam vítimas do tráfico. Há o caso da Rússia, por exemplo, que entre os anos de 1999 e 2015 apresentou uma redução no número de vítimas russas identificadas na Alemanha e Holanda, no mesmo período em que houve um incremento do PIB per capita da população (MJSP, 2021, p. 17).

Portanto, resta comprovado que altos índices de desemprego, pobreza e outras condições de vulnerabilidade estão diretamente relacionados com uma maior incidência do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

4 A PANDEMIA COMO FATOR PROPULSIONADOR DE MAIOR INCIDÊNCIA DE CASOS DE TRÁFICO SEXUAL

4.1 A pandemia e as fronteiras

Em março de 2020, por declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS), a COVID-19 – infecção respiratória causada pelo coronavírus da SARS Cov-2 (SCHUCHMANN et al., 2020) – tornou-se pandêmica.

O Brasil, na tentativa de conter os índices de contaminação pela COVID-19, adotou a política de fechamento parcial de fronteiras (ou seja, não foram fechadas as fronteiras relativas a todos os países, mas apenas a alguns selecionados), proporcionando uma restrição aos fluxos migratórios. Ainda que essa política tenha o viés de combate ao alastramento do vírus, pode acabar facilitando a atuação de organizações criminosas e contrabandistas, uma vez que, à medida em que a situação é agravada em um determinado país e há maior dificuldade em migrar, a busca pelos "facilitadores" e seus serviços aumenta – com isso, as populações, nas

situações de desespero, buscam alternativas às rotas comuns, inferindo num uso de percursos mais perigosos e onerosos, e propiciando os casos de tráfico aos quais migrantes podem ser submetidos. Sobre o assunto, a UNODC teceu uma suposição:

> Uma hipótese levantada em estudo da UNODC sobre a pandemia da COVID-19 e o impacto no tráfico de pessoas é que o recrudescimento no controle da fronteira reduzirá o movimento migratório irregular a curto prazo. Contudo, a médio e longo prazo, a recuperação econômica dos países se dará de forma desigual, o que levará ao aumento da migração laboral irregular, provavelmente com aumento do contrabando de migrantes para os países que tiverem uma recuperação mais rápida (MJSP, 2021, p 18-19).

Diante disso, depreende-se que, inicialmente, os números de pessoas traficadas tendem a ficarem mantidos, mas, a médio e longo prazo, as situações impulsionadoras da busca por migração podem agravarem-se e propulsionarem índices mais altos de casos de tráfico de pessoas.

4.2 Aprofundamento das desigualdades e prostituição no contexto da COVID-19

No contexto brasileiro, para além da crise sanitária do atual cenário, a qual já assolou a vida de mais de 580 mil pessoas, também ocorre uma epidemia oculta (em decorrência da carência de políticas públicas eficazes no combate à pandemia e na assistência à população prejudicada) – a do aprofundamento das desigualdades socioeconômicas.

A medida do isolamento social, ainda que extremamente necessária para a contenção do alastramento da COVID-19, acaba por ser inviável de ser adotada pela sociedade como um todo (SANTOS, 2020). Tanto é que essa diretriz – aliada à inexistência de constituição de políticas públicas emergenciais eficazes e de tamanha importância ao momento – acabou por provocar numerosas demissões de trabalhadores de diversos setores, bem como inviabilizou a continuidade do trabalho de muitos indivíduos que já se encontravam em situação de trabalho informal e vulnerável – diante desse cenário, muitas famílias perderam suas principais e, até mesmo, únicas, fontes de renda (SOUZA-LOPES; LEITE, 2020).

Para além do desemprego, o povo brasileiro vem vivenciando uma absurda alta dos preços, o que reduz ainda mais o poder de compra dos indivíduos:

> [...] a projeção feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que revisou a previsão para a inflação dos alimentos em 2021. O instituto corrigiu a projeção de 3% para 4,4% de alta nos preços da categoria, de acordo com estatísticas do Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) contidas na carta de conjuntura divulgada em 23 de fevereiro de 2021. Assim, como o gasto alimentício representa uma parte muito significativa da renda de famílias de classe baixa – referente a 24,3% de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – a inflação dos alimentos afeta essa população com mais força [...] (NIPPES; PAVAN, 2021, p. 23-24).

É diante desse contexto de desemprego e desamparo que muitas pessoas – principalmente mulheres –, veem no trabalho sexual uma saída para garantirem suas subsistências. Os riscos, para essas profissionais do sexo, não são uma escolha, mas uma necessidade para conseguir sobreviver.

Muitas vezes taxadas por palavras de baixo calão, lidas como quem leva uma "vida fácil", as pessoas que se prostituem também sofrem os efeitos da pandemia da COVID-19. A prostituição aqui tratada é a de mulheres, componentes majoritárias da profissão. Mas também há que se distinguir que, no presente artigo, não se fala do mercado de luxo da prostituição – no qual predomina mulheres brancas pertencentes a classes mais favorecidas economicamente –, mas sim, da esfera em que está inserida a questão da baixa renda e, em grande parte, a da raça:

> Na atividade, verifica-se grande discriminação racial. A própria condição da mulher negra, a sexualização exacerbada do seu corpo e a destinação cultural e social de certos "lugares" **impõem desde logo uma condição desfavorável e uma considerável limitação à ideia de que prostituir-se é livre escolha**. [...] Pesquisas acadêmicas mostram que trabalhadoras sexuais negras sofrem com a concorrência das brancas e costumam receber valores menores pelos programas, sendo frequentemente preteridas, sobretudo nos serviços de "acompanhantes". **E enquanto algumas mulheres com perfil "de luxo" podem ganhar mais de R$ 1.000,00 numa única noite, muitas outras recebem cerca de R$ 30,00 por um programa**. A pobreza, o histórico de violência e de abusos, o baixo grau de escolaridade, as DSTs e as histórias de aborto fazem parte da realidade da grande maioria, que ainda possui, no geral, filhos para sustentar. Embora a mídia retrate com muito mais frequência jovens,

> há mulheres com idade superior a 60 anos em atividade (LOPES, 2020, grifo da autora).

Soma-se isso à inexistência de regulamentação da profissão, às invizibilizações sociais, bem como às violências sofridas cotidianamente – inclusive as referentes às truculências e aos descasos das instituições de segurança pública, que, muitas vezes, não tratam as demandas dessas mulheres com seriedade (KOBORI et al, 2014).

Disto, infere-se que, no Brasil, ainda que não constitua crime a atividade de prostituir-se, as profissionais do sexo são postas num lugar à margem – ou seja, seus contextos individuais estão envoltos por séries de vulnerabilidades e desigualdades (sejam estas de raça, gênero, econômica, etc.) que fazem com que sejam taxadas, por uma sociedade heteropatriarcal de valores conservadores, como pessoas "descartáveis", passíveis de serem desumanizadas por não estarem em um mercado de trabalho considerado "moral".

Exercer a prostituição não é ter a "vida fácil", seja no Brasil ou em qualquer outro país. No entanto, muitas pessoas (sejam estas já profissionais do sexo ou não) buscam por oportunidades de exercerem a prostituição no exterior, pela idealização de deixarem para trás um país assolado pelas desigualdades sociais para conseguirem ter condições de vida melhores e, com isso, garantirem as subsistências própria e da família.

É diante dessa tentativa de auferir renda suficiente para viver uma vida digna que muitas pessoas que procuram por meios de exercer a prostituição no exterior acabam sendo vítimas de fraudes, enganos e violências, se vendo coagidas a exercerem um trabalho sexual forçado, com condições de alimentação, moradia e higiene inadequadas, sofrimento de ameaças, contração de dívidas perante os exploradores, dentre outras situações.

4.3 Condições de miserabilidade, busca por migração e a susceptibilidade ao adentramento em situações de risco que podem levar ao tráfico sexual

Dentre as principais motivações para a busca pela migração para exercer a prostituição no exterior estão as dificuldades econômicas e as discriminações sociais (MEDEIROS, 1999; PISCITELLI, 2009; MAYORGA, 2011). Nesse cenário, a mudança para outro país não é uma simples busca por auferir maior valor em dinheiro, mas uma tentativa de

fuga de uma realidade que massacra as esperanças de melhores condições de vida e subjuga estas mulheres a situações de diversos tipos de violências.

Além disso, a busca por uma "nova vida" é dada, principalmente, em países europeus, idealizados pelos discursos eurocentristas que vendem a Europa como sinônimo de vida abastada, "superior" à de outras localidades. Sobre a busca e a preferência pelo continente europeu, ensina Mayorga (2011):

> Para elas, migrar tem um forte sentido de buscar uma "vida melhor". Um companheiro violento ou agressivo, falta de dinheiro, desigualdades sociais são situações que, no relato das entrevistadas, justificam o contato com alguém que possa levá-las para a Espanha. **É uma tentativa de buscar mudar suas situações de vida, uma forma de dizer não a exclusões sociais: econômica e de gênero.** O sonho de trabalhar na Europa é forte e está bastante idealizado. Poder estar na Europa é um sonho cheio de glamour, já que conjuga ideais de identidade como o progresso, o desenvolvimento, a estabilidade econômica, a evolução cultural, relacionados à Europa; é também um sonho de liberdade, com a possibilidade de pasarlo bien. Pelucio (2009) encontra elementos semelhantes em estudo sobre travestis que migraram para a Espanha. Percebe-se como os ideais eurocêntricos marcam a gestação dos processos migratórios dessas mulheres. Por outro lado, emigrar é buscar condições econômicas melhores, mas é também a possibilidade de ser alguém diferente – de adotar novos papéis. **Percebemos como o processo de migração é marcado por um movimento identitário importante que é o de questionamento acerca das suas condições de desigualdade no Brasil**, o que as leva a um movimento de desnaturalização de um cotidiano que, desde muito cedo, foi marcado por relações de subalternidade (MAYORGA, 2011, p. 336, grifo da autora).

Assim, há uma tentativa de se desvencilhar de uma realidade social marcada pela desigualdade e vulnerabilidade para a busca por uma ideia de realidade em que se teria uma mobilidade social e a possibilidade de se reinventar. Porém, nem sempre aquilo que é idealizado é o que, de fato, ocorre.

Importa salientar que o processo migratório pode nem sempre ocorrer com participação de terceiros ou entidades que visem lucrar em

cima do trabalho alheio ou de organizações criminosas ou máfias[5], mas, no presente trabalho, estes são os recortes tratados.

No caso do processo através de terceiros ou entidades que visem lucro, muitas vezes, o que acontece é que estes indivíduos auxiliam a pessoa interessada a adentrar o país, bem como prestam ajuda financeira, acolhimento em casas, oferecimento de local de trabalho, etc. No entanto, a pessoa que foi exercer a prostituição pode estar em situação de vulnerabilidade (seja por condição ilegal, por não falar o idioma do país, por se ver enganada pelo que a foi prometido, etc.), o que pode favorecer o abuso da vulnerabilidade e a exploração da vítima[6].

Já em se tratando de máfias e crime organizado, há um modus operandi que estrutura o processo desde o recrutamento (que, por conta da pandemia, tem acontecido cada vez mais a partir de plataformas digitais) até a recepção e posterior subjugação ao trabalho sexual forçado da vítima.

Disto, depreende-se que migrantes "que buscam terceiros para mediar o processo migratório, com ânimo lucrativo, estão mais expostas a enganos, violências, máfias que se aproveitam da situação de "sem direitos" na qual as imigrantes se encontram" (MAYORGA, 2011, p. 340).

Por todo o exposto, fica nítido que há relação entre a exposição às situações de vulnerabilidade socioeconômica e o impulsionamento da procura pelo processo migratório. Sejam ou não profissionais do sexo no Brasil, muitas mulheres se arriscam em busca da oportunidade de se prostituírem ou exercerem outros modos de trabalho sexual em outros países, por não conseguirem visualizar outra saída para terem os acessos necessários à uma vida digna.

É dessa maneira que se relaciona o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas em decorrência da pandemia da COVID-19 para com uma maior incidência do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. À medida em que se amplia a miserabilidade em um país – como é o caso do Brasil, que de agosto de 2020 a fevereiro de 2021 triplicou o número de pessoas que vivem na linha da pobreza, somando mais de 27 milhões de indivíduos nessa situação, conforme dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2021) – também aumenta o número de pessoas dispostas a tentarem uma vida no exterior. Com

[5] O processo migratório pode ocorrer de forma não intermediada, ou seja, autônoma. A própria pessoa interessada em exercer o trabalho sexual em território internacional busca e financia, sozinha, o processo de migração. Este modo é considerado o de menor risco.

[6] Por estar em situação vulnerável, o abuso desta pode acontecer, uma vez que a pessoa se vê em uma condição de desamparo, pensando ser necessário submeter-se a condições de vida e trabalho precários para conseguir sobreviver.

as maiores dificuldades de migrar que a pandemia impôs, também é amplificada a busca por fluxos migratórios de maior periculosidade, a partir do intermédio de "facilitadores" – o que facilita a ação de traficantes, entidades, organizações criminosas e máfias no recrutamento de vítimas para exercerem trabalho sexual forçado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que uma ação realizada seja configurada como tráfico de pessoas, há que se observar o que dispõem o Protocolo de Palermo e o art. 149-A do Código Penal. Neste, ainda que não haja nenhuma disposição acerca do consentimento da suposta vítima para a descaracterização do tráfico, segue o consentimento sendo relevante pelo fato de o mencionado documento internacional possuir status de norma supralegal no Direito brasileiro.

Sobre o vício de consentimento em relação a existência de situações de vulnerabilidades, tece o Documento Temático (UNODC, 2012) que somente pode a condição vulnerável ser considerada como maculadora da vontade se houver abuso desta. Ainda que assim se configure a discussão na esfera do Direito, na realidade material o que ocorre é que a existência de vulnerabilidade torna as pessoas que se encontram nessa situação como mais susceptíveis de serem vítimas de tráfico sexual.

As situações de vulnerabilidade às quais estão expostas as pessoas – principalmente, mulheres – de classes menos favorecidas socioeconomicamente impulsionam a busca por migrações, no tentame de alcançar alguma mobilidade social. No contexto pandêmico, com as maiores dificuldades de adentrar às fronteiras internacionais e com o agravamento das péssimas situações socioeconômicas, há intensificação da busca por fluxos de maior periculosidade, por meio de intermédios de terceiros, entidades, redes de crime organizado e máfias; por isso, há maior susceptibilidade – agravada pelo aprofundamento das desigualdades em decorrência da pandemia da COVID-19 – de que os casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual sofram aumento a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

CARSTENSEN, L. Trabalho Forçado e Tráfico de Pessoas: Uma Análise do Discurso em Instituições e Organizações Internacionais e Brasileiras. **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**, v. 2, n. 2, nov. 2013. ISSN 2245-4373

CEDAW. **General Recommendation No. 38 (2020) on trafficking in women and girls in the contexto of global migration**. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CEDAW_C_GC_38_9278_E.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021

FGV. Pandemia acentua pobreza e é tema de debate na FGV. **Portal FGV.** 2021. Disponível em: https://portal.fgv. br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv. Acesso em: 2 set. 2021.

KOBORI, N.; REIS, P. ; LIMA, A. "Como você sofreu violência se o cliente estava pagando?". **Repórter Unesp.** 20 maio 2014. Disponível em: http://reporterunesp. jor.br/2014/05/20/como-voce-sofreu-violencia-se-o-cliente-estava-pagando/. Acesso em: 8 set. 2021.

LOPES, L. C. Em cenário de pandemia, é preciso ainda mais falar sobre prostituição. **CartaCapital**, 02 out. 2020. Seção Sororidade em Pauta. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/sororidade-em-pauta/em-cenario-de-pandemia-e-preciso-ainda-mais-falar-sobre-prostituicao/#_ftn1. Acesso em: 10 set. 2021.

MAYORGA, C. Cruzando fronteiras: prostituição e imigração. **Cadernos Pagu**, 37 ed., jul/dez de 2011, p. 323-355. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cpa/a/WkpkK4Yq5zKDrzYKwvnjvsC/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 8 set. 2021

MEDEIROS, R. **Hablan las putas! Sobre las practicas sexuales, prostitución y SIDA em el mundo de la prostitución de Barcelona.** 2. ed. Barcelona, Virus Editora, 1999

MJSP. **Relatório Nacional sobre tráfico de pessoas**: dados 2017 a 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.justica.gov. br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf. Acesso em: 25 ago. 2021.

NIPPES, G. J.; PAVAN, M. Pandemia e Inflação: o Brasil do" Bolsocaro". **Revista Pet Economia UFES**, v. 2, n. 1, p. 23-27, 2021.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2013

PISCITELLI, A. Tránsitos: circulación de brasileñas em el ámbito de la transnacionalización de los mercados sexual y matrimonial. **Horizontes Antropológicos**, vol 31, 2009

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **Revista CIDADES**, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88. Disponível em: https://revista.fct.unesp. br/index.php/revistacidades/article/view/571. Acesso em: 26 ago. 2021.

SANTOS, B. S. **A Cruel pedagogia do Vírus**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2020.

SOUZA-LOPES, A. V.; LEITE, A. S. A evolução da COVID-19 e os impactos socioeconômicos na Região Administrativa de Franca-SP. In: **Anais do VII Simpósio Internacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas: Saúde, Corpos e Poder na América Latina**, 2020. São Leopoldo-RS: Casa Leiria, 2020. P. 2143-2156.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons 2020**. Vienna, 2021a. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf. Acesso em: 25 ago. 2021.

UNODC. **Impacto da pandemia COVID-19 no tráfico de pessoas**. Vienna, 2021b. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID19_-_PG.pdf. Acesso em: 25 ago. 2021.

UNODC. **O Abuso de uma Posição de Vulnerabilidade e Outros 'Meios' no Âmbito da Definição de Tráfico de Pessoas**. 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/APOV_Issue_Paper_PT.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021

DO MÉRITO À REALIDADE BRASILEIRA: PERSPECTIVAS DESCOLONIAIS DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO

João Cenamo Baldi de Freitas*
Fernanda de Castro Nakamura**
Gabriela Vidotti Ferreira Magalhães***

RESUMO: A desigualdade histórica no Brasil reflete a necessidade de se implementar medidas que visem corrigir a conjuntura que foi construída ao longo dos anos que acarretou na exclusão da população negra da maioria dos direitos fundamentais que foram conquistados. Com base nessa ideia, o presente trabalho tem como objeto de análise as ações afirmativas de ingresso nos espaços públicos, especialmente no ensino superior e técnico brasileiro, que leva em consideração a literatura sobre o tema, bem como a análise de dados e da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 186 do Supremo Tribunal Federal. Assim, foi feita uma investigação crítica a respeito da condição de exclusão da população negra do ensino superior em uma incursão histórica, bem como, o aprofundamento sobre a questão ideológica atual que prima por uma reformulação do ensino superior tendo como base o princípio meritocrático, sem levar em consideração as desigualdades sociais e raciais existentes no país.

Palavras-chave: meritocracia. ações afirmativas. educação. racismo.

ABSTRACT: *The historical inequality in Brazil reflects the need of implement the measures that aim to correct the situation that was built over the years, which resulted in the exclusion of the black population from most of the fundamental rights that were conquered. Based on this idea, this work aims the analysis of affirmative actions of entry into public spaces, specially in Brazilian higher and technical education, that taking into consideration the literature about the theme,, as well as the analysis of data and the allegation of non-compliance with fundamental precept nº186 of the Federal Supreme Court. Therefore, a critical investigation was carried out. regarding the condition of the exclusion of the black population from higher education in a historical incursion, as well as the deepening of the current ideological issue that strives for a reformulation of higher education based on the meritocratic principle, without take into account the social and racial inequalities existing in the country.*

Keywords: *meritocracy. affirmative actions. education. racism.*

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a discussão acerca das ações afirmativas e das cotas raciais para o acesso ao setor público, especialmente

* Graduando em Direito - Faculdade de ciências humanas e sociais - UNESP Franca. E-mail: joao.baldi@unesp.br.
** Mestra em análise e planejamento de políticas públicas, doutoranda em Serviço Social - Faculdade de ciências humanas e sociais - UNESP Franca. E-mail: fernandanakamuraadv@gmail.com.
*** Advogada, mediadora judicial, graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Franca, especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário. E-mail: gvidotti@yahoo.com.br.

no ensino superior e técnico. Dessa forma, faz-se necessária uma contextualização histórica, social e econômica dos eventos da colonização e da escravidão no Brasil, que promoveu o sequestro[1] de pessoas de seus países de origem para impor uma cultura de dominação que se enraizou na sociedade brasileira.

Para tanto, optou-se por uma revisão da literatura e análise de dados sobre o tema e da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 186 do Supremo Tribunal Federal (STF) com a finalidade de aprofundar nas temáticas que envolvem a construção de um racismo estrutural no Brasil, o seu enraizamento, fortalecimento e repercussão na atualidade.

Assim, vislumbra-se a forma como o conhecimento acrítico e eurocêntrico tratam o tema da colonização e escravidão no Brasil como fenômenos passados e longínquos. Esse fato não retrata os inúmeros sintomas gerados pelas condições às quais o país foi exposto desde o século XVI, com o desenvolvimento de um sistema econômico, político e social embasado na escravização de pessoas em razão de cor da pele e etnia.

A evolução histórica do Brasil acompanha a exclusão de segmentos sociais como os indígenas, os negros, os pardos, as mulheres e toda a população não pertencente a um determinado grupo dominante, conforme dados constantes neste trabalho. Desse modo, compreender a legitimidade e a constitucionalidade das cotas raciais no ensino nacional faz parte da interpretação e conhecimento das profundas desigualdades e mazelas que estão estabelecidas no Brasil.

Atualmente, os ataques do governo federal às universidades e o enaltecimento do ensino técnico, além dos debates em torno da implementação de um sistema meritocrático em um país de desigualdades históricas, demonstram que a ciência, a criticidade e a elucidação individual são vistas como um benefício apenas para as elites. Isso porque, a educação a qual o Estado oferece gratuitamente à população será atrelada ao ensino profissionalizante e relegado ao desempenho de atividades laborais, havendo, por isso, a instrumentalização do ensino.

[1] Essa visão é utilizada pelo Prof. Jean Bosco Kakozi Kashindi (2019) para explicar a situação pela qual os povos africanos foram submetidos historicamente.

1 AÇÕES AFIRMATIVAS COMO UMA FORMA DE DIMINUIÇÃO DOS ABISMOS SOCIAIS E DE CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE IGUALITÁRIA E DEMOCRÁTICA

A análise da necessidade de um Estado incluir ações afirmativas em suas políticas públicas para o acesso igualitário a direitos é uma construção histórica, conquistada a duras penas, que tem como berço a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). A Declaração foi a primeira a criar mecanismos de proteção internacional, em que, por meio de tratados, os Estados aderentes criam arcabouços de proteções mínimas.

Sobre a sua importância, Flávia Piovesan (2004) esclarece que a Declaração sobre os direitos humanos inovou extraordinariamente ao conclamar a universalidade e indivisibilidade deles. A extensão da universalidade, segundo a autora, trouxe a crença de que a condição de pessoa é o único requisito para a titularização desses direitos, considerando o ser humano como essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. A indivisibilidade se dá pelo fato da conjugação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, trazendo em si um discurso liberal e social de cidadania, em que o valor da liberdade e da igualdade se encontram em um mesmo patamar de proteção.

Entretanto, apesar da visualização da Declaração como uma conquista, é preciso ponderar com relação ao ser humano retratado e protegido por ela, bem como o que este "ser humano protegido" contribuiu para a construção do pensamento sobre o racismo estrutural existente na sociedade contemporânea. Sobre isso, o professor e filósofo Jean Bosco Kakozi Kashindi (2019) explica que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi escrita em uma época em que as pessoas precisavam refletir sobre os horrores da Segunda Guerra Mundial, no lugar considerado o berço da civilização ocidental, a França.

Apesar da força moral inscrita na Declaração que norteou a efetivação de diversos direitos, a história pós-Declaração mostra ainda a dominação de um povo sobre o outro, como se pode ver na guerra da Argélia (1954-1962). Esta guerra representou a necessidade da independência de um povo que estava sob o domínio francês, anunciando com fidelidade que, não basta ter direitos humanos inscritos na esfera internacional, é preciso pensar para quem esses direitos foram direcionados historicamente (KASHINDI, 2019).

Assim, refletindo sobre as condições da população negra e demais povos excluídos, Kashindi (2019) ensina que o ser humano retratado na

Declaração remete ao grupo dominante que historicamente sempre teve o seu lugar de fala e atuação garantido, que é o homem branco, hétero e proprietário. É por essa razão que, apesar de a Declaração ser um documento que trouxe a conquista histórica da afirmação de direitos, se faz presente a cultura de dominação e opressão social trazendo consigo, a necessidade de se amoldar a sociedade a grupos dominantes.

Isso se reflete na base curricular educacional brasileira, em que se estuda a história do Brasil e da África, principalmente no Ensino Médio, pautada em uma perspectiva extremamente colonial e liberal, o que produz no imaginário coletivo a errônea compreensão de que a história está no passado, não havendo mais desigualdade. Nesse tom, questionar a formação eurocêntrica e epistemologicamente nortista da interpretação histórica, jurídica e factual dos fenômenos da escravidão e da colonização no Brasil possibilita admitir novas maneiras de inclusão e de valorização dos elementos do Sul (ARAÚJO, 2016).

Portanto, é premente a construção de outro olhar acerca das Epistemologias do Sul e do Norte e sobre o que elas representam para o Brasil, no sentido de gerar uma equivocada e restrita compreensão da realidade e da história, o rapper Emicida (2020), em uma entrevista com Silvio Almeida, destaca:

> [...] o meu referencial, Silvio, ele era arcaico a respeito da África contemporânea. Então, eu tinha um monte de imagens românticas, cristalizadas dentro de mim e eu desci de lá [do avião] e tudo que eu falava, no começo, no meio e no final da frase tinha "escravidão". Tudo!. Meu camarada que estava comigo, lá de Angola, Francisco, ele ouvindo tudo, falando e a gente conversando sobre várias coisas e uma hora ele me falou assim: "mano, eu entendo que vocês brasileiros têm uma experiência muito próxima da escravidão e é um definidor da sociedade de vocês. Mas, para nós, isso são 4 séculos e a África tem mais de 10 mil anos de História. É injusto que a gente bata nessa tecla e reproduza essa ideia como se ela fosse o centro de reflexão a respeito de tudo que a África pode significar." [...] nesse momento ele tirou a lente eurocêntrica da experiência da africanidade em mim [...]. (EMICIDA, 2020).

Nesse prisma é que está inserida a proposta das cotas raciais, pois rompe com a burocracia e o sistema meritocrático de ingresso no ensino superior, fundamentado em interesses e questões de grupos hegemônicos de poder. Nesse contexto, estipula Sara Araújo (2016), o direito

contemporâneo está inserido em um ponto de vista eurocêntrico e colonial, de forma que as desigualdades sejam incessantemente mais aprofundadas.

Ao fazer essa reflexão, temos que no Brasil, internalizamos essas conquistas de direitos humanos com a Constituição Federal de 1988 que coloca como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, e a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de preconceito e discriminação.

Nesse sentido, as políticas afirmativas das cotas raciais para o ingresso no sistema universitário no país decorre da admissão estatal das profundas e infelizes desigualdades históricas, sociais e econômicas materialmente visíveis no cotidiano, de tal sorte que a implementação das cotas sejam uma tentativa de mitigar essa questão problemática, e de trazer aos espaços públicos povos que foram excluídos (TURGEON; CHAVES; WIVES, 2014; KASHINDI, 2019).

Mediante o quadro racial desigual brasileiro, a estipulação da meritocracia como método de entrada na Universidade e em concursos públicos reforça o estigma de um certo demérito do indivíduo em conseguir conquistar e ocupar esses locais, quando na verdade existe um panorama histórico, social, econômico, político e estrutural que impede ou dificulta a chegada dessa pessoa nesse ambiente (ALMEIDA, 2018). Nesse sentido, Silvio Almeida (2018, p. 62) explana:

> Um dos grandes problemas vivenciados em uma sociedade permeada por conflitos e antagonismos de classe, de raça e sexuais é como compatibilizar a desigualdade com parâmetros culturais baseados em ideologias universalistas, cosmopolitas e, portanto, politicamente impessoais, neutras e pautadas pela igualdade formal. Essa difícil operação conta com o discurso da meritocracia. A meritocracia é "não apenas economicamente eficaz, mas também um fator de estabilização política", dirá Wallerstein. Assim, a soma do racismo histórico e da meritocracia permite que a desigualdade racial vivenciada na forma de pobreza, desemprego e privação material seja entendida como falta de mérito dos indivíduos.

As cotas raciais, enquanto uma espécie de ação afirmativa, tiveram um grande enfoque quando, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) decidiu reservar 20% das vagas do vestibular de 2004 para indivíduos de cor preta ou parda, durante o aprovado Plano de Metas para Integração Social, étnica e Racial. Após alguns anos, a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012,

conhecida como a Lei de Cotas, foi publicada lançando várias providências acerca da disponibilidade das vagas do ensino superior e técnico-médio federais para indivíduos de baixa renda ou autodeclarados pretos, pardos, indígenas ou pessoas com deficiência, segundo o art. 3º da lei.

A importância das cotas raciais se provou positiva e muito relevante, tendo em vista que, na própria UnB, no período de 2004 a 2018, 7.648 alunos negros ingressaram na universidade via cotas, 3.422 alunos negros completaram a graduação e, aliado com a Lei de Cotas de 2012, a partir de 2013 até 2018, 8.860 alunos egressos de escola pública ingressaram na instituição (BRITO, 2018). Na pós-graduação da universidade, em 2004, 39 brancos e 17 negros ingressaram, porém, em 2017, 884 brancos e 671 negros ingressaram na pós.

Consequentemente, a assunção governamental e pública da permanência e da existência do racismo estrutural na sociedade brasileira, responsável por bloquear ou dificultar o acesso e o usufruto da educação aos indivíduos de cor é uma medida imprescindível para a mitigação ou reversão desse quadro social. Exemplo disso pode ser conferido no fato de que, segundo dados do Ministério da Educação, um ano após a entrada em vigor da Lei nº 12.711, 32% das vagas nas universidades federais foram ocupadas por jovens cotistas, isto é, um terço das vagas foi preenchida por indivíduos pertencentes a segmentos sociais historicamente excluídos da educação, da cultura e do conhecimento (SALOMÃO, 2012).

Contudo, é necessário ratificar que as cotas raciais e as ações afirmativas não são a cura do problema, pelo contrário, são um remédio e um paliativo a fim de diminuir a dor dos pacientes. Há de se observar que o abismo socioeconômico gerado pela cor da pele e pelo elemento raça no Brasil está longe de ser resolvido, tendo em vista que os dados ainda apresentam uma desigualdade e uma desproporção entre brancos, pretos, pardos e indígenas.

2 A ADPF 186 E A MERITOCRACIA

No ano de 2012, o STF julgou improcedente a ADPF nº186, a qual tratava sobre a constitucionalidade da implementação das cotas raciais no Ensino Superior Público na UnB. Por decisão unânime, os ministros declararam que as cotas raciais são constitucionais e de suma importância, enquanto uma medida afirmativa, para a reparação e a superação da desigualdade social e racial existente no Brasil.

Isso se deve ao fato de que, historicamente, estima-se que tenham sido sequestrados em torno de 4,8 milhões[2] de escravizados da África, o que faz do Brasil o país que mais recebeu escravizados das Américas durante o período dos séculos XVI e XIX, bem como o último país das Américas a abolir a escravidão, em 1888. Desse modo, compreender a história da escravidão, perpassando pelas suas raízes e consequências se faz imprescindível para interpretar o como a desigualdade racial e o racismo brasileiros afetam a vida atual de todos aqueles pertencentes a essa população.

Pela parte contrária às cotas, levantou-se o argumento de que a denominada desigualdade racial na verdade era de cunho social, ou seja, que apenas a condição econômica e de classe compreendiam a disparidade entre indígenas, pardos, pretos e brancos no país.

Contudo, como se demonstra, infelizmente, na atualidade e na obra "Racismo Estrutural", de Silvio Almeida (2018), o conflito se baseia, sem sombra de dúvida, na cor e na raça dos indivíduos, dada a história de escravização de pessoas africanas no Brasil, o que justifica a incorporação das cotas raciais, e não apenas sociais, nas universidades brasileiras.

Outro aspecto que pode ser destacado refere-se ao fato de que na nossa história brasileira, a exclusão dos negros e outros povos se deu como uma forma de dominação e de exclusão do próprio sentido de humanidade, sendo que ao se falar da inclusão da pessoa negra nos espaços públicos é justamente falar sobre a necessidade de todas as pessoas se verem como irmãos de humanidade, de forma a criar uma cultura de aceitação (KASHINDI, 2019).

Corroborando com essa visão, tem o argumento do partido Democratas (DEM), requerente na ADPF nº 186, que dispôs que o elemento "raça" se tratava de um conceito ultrapassado, tendo em vista que as ciências biológicas já determinaram a inexistência de diferença genética ou biológica significativa entre as diversas etnias humanas, sugerindo, então, que as cotas raciais aprofundam e criam uma desigualdade pautada na raça e na cor da pele do indivíduo.

Entretanto, o ministro-relator, Ricardo Lewandowski (2012), arrematou a questão ao demonstrar que o atual conceito de raça não mais se fundamenta em uma perspectiva biológica (assim como utilizado na concepção do Darwinismo Social do século XIX), porém em uma perspectiva

[2] Segundo o censo demográfico de 2019, o Uruguai possuía 3,4 milhões de habitantes, de forma que o Brasil tenha recebido, em termos populacionais de hoje e em cálculo aproximado, 1.5 Uruguai durante o período da escravidão. Os dados sobre a escravidão foram retirados de: ROSSI, 2018. A estimativa da população do Uruguai pode ser encontrada em: POPULAÇÃO, [2021].

social, histórica e sociológica, a fim de explicitar a desigualdade e violência constantes e presentes nas vidas dos indivíduos não-brancos.

Dessa forma, compreender a simultaneidade e a não necessária equivalência entre as discriminações sociais e raciais no Brasil permite fortalecer e aperfeiçoar o sistema de cotas no ensino universitário público. Em razão disso, pode-se aprofundar o questionamento acerca do sistema meritocrático de ingresso no universo universitário do país, visto que as condições e oportunidades não são homogêneas dentro do quadro social e racial atuais.

A própria Constituição Federal, no seu art. 208, inciso V[3], define que o ingresso no ensino superior, científico e artístico depende da capacidade de cada indivíduo, de forma que se legitima e se institucionaliza o procedimento meritocrático de entrada do indivíduo na universidade.

Todavia, pautando-se nos dados apresentados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no artigo "Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente", de 2020, pode-se compreender que historicamente sempre houve uma desigualdade social e racial incubidas no ingresso do ensino superior do Brasil, haja vista que em 1960, 95% dos formandos eram brancos; em 1995, apenas 2 em cada 100 jovens negros de 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior; e em 2015 a taxa de indivíduos negros no ensino superior público era equivalente a 45,1% (SILVA, 2020).

Então, nessa perspectiva, o fator raça atua como um elemento importante a ser considerado na sociedade brasileira em relação ao acesso e ao término do ensino superior pela população, o que desbanca a hipótese de que somente a condição socioeconômica é um impeditivo.

Dessa maneira, a institucionalização do processo meritocrático de ingresso no ensino superior brasileiro se baseou em uma realidade de raça e classe definidos, o que confirma a desigualdade de oportunidades entre os cidadãos no acesso à educação superior. Prova disso é que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do IBGE, encabeçada por Tatiana Silva (2020), em 2017, 22,9% dos indivíduos brancos com mais de 25 anos já tinham cursado o nível superior, enquanto a proporção para as pessoas pretas era de 9,3% (COSTA, 2020). Acerca da meritocracia, Silvio Almeida (2018, p. 63) destaca:

> A meritocracia se destaca por meio de mecanismos institucionais, como os processos seletivos das universidades

[3] Art. 208, inciso V, CF/88: "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;" (BRASIL, 1988).

> e os concursos públicos. Uma vez que a desigualdade educacional está relacionada com a desigualdade racial, mesmo nos sistemas de ensino públicos e universalizados, o perfil racial dos ocupantes de cargos de prestígio no setor público e dos estudantes nas universidades mais concorridas reafirma o imaginário que, em geral, associa competência e mérito a condições como branquitude, masculinidade e heterossexualidade e cisnormatividade. Completam o conjunto de mecanismos institucionais meritocráticos, os meios de comunicação - com a difusão de padrões culturais e estéticos ligados a grupos racialmente dominantes, e o sistema carcerário - cujo pretenso objetivo de contenção de criminalidade é, na verdade, controle da pobreza, e mais especificamente, controle racial da pobreza. No Brasil, a negação do racismo e a ideologia da democracia racial sustentam-se pelo discurso da meritocracia. Se não há racismo, a culpa pela própria condição é das pessoas negras que, eventualmente, não fizeram tudo que estava a seu alcance. Em um país desigual como o Brasil, a meritocracia avaliza a desigualdade, a miséria e a violência, pois dificulta a tomada de posições políticas efetivas contra a discriminação racial, especialmente por parte do poder estatal. No contexto brasileiro o discurso da meritocracia é altamente racista, vez que promove a conformação ideológica dos indivíduos com a desigualdade racial.

Por conseguinte, a implementação das cotas raciais se revela como uma medida de caráter afirmativo a fim de recuperar e restaurar o dano e os prejuízos históricos comprovados sofridos em função da raça e da cor aos diversos indivíduos da sociedade brasileira. Da mesma forma, é permitir a criação de uma cultura que propicie a aceitação no lugar da dominação, fazendo com que a sociedade se torne mais igualitária, mais justa e mais livre.

A reserva de cotas raciais no ambiente universitário brasileiro dialoga com a perspectiva republicana nacional do todo do art. 3º da Constituição Federal, tendo em vista que o Estado se incumbiu de diminuir, combater e dirimir os efeitos da desigualdade social e dos inúmeros espécimes de preconceitos contemporâneos. Por isso, a consolidação de uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da legitimidade e constitucionalidade das cotas raciais é importante e fundamental para que se lute pelo respeito à Constituição, mas sobretudo pelos direitos dos oprimidos e dos mais socialmente fragilizados.

Além do mais, estipulado o desigual sistema meritocrático de entrada na universidade, há de se implementar, naturalmente pelo Estado, uma medida justa e proporcional para a minimização das discrepâncias entre os candidatos. Logo, compreende-se como justo, segundo a doutrina ética aristotélica e como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o tratamento desigual entre desiguais na medida em que se desigualam. De tal sorte, as cotas raciais são projetadas a fim de incentivar e aumentar a diversidade étnica-racial das universidades, tão prejudicada pelas profundas mazelas do Brasil.

Segundo dados de 2018, do Pnad Contínua, do IBGE (2019), a porcentagem de pessoas da população preta ou parda que ocupam o espaço social dos 10% com menor rendimento familiar per capita é de 75,2%, ao passo que a porcentagem dessa classe de indivíduos que ocupam os 10% maiores rendimentos familiares per capita é de 27,7%. No mesmo estudo, foi constatado que a população negra ou parda se aloca em maioria nos segmentos sociais de renda familiar per capita de 10% a 70% maiores do Brasil, passando a ser a minoria nos seguintes espaços econômicos superiores. Do mesmo modo, em relação aos domicílios sem acesso a serviços de saneamento, com inadequações domiciliares e posse de bens, a população preta ou parda ocupa, em todos os quesitos da pesquisa, a maioria.

Mediante a essa situação material, é inquestionável que o acesso às oportunidades de estudo seja desequilibrado entre essas duas populações, seja desde a infraestrutura e as condições salutares do domicílio do estudante vestibulando, seja o próprio acesso aos bens culturais e serviços educacionais para a execução da prova do vestibular.

3 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL E A FORMAÇÃO DA MÃO DE OBRA

A falta de investimentos e de políticas públicas eficazes no campo da educação no Brasil é um problema histórico. O governo de Jair Bolsonaro, não é exceção, pelo contrário, é a regra levada ao máximo rigor. O desmonte das universidades públicas brasileiras, sejam estaduais, sejam federais, em união com a declarada política estatal elitista, excludente e classista de acesso à cultura, ao conhecimento e à ciência, demarca o verdadeiro ataque às instituições culturais, científicas e artísticas do país.

A Declaração do ministro da Educação, Milton Ribeiro, sobre as universidades serem restrita a poucos indivíduos, o incentivo ao ensino técnico em detrimento do ensino superior, a polêmica relativa a taxação dos livros, considerados como produtos para a elite (SCHWARCZ, 2020), os diversos ataques morais e institucionais às universidades públicas durante a campanha eleitoral (REINHOLZ, 2020), são exemplos que demonstram a política obscura, perversa e ignorante desse governo em relação à cultura e à ciência.

Todos os ataques, tentativas de desmontes e desincentivos à procura de conhecimento, ensino e cultura, em uníssono com a propagação do ensino técnico, são formas de deslegitimar e de impedir os indivíduos de buscarem o pensamento crítico e a intelectualidade por meio da cultura e do conhecimento. Ao mesmo passo, incentiva-se o ingresso no ensino técnico como forma, quase única e exclusiva, de aperfeiçoar, fabricar e instrumentalizar uma mão de obra para atuar no mercado de trabalho. Entretanto, não é de hoje que o Estado brasileiro enxerga na educação uma potencial fábrica de operários e trabalhadores disponíveis para a industrialização e crescimento econômico, como dispõe Marília Fonseca (2009, p. 157):

> Inseriu-se o ensino religioso e a moral e cívica no nível básico de ensino, como espaço para a aprendizagem de valores como hierarquia e disciplinamento dos homens e da sociedade. Tais valores, que serviam ao pragmatismo do projeto governamental, passaram a constituir referência para a qualidade do ensino público: a formação de um homem útil e disciplinado para um Estado que se queria moderno, industrial e nacionalista (Brasil/Câmara Legislativa, 1937). Segundo Schwartzman et al. (1984), a política educacional do Estado Novo privilegiou a formação para o trabalho, mediante a organização do ensino básico por ramos profissionais que correspondiam à divisão econômico-social do trabalho e das classes sociais. Propunha-se, assim, uma educação diferenciada para a elite, para a mulher e para aqueles que comporiam o grande exército de trabalhadores para dar suporte ao projeto industrial do governo. Para estes últimos, a educação inicial deveria ocorrer fora do sistema regular e com a simplificação dos conteúdos, de acordo com as ramificações do ensino.

Desse modo, a instrumentalização do ensino e do conhecimento se insere na compreensão de que o conhecimento deve ser observado e adquirido

para fins mercantis, laborais ou financeiros, assim como os conteúdos mais teóricos e abstratos são vistos como desnecessários ou improdutivos. Exemplo disso é o comentário de Alexandro Ferreira de Souza, em 2019 secretário de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2019):

> Eu tenho visto a educação profissional e tecnológica como uma possibilidade de trazermos novamente a sala de aula para a realidade. De certa forma, o que a gente sempre teve em relação à educação no Brasil foi uma predominância de um aspecto abundantemente teórico e pouco aplicado do conhecimento. Então, quando a gente pensa na educação profissional e tecnológica, quando a gente pensa na educação feita pela rede federal, a gente percebe justamente essa questão fundamental no conhecimento que é a sua aplicação.

Contudo, a instrumentalização do ensino e o desincentivo à procura do ensino superior em prol do ensino profissionalizante ou técnico possui um certo endereço, tendo em vista que alguns setores sociais ainda poderão acessar o conhecimento e a ciência através das universidades. Segundo dados, baseados no ano de 2019, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica SETEC/MEC, 29,92% dos alunos desse tipo de ensino possuem Renda Familiar Per Capita menor ou igual a meio salário mínimo, enquanto outros 25,92% têm a Renda Familiar Per Capita em torno de meio a um salário mínimo (BRASIL, 2020).

Além disso, 48,76% dos matriculados são pardos, 38,22% são brancos e 10,85% são da população preta, embora a Renda Familiar de cada um desses grupos, respectivamente, seja equivalente a: 34,46% dos pardos possuem uma renda entre 0 e 0,5 salários-mínimos, 21,35% dos brancos têm uma renda entre 0 e 0,5 salários mínimos e 34,27% dos pretos estão nesse mesmo intervalo.

Como disposto, há uma parcela definida da população inserida no ensino técnico, tendo em vista que a grande maioria dos matriculados, etnicamente, pertencem às populações parda e preta, assim como dispõem da menor renda familiar per capita em termos absolutos e relativos. Logo, a proposição do ensino técnico e profissionalizante conversa muito bem com o já atual quadro desigual, em termos raciais e sociais, do acesso universitário brasileiro, de modo que essa perspectiva utilitarista do conhecimento e do ensino aprofunde as desigualdades materiais da sociedade brasileira.

Inclusive, vale destacar que os grupos (indígenas, pretos e pardos) com maiores dificuldades para o desfruto da universidade, da informação, do poder e do conhecimento, na perspectiva histórica brasileira, são

os grupos que apresentam maior participação nos setores sociais do proletariado e do ensino profissionalizante, como demonstrado pelos dados. Por conseguinte, como propõe Jessé Souza em sua obra, A Elite do Atraso (2017), há uma manutenção social, política e histórica das inúmeras e profundas desigualdades e conflitos entre as classes e raças no Brasil, de forma que o incentivo ao ensino profissionalizante em detrimento do ensino superior seja mais uma forma de manter as condições existentes, tendo em vista que o conhecimento, a educação e a informação são poderosos meios de ascensão social, individual e crítica.

Logo, não coincidentemente, as populações historicamente excluídas da informação, da educação, do conhecimento e das universidades no Brasil são a esmagadora maioria no sistema utilitarista econômico de ensino proposto pelo governo. O que significa demonstrar que a profissionalização, a instrumentalização e o descaso com a educação e com o ensino são maneiras de consolidar o quadro socioeconômico e racial contemporâneo.

Entretanto, a instrumentalização do ensino também perpassa por uma questão ideológica de interpretar o conhecimento como um meio e não como um fim, tendo em vista que se compartilha e se divulga a imagem de que o saber só é relevante quando vinculado à profissão. Sendo assim, há a simplificação do conhecimento como um mero instrumento para a evolução no mercado de trabalho, então afogando e limitando o espírito humano a valores individualistas, de competitividade e de produtividade segundo às leis capitalistas. Nesse sentido, comenta Yves Lenoir (2016, p. 161):

> Nessa lógica utilitarista, que cruzou novamente o Atlântico para fazer um segundo ninho na Europa, após ter encontrado sua origem na Escócia dos séculos XVII e XVIII (David Hume, empirismo radical), uma "boa governança", que deve assegurar a gestão da formação do "capital humano", não pode senão fazer apelo aos princípios da eficiência, da eficácia, da produtividade, da competitividade, do desempenho, da flexibilidade, da desregulamentação, etc., palavras de ordem essenciais a um pensamento empreendedor que invadiu os sistemas educativos ocidentais, incluindo também universidades. Assim, no plano educativo, na França, no lugar da lógica republicana que se apoiava no humanismo e no universalismo transcendental que emana do Renascimento, dos filósofos do século XVIII e da Enciclopédia, e que defendia uma educação de caráter emancipador fundada sobre a aquisição de um saber vindo de disciplinas científicas, saber sustentado pela razão, tal como

> em países anglo-saxões, as universidades francófonas se veem levadas pelo turbilhão da globalização neoliberal que finaliza o instrumento, isto é, o processo educativo – e instrumentaliza a finalidade, isto é, a insere no mercado e suas "leis", desviando-o de suas finalidades humanas e sociais.

Portanto, o desmonte das universidades públicas e o crescente, mas limitante, incentivo a pura profissionalização dos cidadãos, por meio de cursos técnicos e profissionalizantes, configura uma maneira de direcionar o país a produzir muita mão de obra alienada e acrítica para ser explorada, ao mesmo tempo que provoca dificuldades para a produção intelectual, tecnológica e científica do país. A implementação de uma visão utilitarista do ensino e da educação transforma o sistema educacional em uma máquina de diplomas, de funcionários mercantis e de saberes voltados para a óptica do mercado e das regras econômicas (LENOIR, 2016).

Essa ótica atende a dinâmica de aprofundamento das desigualdades sociais e raciais enraizadas na sociedade brasileira, e propõe um cenário em que a educação e o ensino são um produto que deve ser consumido por um grupo específico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância e a relevância das cotas raciais no ensino brasileiro se demonstram através do aumento percentual da participação de indivíduos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas nas Universidades e instituições de ensino técnico médio ao longo do tempo.

Por conta de uma condição histórica nacional preenchida por violências físicas e simbólicas, herdadas da colonização e da escravidão, responsáveis por afetar o curso da vida dessas populações, a ocupação dos lugares tradicionalmente reservados à elite, como a Universidade, se torna um ponto de mutação social.

Ademais, em um país profundamente desigual, a utilização do discurso meritocrático como forma de ingresso no ensino superior promove uma premissa universalizante e igualitária falsa, injusta e inexistente, tendo em vista que não há o verdadeiro reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelas vítimas do racismo, em face do nosso histórico social e econômico.

As cotas raciais são mais uma espécie de política pública com a finalidade de tentar dirimir as injustiças e desigualdades provocadas pelo

fator histórico e social da raça e da etnia, muito embora seja claro que as ações públicas relativas ao racismo não devem parar nisso. Porém, como uma tarefa constitucional, o Estado tem a obrigação e o dever de promover e estender a educação e o ensino à população como um todo, o que justifica juridicamente a implementação e a manutenção das cotas raciais.

Contudo, observa-se uma desvalorização institucional e moral do governo atual acerca da cultura, da ciência e do conhecimento, de tal sorte que tenham ocorrido vários desmontes e ataques no ensino superior público do país. Em contrapartida, como um projeto desse governo, o ensino técnico e profissionalizante passou a ser incentivado e elencado como necessário e imprescindível para o cidadão, o que se demonstrou como uma forma de instrumentalizar o conhecimento, o saber e o ensino para o mercado de trabalho.

Por fim, o fenômeno da instrumentalização e do utilitarismo econômico do ensino não é universal e igualitário, visto que abrange, principalmente, os segmentos sociais historicamente excluídos do acesso à educação e do poder. Não somente, o processo de incentivar a interpretação do saber e da educação como meios para a ascensão mercadológica ou profissional, no lugar de procurar promover uma concepção crítica e emancipatória do conhecimento, constrói um forte substrato de uma mão de obra e de uma população distantes do raciocínio crítico e próprio.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural**? Editora Letramento, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018.

ALMEIDA, S.; EMICIDA. Na África eu deixei de ser um homem negro para ser uma pessoa. **Entrelinhas**. Youtube, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5pgdhpLbmmA. Acesso em: 6 dez. 2020.

ARAÚJO, S. O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n.º 43, p. 88-115, set./dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação divulga dados da educação profissional. **Ministério da Educação**. Disponível em: http://portal.mec.gov. br/ultimas-noticias/209-564834057/74611-mec-divulga-dados-da-educacao-profissional. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Classificação Racial e Renda Familiar dos Estudantes. **Plataforma Nilo Peçanha**. Disponível em: http://plataformanilopecanha.mec.gov. br/2020.html. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF - Distrito Federal.** Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão, 24 abr. 2012. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRITO, D. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista. **Agência Brasil**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista. Acesso em: 8 set. 2021.

COSTA, G. Cresce total de negros em universidades, mas acesso é desigual. **Agência Brasil.** Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/cresce-total-de-negros-em-universidades-mas-acesso-e-desigual. Acesso em: 7 set. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Bolsonaro diz que jovem brasileiro tem "tara" por formação superior. **Exame**. Disponível em: https://exame.com/brasil/bolsonaro-diz-que-jovem-brasileiro-tem-tara-por-formacao-superior/. Acesso em: 6 set. 2021.

FONSECA, M. Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o Utilitarismo Econômico e a Responsabilidade Social. **Cedes**, Campinas, vol. 29, n.78, p. 153 - 177, maio/ago 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccedes/a/KxshC7YgLVQW7MF8tG3Mj7r/abstract/?lang=pt. Acesso em: 6 set. 2021.

IBGE. Desigualdades por cor ou raça no Brasil. Estudos e Pesquisas. **Informação Demográfica e Socioeconômica**, nº 41, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov. br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

LENOIR, Y. O Utilitarismo de Assalto às Ciências da Educação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 61, p. 159 - 167, jul/set 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/h9XWGkZVJ4V36PXmFBrksqN/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 6 set. 2021.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Temas em Destaque -Políticas Inclusivas e Compensatórias. **Cadernos de Pesquisa** 35 (124). Abril de 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100004. Acesso em: 6 set. 2021.

POPULAÇÃO do Uruguai. **CountryMeters**, [S. l.], [2021]. Disponível em: https://countrymeters.info/pt/Uruguay. Acesso em: 6 set. 2021.

REINHOLZ, F. Governo Bolsonaro volta a atacar autonomia das universidades e institutos federais. **Brasil de Fato**. Disponível em; https://www.brasildefato.com.br/2020/06/10/governo-bolsonaro-volta-a-atacar-autonomia-das-universidades-e-institutos-federais. Acesso em: 6 set. 2021.

ROSSI, A. Navios portugueses e brasileiros fizeram mais de 9 mil viagens com africanos escravizados. **BBC News Brasil**, 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45092235. Acesso em: 8 set. 2021.

SALOMÃO, A. C. Em três anos, Lei de Cotas tem metas atingidas antes do prazo. **Ministério da Educação**. Disponível em: http://portal.mec.gov. br/component/tags/tag/35544-lei-de-cotas. Acesso em: 8 set. 2021.

SILVA, T. D. **Ação afirmativa e população negra na educação superior:** acesso e perfil discente. Rio de Janeiro, Ipea, 2020.

SCHWARCZ, L. A falácia de Paulo Guedes sobre a taxação de livros. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/a-falacia-de-paulo-guedes-sobre-a-taxacao-de-livros.shtml. Acesso em: 6 set. de 2021.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Leya, Rio de Janeiro, 2017.

TURGEON, M.; CHAVES, B.; WIVES, W. Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira. Artigo **Opinião Pública**, 20 (3), dez. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-01912014203363. Acesso em: 7 set. 2021.

TEMA
DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

A (IN)SUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TEMPORÁRIAS NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E NA DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS BRASILEIRAS

Carlos Eduardo Cardoso*
Fernando Lopes Ferraz Elias**

RESUMO: A pobreza e a desigualdade social estão fielmente interligadas. Dessa forma, elas não existem de maneira isolada. Com a promulgação da Constituição Federal, de 1988, o Estado comprometeu-se com a diminuição da pobreza e da desigualdade social, porém, isso nunca se deu de maneira sistêmica, buscando atingir as raízes desses problemas, senão com medidas imediatistas e inócuas, sem a solução definitiva dessas mazelas. O presente artigo buscou revisar a literatura a respeito do assunto, analisando os dados pertinentes às políticas públicas brasileiras, com destaque, para o Auxílio Emergencial, implementado em 2020. Desse modo, chegou-se à conclusão de que a persistência da pobreza e da desigualdade nacionais, desde a Ditadura Militar até os dias de hoje, deve-se à inadequação das medidas tomadas pelo Estado brasileiro.

Palavras-chave: constituição. pobreza. desigualdade social. políticas públicas.

ABSTRACT: *Poverty and social inequality are faithfully intertwined. In this way, they do not exist in isolation. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, the State committed itself to the reduction of poverty and social inequality, however, this never happened in a systemic way, seeking to reach the roots of these problems, if not with immediate and innocuous measures, without the definitive solution of these ills. This article sought to review the literature on the subject, analyzing the data pertinent to Brazilian public policies, especially for Emergency Assistance, implemented in 2020. Thus, it was concluded that the persistence of national poverty and inequality, from the Military Dictatorship to this day, is due to the inadequacy of the measures taken by the Brazilian State.*

Keywords: *constitution. poverty. social inequality. public policies.*

INTRODUÇÃO

A desigualdade social sempre esteve presente na sociedade brasileira e devido a isso sempre houve políticas públicas para tentar ao menos diminuir essa mazela social, que prejudica os mais pobres. Essas políticas públicas, empreendidas de forma temporária, foram eficientes em retirar as pessoas da pobreza? A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, revelou-se um instrumento capaz de mitigar a desigualdade no país? São perguntas complexas, que demandam uma grande reflexão para se tentar chegar a uma resposta.

* Graduando do 2º Período do Curso de Direito da UEMG- Unidade Passos.
** Doutor em Direito, Professor do Curso de Direito da UEMG- Unidade Passos e Professor do Curso de Administração Pública da UNIFAL- Campus Varginha (Orientador).

O Brasil vive os mais altos índices de desigualdade social, pobreza e extrema pobreza da sua história, o que preconiza a necessidade de o Estado agir em favor dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Tais dados podem ser confirmados pelo relatório, divulgado em 2019, do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), intitulado "Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI". O resultado do relatório aponta o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, cuja parcela dos 10% mais ricos do país concentram 42,5% da renda total. Em termos de concentração de renda, o Brasil perde apenas para o Qatar. Essa desigualdade impacta, diretamente, à pobreza. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, no ano de 2019 havia cerca de 13,6 milhões de brasileiros na extrema pobreza, ou seja, houve o acréscimo de 4,7 milhões de brasileiros em relação ao contingente de 2014, quando menos de 9 milhões de brasileiros estavam abaixo da linha da pobreza.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, elencou no art. 3º., III, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Então, a partir da promulgação da Carta Magna, era o objetivo do Estado fazer com que as pessoas mais pobres pudessem ascender socialmente, correto? Sim. Com alguma boa vontade, pode-se dizer que isso foi buscado, ao longo dos anos, por meio de programas e benefícios sociais, contudo, os resultados se revelaram insuficientes para diminuir o número de pessoas na extrema pobreza, que, como mostrado anteriormente, ultrapassa hoje os 13 milhões de brasileiros.

Além disso, cabe lembrar o que se busca: a erradicação, ou seja, o fim da pobreza e não apenas a sua mitigação, como tem ocorrido mediante políticas governamentais temporárias.

Uma norma constitucional deveria ser respeitada pelo Estado e, assim, servir de parâmetro para as políticas públicas brasileiras. É inconcebível que, mesmo depois de mais de 30 anos da sua promulgação, a erradicação da pobreza seja vista hoje como algo utópico.

A presente pesquisa procurou examinar os dados e números apresentados nos gráficos e tabelas discutidos no texto, a fim de reforçar a realidade teórica estudada. Obteve-se como resultado que os problemas estão interrelacionados e, portanto, devem ser tratados de maneira sistemática, em outras palavras, jamais devem ser enfrentados de modo isolado.

1 A DITADURA MILITAR E A NECESSIDADE DE UMA NOVA POLÍTICA

Do dia 31 de março de 1964 ao dia 15 de janeiro de 1985, quando o povo voltou a eleger democraticamente um presidente, o Brasil viveu sob uma ditadura militar. Assim, foram mais de 20 anos de um governo autoritário e extremamente cruel.

Um tempo difícil que, infelizmente, parece ser cultuado por muitas pessoas nos dias de hoje, inclusive, algumas delas ocupam cargos políticos em nosso país. "Na época da ditadura era melhor", "na ditadura não existia pobre" ou até mesmo "existia segurança e dinheiro na ditadura militar". Essas frases denotam a defesa de um regime antidemocrático, cujos registros históricos ficaram longe do idealizado por seus apoiadores.

O Golpe Militar, por muitos anos, destruiu, e ainda destrói, a esperança de milhares de brasileiros, segundo José Murilo de Carvalho (2019, p. 12):

> A situação agravou-se quando, no mesmo ano de 2018, um capitão reformado do Exército, que não escondia suas simpatias pela farda, que negava ter havido ditadura militar no Brasil, que proclamara herói um coronel do Exército notoriamente envolvido em tortura e que se dizia próximo do general Villas Bôas, ganhou as eleições presidenciais realizadas em clima de guerra política [...]

Inicialmente, o Regime Militar tinha como "objetivo" debelar a corrupção brasileira e o combater o imaginado golpe comunista, que, o então presidente João Goulart, daria no território brasileiro.

Naquele momento, era quase que impossível conter a implementação de políticas sociais, sendo que, uma parte do movimento estudantil e da sociedade da época acreditava, piamente, que o socialismo seria implementado no Brasil, devido a necessidade de igualdade e distribuição de renda entre os brasileiros. Em verdade, a sociedade necessitava, como ainda hoje necessita, de mudanças:

> Muitos de nós acreditávamos ingenuamente que o país caminhava para o socialismo e queríamos fazer parte da jornada. O presidente Goulart era visto com suspeita, mas acreditávamos que o movimento popular, os operários, os estudantes, os camponeses, operariam a mudança com ou sem ele (CARVALHO, 2019, p. 152).

Além disso, "As práticas corruptas andavam mesmo entranhadas no país. Tanto que em 1964 os militares usaram a corrupção e o comunismo como argumentos principais para deflagrar um golpe e com ele instituir a ditadura" (SCHWARCZ, 2019, p. 89).

Contudo, era apenas um discurso anticorrupção. A título de exemplo, em 1969, o governo do ditador Emílio Médici idealiza a construção de uma rodovia capaz de ligar a região Norte ao restante do país. Pelo imenso gasto e ambição, o projeto foi qualificado como uma "obra faraônica". Além da destruição de parte das florestas brasileiras, houve o aumento da dívida pública nacional e o desvio desses recursos.

Logo após a instauração do regime ditatorial, o crescimento econômico foi significativo. O PIB brasileiro nunca havia crescido tanto. A economia brasileira vivia os seus melhores anos. Em 1969, acontecia um verdadeiro "milagre econômico": o PIB crescia, a indústria se expandia e a inflação estava estabilizada.

> Vivia-se um ciclo de crescimento inédito na história nacional. Desde 1968 a economia mostrara-se não só revigorada, mas também reorientada. O ano de 1969 fechara sem deixar margem a dúvidas: 9,5% de crescimento do Produto Interno Bruto, 11% de expansão do setor industrial e inflação estabilizada pouco abaixo dos 20% anuais (GASPARI, 2002, p. 208).

O Produto Interno Bruto (PIB), entre os anos de 1968 e 1973, cresceu em média 10% ao ano, chegando a aproximadamente 14% em 1973. Um milagre econômico? Numa visão economicista e considerando apenas o PIB, pode-se dizer que, de fato, era um milagre.

Todavia, os mais pobres não se beneficiaram na mesma proporção. O salário-mínimo, a principal renda da maioria dos brasileiros, caiu cerca de 35% no período, consequência, entre outras razões, do enfraquecimento dos sindicatos dos trabalhadores. Somado a isso, a inflação, que era de 92%, no início do regime, subiu para 215% no fim da ditadura, reduzindo o poder de compra especialmente das camadas mais pobres da sociedade (VAZ, 2018).

Nesse sentido, vivia-se uma realidade distinta, por outro lado: a desigualdade social. Em 1970, os 5% mais rico do Brasil detinham 36,3% da renda nacional, enquanto os 80% mais pobres ficavam com 36,8% (GASPARI, 2002).

Então, o grande problema estava na distribuição de renda aos mais pobres, ou seja, os maiores beneficiados do crescimento econômico não foram aqueles pertencentes aos segmentos menos favorecidos da sociedade.

O ministro da Fazenda, entre os anos de 1967 e 1974, Antônio Delfim Netto, para justificar as ações do governo, disse a seguinte frase: "É preciso crescer o bolo para depois distribuí-lo". Basicamente, o ministro quis dizer que primeiro o Brasil deveria crescer economicamente, e depois distribuir renda para a população. Contudo, os mais pobres não puderam desfrutar do bolo, quando feito. Os empresários se apoderaram da maior fatia do bolo, e, então, onde estava a distribuição igualitária?

E, ainda, ao investir pesadamente na industrialização, o governo militar provocou o êxodo rural de trabalhadores em busca de melhores condições de vida nas cidades, porém, encontraram péssimas condições de trabalho. Em 1960, a população rural ultrapassava os 50%, e, em 2010 era de apenas 16% do contingente populacional (IBGE, 2010).

Enfim, observando os números catastróficos deixados pelo fim do regime militar, a redemocratização tornou-se inevitável. Durante o governo de José Sarney, começaram as discussões sobre a nova Constituinte brasileira. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, buscando melhorar as condições de vida dos mais pobres, de forma a diminuir a desigualdade social.

2 A ERRADICAÇÃO DO POBREZA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A atual Constituição brasileira recebe a alcunha de "Constituição Cidadã", pois, um conjunto de direitos e garantias fundamentais foi incluído no rol dos mais de 250 artigos e 80 emendas constitucionais. Além disso, diversos artigos se preocuparam com a ascensão social dos mais pobres, mediante políticas públicas do Estado.

O artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal diz ser objetivo fundamental do Estado a erradicação da pobreza e da marginalização, além da diminuição das desigualdades sociais existentes no país. Esse e outros objetivos, mencionados no referente artigo, devem ser buscados incansavelmente pelo Estado. Segundo diz (BASTOS, 2002, p. 159 - 160 apud LENZA, 2020, p. 489): "Quanto aos objetivos, estes consistem em algo exterior que deve ser perseguido".

Outro artigo importante na Magna Carta brasileira é o 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que menciona a criação de um fundo de combate e erradicação da pobreza pelos estados, nele se fala na destinação de até 2% da alíquota do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS). No mesmo sentido, o artigo 203 da Constituição Federal traz os objetivos da assistência social e a possibilidade para garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício social para deficientes e idosos que comprovem a falta de recursos para o seu próprio sustento.

Porém, até o ano de 2019, existiam 52 (cinquenta e dois) milhões de pessoas na linha da pobreza e cerca de 13 (treze) milhões na linha da extrema pobreza (IBGE, 2019), o que não chega nem perto de se resolver o problema, devido ao caráter temporário das medidas estatais, tornando irrealizável o mencionado objetivo constitucional.

Frise-se que o conceito trazido pela Constituição Federal é de "erradicação", isto é, o ato de eliminar ou desaparecer determinado empecilho. Contudo, as políticas públicas implementadas nos mais de 30 anos da sua promulgação apenas adiaram esse objetivo, pois a transferência de renda se deu maneira temporária e, assim, houve uma redução apenas sazonal dos números assustadores de pobreza no país.

Ademais, o princípio da igualdade foi introduzido em diversos artigos da Constituição Federal. E não tratou de consagrar a isonomia formal, mas a isonomia material, consoante as ideias de Rui Barbosa (1921) em seu célebre discurso intitulado "Orações aos moços": "A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam". Desse modo, ao falar em igualdade, a Constituição impõe que o Estado seja desigual, ao introduzir políticas públicas, que busquem equalizar todos os segmentos da sociedade. Nesse sentido, "Mas, se a sociedade não pode igualar os que a natureza criou desiguais, cada um, nos limites da sua energia moral, pode reagir sobre as desigualdades nativas, pela educação, atividade e perseverança" (BARBOSA, 1921).

3 A EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL PARA ERRADICAÇÃO DA POBREZA

As normas constitucionais podem ser classificadas quanto a sua eficácia. Segundo José Afonso da Silva (1967), há três tipos de eficácia: plena, contida e limitada.

As normas constitucionais de eficácia plena são definidas como "[...] aquelas normas da Constituição que, no momento que esta entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos [...]" (LENZA, 2020, p. 237). Portanto, essas normas não precisam de qualquer outra para regular seus efeitos.

As normas de eficácia contida, "embora tenham condições de, quando da publicação da nova Constituição, ou da entrada em vigor, produzir todos os seus efeitos, poderá haver a redução em sua abrangência" (LENZA, 2020, p. 238). Mas enquanto não se tenha uma norma redutora, a norma tem eficácia plena.

As normas de eficácia limitada dependem do legislador para surtirem seus efeitos. Conforme Temer (1982, p. 26): "são aquelas que dependem da emissão de uma normatividade futura, em que o legislador, mediante lei ordinária, lhes dê capacidade de execução, em termos de regulamentação daqueles interesses visados".

Em uma outra classificação, temos as normas de eficácia exaurida, essas normas são as que já surtiram seus efeitos e não precisam mais existir. São, principalmente, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pois têm caráter de transição (LENZA, 2020).

Diante disso, podemos dizer que as normas constitucionais para erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social estão longe de serem intituladas normas de eficácia exaurida. Em verdade, os artigos destinados ao desaparecimento dessas mazelas sociais brasileiras devem ser classificados como normas de eficácia programática, ou seja, aquelas que dependem do Estado para criar mecanismos para o seu cumprimento, qual seja, o de realizar os objetivos da República.

4 O SALÁRIO-MÍNIMO COMO REFERÊNCIA DA POBREZA BRASILEIRA

Então, pode-se verificar que a Constituição Federal atual trouxe mecanismos e possibilidades para o Estado cumprir seu objetivo fundamental: a erradicação da pobreza. Entretanto, mesmo com mecanismos constitucionais para criação de fundos de assistência social, o objetivo não é alcançado, pois as políticas públicas são imediatistas, ou seja, não se destinam à erradicação definitiva da pobreza.

Por exemplo, o Estado garante um valor de salário-mínimo que acompanha o crescimento do preço dos produtos essenciais à manutenção

da vida? Essa pergunta pode ser respondida pela análise do poder aquisitivo do salário-mínimo. O art. 7º., IV, da Constituição Federal garante o salário-mínimo como principal renda mínima de trabalhadores urbanos e rurais.

Em 2021, o salário-mínimo foi fixado em 1.100 reais, reajuste que acompanhou a inflação de 4,52% do ano anterior, mas não o aumento nos preços dos alimentos, que foi de 14,09% (MENDONÇA, 2021). A título ilustrativo, o atual salário-mínimo poderia comprar 1,58 cestas básicas, o pior cenário desde 2004, quando seu poder de compra era de 1,47 cestas básicas.

É uma situação lastimável para a maior parte da sociedade brasileira, que sobrevive com apenas um salário-mínimo. Como erradicar a pobreza definitivamente, se a renda, que deveria ser básica para todos os trabalhadores, não atende sequer as suas necessidades primárias? Na verdade, o que se faz é manter em o mesmo nível social uma pessoa que luta para se sustentar com 1.100 reais, ou seja, não há que se falar em ascensão social alguma.

O Censo Demográfico é a pesquisa estatística da população brasileira, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que constitui importante referência para as políticas públicas e, assim, possibilita que os mais pobres da sociedade possam ser enxergados pelo Estado. Os números do Censo de 2010 mostraram que 25% da população não recebia nem o salário-mínimo, na época 510 reais (IBGE, 2011).

O Censo Demográfico é realizado a cada 10 nos, como determina a Lei 8184/91. Nesse diapasão, é necessário lembrar que os dados sobre a realidade da sociedade são imprescritíveis a um regime democrático, apenas em regimes autoritários é possível escondê-los.

Atualmente, surgiram diversos novos desafios à sociedade brasileira, por exemplo, a pandemia de COVID-19, a queda do poder aquisitivo dos brasileiros e o desemprego, que poderão revelar, no Censo de 2021, números ainda mais preocupantes do que aqueles mostrados no Censo de 2010.

5 UMA PANDEMIA DE DESIGUALDADE SOCIAL

Se os números altos de pobreza e desigualdades não fossem suficientes, o ano de 2020 trouxe um incremento: a pandemia de COVID-19, que pode apresentar números ainda piores de desemprego, pobreza e extrema pobreza.

Em março de 2020, o Brasil foi surpreendido com a pandemia de um vírus extremamente mortal, que até o dia 02/03/2021 havia gerado 257.361 óbitos e mais de 10 milhões de casos confirmados (BRASIL, 2021).

Em um país com índices tão altos de pobreza, é possível dizer que se vive uma sindemia. O termo "sindemia" é utilizado em meio à pandemia de doenças, como no caso do COVID-19, e significa envolver duas ou mais complicações no alargamento e gravidade da enfermidade (SINGER, 1990). Utilizar esse termo é extremamente necessário no Brasil, pois, a desigualdade social está presente nos atendimentos de saúde entre as populações de regiões mais ricas e aquelas de regiões mais pobres. Dessa maneira, as políticas públicas deveriam considerar os fatores sindêmicos da doença, ou seja, não bastam medidas de saúde pública dissociadas de medidas socioeconômicas.

A pandemia do Coronavírus causou o recorde no número de desempregados em 2020, sendo o total de pessoas em procura de empregos igual a 14,1 milhões de brasileiros (IBGE, 2020). Esses números recordes devem aumentar, pois a pandemia ainda está em curso.

6 RENDA CONCENTRADA, BAIXA ESCOLARIDADE E INFORMALIDADE: AS VÁRIAS FACES DA DESIGUALDADE

Segundo Lilia Schwarcz (2019, p. 102):

> O fenômeno da desigualdade é tão enraizado entre nós que se apresenta a partir de várias faces: a desigualdade econômica e de renda, a desigualdade de oportunidades, a desigualdade racial, a desigualdade regional, a desigualdade de gênero, a desigualdade de geração e a desigualdade social, presente nos diferentes acessos à saúde, à educação, à moradia, ao transporte e ao lazer.

A desigualdade social, no âmbito econômico, é dada, principalmente, pela renda má distribuída e nas mãos dos mais ricos da sociedade. Em 2019, o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), mostrou que 5% da população mais pobre vivia, em média, com apenas com 165 reais mensais, já o 1% mais rico da sociedade ganhava quase 174 vezes o valor da média dos mais pobres, ou seja, 28.659 reais, em média, por mês (IBGE, 2019).

A respeito do valor total de rendimento dos brasileiros em 2019, a situação se agrava ainda mais. Em 2019, o total de renda da população foi de 213,4 bilhões de reais, e apenas 0,8% desse total foi auferido

pelos 10% mais pobres, ficando os 10% mais rico com 43% do valor total (IBGE, 2019).

Com uma renda extremamente concentrada nas mãos dos mais poderosos do país, como esperar a diminuição da desigualdade social, pregada na Constituição?

Ainda segundo o IBGE, em 2018, do total de 133,7 milhões de brasileiros com 25 anos ou mais, 44,2 milhões (33,1%) não terminaram o ensino fundamental e 16,8 milhões (12,5%) não havia concluído o ensino médio, até o momento da pesquisa. As pessoas sem nenhum grau de instrução, ou seja, analfabetos, representavam cerca de 11,3 milhões de pessoas (OLIVEIRA, 2019).

Esses dados mostram uma realidade que esbarra nos motivos determinantes do grande número de trabalhadores informais. O IBGE realizou uma pesquisa e mostrou que 41,6% dos trabalhadores do Brasil são informais, sendo 62,4% de pessoas não instruídas ou com o ensino fundamental incompleto (CAMPOS, 2020). A escolaridade está ligada ao modelo de trabalho informal, e consequentemente aos números desiguais de renda, provocando ainda mais os números de pobres e extremos pobres. Como dizia Paulo Freire (2000, p. 67): "Se a educação sozinha, não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda."

7 DOMINAÇÃO E MANDONISMO

Segundo Chauí (2001, p. 8): "As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência". A relação de mando-obediência tem forte relação com a desigualdades vistas no Brasil.

No Brasil, essa política de dominação está ligada a dever um tipo de mando e obediência a alguém superior, o que reforça ainda mais a desigualdade na sociedade, herança do período escravocrata brasileiro, conforme Lilia Schwarcz (2019, p. 37):

> Os proprietários podiam ser publicamente chamados de "sinhô", "nhonhô", "ioiô", "senhor Fulaninho", mas jamais abriam mão da distância social ou deixavam de escolher quem podia (ou não) entrar em seus círculos íntimos de relação. Por isso, eram considerados autoridades máximas no complexo do engenho, que incluía a casa-grande, a senzala, a igreja, e também as pequenas plantações vizinhas, cujos trabalhadores ficavam sob a guarda do proprietário e dele dependiam.

Pensando na pobreza e desigualdade social, é possível deduzir que a dominação é uma forma de desigualdade entre as pessoas. Segundo Max Weber (2004, v. 2), a dominação também se apresenta nas instituições democráticas, em que os dominadores (políticos) podem se considerar os "servidores" dos dominados, ou seja, uma relação em que aqueles são os que mandam e estes os que obedecem.

Entretanto, quando não se escuta a sociedade, o processo de dominação torna-se ilegítimo e ruim.

8 O PATRIMONIALISMO, AS OLIGARQUIAS E A POBREZA BRASILEIRA

O Brasil, a partir da Constituição Federal, de 1988, instituiu a República como sua forma de governo. Entende-se por "República" a res publica, ou melhor, coisa pública", em contraposição a res privada. Acontece que boa parte dos políticos, ao invés de buscar o interesse público, dedicam-se a cuidar dos seus interesses privados, afetando, deixando de lado as necessidades das camadas mais pobres da sociedade.

O "patrimonialismo" significa confundir o que é público com o que é privado. Dito de outra maneira, "[...] trata-se do entendimento, equivocado, de que o Estado é bem pessoal, "patrimônio" de quem detém o poder" (SCHWARCZ, 2019, p. 56).

Esse desvio compromete o papel do povo como detentor do poder. O artigo 1º da Constituição Federal, em seu parágrafo único, diz, claramente: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Todavia, para que isso funcione, o povo deve estar bem representado.

O patrimonialismo é seguido de outro grande problema brasileiro: a formação de oligarquias que se perpetuam no poder. São famílias que guardam laços familiares com políticos de nomes consagrados no Brasil. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, na Câmara dos Deputados, em 2018, foram eleitos 172 candidatos que pertencem a algum clã político, sendo parentes de políticos renomados do país (DIAP, 2018). Isso apenas reforça o "erro" na democracia e na representação dos mais vulneráveis, que, muitas das vezes, ficam sem nenhuma política pública para sua defesa.

Conforme escreveu Max Weber (2011, p. 70): "Quem vive 'para' a política a transforma, no sentido mais profundo do termo, em fim". Política

não é para ser um bem pessoal e privado, mas sim, um bem público e em busca do bem coletivo de todas as pessoas. Porém, enquanto o político brasileiro viver sob a perspectiva de que o Estado lhe pertence, as políticas públicas não alcançarão os mais pobres.

9 OS PROGRAMAS SOCIAIS

Na tentativa de erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades, o Brasil tem diversos programas sociais por exemplo, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Tarifa Social de Energia Elétrica, Isenção de Pagamento da Taxa para Concursos Públicos, ENEM, Sisu, Prouni, e o mais recente, o Auxílio Emergencial.

Nas palavras de Marcelo Abi-Ramia Caetano: "Os regimes de previdência social pautam-se em dois objetivos fundamentais: a reposição de renda em caso de perda da capacidade laborativa e a redução da pobreza por meio da distribuição de recursos de grupos mais afluentes para os menos" (CAETANO, 2008, p. 9).

Alguns benefícios correspondem ao valor de um salário-mínimo, como é o caso do BPC, outros estão muito abaixo disso, como é o caso do Bolsa Família, que pode chegar até 205 reais. Se mesmo o salário-mínimo teve queda no poder de compra em relação à cesta básica, como um benefício temporário de R$ 205 poderia erradicar a pobreza, objetivo fundamental da República?

Quanto ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), as escolas da rede pública de ensino têm uma larga desigualdade em relação às escolas privadas, pois a infraestrutura da escola pública é precária, e muitas vezes, os professores não recebem os equipamentos necessários para poderem oferecer o melhor ensino, situação agravada agora em tempo de ensino remoto. Ademais, o conteúdo extenso do ENEM, geralmente, sequer é totalmente ministrado na rede pública. Então, como um jovem da rede pública poderá alcançar a vaga diante dessa desigualdade de aprendizado?

Outra questão diz respeito à isenção de taxa de inscrição em Concursos Públicos. Porém, há no país um grande número de pessoas sem instrução ou mal instruídas, portanto, reitera-se que o Estado cria programas que pretendem erradicar a pobreza, mas que são inócuos em fazê-lo, pois a raiz do problema social fica intocada.

O atual valor padrão do Bolsa Família é de R$ 89,00, sendo que o benefício atende 14 milhões de brasileiros (BRASIL, 2020). O Banco

Mundial, de acordo com a renda, informa que o quadro da extrema pobreza é composto por pessoas que ganham menos de US$ 1,90 por dia — com o valor do dólar atualizado, isso significa ganhar até R$ 216,6 mensais — já o quadro da pobreza é formado por pessoas que dispõe de no máximo US$ 5,50 — ou seja, no máximo R$ 627,00 (THE WORLD BANK, 2018). Uma pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, divulgada em 2021, mostrou que o valor médio da cesta básica, com treze produtos básicos, na cidade de São Paulo, já custa R$ 630 (DIEESE, 2021). Portanto, uma família recebendo apenas o benefício do Bolsa Família seria incapaz de cuidar do próprio sustento.

10 AUXÍLIO EMERGENCIAL

O mais recente programa social criado é o Auxílio Emergencial, que de abril até dezembro de 2020 atendeu quase 68 milhões de brasileiros (BRASIL, 2021). Esse benefício tinha como objetivo contemplar financeiramente, durante a pandemia do Coronavírus, a população desempregada, os beneficiários do Bolsa Família, as mães solteiras e as pessoas de baixa renda. Inicialmente o valor padrão era de R$ 600,00, logo após o valor era de R$ 300,00, reduzindo a extrema pobreza no país, por alguns meses.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas, em 2019 a população na linha da extrema pobreza era de 10,97% e com o Auxílio Emergencial, pago em 2020, o percentual foi reduzido para 4,52%. Uma diminuição considerável, contudo, novamente, o benefício foi temporário, de abril até dezembro de 2020. O fim do auxílio se deu em janeiro de 2021. A FGV realizou um novo estudo em 2021, e as pessoas na extrema pobreza passaram a somar 12,83% em fevereiro deste ano, 27,2 milhões de pessoas sem o mínimo para suas subsistências no meio de uma das maiores crises sanitárias mundiais.

Trata-se de mais uma medida temporária, que, apesar de ajudar milhões de brasileiros e reduzir os números de pessoas abaixo da linha da pobreza, é ineficaz no intuito de erradicar a pobreza, porquanto o problema não é temporário e o Governo deve buscar soluções para os verdadeiros problemas que residem nas desigualdades de escolaridade, renda e emprego.

Por último, mas não menos importante, os três primeiros meses de 2021, foram marcados pela resistência do Governo Federal em prorrogar o Auxílio Emergencial, o que fez com que grande parte da

população ficasse sem a proteção do Estado, em claro desrespeito à própria Constituição, que garante a assistência dos mais necessitados. Depois de muita pressão, o Governo Federal resolveu, finalmente, apresentar um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), que abre portas para uma nova rodada nos pagamentos do Auxílio Emergencial, a partir do final de março de 2021. Com um teto de R$ 44 bilhões para o programa, o valor proposto de R$ 250,00 fica abaixo da renda mesmo daqueles que estão na extrema pobreza, com isso, nem sequer reduzi-la o Estado conseguiria (VENTURA; GULLINO, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se observar que a pobreza se mantém constante na História do Brasil. Isso se dá pelo fato de, até hoje, nenhuma política pública ter tratado o problema de forma sistemática e definitiva, mas sim como um problema único e temporário.

A Constituição de 1988, com certeza, trouxe muitas possibilidades para melhorar a situação de vulnerabilidade social em que grande parte dos brasileiros se encontra. Uma forma de governo republicana e um regime de governo democrático, preocupado com a inclusão social. Todavia, tal instrumento jurídico é carente de aplicação prática, qual seja, a criação de políticas públicas permanentes para erradicar a pobreza e transferir renda digna para que todas as pessoas possam sobreviver e se alimentar da maneira mais adequável possível. Somado a isso, deve-se investir em uma educação capaz de promover a ascensão social, promovendo, assim, o desequilíbrio salarial entre os cidadãos brasileiros.

Infelizmente, mesmo após a redemocratização, os governos não têm realizado os direitos sociais garantidos na Constituição. A desigualdade configura-se na principal mazela social brasileira. Se for considerada utópica, a erradicação da pobreza jamais se concretizará. É possível sim resolver esse grave problema e o caminho é o de uma democracia inclusiva e preocupada com políticas públicas destinadas aos pobres.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. **Oração aos moços**. Disponível em: https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01488.html. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. **Programa já pagou R$ 250 bilhões a 68 milhões de brasileiros.** Brasilia, DF: Governo do Brasil, 11 nov. 2020. Disponível em: https://www.gov. br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/programa-ja-pagou-r-250-bilhoes-a-68-milhoes-de-brasileiros. Acesso em: 3 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da saúde. **Painel Coronavírus**. Brasilia, DF: Ministério da saúde, 2021. Disponível em: https://covid.saude.gov. br/. Acesso em: 2 mar. 2021.

CAETANO, M. A. **Previdência social e distribuição regional de renda.** Brasília: IPEA, 2008. ISSN 1415-4765. Disponível em: https://www.ipea.gov. br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1318.pdf. Acesso em: 6 abr. 2021.

CAMPOS, A. C. **IBGE:** informalidade atinge 41,6% dos trabalhadores no país em 2019. Rio de Janeiro: Agência Brasil, 12 nov. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019#:~:text=IBGE%3A%20informalidade%20atinge%2041%2C6,pa%C3%ADs%20em%202019%20%7C%20Ag%C3%AAncia%20Brasil. Acesso em: 3 mar. 2021.

CARVALHO, J. M. **Forças armadas e política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2019.

CHAUÍ, M. **Brasil mito fundador e sociedade autoritária**. 2001. 67 p. Disponível em: http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/debora.holanda/teorias-do-brasil-2019-01/unidade-3/marilena-chaui-brasil-mito-fundador-e-sociedade-autoria.doc/view. Acesso em: 8 abr. 2021.

DIAP. **Eleições 2018:** bancada de parentes cresce no Congresso Nacional. Brasília, DF: DIAP, 22 nov. 2018. Disponível em: https://www.diap. org.br/index.php/noticias/noticias/88898-eleicoes-2018-bancada-de-parentes-cresce-na-camara-dos-deputados. Acesso em: 9 abr. 2021.

DIEESE. **Nota técnica n. 249.** São Paulo: DIAP, 04 jan. 2021. 10 p. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec249salarioMinimo.html. Acesso em: 15 mar. 2021.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação:** cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.

GASPARI, E. **A Ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

IBGE. **Indicadores sociais municipais 2010:** incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Rio de Janeiro: IBGE, 16 nov. 2011. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov. br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=2019&t=indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-pobreza-maior-municipios-porte-medio&view=noticia#:~:text=O%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%20 2010%20indica,2010%20(R%24%20510). Acesso em: 15 mar. 2021.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 16 maio 2019. Disponível em: https:// agenciadenoticias.ibge.gov. br/media/com_mediaibge/ arquivos/8ff41004968ad36306430c82eece3173.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

IBGE. **Sinopse do censo demográfico de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov. br/sinopse/index. php?dados=8. Acesso em: 2 abr. 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov. br/visualizacao/livros/ liv101760.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado.** 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDONÇA, H. "Toda semana os produtos ficam mais caros e corto a lista": viver com o pior salário mínimo em 15 anos. **El País,** São Paulo, 13 jan. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-13/ toda-semana-os-produtos-ficam-mais-caros-e-corto-a-lista-viver-com-o-pior-salario-minimo-em-15-anos.html. Acesso em: 1 mar. 2021.

OLIVEIRA, E. Mais da metade dos brasileiros de 25 anos ou mais ainda não concluiu a educação básica, aponta IBGE. **G1**, 19 jun. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/06/19/mais-da-metade-dos-brasileiros-de-25-anos-ou-mais-ainda-nao-concluiu-a-educacao-basica-aponta-ibge.ghtml. Acesso em: 9 abr. 2021.

THE WORLD BANK. Quase metade do mundo vive com menos de USD $5.50 por dia. Washington, 17 out. 2018. Disponível em: https://www. worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese. Acesso em: 3 mar. 2021.

SCHWARCZ, L. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8 ed. São Paulo:Malheiros, 2012.

SINGER, M. **Studyguide for a companion to medical anthropology**. Toronto: Cram101, 2012.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional.** 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VAZ, L. Brasil era melhor no tempo dos militares? Dados de inflação e salário mostram que não. **Gazeta do Povo,** 15 jun. 2018. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/brasil-era-melhor-no-tempo-dos-militares-indicadores-sociais-mostram-que-nao/. Acesso em: 1 mar. 2021.

VENTURA, M.; GULLINO, D. Auxílio emergencial: valores serão de R$ 175, R$ 250 e R$ 375, diz Guedes. **O Globo,** 8 mar. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-valores-serao-de-175-250-r-375-diz-guedes-1-24914663. Acesso em: 9 abr. 2021.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. 18 ed. Tradução L. Hegenberg, & O. S. Mota. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, M. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Barbosa, & K. E. Barbosa. Brasíliia: Editora UnB, 2004. 2 v.

O DIREITO À SAÚDE NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO SUS (SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE) DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Fernando Lopes Ferraz Elias*
Anastácia Cristina Rodrigues**
Marcos Vinicius Vieira Santos***

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar o papel desempenhado pelo SUS (Sistema Único de Saúde) na garantia do direito à saúde, particularmente, no atual momento de necessário enfrentamento da pandemia de COVID-19. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, considera o direito à saúde indispensável para o bem-estar social dos brasileiros. Nesse sentido, a Lei 8080/90 criou o SUS, cuja relevância é ainda maior para as classes mais desfavorecidas da sociedade brasileira. Por meio da leitura de doutrinas específicas sobre o assunto e da pesquisa com base em dados e evidências científicas, realizou-se uma pesquisa dogmático-jurídica, ou seja, uma pesquisa qualitativa, com base no método dedutivo, a fim de identificar os principais problemas que afetam funcionamento do SUS, mormente, diante da crise sanitária promovida pelo coronavírus, a partir da ideia de saúde como direito fundamental. Obteve-se como resultado o necessário fortalecimento de um sistema de saúde pública, gratuita e universal.

Palavras-chave: direito à saúde. SUS. pandemia de covid-19.

ABSTRACT: *This paper aims to analyze the role played by the SUS (Sistema Único de Saúde) in guaranteeing the right to health, particularly in the current moment of necessary confrontation of the COVID-19 pandemic. The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil considers the right to health essential for the social well-being of Brazilians. In this sense, Law 8080/90 created the SUS, whose relevance is even greater for the most disadvantaged classes of Brazilian society. Through the reading of specific doctrines on the subject and research based on data and scientific evidence, sought to identify the main problems that affect the functioning of the SUS, especially in light of the sanitary crisis promoted by the coronavirus. The result was the necessary strengthening of a free and universal public health system.*

Keywords: *right to health. SUS. pandemic covid-19.*

INTRODUÇÃO

O SUS (Sistema Único de Saúde) completou 30 anos de existência em 2018. Com sua criação, com a Lei n. 8080/1990, o Brasil tornou-se o país com maior população do mundo a ter um sistema público de saúde baseado nos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Apesar das dificuldades encontradas, tem se tornado cada vez mais importante na vida dos brasileiros ao longo das últimas três décadas.

* Doutor em Direito, Professor do Curso de Direito da UEMG Unidade Passos e Professor do Curso de Administração Pública da UNIFAL – Campus Varginha (Orientador).
** Graduanda do 4º Período do Curso de Direito da UEMG Unidade Passos.
*** Graduando do 4º Período do Curso de Direito da UEMG Unidade Passos.

Além do conceito ampliado de saúde, compreendendo não apenas o tratamento, mas principalmente a prevenção de doenças, o SUS pode ser definido por duas palavras que resumem o funcionamento da saúde pública brasileira: sistema e singularidade.

O termo "sistema" denota uma interação entre várias instituições com um objetivo comum. Nesse caso, envolve as atividades relacionadas à promoção, proteção e recuperação da saúde. Essas instituições pertencem aos três níveis de governo, bem como ao setor privado contratado, que deve seguir as mesmas regras dos serviços públicos. Por sua vez, o termo "singularidade" considera o indivíduo como protagonista social, compreendendo um trabalho mais humanizado dos profissionais da saúde no atendimento aos pacientes.

A crise sanitária causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19), sem precedentes nas últimas décadas, atingiu o mundo todo. O vírus deu visibilidade aos sistemas de saúde em vários países. A título de exemplo, a sobrecarga de cuidados e a ocupação diária de leitos prejudicaram a eficácia de sistemas consolidados, como o Serviço Nacional de Saúde (National Health Service – NHS – na sigla em inglês) do Reino Unido ou o próprio SUS.

O COVID-19 foi inicialmente apresentado como uma "doença democrática". Todavia, se ninguém está imune à infecção ao vírus, as taxas de incidência e desenvolvimento da doença para quadros mais graves e até óbitos, revelaram-se desiguais e maiores em virtude de idade, comorbidades e grupos sociais.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo analisar o contexto histórico do direito à saúde, no Brasil e no mundo, além do papel do SUS em território nacional. Ademais, procura verificar as dificuldades enfrentadas pelo sistema de saúde brasileiro na pandemia de COVID-19, especialmente pelo SUS, e as consequências da crise sanitária no Brasil.

Para isso, realizou-se uma pesquisa dogmático-jurídica, tendo como referências, doutrinas, artigos científicos, periódicos, legislação, jurisprudência e bases de dados de diversos sites relacionados ao assunto. Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com base no método dedutivo, por meio da qual se buscou informações sobre o tema, a saber, a saúde como direito fundamental, com base em textos normativos internos e internacionais, para se chegar às conclusões sobre os desafios do SUS durante a atual pandemia e suas implicações para as camadas mais pobres da sociedade brasileira.

DESENVOLVIMENTO

1 CONJUNTURA HISTÓRICA DO DIREITO À SAÚDE

Em 1946, a OMS (Organização Mundial da Saúde), em sua Constituição, trouxe à seara internacional o direito à saúde com o conceito de integralidade, ligado à saúde mental e bem-estar social do ser humano, afastando a antiga definição dada de ausência de doenças ou agravos. Porém, sua ascensão como direito fundamental ocorreu após dois anos, com a inclusão no art. 25 da DUDH (Declaração Universal dos Direitos Humanos), quando passou a ser considerado como imprescindível a um padrão de vida digno para o ser humano.

No contexto da Guerra Fria, a rivalidade entre os blocos e dos EUA e da União Soviética esteve presente, até mesmo, nos pactos internacionais de 1966, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que tinham como objetivo assegurar a observância da Declaração de 1948. Os dois representam a totalidade da DUDH, porém, foram divididos entre valores, à época concebidos como ligados aos ideais norte-americanos e soviéticos, respectivamente (WEIS, 1998).

No entanto, com o tempo, essa noção já foi superada, com fulcro na indivisibilidade dos Direitos Humanos. Assim, em 1968, a Conferência Mundial realizada em Teerã afirmou a unidade da Declaração, concepção reiterada, em 1993, no item quinto, parte primeira, da Declaração e Programa de Ação de Viena, já que, realmente, não se faz coerente separar direitos, que tem como base comum a essência humana (WEIS, 1998).

Desse modo, Eide e Rosas (1995) escrevem que:

> Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. […] As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos.

A saúde foi especificada no art. 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assim como na DUDH,

manteve-se no texto um conceito amplo e basilar para a garantia de outros direitos. Ademais, apresentou diretrizes para sua efetiva realização.

A Declaração de Alma-Ata, em 1978, foi outro marco no meio internacional para o direito discutido. O inciso VI da Declaração prescreve a APS (Assistência Primária à Saúde), que possibilita o atendimento das populações de modo preventivo, integrado e contínuo.

> APS são a principal porta de entrada do SUS e do centro de comunicação com toda a Rede de Atenção dos SUS, devendo se orientar pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização e da equidade. Isso significa dizer que a APS funciona como um filtro capaz de organizar o fluxo dos serviços nas redes de saúde, dos mais simples aos mais complexos (BRASIL, 2021).

Pretendendo ressaltar a interdependência do direito à saúde com os demais direitos, a OMS, em 2002, enumerou alguns dos direitos humanos que possuem um vínculo íntimo com a saúde e o bem-estar. São eles: reprovação à tortura e à violência contra menores; acesso à educação; participação livre, ativa e significativa na sociedade; liberdade de transmitir e receber informações; proteção à intimidade e vida privada; progresso científico; alimentação adequada; e qualidade de vida, fortemente ligado à dignidade humana (PEREIRA JÚNIOR, 2013).

No Brasil, a realidade de um direito à saúde interdependente de outros direitos ocorreu tardiamente, considerando os quase duzentos anos da independência de nosso país.

Na Constituição Imperial de 1824 não houve menção explícita ao direito à saúde, apenas, no art. 179, inciso XXXI, a expressão "socorros públicos". Sua aplicação era feita por instituições de caridade, chamadas de Casas de Misericórdia, com auxílio do poder local, as Câmaras municipais (SOUZA, 2007, p. 86 a 100).

Com a Constituição seguinte, em 1891, decorrente da Proclamação da República, a menção foi demasiadamente suscinta, substituindo o termo "socorros públicos" por "segurança individual", no caput de seu artigo 72.

Já a Carta Magna de 1934 transferiu mais atenção ao tema do que suas antecessoras. Em seu artigo 10, inciso II, saúde e assistências públicas competem, expressamente, à União e aos Estados. Além disso, há um vínculo, embora sutil, entre o direito à saúde e os direitos do trabalhador, consoante o art. 121, § 1º., "h".

A Constituição de 1946, em seu art. 5º., atribuiu à União a competência para legislar sobre a defesa e a proteção da saúde. E, ainda, trata-se do primeiro texto constitucional brasileiro que garantiu, de acordo com o art. 141, caput, o direito à vida.

Na Carta Constitucional de 1967, o art. 158, inciso XV, assegurava o acesso à assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva aos trabalhadores e suas famílias, portanto, àqueles que possuíam cadastro no sistema previdenciário.

Finalmente, o art. 6º. da Constituição de 1988 elevou o direito à saúde à condição de cláusula pétrea, ao elencá-lo como parte dos direitos fundamentais. Ademais, o art. 196 define o direito à saúde como sendo de todos, isto é, ressaltando o princípio da universalidade, em conformidade com a DUDH.

Mesmo com significativo atraso em relação aos consideráveis avanços consagrados no Direito Internacional, a Constituição de 1988 tornou-se uma referência internacional na garantia ao direito fundamental à saúde e transformou o Brasil em importante protagonista da defesa desse direito no cenário global.

2 INSERÇÃO, PRINCÍPIOS E COMPETÊNCIA DO SUS

A atual Constituição brasileira representa um marco para o direito à saúde, principalmente pelo motivo já exposto, sua promoção a direito fundamental, que trouxe consequências amplas de cunho social para a prática sanitarista e hospitalar do Estado.

Antes de sua promulgação, realizou-se a 8ª. Conferência Nacional da Saúde, em 1986, fortemente influenciada pelo movimento da Reforma Sanitária, nascido no contexto da luta contra a ditadura, desde a década de 1970. Outrossim, destaca-se a característica do sistema de saúde na época, focado nas políticas públicas sobre controle das epidemias, imunização e vigilância sanitária, e estando a assistência à saúde composta, principalmente, pelo setor privado, financiado pelas instituições previdenciárias (BERENGER, 1996, p. 27).

O resultado foi a criação do SUDS (Sistema Único e Descentralizado da Saúde), que teve sua disposição por meio de convênios com o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) e os Estados. Entre os seus principais objetivos, ressaltam-se a descentralização do Sistema Nacional de Saúde para os Estados da União,

o fortalecimento do setor público e a abrangência universal do sistema (CHIORO; SCAFF, 1999, p. 14 a 16).

Vale ressaltar o papel do INAMPS durante a crise financeira da Previdência Social na década de 1980. Com os serviços de saúde executados pelo setor privado e financiados pela Previdência Social, foi impraticável um controle efetivo dos gastos, pois cada paciente era considerado um "cheque em branco", já que não seguia critérios técnicos na prestação do serviço. Assim, concomitantemente com a crescente ampliação da cobertura do atendimento e com a redução de ofertas de empregos por conta da política econômica recessiva da época, houve o aumento excessivo dos gastos do fundo. Diante desse problema, o INAMPS foi fundamental e atuou em duas frentes: (i) a Dataprev, criada no MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) com o intuito de diminuir as fraudes; e (ii) o direcionamento da assistência médica para os órgãos públicos de saúde, desta forma, diminuindo o custo da prestação dos serviços, de modo a conciliar oferta e demanda (FLEURY; CARVALHO, 2009).

Com isso, a ideia do SUDS foi retomada pela Constituição Federal de 1988. Para o Secretário-geral do MPAS, o SUDS foi: "o precursor – porque não dizer viabilizador – do próprio texto constitucional: o Sistema Único de Saúde, preconizado nos artigos 196 a 200 da Carta Magna" (SOUZA, 2002, p. 29).

Naquele momento, um dos principais tópicos discutidos foi a universalização da assistência à saúde, esculpida no art. 196 da Constituição Federal de 1988. No entanto, não houve a elaboração de uma estrutura organizacional, apenas as definições das limitações da atuação do órgão responsável para a realização direta desse direito, segundo os artigos 198 a 200 (MOURA, 2013).

Em 19 de setembro de 1990, foi promulgada a Lei n. 8.080, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, que criou o SUS, em substituição ao INAMPS, com base nos seguintes princípios (MATTA, 2007, p. 7-12):

• Universalidade: todos possuem o direito à saúde, sem qualquer discriminação de etnia, orientação sexual, identidade de gênero e origem, incluindo os estrangeiros, além disso, os serviços são gratuitos, ou seja, não é necessário pagamento ou contribuição para sua utilização.

• Integralidade: deve-se atender à diversidade de necessidades das pessoas e grupos sociais, humanizando as práticas de saúde, ao colocar o sujeito, e não a doença ou o corpo, como centro das atenções, assim, visando à totalidade no atendimento.

• Equidade: apesar de fornecer serviços a todos sem discriminação, o SUS pode e deve priorizar as situações mais graves e emergenciais, ou seja, atendendo prioritariamente as pessoas mais necessitadas. Este princípio está intimamente ligado ao conceito de justiça social.

Logo em seu artigo 5º, a lei declara seus principais objetivos, mesmo que de forma generalizada, quais sejam, delimitação e disseminação das condições relativas à saúde, formulação de políticas no meio e promoção da saúde mediante ações assistenciais.

Além da Lei n. 8.080/90, há também a Lei n. 8.142/90, que trata da participação da comunidade na gestão do SUS e do financiamento do sistema, conforme o § 1 do art. 198 da Constituição Federal de 1988, que institui os "recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes."

Desta forma, a Lei Complementar 141/12 definiu, em relação à arrecadação de impostos, os valores mínimos de 12% (doze porcento) a serem aplicados pelos Estados e Distrito Federal, e pelos Municípios, de 15% (quinze porcento). Para a União, deve-se empregar, pelo menos, o mesmo montante do exercício financeiro anterior, acrescidos da variação nominal do PIB (Produto Interno Bruto).

De maneira mais detalhada, aos municípios, por conta de sua proximidade com a realidade local, cabe a gestão e administração da atenção básica e totalidade dos serviços relativos à saúde do cidadão. Já aos estados, cabe o papel de harmonizar e integrar os sistemas municipais, usando, para isso, o CES (Conselho Estadual de Saúde) e a CIB (Comissão Intergestores Bipartite), por meio de sua função mediadora. Ademais, assume, em caráter transitório, as competências municipais, quando tais responsabilidades não foram atendidas. Igualmente, a União realiza atividade similar, porém, em prol dos estados, usando do CNS (Conselho Nacional de Saúde) e da CIT (Comissão Intergestores Tripartite) (BRASIL, 2000, p. 22-29).

Fica evidente a descentralização do Sistema de Saúde Nacional, prevista no art. 198, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e viabilizado pelo SUS. Assim, a responsabilidade é compartilhada entre todos os níveis de governo, visando à prestação de serviços com mais eficiência e qualidade.

As políticas públicas na área da saúde implementadas pelo SUS são reconhecidas no Brasil e no mundo. Em 2011, a Revista Científica The Lancet publicou uma série de artigos para apresentar a experiência brasileira à comunidade internacional e enfatizou que o Brasil passava por um período de transição, mas estava em condições de atingir seus

ambiciosos objetivos, devido ao seu compromisso histórico com a saúde pública e à sua atual força política e econômica (PAIM; ALMEIDA; BAHIA, 2011, p. 1795).

O Ministério da Saúde estima que o Programa Saúde da Família atenda atualmente a 100 milhões de brasileiros. Nos últimos 30 anos, a taxa de mortalidade infantil do país foi reduzida em mais de 70%; o número de exames pré-natais foi ampliado; a desnutrição diminuiu; a propagação da cólera foi interrompida em 2005; a poliomielite e o sarampo foram eliminados em 2007 e a rubéola em 2009; e, finalmente, o número de mortes por doenças infecciosas como tuberculose, lepra, malária e AIDS diminuiu (BASSETTE, 2011).

A respeito de pronto-atendimento, surgiu o SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), que hoje atende mais da metade da população brasileira, reduzindo muito a necessidade de atendimento em pronto-socorro e garantindo um atendimento pré-hospitalar. Também foi desenvolvido o programa "Farmácia Popular", que oferece descontos de até 90% no preço dos remédios e, desde março de 2011, disponibiliza medicamentos de qualidade para o tratamento da hipertensão e diabetes. (BASSETTE, 2011).

Esse último programa ilustra o princípio da integralidade, uma vez que o SUS se compromete a atender todas as necessidades dos pacientes, em que pesem consideráveis dificuldades encontradas na efetivação desse direito, devido a entendimentos jurisprudenciais contrários, quando o cidadão já iniciou o atendimento médico particular antes da solicitação do medicamento no sistema público (BRASIL, 2017).

Como expõe Lenir Santos (2006):

> Integralidade da atenção é uma ação dupla: paciente e profissionais devem manter uma vinculação, não podendo o SUS ser uma atividade complementar do setor privado, apenas fornecendo exames, medicamentos, realizando cirurgias ministradas por profissionais que não pertencem ao setor público da saúde.

Nesse sentido, em 28 de junho de 2011, foi regulamentado o Decreto Federal n. 7.508, que definiu, em seu artigo 28, a concepção da integralidade, referindo-se, necessariamente, à prestação ininterrupta no público para o paciente.

Em contrapartida, Serrano (2012) afirma que o serviço deve ser apropriado, independente da complicação da doença ou tratamento, mesmo que seja preciso o fornecimento de medicamentos não incluídos na

lista de remédios elaborada pelo SUS, a partir de uma interpretação ampla sobre o conceito de integralidade.

No curto, médio e longo prazo, o SUS enfrenta alguns desafios, principalmente, pela necessidade de mais recursos. De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) os problemas mais comuns são: a falta de médicos (58,1%), atrasos na entrada em centros de saúde ou hospitais (35,4%) e atrasos em consultas (33,8%). Na verdade, esses são obstáculos crônicos de saúde pública no Brasil, em grande parte devido à lógica definida pelos especialistas como imediatista e "hospitalocêntrica" (BASSETTE, 2011).

Logo, deve-se reforçar a importância da APS no sistema, priorizando a atenção básica, o diagnóstico precoce e a prevenção, solução já proposta pelas Nações Unidas, desde 1978, com a Declaração de Alma-Ata da Organização Mundial da Saúde, e delineada na Lei n. 8.080 de 1990. O plano propõe uma saúde descentralizada e hierárquica, que deve ser coordenada pela secretaria de atenção básica, pois, de acordo com o documento da OMS, 80% dos problemas de saúde da população podem ser resolvidos com atenção básica de qualidade (OPAS, 2019).

Referindo-se aos dados de 2019, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontou que 71,5% dos brasileiros não possuem planos de saúde, estando, portanto, dependentes do Sistema Único Saúde, reforçando a importância do sistema para a sociedade brasileira. Além disso, o SUS é utilizado no nosso dia a dia, na água que bebemos, no ar que respiramos, no solo que cultivamos, nos diversos medicamentos adquiridos em tempos de crise e na goma de álcool que exige rigorosos padrões de produção. Enfim, em todo o processo de fabricação, há um controle exercido pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), e diversos comportamentos são verificados por meio de monitoramentos de saúde como epidemiologia, higiene e meio ambiente (IBGE, 2020).

3 REFLEXOS DA PANDEMIA NO SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO

Desse modo, revelou-se a importância da existência de um sistema público, gratuito e universal no enfrentamento da COVID-19. A resposta ao vírus foi exemplar, com ênfase na abertura de leitos, orientação dos profissionais de saúde e aprimoramento do sistema de vigilância.

No momento de pandemia, o SUS está nas instituições de pesquisa como a FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), que produz kits de teste para o novo coronavírus e vacinas para a gripe influenza, embora não sejam específicos para a nova infecção. Isso deve minimizar a ocorrência de quadros semelhantes à gripe e que podem mascarar os sintomas do COVID-19, dificultando o diagnóstico, além de evitar comorbidades, que agravam ainda mais a condição de saúde dos pacientes infectados (NUNES, 2020).

No entanto, esse enfrentamento apresenta realidades pouco evidentes, diante da possível frequência de problemas globais como esse. Destarte, deve-se evitar ideias e interpretações que coloquem a vida humana em segundo plano (SARTI et al, 2020).

As classes populares tendem a ser mais afetadas que as outras, principalmente pela dificuldade de seguir as recomendações e imposições para a contenção do vírus. As carências nas favelas e nas periferias não se limitam aos produtos médicos e ao acesso ao atendimento hospitalar, mas compõe a falta de condições básicas para uma vida digna, como água, casa, trabalho e disposição econômica (FACCHINI, 2020, p. 8).

Recente pesquisa confirma essa desigualdade. Um parâmetro é a própria saúde. Hospitais localizados em municípios com IDH médio possuem uma mortalidade 31,4% maior em relação a hospitais localizados em municípios com IDH elevado. Outro parâmetro é a escolaridade. Pessoas sem ensino superior possuem o triplo de chance de falecer em relação àquelas que possuem um título universitário (PERES et al, 2021).

Ademais, considerando que o acesso ao saneamento básico é o maior responsável pela contaminação de moradores em vulnerabilidade, um estudo realizado em territórios da região metropolitana de São Paulo caracterizados por populações domiciliadas em aglomerados vulneráveis revelou que 18,1% dos domicílios não possuem rede de esgoto (FURTADO, 2021, p. 73-76).

Além disso, tendo em vista que a contaminação nos centros periféricos é influenciada pelo tamanho da residência, o que dificulta um distanciamento mais severo em casos de contaminação e facilita a disseminação do vírus, em média, 48,2% das moradias dos aglomerados mencionados possuem três ou quatro cômodos, em contrapartida, na Vila Mariano, bairro considerado de classe média, 84,6% das moradias possuem cinco ou mais cômodos (FURTADO, 2021, p. 72-93).

Outro grupo social, que causa grande preocupação, é aquele composto pelos idosos. Apesar do destaque recebido pela pandemia, por meio do isolamento social direcionado, principalmente,

para esta faixa etária, emergiu, concomitantemente, o aumento de estereótipos e ageísmos, além do potencial risco decorrente da idade (HAMMERSCHMIDT; SANTANA, 2020).

A respeito dos profissionais da saúde, o principal problema é o risco de contaminação pela doença, devido ao subfinanciamento do SUS somado ao congelamento de gastos no setor, que afetam diretamente as condições de segurança na atividade e levam à precarização da força de trabalho (TEIXEIRA et al, 2020, p. 3466 e 3470).

Apesar do artigo 199, §1, da CF caracterizar as instituições privadas sob caráter complementar, gasta-se, há décadas, particularmente na última década, aproximadamente, 4% do PIB (Produto Interno Bruto) em saúde pública e 5% em saúde privada (FRAGA, 2021). A título de exemplo, em 2012, 45% dos recursos destinados à saúde foram investidos no setor público, ficando os 55% restantes destinados ao setor privado, percentual similar aos atuais, resultando no fato de que o Brasil é o único país do mundo com sistema universal de saúde que investe mais no setor privado do que no público (CUNHA, 2021, p. 10).

Outrossim, a partir da EC 95/2016, que implementou uma política de congelamento dos gastos públicos, o quadro de subfinanciamento da saúde passou a ser de desfinanciamento. Caso a emenda não estivesse em vigor no ano de 2018, R$ 217 bilhões teriam sido destinados às ASPS (Ações e Serviços Públicos em Saúde). A título de comparação, em 2019, foram previstos R$ 117 bilhões para a área da saúde (CUNHA, 2021, p. 10).

Vale lembrar que essa Emenda Complementar tem como base o exercício financeiro de 2016, ou seja, os recursos serão corrigidos apenas pela inflação do respectivo ano anterior, paralisando os valores destinados do ano de referência até 2036 (CUNHA, 2021, p. 14)

Mesmo com as adversidades mencionadas, que tencionam medidas imediatistas na assistência ao Sistema de Saúde, as iniciativas municipais e locais mostraram o fortalecimento da atenção primária como meio de enfretamento do contágio pela organização de quatro campos de atuação integrados: equipes da ESF (Estratégia Saúde da Família), NASF (Núcleo Ampliado de Saúde da Família), Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e agentes de endemias (GIOVANELLA et al, 2020, p. 162-163).

Diante da relevante função da APS no SUS, foi inevitável que algumas das principais medidas necessárias contra o COVID-19 tenham se dado por meio dela, por exemplo, garantia mínima da segurança dos usuários e profissionais da saúde; disciplina na testagem do vírus na

comunidade; uniformização e difusão de orientações quanto à infecção e à necessidade do autocuidado; coordenação de ações de monitoramento de comorbidades e saúde aos idosos; e fortalecimento dos cuidados domiciliares, a fim de evitar aglomerações nas UBS (Unidades Básica de Saúde) (FACCHINI, 2020, p. 6 e 7).

De todo modo, a pandemia ressaltou problemas já existentes no meio social, tais como aqueles referentes à APS, vigilância sanitária, precarização da força de trabalho da saúde e ao desfinanciamento na área, que tem como consequências o "neo" recondicionamento ao setor privado, em que pese a experiência brasileira já ter revelado não ser esse o melhor caminho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nossa atual Constituição se inspirou em textos normativos internacionais, principalmente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição da OMS, para elevar o direito à saúde à condição de norma fundamental.

Apesar da importância da DUDH, na condição de Declaração de Organização Internacional, não configura fonte do Direito Internacional e, portanto, não apresenta força normativa obrigatória para os Estados. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que inclui o direito à saúde, resolveu esse problema, ao vincular juridicamente os Estados-membros desse tratado ao seu conteúdo do seu texto.

A seu turno, a Declaração de Alma-Ata, revela grande sentido para o progresso do direito à saúde, ao propor a Assistência Primária à Saúde, como uma forma de prestação contínua, integrada e intensiva para o setor. Assim, a Lei 8080/90 criou o SUS, pautado na APS e em princípios como universalidade, integralidade e equidade.

Na verdade, o SUDS e o INAMPS, que já tinham como objetivos a descentralização, o fortalecimento do setor público e o aumento da amplitude do acesso à saúde; viabilizaram o surgimento do SUS.

Mesmo com a notável gestão da saúde pública no sistema brasileiro, o SUS enfrenta problemas, principalmente desde a última década, com o aumento da participação do setor privado, a que a Constituição Federal de 1988 atribui um caráter meramente complementar.

Tais dificuldades foram amplificadas diante da situação crítica enfrentada pelo Brasil com a pandemia do coronavírus, acerca

da falta de remédios e equipamentos médicos, além da superlotação do sistema de saúde.

Todavia, o senso de responsabilidade pública pela saúde nos leva a agir. Também reflete que uma sociedade baseada nos valores da justiça humana, igualdade e solidariedade não deve aceitar mazelas sociais evitáveis em termos de saúde. Para assim, garantir que todos os brasileiros tenham "acesso universal, integral e justo" aos cuidados médicos necessários.

REFERÊNCIAS

BASSETTE, F. Mais de 70% dos brasileiros desaprovam o SUS, diz IPEA. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2011. Disponível em: https://www.estadao.com.br/noticias/geral,mais-de-70-dos-brasileiros-desaprovam-o-sus-diz-ipea-imp-,677622. Acesso em: 14 abr. 2021.

BERENGER, M. M. **Descentralização ou Desconcentração: AIS – SUDS – SUS**. 1996. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv. br/dspace/bitstream/handle/10438/8090/000065512.pdf?sequence= 1. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é atenção primária?** Brasília, DF: Ministério da Saúde. 2021. Disponível em: https://aps.saude.gov. br/smp/smpoquee. Acesso em: 6 mar. 2021.

BRASIL. **Sistema Único de Saúde (SUS):** princípios e conquistas. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2000. 44 p. ISBN 85-334-0325-9. Disponível em: https://bvsms.saude.gov. br/bvs/publicacoes/sus_principios.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região/4. Turma). **Agravo de Instrumento 5051198-46.2017.4.04.0000/RS.** Administrativo. Medicamento. Antecipação da Tutela. Tratamento Particular. Submissão aos Protocolos Clínicos do SUS. Ausência. Agravante: União - Advocacia Geral da União. Agravado: Maria de Lourdes. Relator: Luís Alberto de Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/acordao-trf-nega-concessao-medicamento.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

CHIORO, A.; SCAFF, A. **A implantação do Sistema Único de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 1999. Disponível em: http:// www.escoladesaude.pr.gov. br/arquivos/File/Material3_ChioroA.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

CUNHA, J. R. A. O (des)financiamento do direito à saúde no Brasil: uma reflexão necessária. **Revista de Direito Sociais, Seguridade e Previdência Social,** v. 7, n. 1, p. 59-77, jan/jul. 2021. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/7686/pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

EIDE, A.; ROSAS, A. Economic, social and cultural rights: a universal challenge. In: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Alla. **Economic, social and cultural rights**. Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht; Boston; Londres, 1995.

FACCHINI, L. A**.** COVID-19: **Nocaute do neoliberalismo? Será possível fortalecer os princípios históricos do SUS e da APS em meio à pandemia?** APS em Revista, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 3 - 10, jan./abr. 2020. Disponível em: https://apsemrevista.org/aps/article/ view/73/53. Acesso em: 13 mar. 2021.

FLEURY, S.; CARVALHO, A. I. **Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).** 2009. Disponível em: http://www.fgv. br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps. Acesso em: 24 mar. 2021.

FRAGA, A. Valorizado durante a pandemia, SUS ainda precisa de mais atenção. **O Estado de S. Paulo,** 30 out. 2021. Saúde. Disponível em: https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,valorizado-durante-a-pandemia-sus-ainda-precisa-de-mais-atencao,70003883012. Acesso em: 31 out. 2021.

FURTADO, L. A. C. (Coord.). **Pesquisa desigualdades e vulnerabilidades na epidemia de COVID-19:** monitoramento, análise e recomendações. São Paulo: Unifesp; Fundação Ride Setubal, 2021. 298 p. Disponível em: https://repositorio.unifesp. br/handle/11600/61363. Acesso em: 31 out. 2021.

GIOVANELLA et al. A contribuição da atenção primária à saúde na rede SUS de enfrentamento à Covid-19. **Saúde em Debate**, RIO DE JANEIRO, v. 44, n. Especial 4, p. 161-176, dez. 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/45013. Acesso em: 31 out. 2021.

HAMMERSCHMIDT, K. S. A.; SANTANA, R. F. **Saúde do idoso em tempos de pandemia COVID-19.** Cogitare Enfermagem**,** Curitiba, v. 25, 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/72849/pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

IBGE. **Pesquisa nacional de saúde: 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 78 p.

MATTA, G. C. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, G. C.; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). **Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/39223/2/Pol%C3%ADticas%20de%20Sa%C3%BAde%20-%20Princ%C3%ADpios%20e%20Diretrizes%20do%20Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

MOURA, E. S. **O direito à saúde na Constituição Federal de 1988.** Âmbito Jurídico, São Paulo, jul. 2013. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-a-saude-na-constituicao-federal-de-1988/. Acesso em: 13 mar. 2021.

OPAS. **Folha informativa – Atenção primária à saúde.** Brasília, DF: OPAS, 2019. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5858:folha-informativa-atencao-primaria-de-saude&Itemid=843. Acesso em: 15 abr. 2021.

PAIM, J.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. **Saúde no Brasil.** The Lancet, Londres, v. 377, n. 9779, maio, p. 1778-1797. ISSN 0140-6736. Disponível em: http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60054-8/fulltext#article_upsell. Acesso em: 14 abr. 2021.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **A saúde como direito fundamental**. Disponível em: https://monografias.brasilescola.uol.com.br/medicina/a-saude-como-direito-humano-fundamental.htm. Acesso em: 6 mar. 2021.

PERES, I. T. et al. Sociodemographic factors associated with COVID-19 in-hospital mortality in Brazil. **Public Health,** v. 192, p. 15-20, dez. 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0033350621000160?via%3Dihub. Acesso em: 31 out. 2021.

SANTOS, L. SUS: contornos jurídicos da integralidade da atenção à saúde. **Instituto de Direito Sanitário Aplicado,** Campinas, 2006. Disponível em: http://idisa.org.br/site/documento_3579_0__sus:-contornos-juridicos-da-integralidade-da-atencao-a-saude.html. Acesso em: 13 mar. 2021.

SARTI, T. D. et al. **Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19? Epidemiologia e Serviços de Saúde.** Brasília, v. 29, n. 2, abr. 2020, ISSN 2237-9622 2020. Disponível em: https://www.scielosp. org/pdf/ress/2020.v29n2/e2020166/pt. Acesso em: 13 abr. 2021.

SERRANO, M. A. M. O **Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais**. São Paulo: Verbatim, 2012.

SOUZA, R. R. **Construindo o SUS: a lógica do financiamento e o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo.** Orientador: Célia Pierantoni. 2002. 101 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração de Saúde) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://bvsms.saude.gov. br/bvs/publicacoes/monografia_construindo_sus.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

SOUZA, S. E. **Os "socorros públicos" no império do Brasil 1822 a 1834.** Orientador: Paulo Henrique Martinez. 2007. 178 f. Dissertação (Mestrado em História) –Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, UNESP, Assis, 2007. Disponível em: https://repositorio.unesp. br/handle/11449/93420. Acesso em: 6 mar. 2021.

TEIXEIRA, C. F. S. et al. **A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid- 19.** Ciência & Saúde Coletiva, Salvador, v. 25, n. 9, p. 3465-3474, set. 2020. Disponível em: https://www.scielosp. org/pdf/csc/2020.v25n9/3465-3474/pt. Acesso em: 13 abr. 2021.

WEIS, C. **O pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais** In: Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, Grupo de Trabalhos de Direitos Humanos, 1998.

CONTROLE SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Daiane Cristina dos Santos Brentini*
Gabriela Cristina Braga Bisco**
Fernanda de Oliveira Sarreta***

RESUMO: Esta produção objetiva propiciar reflexões críticas acerca da importância do controle social, por meio da participação efetiva dos atores sociais, como instrumento capaz da tencionar mudanças concretas na execução da política de saúde. Elucida o processo socio-histórico da saúde pública no Brasil e a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de luta social. Analisa a importância da promulgação da Lei Orgânica da Saúde (LOS), na qual está garantida a participação social por meio da instituição das Conferências e Conselhos. Assim, faz uma análise da participação social na saúde como instrumento de luta para a efetividade de ações e serviços que atendam as reais necessidades dos usuários. De modo propositivo, expressa os embates ocasionados pelas imposições neoliberais, impondo o Estado mínimo, transformações no mundo do trabalho e a participação social residual e pragmática. Por fim, evidencia as instâncias de luta coletiva organizadas para enfrentar o enfraquecimento do controle social, como a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde e os fóruns de saúde.

Palavras-chave: sistema único de saúde. participação social. controle social. neoliberalismo.

ABSTRACT: *This production aims to provide critical reflections on the importance of social control, through the effective participation of social actors, as an instrument capable of intending concrete changes in the implementation of health policy. It elucidates the socio-historical process of public health in Brazil and the construction of the Unified Health System (SUS) through social struggle. It analyzes the importance of the promulgation of the Organic Health Law (LOS), which guarantees social participation through the establishment of Conferences and Councils. Thus, it analyzes social participation in health as an instrument to fight for the effectiveness of actions and services that meet the real needs of users. In a purposive way, it expresses the clashes caused by neoliberal impositions, imposing the minimum state, changes in the world of work, and residual and pragmatic social participation. Finally, it highlights the instances of collective struggle organized to address the weakening of social control, such as the National Front against the Privatization of Health and the health forums.*

Keywords: *unified health system. social participation. social control. neoliberalism.*

INTRODUÇÃO

A centralidade desta reflexão aborda a importância do controle social, por meio da participação social efetiva, como um instrumento capaz de tencionar a efetividade das ações e serviços de saúde concernentes ao Sistema Único de Saúde (SUS).

* Assistente Social - Membro do Grupo QUAVISSS da Unesp Franca
** Assistente Social. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UNESP Franca. Bolsista CAPES CNPQ. E-mail: gabrielacristina.bragabisco@gmail,com.
*** Docente da graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da UNESP Franca. E-mail: fersarreta2009@yahoo.com.br.

A saúde pública brasileira possui um processo socio-histórico de luta social, tendo como grande expressão o Projeto da Reforma Sanitária e a VIII Conferência Nacional de Saúde. O referido Projeto tencionava a análise da saúde por meio da determinação social e a necessidade da criação de um sistema para gerir as ações e serviços. A VIII Conferência levou para o cenário nacional diversos atores sociais e o diálogo reafirmando a transformação concreta da saúde pública brasileira.

O SUS é definido e assegurado na Constituição Federal de 1988, objetivando a prevenção, recuperação e a promoção da saúde, organizando os serviços e as ações no âmbito nacional. O Sistema é um avanço sem precedentes na história do país, inserido no marco do processo de redemocratização, tendo como norte a universalização do acesso e a responsabilização do Estado na execução das ações e serviços.

A Lei nº 8.080/1990 regulamenta a estruturação do SUS, definindo a saúde como direito fundamental do ser humano, os objetivos, atribuições, princípios, diretrizes e gestão. Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 8.142/1990, estabelecendo a participação social no âmbito do SUS, caracterizando as Conferências e Conselhos como instâncias colegiadas, participativas e deliberativas, isto é, com o poder de decisão.

A participação social na esfera da saúde pública tornou-se um importante dispositivo para a concretização do controle social, por meio da representação social, expressando um avanço na participação democrática. Apesar de se caracterizarem como um marco progressista, as Conferências e Conselhos possuem diversos desafios para a sua materialização.

Os desafios se configuram na baixa participação da população em tais espaços, seja pelo pouco interesse seja pelo não reconhecimento. O desafio expressivo para o controle social tem sido a própria lógica neoliberal, de fragilizar os espaços de participação social e incumbir a sociedade civil de se atuar na ausência do Estado por ela mesma ocasionada.

1 A SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA

A partir da década de 1930, período marcado pelo processo de industrialização no país, o Estado inicia, de modo gradativo, atuações na saúde na dimensão pública. As ações desenvolvidas anteriormente a esse período não se caracterizavam como política pública.

> A assistência à saúde dos trabalhadores, com a industrialização nos países centrais, foi sendo assumida pelo Estado, aliado

> ao nascimento da medicina social na Alemanha, França e Inglaterra. A conquista de alguns direitos sociais pelas classes trabalhadoras foi mediada pela interferência estatal, no seu papel de manutenção da ordem social capitalista e de mediação das relações entre as classes sociais. (BRAVO, 2009, p. 88; itálicos originais).

A intervenção estatal na saúde pública brasileira teve como norte os processos de luta social iniciados nos países de capitalismo central, pressionando o Estado para a garantia de direitos. Em contrapartida, o Estado passou a intervir, por meio das políticas públicas, como mecanismo de controle social.

Antes desse período, a assistência à saúde estava fundamentada na filantropia e nos serviços privados. Nas décadas anteriores, as parcas ações de saúde pública eram constituídas da vigilância do exercício profissional e em parcas campanhas sanitárias, geralmente de cunho higienista.

Questões relacionadas à higiene e à saúde do trabalhador passaram a ser evidenciadas. Fato esse que foi o predecessor do modelo previdenciário brasileiro, através da criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), também em 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves. As CAPs eram financiadas pela União, pelos empregadores e pelos empregados (BRAVO, 2009).

De acordo com Bravo (2009), a política de saúde estava alicerçada em dois subsetores, o de saúde pública e o de medicina previdenciária. O subsetor de saúde pública pautava-se em campanhas sanitárias diminutas, priorizando a população urbana. O subsetor de medicina previdenciária restringia-se aos trabalhadores contribuintes, ou seja, aqueles que possuíam contrato de trabalho. O subsetor de saúde pública predominou até meados dos anos 1960. A partir desse período, a medicina previdenciária passou a dominar o cenário nacional.

Existia uma política de saúde pública, mas esta não era unificada, de modo que pudesse atender as reais necessidades da população. Assim, era uma política pontual, que não permitia o controle social.

A partir da década de 1930, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) são criados, por meio do subsetor de medicina previdenciária. A criação dos referidos Institutos objetivava abarcar o maior número de categorias profissionais e não a implementação dos serviços de saúde na esfera nacional.

Os IAPs ambicionavam prioritariamente o acúmulo de reservas financeiras e não a prestação de serviços de qualidade aos trabalhadores.

De certo modo, tanto as CAPs quanto os IAPs possibilitaram a melhoria nas condições sanitárias da população. Entretanto, não efetivaram ações e serviços que, de fato, transformassem substancialmente as condições concretas de saúde.

Nos anos 1950, o setor privado de saúde se estruturou no país, através da criação de empresas médicas que, exclusivamente, delineavam a obtenção de lucro. Assim, a saúde era considerada como uma mercadoria passível de compra e venda, sob os interesses do grande capital.

As CAPs, os IAPs e o setor privado basicamente não primavam pelo controle social. Desse modo, os trabalhadores que financiavam ou compravam os serviços não participavam dos processos de tomada de decisão e fiscalização. Nesse período, já existiam pressões para que o Estado financiasse o setor ou propiciasse a privatização. Ainda assim, o setor de medicina previdenciária permaneceu ofertada pelos IAPs até 1964.

A partir de 1964, com a Ditadura Militar, diversas transformações ocorreram no país. Bravo (2009, p. 93) destaca que "[...] os grandes problemas não foram resolvidos, mas aprofundados, tornando-se mais complexos e com uma dimensão ampla e dramática". De modo conciso, a Ditadura não objetivou a transformação da realidade brasileira, e sim o processo de transnacionalização do capital.

No período, houve a expansão do setor privado de saúde. Em 1966 os IAPs foram convergidos na Previdência Social, afastando ainda mais os trabalhadores da gestão e resignando-os no papel de financiadores.

O setor de saúde passou a obter aspectos dos interesses do grande capital. A saúde previdenciária superou a saúde pública, evidenciando a medicalização e mercantilização da vida social. O governo militar privilegiou o setor de saúde privada nos seguintes aspectos:

- Extensão da cobertura previdenciária de forma a abranger a quase totalidade da população urbana, incluindo, após 1973, os trabalhadores rurais, empregadas domésticas e trabalhadores autônomos;
- Ênfase na pratica médica curativa, individual, assistencialista e especializada, e articulação do Estado com os interesses do capital internacional, via indústrias farmacêuticas e de equipamento hospitalar;
- Criação do complexo médico-hospitalar, responsável pelas elevadas taxas de acumulação de capital das grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos;

- Interferência estatal na previdência, desenvolvendo um padrão de organização da prática médica orientada para a lucratividade do setor de saúde, propiciando a capitalização da medicina e privilegiando o produtor privado desses serviços;
- Organização da prática médica em moldes compatíveis com a expansão do capitalismo no Brasil, com a diferenciação do atendimento em relação à clientela e das finalidades que esta prática cumpre em cada uma das formas de organização da atenção médica. (BRAVO, 2009, p. 94).

O governo centralizador abriu espaço para a lucratividade com os serviços de saúde, afastando completamente os trabalhadores dos processos decisórios, favorecendo o mercado.

O processo de redemocratização do país nos anos 1980, possibilitou o retorno da democracia, expressa pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Carta Magna, como é conhecida, passou a definir direitos, dentre eles, a saúde, e a definição de um Sistema Único de Saúde (SUS). Foi avanço sem precedentes na história do país. A questão da saúde ganhou um novo dimensionamento, objetivando a sua estruturação e concretização de acordo com as reais necessidades dos trabalhadores.

2 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A estruturação do SUS ocorreu concomitantemente com o processo da redemocratização brasileira, tendo como uma das expressões a Constituição Federal de 1988. A saúde, pela primeira vez na história do país, tornou-se direito, definida como:

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988).

O direito a saúde tornou-se de responsabilidade do Estado, sendo as ações e serviços executadas por meio do SUS. O SUS é composto por uma rede de serviços regionalizada e hierarquizada, tendo como diretrizes a descentralização, o acesso universal, o atendimento integral e a participação da comunidade (BRASIL, 1988).

O SUS é uma conquista social e a sua criação é fruto de diversos debates e luta dos profissionais e da sociedade em geral. A VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, é uma expressão dessa luta, tanto para a estruturação de um sistema universal quanto para a observância da saúde como construção social, considerando os fatores biológicos, econômicos, ambientais, culturais e sociais (BRASIL, 1986).

A saúde em seu conceito ampliado e a efetividade do SUS não é de responsabilidade apenas da política de saúde, depende de ações intersetoriais, envolvendo as demais políticas públicas, promovendo a qualidade de vida dos cidadãos (COSTA, 2008). Assim, abarca a política econômica, no sentido de investimentos concretos, e o mundo do trabalho, que delineia as condições objetivas de vida.

A compreensão da saúde na totalidade e do próprio SUS exige relacionar a complexidade da sociedade de classes e a efetividade dos demais direitos sociais e, sobretudo, da participação social (ASSUMÇÃO, 2012). A Lei nº 8.080, de 1990, conhecida como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), regulamenta a execução das ações e serviços de saúde em todo o território nacional, afirmando:

> Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.
> § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação [...]. (BRASIL, 1990a).

A responsabilidade do Estado pela efetividade do SUS e a concretude da saúde dos indivíduos remete à intersetorialidade, à interdisciplinaridade e ao controle social, premissas expressas pelo Projeto da Reforma Sanitária. A defesa da saúde na integralidade e da estruturação do SUS são reflexos da participação social, que originaram tal Projeto, iniciado nos anos 1970 e em permanente construção, relacionando a saúde com a estrutura da sociedade de classes (BRAVO, 2011).

O Movimento Sanitário, como é conhecido, é uma demonstração da importância da participação social, tanto na luta por direitos quando na análise e fiscalização das ações e serviços prestados (SARRETA; BERTANI, 2011). A participação social no SUS passou a ser garantida com a promulgação da Lei nº 8.142, de 1990, tendo como instâncias participativas e colegiadas as Conferências e os Conselhos, em todas as esferas governamentais, nos Municípios, nos Estados, no Distrito Federal e na União (BRASIL, 1990b).

> § 1° A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.
> § 2° O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990b).

É possível observar que a estruturação do SUS enfatiza o controle social, como forma de direcionar a formulação de políticas que atendam as reais necessidades da população e na fiscalização das ações do poder público. A representação nessas instâncias é paritária, isto é, tem a participação dos profissionais, dos usuários e dos prestadores de serviços.

A estruturação dos Conselhos, em todas as esferas governamentais, é uma exigência para a transferência de recursos financeiros. No Conselho Nacional de Saúde deverá ter a participação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems). A organização dos Conselhos e das Conferências deverão ter as normas de funcionamento e organização definidas por um regimento próprio, aprovada pelos respectivos Conselhos (BRASIL, 1990b).

O controle social não deve figurar como algo ilustrativo, para cumprir as formalidades legais, é um pressuposto para a garantia da saúde na totalidade e para a efetividade do SUS, promovendo o acesso universal e igualitário a todos os indivíduos.

O Movimento Sanitário e a organização do SUS tencionam para a transformação da saúde pública e da estrutura da sociedade. A participação social é um pressuposto constitucional, tencionando para o exercício democrático (BRASIL, 1988).

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA SAÚDE: CAMINHOS PARA O CONTROLE SOCIAL

A participação da sociedade, na formulação e na fiscalização das políticas públicas, de forma democrática ocorreu após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que instituiu espaços de participação social em diversos dispositivos, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Espaços de articulação entre a população e o Estado foram criados no sentido de assegurar que a população tivesse voz e pudesse opinar sobre questões políticas e de direitos de formas direta.

O direito a participação e do controle social na saúde está assegurado nos princípios e diretrizes do SUS, e possuem grande relevância no âmbito das políticas públicas, pois possibilita que a população participe do processo de formulação e controle da política de saúde.

O controle social refere-se às ações da população no sentido de fiscalizar ações e serviços de saúde, formular estratégias de intervenção e acompanhar a execução de projetos e programas de saúde e está garantido nos princípios e diretrizes do SUS.

As diretrizes representam conquistas expressivas do ponto de vista da responsabilidade na gestão da saúde, ou seja, do atendimento integral que considera não apenas a recuperação da saúde de indivíduos, grupos e comunidades, do mesmo modo, da prevenção e da participação da comunidade nas decisões sobre a gestão e planejamento da política de saúde, destacando o papel dos Conselhos de Saúde.

De acordo com Raichelis (2006, p. 78), os Conselhos e os espaços democráticos de participação social nas decisões sobre a saúde do país fortalecem:

> [...] a ideia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político.

Ainda, segundo a autora, "[...] são espaços que estão sendo construídos pela ação coletiva de inúmeros sujeitos sociais." (RAICHELIS, 2006, p. 84). E ainda "[...] podem provocar mudanças substantivas na relação Estado-sociedade [...] e contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição de poder." (MORONI; CICONELLO, 2005, p. 39 apud RAICHELIS, 2006, p. 84).

Os Conselhos de Saúde configuram-se como espaços deliberativos e de controle social, permitindo a participação de diversos atores sociais como gestores, trabalhadores da saúde, representantes de movimentos sociais, representantes de órgãos de defesa de direitos e a população usuária dos serviços, que possuem poder decisório nas questões de saúde, de forma participativa e democrática. Dessa forma, os Conselhos de Saúde devem existir nos municípios brasileiros para um maior controle da execução, financiamento e gestão da política de saúde.

No sentido de ampliar a participação popular na saúde, as Conferências de Saúde se consagraram como instâncias colegiadas de representantes dos vários segmentos sociais, com a missão de avaliar e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis municipais, estaduais e nacional.

Em um contexto de retrocessos nas políticas sociais e na política de saúde no Brasil, as Conferências são espaços fundamentais para ouvir a população, debater e formular estratégias para a efetivação dos princípios do SUS. Esse processo, assim como os Conselhos, representa uma verdadeira reforma na condição de funcionamento democrático do Estado, ampliando as relações entre democracia representativa e democracia participativa direta.

A partir do momento da criação do SUS e da concepção ampliada do conceito de saúde, ampliaram-se também os canais de participação social e democrática no sistema, seja por meio dos Conselhos ou ainda por meio das Conferências de saúde em cada esfera do governo.

Atualmente, a organização da participação social e controle social em saúde ocorre a partir de órgãos colegiados e deliberativos como os conselhos municipais de saúde, conselhos estaduais de saúde, conselho nacional de saúde, comissões que contam a participação de gestores, trabalhadores e usuários e as conferências de saúde, no nível municipal, estadual e federal. A saúde é representada nesses espaços por profissionais,

gestores e usuários que são eleitos por um colegiado para representar a saúde em diferentes esferas do governo.

Os Conselhos e as Conferências de saúde são considerados os órgãos máximos de representação social com diferentes atores que serão responsáveis por criar estratégias, acompanhar e fiscalizar ações e serviços de saúde. Essa participação se dá de forma democratiza e horizontal, preservando as diferenças de cada seguimento e as particularidades de cada local.

Apesar de ser instrumento de representação social e considerado um avanço na participação democrática direta, os conselhos e conferências também sofrem contradições e fragilidades. Seja no âmbito municipal, estadual ou federal, esses espaços ainda são pouco conhecidos pela população que não sabem os canais e recursos para atuar de forma direta e participativa sobre a política de saúde. Além disso, esses espaços também podem sofrer com interesses políticos que atrapalham o processo democrático e participativo.

Em um período de retrocessos no campo dos direitos, o debate sobre participação e controle social é fundamental para dar voz aos sujeitos de diferentes espaços institucionais e de diferentes regiões do Brasil que podem compartilhar experiências no trabalho, gestão e serviços do SUS, multiplicando saberes, vivências e histórias de vida. Mais do que um espaço de deliberação sobre as questões de saúde no nosso país, as conferências consagram-se como espaços de resistências ao desmonte e sucateamento da política de saúde.

O SUS completou trinta anos em 2018 e é considerado um marco para o Brasil e para o mundo como uma das propostas mais avançadas de inclusão social e de universalidade do atendimento em saúde, marcado por diversas legislações e regulamentações que explicitam o Estado como responsável pelo acesso justo e universal de todos ao sistema de saúde, pautando-se na concepção de Estado democrático de direito.

Os avanços e pontos positivos do sistema são muitos, começando pela mudança no conceito de saúde, uma vez que a mesma não é determinada apenas pela ausência de doenças, mas por fatores econômicos e sociais que interferem diretamente na qualidade de vida da população. Os atendimentos de forma descentralizada e em níveis de complexidade representou uma ruptura com métodos apenas curativos, centrados na doença e não na promoção e prevenção à saúde.

O poder de participação da população por meio dos conselhos de saúde e conferências fortalece a ideia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político.

4 DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL

O processo para a garantia da participação social na saúde é envolto de luta social, expresso no Movimento de Reforma Sanitária. É necessário ressaltar que tal Movimento não é estanque na sociedade brasileira, isto é, ele permanece em constante movimento, pois os desafios para a efetividade do SUS e para a participação social deparam com a sociedade burguesa.

A expressão controle social representa o controle da sociedade civil sobre o Estado, na conjuntura das lutas sociais contra a ditadura e pela redemocratização do país (COUTINHO, 2006). Desse modo, de acordo com o autor, a sociedade civil é um contraponto ao Estado ditador, expressando uma significação contrária de militar.

É necessário compreender que o controle social deve ser qualificado, observando as transformações societárias iniciadas no final dos anos 1980, impostas aos países periféricos. Tais transformações tem como fundamento o ideário neoliberal, objetivando a despolitização e o esvaziamento de instâncias participativas (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 130).

O ideário neoliberal no Brasil tem como fundamento a contrarreforma do Estado, proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Behring (2008) classifica tal processo como sinônimo de retrocesso dos direitos sociais adquiridos com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A contrarreforma do Estado tem como proposição a responsabilização da sociedade civil, por meio de parcerias. Isto configura uma desresponsabilização do Estado na proteção social, com a atuação de organizações da sociedade civil. Essa premissa é um dos direcionamentos do Banco Mundial, de modo que a sociedade civil passe a apropriar-se das responsabilidades do Estado (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6).

> No Brasil, a cultura política de centralismo paternalista tem gerado, nas comunidades, a esperança de que venham a ser

> beneficiárias de instalações e serviços "gratuitos" pelo Estado. A atribuição de poder às comunidades também significa que elas devem aprender a distribuir e utilizar racionalmente os recursos. [...]. A cobrança aos usuários, tanto direta como através de impostos locais, é um instrumento essencial para fixação de prioridades. [...]. O fim de um modelo político paternalista e centralizado abre caminho para respostas criativas em todos os níveis de governo, pelo setor privado, por organizações não governamentais e, individualmente, pelo cidadão. (Banco Mundial, 1991, p. 122)

A participação social neoliberal não tem como norte o controle social, por meio de instâncias participativas, com a finalidade de cobrar do Estado as suas responsabilidades, e sim como uma alternativa a ausência deste. Assim, tem-se uma corresponsabilização da sociedade civil na execução de ações e serviços que lhe são de direitos.

A participação social é garantida legalmente em um cenário de imposições neoliberais, resultando na regressão de direitos para a abertura de mercado. Bravo (2009) evidencia que a estratégia do grande capital é uma crítica as conquistas sociais expressas na Carta Magna e o questionamento do Estado social. A autora ainda ressalta uma substituição da luta coletiva por lutas fragmentadas e interesses imediatos dos trabalhadores. O enfraquecimento do coletivo é uma das técnicas utilizadas pelo grande capital para cooptar os trabalhadores e enfraquecer a luta.

A desregulamentação dos direitos provenientes do trabalho e a flexibilização das relações trabalhistas possibilitam a desarticulação da classe trabalhadora e, consequentemente as instâncias de participação social. No Brasil, tais instâncias são mecanismos institucionalizados de acordo com da política pública. Assim, de acordo com Bravo e Correia (2012), o desafio é fazer com que não haja a cooptação desses espaços, no que as autoras caracterizam como uma possibilidade da utilização das classes subalternas para a conservação das relações de dominação burguesa.

O pensamento liberal tem como fundamento uma separação entre Estado e sociedade civil, criando uma contraposição entre poder econômico e político. Político no sentido de luta de classes, como se elas se estabelecessem apenas no âmbito da sociedade civil e não na totalidade da estrutura social (Correia, 2005). Desse modo, a sociedade civil é um terreno em disputas por interesses antagônicos e dentre estes, a desarticulação da participação social, tencionada pelo ideário burguês.

O controle social deve ser utilizado como mecanismo de garantia de direitos das classes subalternas, na efetividade dos serviços públicos gratuitos, de qualidade e que atendam as reais demandas dos cidadãos. Assim, é possível destacar o direito a saúde, garantido constitucionalmente em caráter universal, bem como a defesa do SUS na integralidade legal.

Os mecanismos de controle social na saúde, Conselhos e Conferências, são espaços de resistência ao ideário racionalista burguês. De acordo com Bravo e Correia (2012, p. 135) é possível considerar algumas questões impedem a efetividades da participação social em tais instâncias como:

> [...] a que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais, por estarem totalmente capturados pelo Estado; a que defende os conselhos como únicos espaços de luta para a conquista de mais poder dentro do Estado; e a posição que julga que tais espaços devem ser tensionados e ainda ocupados pelos movimentos sociais, apesar de reconhecer os seus limites em uma conjuntura de refluxo e cooptação de muitos desses.

Apesar das questões abrangerem visões divergentes, ambas tencionam para um tema central, a participação social efetiva. O ideário burguês impregna todas os níveis da vida social. Assim, os espaços de participação social não estão isentos de suas investidas. Desse modo, cabe destacar que o fortalecimento dos indivíduos para o exercício democrático é fundamental.

No contexto da contrarreforma do Estado e do projeto privatista para a saúde tem surgido novas instâncias de controle democrático, como a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde e os fóruns de saúde. Em tais instâncias estão inseridos os projetos universitários, movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, cuja finalidade é a defesa da saúde pública gratuita e integral (BRAVO; CORREIA, 2012).

> Esses fóruns e a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde têm como caminho estratégico conduzir uma ruptura com as bases privadas do setor saúde vigente, que é o mesmo do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira nos anos 1980, pressupostos que se opõem à regulação da saúde pelo mercado e a defesa da saúde pública e estatal. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 140).

No Brasil, a luta por direitos é uma questão histórica, iniciada nas resistências do processo de colonização e em permanente construção.

A saúde precisa ser considerada como um bem público e não como mercadoria. O projeto neoliberal obscurece o conceito ampliado de saúde e ataca a universalidade do SUS, remetendo à focalização, à precarização, à contratação de mão de obra barata, á oferta de serviços mínimos e residuais.

A defesa da integralidade de SUS não é apenas uma questão pontual, ela perpassa a luta de classes, objetivando a estruturação de uma sociedade emancipada, sem a exploração devastadora do capital. A participação social, inserida no controle social não deve ser um mero processo institucionalizado, para cumprir os direcionamentos legais. Deve, de sobremaneira, tencionar a concretização de um projeto societário dirigido para as classes subalternas, na edificação de uma cultura contra-hegemônica, delineando a superação da racionalidade e perversidade capitalista.

O controle social na saúde tem como referência os direcionamentos do Movimento Sanitário, observando a saúde como uma construção social, relacionada a objetividade do mundo do trabalho, superando uma análise reducionista de ausência de doença, na defesa do SUS constitucional e, sobretudo, na estruturação de uma nova sociabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos enormes avanços do SUS e da luta por uma melhoria do sistema, o SUS concreto é, de fato, um sistema de todos e para todos? De acordo com Campos (2018, p. 5) "a defesa do SUS passa pela luta contra a desigualdade, por alterarmos a política econômica e social vigente, impondo intervenções públicas voltadas para a promoção da igualdade e do bem-estar".

Diante desse cenário é necessário o fortalecimento do Movimento de Reforma Sanitária, uma vez que ele não é um movimento acabado e está em constante transformação, buscando sempre a reafirmação dos princípios do SUS. Fortalecer esse movimento é fortalecer a participação popular democrática nos espaços de decisão como os Conselhos e as Conferências ampliando e fortalecendo o direito universal à saúde.

Contrariando os objetivos da Reforma Sanitária e de todos os avanços consideráveis do SUS, o projeto neoliberal ganha força na década de 1990, reafirmando o projeto privatista e a focalização das políticas sociais nos mais pobres.

As consequências da orientação neoliberal recaem nas políticas sociais, e na política de saúde para o desmonte do SUS, sendo que os

recursos governamentais que deveriam ser repassados para o setor público, são cada vez mais destinados ao setor privado.

A análise de Campos (2018) demonstra que cada vez mais o SUS está sendo enfraquecido tanto pela própria política que é cada vez mais seletiva e focalizada, quanto pelos próprios gestores e trabalhadores da saúde que parecem se conformar com a atual situação do Brasil e da política nacional de saúde.

A luta por uma política de saúde universal e para garantia dos princípios e das diretrizes do SUS, é uma luta coletiva. É preciso também, lutar contra as desigualdades sociais e econômicas, buscando uma sociedade justa e igualitária, por meio de políticas públicas que fortaleçam os direitos da população. Campos (2018, p. 5) aponta que a defesa do SUS deve ser um compromisso da sociedade civil para reforçar o movimento de luta pela Reforma Sanitária:

> [...] a defesa do SUS, da democracia e dos direitos sociais, nesse momento em particular, depende da sociedade civil mais do que do Estado e dos políticos profissionais. Depende da revitalização do movimento sanitário e de sua articulação com amplos setores da sociedade – movimentos de luta por direitos, como o das mulheres, dos idosos, das populações indígenas e negra, dos portadores de patologias, das várias crenças religiosas que participam também da vida social, dos sindicatos, enfim, temos que verbalizar um projeto inclusivo de sociedade e, especificamente, de direito à saúde.

É preciso retomar o processo histórico de reivindicações por um sistema que seja capaz de atender toda população. Para isso é necessário o fortalecimento de ações sociais para diminuição de desigualdades e na direção de melhores condições de vida para a população, investindo em uma constante melhoria da infraestrutura das cidades pensando em uma reforma urbana capaz de modificar a estrutura. É preciso, ainda, fortalecer as ações de todas as áreas do SUS, desde atenção básica até alta complexidade e, principalmente, a parte de gestão e de financiamento das ações de saúde, priorizando o atendimento público (CAMPOS, 2018). Para transformar essas ações em realidade, é preciso ainda alterar o modo de financiamento das políticas de proteção social incluídas na Seguridade Social, a partir de uma mudança econômica.

Diante do atual cenário da política de saúde no Brasil, é preciso cada vez mais fortalecer as ações nos espaços de saúde juntamente com os usuários, movimentos sociais, trabalhadores da saúde e outras

profissões que compartilham os mesmos princípios e valores, com a finalidade de somar forças para resgatar o SUS universal e com qualidade para toda a população.

REFERÊNCIAS

ASSUMÇÃO, A. J. **A judicialização do direito a saúde**: Expectativas, Tendências e Lacunas, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Brasil:** novo desafio à saúde do adulto. Washington, DC, 1991. (Série de Estudos do Banco Mundial sobre Países.)

BANCO MUNDIAL. **Diretrizes para aquisições no âmbito de empréstimos do BIRD e créditos da AID**. Washington, DC, 1997.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. 8ª Conferência Nacional de Saúde. In: **ANAIS DA 8ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE.** Ministério da Saúde. Brasília: MS, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990a.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990b.

BRAVO, M. I. S. **Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais,** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRAVO, M. I. S. Política de saúde no Brasil. **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional**.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In MOTA, A. E... [et al.] (org.). In: **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CAMPOS, G. W. S. A defesa do SUS depende do avanço da reforma sanitária**. INTERFACE - comunicação, saúde, educação, v, 22, n. 65, 2018.**

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social:** subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COSTA, L. R. **Serviço Social e saúde:** desvendando uma realidade desta importante relação. 2008. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2008.

COUTINHO, C. N. **Intervenções:** o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIONANELLA, L. et al. (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

MORONI, J. A.; CICONELLO, A. Participação social no governo Lula. Avançamos? In: **A Abong nas conferências 2005 -** Criança e adolescente - Assistência social. Brasília: Abong, nov. 2005.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

SARRETA, F. O.; BERTANI, I. F. A construção do SUS e a participação do Assistente Social. **Serviço Social & Saúde,** Campinas, v. 10, n. 11, jul. 2011.

O ENFRAQUECIMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM CONTEXTO DE CRISE DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE FRANCA – SP

Lucas de Araujo Ferreira Costa*

RESUMO: A Constituição de 1988 buscou implementar, no Brasil, institutos de democracia participativa, dentre os quais estão os conselhos de políticas públicas. Por outro lado, a democracia liberal-representativa vive, recentemente, uma crise nos cenários nacional e internacional. No presente artigo, aborda-se a crise democrática e sua possível relação com um processo de enfraquecimento vivenciado pelos conselhos como instâncias participativas. Para tal, foi reunida bibliografia relevante ao tema, e realizado um estudo de caso com os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde de Franca - SP. Por fim, os dados obtidos pelo estudo foram confrontados com a bibliografia analisada, com o propósito de investigar a relação entre os dois processos e refletir acerca de possíveis soluções.

Palavras-chave: conselhos de políticas públicas. crise democrática. participação popular.

ABSTRACT: *The 1988 Brazilian Constitution searched to implement, in Brazil, participative democracy institutes, among which are public policy councils. On the other hand, liberal-representative democracy is going through, recently, a crisis in both the national and international spheres. In this article, the democratic crisis and its possible relation to a process of weakening of the councils as participative instances is approached. To this end, relevant bibliography was gathered, and a case study with the Municipal Councils of Social Assistance, Education and Health of Franca, State of São Paulo, was made. At last, the data obtained from the study were confronted with the analyzed bibliography, with the intent to investigate the relation between both processes and reflect upon possible solutions.*

Keywords: *public policy councils. democratic crisis. public participation.*

INTRODUÇÃO

A partir da redemocratização, o Ordenamento Jurídico brasileiro passou a adotar diversos instrumentos de participação popular a fim de tornar mais democrático o exercício do poder político e permitir maior transparência e controle da cidadania sobre as ações do Estado e as políticas públicas. Os conselhos, órgãos em geral deliberativos e com formação paritária de representantes do Poder Público e da sociedade civil, constituem uma das instituições participativas fundamentais dessa estrutura. No entanto, desde sua criação, são comuns os questionamentos acerca da eficácia desses órgãos em democratizar a gestão de políticas públicas e facilitar o acesso aos direitos correspondentes a tais políticas. Em especial, nas últimas décadas, o quadro aparenta ter-se agravado, seja por

* Graduando em Direito – Unesp/FCHS – Câmpus de Franca. E-mail: lucasafcostabr@gmail.com.

conta da falta de interesse da sociedade civil em tomar parte nos conselhos, seja pela adoção de medidas institucionais que contribuam para tal.

Estuda-se majoritariamente no âmbito da Ciência Política a denominada crise da democracia liberal, um momento marcado pela revolta contra o establishment, o crescimento do nacionalismo e a ascensão de líderes populistas e autocráticos. Dentre as diversas causas apontadas para a sua deflagração, encontra-se a ruptura na legitimidade da classe política e do próprio sistema perante o povo, isto é, grande parcela da sociedade não se vê representada pelos governantes eleitos e pelas instituições estabelecidas. Os estudos sobre a crise da democracia participativa e suas causas, por sua vez, são menos comuns.

Este artigo tem como preocupação abordar como os conselhos gestores de políticas públicas, em específico, podem ter sofrido um processo de enfraquecimento como reflexo da crise política vivenciada na contemporaneidade. Assim, faz-se necessário adotar uma abordagem divergente em relação aos estudos realizados durante as primeiras décadas da redemocratização (denominados de "primeira" e "segunda geração"), focados na investigação acerca do papel e função dos conselhos dentro da política pública, e se debruçar a respeito de como a estrutura e o funcionamento dos institutos participativos tem se modificado a partir da crise. É imprescindível buscar entender como a ruptura de legitimidade sofrida pela classe política a partir da última década e os eventos a ela associados podem se relacionar com a denominada crise da democracia participativa, isto é, com o enfraquecimento vivenciado pelos instrumentos de participação popular no exercício do poder político. Seria aquela a causa desta, ou mesmo fator potencializador de uma tendência já existente? Ou, ainda, não haveria correlação entre os fenômenos?

Como meio de responder aos questionamentos apresentados, recorreu-se à técnica da revisão bibliográfica de trabalhos que demonstram a situação de crise democrática vivenciada no Brasil, a fim de formular uma hipótese a ser investigada: a crise tem sua origem na ruptura da legitimidade popular e apresenta caráter dúplice, refletindo-se nos âmbitos da representação e participação. Posteriormente, a hipótese foi submetida a um estudo de caso em Franca – SP, em que se avaliaram os Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, desde a análise de seus regimentos internos e atas de reuniões até a aplicação de questionários e realização de entrevistas com conselheiros.

Assim, divide-se o presente artigo em três partes: na primeira, relata-se o contexto que deu origem à adoção de mecanismos de participação popular (em especial, os conselhos) no Brasil, até o momento de crise vivenciado na atualidade, os quais embasam a hipótese a ser testada; em seguida, relata-se o estudo do caso realizado com os Conselhos Municipais de Franca – SP; e, por fim, confrontam-se os dados observados com estudos a respeito do tema e com a bibliografia reunida acerca de crise da democracia, em busca de explicar a relação entre os processos de enfraquecimento das instâncias participativas e de crise democrática, bem como traçar possíveis panoramas.

1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA: DA CONSOLIDAÇÃO À CRISE

O modelo liberal-representativo de democracia, consistente em um regime político em que o poder político é exercido de maneira indireta, por meio de eleições periódicas de representantes, é adotado hoje no Brasil e em grande parte dos Estados modernos, tendo se consolidado ao longo do século XX como o mais desejado. No entanto, o meio acadêmico se debruça constantemente acerca da capacidade real de tal modelo assegurar a representação popular em sua totalidade, posto que concentra o poder decisório do povo apenas no momento da eleição, não sendo a sociedade civil capaz de influir na formulação e implementação de políticas públicas. Em resposta a tais questionamentos, é frequente a propositura de alternativas, como o emprego de institutos que promovam uma maior participação popular no exercício político.

No Brasil, passou-se a incorporar, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos instrumentos de participação social ao seu modelo representativo, possivelmente como forma de garantir maior legitimidade ao recém-estabelecido sistema político, emergente após décadas de uma ditadura cívico-militar caracterizada pela repressão de direitos políticos. No período, desenvolvem-se os conselhos gestores de políticas públicas (ou simplesmente conselhos). Trata-se de órgãos do tipo "partilha de poder" (power-sharing), de natureza paritária, vinculados ao Poder Executivo, constituídos por membros do governo e representantes da sociedade civil, e dotados da prerrogativa de deliberar e definir políticas públicas nos três níveis da federação. Acerca do papel dos colegiados, discorre Moreira (1999, apud Tatagiba, 2002, p. 50): "Os

conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base da anulação do poder político".

Durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) no governo federal, em especial, os conselhos sofreram inegável expansão. Dita Gurza Lavalle (2015, p. 52): "Em 1991, apenas na região Sul havia, em média, mais de um conselho por município. Nove anos depois, todas as regiões brasileiras possuíam mais de 1,5 conselho por município e, em 2010, essa cifra elevou-se para 3,9 no Nordeste, 4 no Norte e mais de 5 no Centro-Oeste (5,2), Sudeste (5,7) e Sul (5,7)". A tendência dos conselhos municipais foi seguida a nível nacional: enquanto, entre 1930 e 1988, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, de 1988 até 2010 somaram-se a eles 52, dos quais 24 foram criados entre 2003 e 2010 (Alencar e Ribeiro, 2014, p. 23; Ipea, 2013, p. 9).

Desde sua criação, são recorrentes os estudos acerca da efetividade dos órgãos participativos, dentre os quais os conselhos gestores. Conforme lecionam Gurza Lavalle et al. (2016), os estudos a respeito dos conselhos, em um primeiro momento (décadas 1990-2000), preocupavam-se em avaliar o potencial das instituições em questão como ferramentas de democratização, recém-criadas, investigando quais os atores que de fato se engajavam no interior dos órgãos e como se dava a dinâmica das deliberações entre tais agentes.

A partir de meados da década de 2000 e na primeira metade dos anos 2010, por sua vez, os estudos (de "segunda geração") predominantemente atentaram-se para a efetividade dos conselhos na política pública, medindo a relação entre suas deliberações e a efetiva implementação de medidas na área de alçada de cada conselho. Almeida et al. (2015) revelam que grande parte das pesquisas realizadas a respeito dos conselhos entre 2005 e 2015 investigam justamente os resultados práticos trazidos pela sua implementação.

Como anota Brian Wampler (2011, p. 46), os estudos realizados durante o governo petista trouxeram pouca evidência para demonstrar, sistematicamente, os resultados dos conselhos na implementação e controle de políticas públicas. Não obstante os resultados inconclusivos dos estudos em questão acerca dos conselhos, fato é que são espaços públicos de debate entre governantes e governados, os quais permitem a inserção de atores engajados, mas historicamente excluídos, na construção

e controle de políticas públicas, o que lhes garantiu, durante os governos petistas, um status legítimo como instância de reivindicação de direitos.

Por outro lado, o Brasil passou a viver, desde meados de 2013, uma crise política marcada pela ruptura da legitimidade popular no sistema político representativo, com reflexos no campo da participação popular. Leonardo Avritzer (2019, p. 5) aponta que a deterioração da opinião pública em torno do sistema presidencialista "de coalizão", adotado majoritariamente pelo Executivo federal nas últimas décadas, é um dos fatores da crise.

Avritzer relata, ainda, que o sistema representativo brasileiro apresenta em seu núcleo um déficit de legitimidade, causado pelo constante lobbying de interesses privados no Congresso (2019, p. 4), o qual foi suprido, durante os governos petistas, pelo acionamento das instâncias participativas por parte de atores sociais engajados. Entretanto, observa-se que os mecanismos institucionais de participação foram paulatinamente substituídos pelo Poder Judiciário como meio de reivindicação dos grupos sociais, gerando fragilidade no sistema. Assim, para o autor (2019, p. 10), "É possível dizer que tanto a representação quanto a participação estão em crise no Brasil, no sentido de que ambas são incapazes de gerar legitimidade para o sistema político existente".

Como evidência da perda de legitimidade sofrida pelos instrumentos de participação popular, desde meados da última década, tem-se a oposição ferrenha de membros do Congresso Nacional e setores da sociedade civil ao Decreto 8.243/2014, o qual instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), tendo como resultado sua revogação. O decreto, afirmaram seus detratores, teria caráter autoritário e representaria um ataque ao regime democrático representativo, embora, na realidade, não significasse "qualquer ameaça ao trabalho de nossas instituições representativas tradicionais", nas palavras de Alencar e Ribeiro (2014, p. 27).

Além disso, a notável falta de conhecimento e/ou interesse da sociedade civil em relação aos conselhos (segundo Presoto e Westphal [2005], os conselheiros afirmam que a população "desconhece o papel do Conselho"; "não tem interesse em participar"), e a deslegitimação institucional sofrida pelos colegiados (no único estudo censitário nacional disponível, Moreira e Escorel (2009) identificaram que cerca de 90% dos conselhos municipais de saúde do país tiveram ao menos uma de suas cinco

últimas deliberações não reconhecidas pelo Poder Executivo), apontam para a existência de uma crise no campo das instituições participativas.

Na última década, a crise enfrentada no plano representativo tem se intensificado. São diversos os estudos nos campos da Ciência Política e da Teoria do Estado a respeito da denominada crise da democracia representativa, tanto em nosso país quanto no cenário internacional. A crise em questão se evidencia em fenômenos como o Brexit no Reino Unido; o crescimento de movimentos anti-establishment, nacionalistas e xenofóbicos em países europeus; e a eleição de líderes populistas e autoritários tais como Donald Trump nos Estados Unidos da América, Rodrigo Duterte nas Filipinas e Recep Tayyip Erdoğan na Turquia, que, conforme apontam Levitsky e Ziblatt (2018), rejeitam as regras democráticas, negam a legitimidade de seus oponentes, encorajam a violência e são propensos a restringir liberdades civis de opositores. A disseminação de "fake news" em massa, teorias da conspiração e outros meios de radicalizar o eleitor contra seus oponentes contribuiu para a ascensão de tais líderes.

No Brasil, conforme apontado, o ano de 2013 é tido como o estopim da crise, marcado pela eclosão de manifestações populares contra o governo federal e em uma ruptura entre a Presidência e o Congresso Nacional, culminando no processo de impeachment que depôs a Presidente da República Dilma Rousseff. A deflagração da Operação Lava Jato, o fenômeno da judicialização da política com o frequente ativismo do Supremo Tribunal Federal e, mais recentemente, o crescente movimento de extrema-direita que elegeu o atual presidente, Jair Bolsonaro, são exemplos de como a crise da democracia liberal se desenvolveu em âmbito nacional, ensejando diversos estudos acerca do porquê de sua deflagração, bem como suas ramificações. Por outro lado, são raros e esparsos os estudos acerca dos reflexos da crise na democracia participativa e seus institutos, muito embora ela própria aparente estar se agravando.

Como exemplo, tem-se o Decreto Presidencial nº 9.759, editado em 2019 por Bolsonaro, o qual extinguiu diversos órgãos deliberativos (incluídos conselhos, comitês, comissões, etc.) a nível nacional. O presidente chegou a declarar: "Nós queremos enxugar os conselhos, extinguir a grande maioria deles para que o governo possa funcionar" (FOLHA, 2019). Além disso, uma parcela crescente da população engajada e interessada em participar do meio político parece ter migrado para meios não institucionais de participação, tanto no Brasil quanto no cenário mundial. Suas ações se resumem a participar de protestos nas ruas,

assinar petições, aderir a boicotes e outros meios diretos de reivindicação (MANIN, 2013), alheios aos meios institucionais de participação social.

Conforme leciona Wampler (2011, p. 44), "as lideranças comunitárias têm vários canais pelos quais podem demandar mudanças políticas, o que sugere que a continuidade da sua participação nas IPs é baseada na sua própria percepção da eficácia dessas instituições como veículos efetivos para mudanças". Moreira aponta que, em parte, a substituição das instâncias participativas por outros meios se deve a como os órgãos responderam às manifestações de 2013: "os conselhos não se abriram para os manifestantes, não buscaram canalizar o poder participativo daqueles que iam para a rua, tornando-se uma instituição porosa a esse tipo de participação" (2016). Portanto, em um cenário de deslegitimação das instâncias participativas, torna-se inevitável sua substituição por outros instrumentos reivindicatórios, tais como as mídias virtuais e o acionamento da via judicial.

Frente ao contexto apresentado, resta demonstrado o momento de crise atualmente vivido tanto na esfera representativa quanto participativa da democracia brasileira. No próximo capítulo, será abordada a metodologia utilizada e os dados obtidos a partir do estudo empírico realizado com os conselhos municipais de Franca – SP, a fim de verificar a correspondência ou não da hipótese apresentada à realidade observável.

2 IMPACTOS DA CRISE NO PLANO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DE CASO COM OS CONSELHOS DE FRANCA–SP

2.1 O caso de Franca – SP

Passa-se a discorrer acerca do caso de Franca. Historicamente, é possível observar que, desde a redemocratização, a cidade viveu a alternância entre partidos de esquerda e direita, gerando como consequência uma inconstância na relação entre gestão e os conselhos. Não obstante tal fato, a Lei Orgânica do Município, datada de 1990, aponta a participação popular dentre os "valores primordiais de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos" (FRANCA, 1990). Os conselhos gestores de políticas públicas surgiram e se desenvolveram, em âmbito municipal, a partir de tal contexto.

O estudo discutido neste capítulo, em específico, teve como intenção investigar a atuação dos conselhos na política local do município

de Franca e indagar qual a percepção, entre os próprios participantes dos conselhos, acerca do papel do colegiado e daqueles nele investidos, assim como entender em que medida a experiência dos órgãos durante a última década se aproximaria do cenário nacional de crise. Foram analisados, em especial, os Conselhos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, em virtude de se tratarem de três dos conselhos com maior presença nos municípios brasileiros - segundo levantamento realizado com base em dados do IBGE e Censo SUAS, estão presentes em pelo menos 78,4%, 95,9%, e 99,4% das cidades, respectivamente (Gurza Lavalle, 2020) -, bem como por representarem direitos sociais tidos como fundamentais em nossa ordem jurídica. Destacam-se, também, em virtude de se prever constitucionalmente a participação popular nas áreas em questão: os artigos 198, 204 e 206 de nossa Lei Maior orientam os âmbitos da educação, saúde e assistência social no sentido de que deve haver participação da comunidade na gestão pública.

2.2 Metodologia adotada

Em um primeiro momento, partiu-se a uma pesquisa documental sobre a estrutura e as atividades dos conselhos em questão, incluindo: suas leis instituidoras e/ou seus regimentos internos, e atas das reuniões referentes ao período compreendido entre 2016 e 2020. Observaram-se, por meio de uma análise de conteúdo, a composição dos órgãos e suas competências; como categorias analíticas para a análise das atas, foram investigadas a interlocução entre a esfera governamental e a sociedade civil (C1), o diálogo com atores externos (C2) e a atuação no planejamento e controle das ações governamentais (C3).

A escolha de tais categorias, em específico, deu-se pela importância de se fazerem presentes para garantir a efetividade dos conselhos como órgãos gestores de políticas públicas com caráter participativo: em espaços de deliberação paritários, tais como os conselhos, é indispensável existir diálogo entre representantes e representados para que se concretize seu caráter democratizante; a inclusão de indivíduos externos ao conselho no debate se mostra imprescindível para permitir que atores historicamente excluídos das decisões políticas participem do processo decisório, um dos fundamentos da democracia participativa (Gaspardo, 2018); por sua vez, o exercício das atribuições de planejamento e controle de ações governamentais, como é feito ao se vetar orçamentos ou exigir prestação de

contas, é alicerce do conselho como órgão dotado de autoridade decisória, em contraposição e ao lado da atuação do Executivo.

Dentre cada categoria, foram avaliadas as seguintes variáveis: V1.1: Registro de participação e diálogo entre entes do Estado e da sociedade civil; V1.2: Registro de pronunciamento de conselheiro da área não-governamental. V2.1: Registro de pronunciamento de cidadão não-conselheiro; V2.2: Identificação de proposta que tenha, entre seus autores, ao menos um indivíduo externo ao conselho. V3.1: Identificação de consulta ao conselho previamente à implementação de uma política pública. V3.2: Identificação de controle social realizado pelo conselho sobre ações governamentais. V3.3: Identifica-se ao menos uma proposta de política pública, originada no próprio conselho.

Durante a leitura das leis instituidoras, regimentos internos e atas, foram registradas em uma planilha eletrônica informações pertinentes tais como data de criação do conselho, gestor no momento da criação, atribuições e competências legais, composição e frequência de reuniões. Da mesma forma, registraram-se as ocorrências de cada variável, atribuindo-se a classificação 0 (zero) quando a variável estiver ausente na ata e 1 (um) quando a variável estiver presente. Assim, foi verificar se, ao longo dos anos, houve uma alteração significativa no número de variáveis observadas nas atas, o que indicaria um enfraquecimento ou fortalecimento dos conselhos ao longo da última década.

A fase posterior da pesquisa consistiu na aplicação de um questionário digital (por meio da plataforma Google Formulários) com os conselheiros dos referidos órgãos, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas, via videoconferência, com o Presidente de cada conselho. O questionário e as entrevistas possuíram, como prioridade, avaliar como os conselheiros enxergam o papel do conselho, bem como a função de seus membros, e como a situação teria ou não se alterado ao longo da última década.

Adotou-se o método hipotético-dedutivo, com as devidas ressalvas, considerando a ampla gama de fatores que podem ter contribuído para o contexto vivido pelos conselhos de Franca para além da conjuntura nacional, a fim de averiguar se há de fato relação entre o processo de enfraquecimento das instituições participativas e a conjuntura de crise

representativa, inserindo ambos os processos em um contexto de crise da legitimidade democrática.

2.3 Resultados obtidos

2.3.1 Análise normativa

Durante a etapa de análise normativa, foram lidas e analisadas as leis instituidoras e os regimentos internos dos conselhos estudados. Observou-se que os três órgãos foram criados durante a década de 1990, ao longo do primeiro momento de desenvolvimento dos conselhos. Por outro lado, sofreram alterações ao longo das décadas de 2000 e 2010, ainda durante os mandatos petistas. Concentradas em geral na composição dos colegiados, contribuíram para uma maior penetração de atores anteriormente excluídos, ao prever a criação de cadeiras para usuários não-organizados, dentre outras categorias. Destaca-se que não foram identificadas alterações normativas, salvo portarias e resoluções, a partir de 2016 (período identificado como estopim da crise) em nenhum dos três conselhos estudados.

A análise das leis e regimentos revelou que os colegiados apresentam uma adequada normatização, prevendo distribuição igualitária entre as cadeiras destinadas ao Poder Público e à sociedade civil, bem como atribuindo aos colegiados as funções consultiva, fiscalizatória e deliberativa. Os conselhos, em geral, apresentam como competência a formulação da política pública municipal em cada uma de suas áreas, em conjunto com o Poder Executivo, bem como o controle da previsão e execução orçamentárias. Com exceção do CME (visto que há um conselho destinado especificamente a essa função), são responsáveis pela administração de um fundo próprio, que visa a proporcionar recursos para o funcionamento das ações governamentais em seus respectivos âmbitos. O regimento interno de cada órgão trata adequadamente de seu funcionamento, com a previsão de ao menos uma reunião por mês, bem como de uma Diretoria, composta por conselheiros eleitos para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e um ou dois Secretários, cada qual com funções próprias.

2.3.2 Análise de atas

Da leitura das atas de reuniões, buscou-se observar, na prática, o respeito dos colegiados às suas respectivas previsões normativas, bem como o quanto o período entre 2016 e 2020 poderia revelar o processo de enfraquecimento vivido pelos conselhos. As atas foram obtidas no site oficial da prefeitura de Franca, sob formato.pdf.

Denotou-se uma variação negativa na ocorrência das variáveis ao longo do período analisado para os três órgãos, vide tabela a seguir, a qual contém um demonstrativo dos resultados obtidos:

Descrição dos dados	**CMS**						**CMAS**						**CME**					
ANO	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**Tot**	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**Tot**	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**Tot**
Possibilidades de ocorrência	108	108	99	99	63	477	198	198	189	189	90	864	36	90	108	99	90	423
Frequência absoluta	58	62	41	48	26	235	104	103	101	92	38	438	20	41	51	47	46	205
Frequência relativa %	54	57	41	48	41	49	53	52	53	49	42	51	56	46	47	47	51	48

No tocante ao CMS, notou-se, entre 2016 e 2020, um leve enfraquecimento do órgão nas categorias analisadas, motivado pela baixa participação de parte do colegiado, bem como pela falta de cooperação por parte da gestão municipal com o órgão, resultando em uma variação negativa de 13% na frequência relativa das variáveis observadas. Quanto ao CMAS, verificou-se uma queda de 11% na ocorrência relativa de variáveis entre 2016 e 2020, com baixa oscilação ao longo do período.

Dos três conselhos, o CME apresentou a menor variação na frequência de variáveis, revelando-se exceção à regra. Embora, de fato, no último ano estudado tenha se observado uma frequência relativa inferior ao início do período (diferença de 4%), a frequência absoluta de reuniões se mostrou superior, visto que, em 2016, foram publicadas as atas somente a partir de agosto. A ausência de grande parte das atas do conselho em 2016 prejudicou a análise, tornando impossível determinar se, entre janeiro e julho, as variáveis teriam ocorrido em frequência semelhante ao que foi verificado entre agosto e dezembro. Além disso, o ano de 2020 apresentou frequência relativa superior aos anos de 2017, 2018 e 2019, revelando tendência de fortalecimento do órgão quando desconsiderado o ano de

2016. A fase posterior da pesquisa revelaria, igualmente, a tendência de fortalecimento do CME, em contraste com os demais conselhos.

2.3.3 Questionários e entrevistas

Quanto à pesquisa de campo, consistente na aplicação de questionários com os conselheiros titulares do CMS, CMAS e CME, e entrevistas semiestruturadas com os presidentes dos conselhos, sua execução mostrou-se dificultosa, em decorrência das mudanças trazidas pela pandemia de COVID-19. Ao longo do último ano, os três órgãos passaram a se reunir por videoconferência, sendo o link de acesso restrito aos conselheiros, de forma que, a fim de obter acesso às reuniões e convidar os conselheiros a participar da pesquisa, foi necessário realizar contato por meio dos telefones e e-mails informados no site da Prefeitura de Franca para cada órgão. Dessa forma, conquanto tenha havido tentativa de contato com os três conselhos pesquisados, somente foi possível realizar a aplicação dos questionários com o CME e o CMAS, tendo apenas dois membros do CMAS, em contraste a 22 do CME, fornecido respostas ao formulário virtual.

Embora, em geral, os conselheiros não tenham identificado a situação atual dos órgãos como negativa, destacam-se como fatores de influência negativa marcados pelo maior número de conselheiros: a falta de engajamento dos conselheiros, a presença de barreiras institucionais e a conjuntura política nacional. Também foram levantadas questões como o advento da pandemia de COVID-19 e a falta de interesse dos cidadãos em participar das reuniões.

No tocante às entrevistas, foram realizadas tentativas de comunicação com os presidentes dos três conselhos. Entretanto, somente houve retorno por parte do Conselho Municipal de Educação. Em sua entrevista, realizada por meio de videoconferência gravada pela plataforma Google Meet, o presidente do CME adotou tom otimista, tratando de como o colegiado teria, ao longo das últimas gestões, apresentado melhora na produtividade e eficácia como instância de fiscalização e elaboração de políticas públicas. No entanto, foram apontadas pelo presidente, como dificuldades a ainda serem superadas, a baixa participação de conselheiros e cidadãos externos, e a baixa aceitação, por parte do Poder Público, das decisões e deliberações tomadas pelo órgão.

Assim como na etapa da análise de atas, verificou-se o CME como uma exceção à regra, sendo possível atestar que o órgão sofreu um processo de fortalecimento ao longo dos últimos anos. Isso pode ser explicado pelo advento de uma gestão particularmente preocupada em atingir os objetivos almejados pelo conselho, tendo impactado a atuação do colegiado positivamente. A baixa adesão dos outros dois conselhos prejudicou a pesquisa de campo, restando inconclusiva qual a percepção dos conselheiros municipais de saúde e assistência social acerca da eficácia dos órgãos de que fazem parte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do confronto dos dados obtidos com a bibliografia selecionada ao longo dos três primeiros meses de pesquisa (destacando-se os estudos de Brian Wampler, Adrian Gurza Lavalle e Marcelo Rasga Moreira), verificou-se a tendência de estudos tendo como objeto a eficácia dos conselhos como IPs trazerem resultados pouco conclusivos. Já em 2011, conforme já dito, Wampler alertava para a pouca evidência trazida pelos estudos realizados até então para demonstrar os resultados dos conselhos.

Com a presente pesquisa, buscou-se mitigar tal fato, adotando-se uma estratégia múltipla, de forma a entender o processo de enfraquecimento das IPs e suas ramificações na esfera municipal. Assim, partiu-se de uma análise documental em conjunto com uma pesquisa com os próprios agentes participativos, isto é, membros e presidentes dos conselhos. No entanto, fatores como a dificuldade de comunicação com os conselhos em virtude das medidas de isolamento adotadas frente à pandemia de COVID-19, bem como a falta de interesse dos conselheiros em participarem da pesquisa, prejudicaram a concretização de tais objetivos.

De maneira geral, o que os dados podem revelar é uma baixa influência da conjuntura política da esfera federal no que tange aos institutos participativos de nível municipal, visto que uma gestão particularmente engajada é capaz de sobrepujar os desafios institucionais que uma crise dos institutos democráticos representa. No entanto, a existência de tal influência é observável, vide resposta dada por 5 (20,8%) dos conselheiros questionados a respeito dos fatores determinantes para a condição precária dos órgãos.

Verifica-se que os colegiados se veem subordinados, especialmente, à política local de cada município, ao comprometimento dos cidadãos com redes de participação popular e ao perfil próprio de cada gestão que

passa a assumir controle dos conselhos, o que ocorre com frequência, dada a rotatividade de cargos. Mesmo no conselho que demonstrou uma tendência de fortalecimento ao longo dos últimos anos, o CME, a resistência do Poder Executivo local em atender às decisões do conselho, a ausência de interesse dos cidadãos em participar e a falta de engajamento de conselheiros foram apontadas como fatores que dificultam a atuação do órgão, tanto pelos conselheiros (20,8%, 16,7% e 33,3% dos questionados, respectivamente), quanto pelo presidente do colegiado, em sua entrevista.

Em contrapartida, não se pode deixar de lado que os resultados obtidos a partir da análise das atas de reuniões revelam, de fato, um processo de enfraquecimento em dois dos três conselhos analisados. A dificuldade em se obter contato com os conselhos em questão para aplicação dos questionários e entrevistas – em contraste com o CME – pode, em si, revelar a situação de precariedade em que se encontram tais órgãos, seja ou não a crise democrática fator determinante para tal.

A existência de um processo de crise democrática, enfrentado no Brasil e no mundo ocidental, bem como suas ramificações no campo participativo, são inegáveis, dada a vasta bibliografia a respeito (citam-se Giuliano da Empoli, Leonardo Avritzer, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt). Entretanto, a verificação de uma tendência de fortalecimento em órgãos municipais de caráter participativo, concomitantemente à crise, como é o caso do Conselho Municipal de Educação de Franca, pode-nos revelar uma perspectiva otimista: conquanto observemos, no cenário nacional, um constante desmantelamento de institutos democráticos e de participação popular, motivados por líderes anti-establishment e de caráter autoritário, o engajamento de lideranças locais é capaz de fazer frente a tal processo, permitindo a sobrevivência das IPs como instâncias democráticas, as quais fortalecem a legitimidade do regime e garantem a participação de grupos tradicionalmente excluídos na formulação e fiscalização de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. **O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita"**. Boletim de Análise Político Institucional, n. 6. Brasília, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov. br/bitstream/11058/5935/1/BAPI_n06_p23-27_RD_Decreto-participacao-social_Diest_2014-jun-nov. pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. **Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000100009. Acesso em: 17 dez. 2020.

AVRITZER, L. **The double crisis of representation and participation in Brazil**. Representation, v. 55, n. 3, p. 251-263, 2019.

AVRITZER, L. **Um balanço da participação social no brasil pós-constituição de 1988.** In: AVRITZER, L. (org.) Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 11-20, 2013.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. **Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba.** urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 12, e20190045, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100203&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 jan. 2021.

EMPOLI, G. **Os engenheiros do caos.** Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2020.

FOLHA DE S. PAULO. **Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil.** 22/07/2019. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml. Acesso em: 15 dez. 2020.

FRANCA. **Lei Nº 3.946, de 17 de Maio de 1991**. Câmara Municipal de Franca - SP. Disponível em: https://franca.sp. leg.br/pt-br/legislacao/lei-no-3946-de-17-de-maio-de-1991. Acesso em: 1 mar. 2021.

FRANCA. **Lei N° 4.799, de 09 de Dezembro de 1996**. Câmara Municipal de Franca - SP. Disponível em: https://franca.sp. leg.br/pt-br/legislacao/lei-ndeg-4799-de-09-de-dezembro-de-1996. Acesso em: 1 mar. 2021.

FRANCA. **Lei Nº 4.952, de 02 de Dezembro de 1997**. Câmara Municipal de Franca - SP. Disponível em: https://franca.sp. leg.br/pt-br/legislacao/lei-no-4952-de-02-de-dezembro-de-1997. Acesso em: 1 mar. 2021.

FRANCA. **Lei Orgânica do Município de Franca, de 05 de Abril de 1990**. Câmara Municipal de Franca-SP. Disponível em: http://www.franca.sp. gov. br/portal/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=138%3Alei-orgnica-do-municpio&id=37%3Alegislacao-municipal&Itemid=452&start=20,. Acesso em: 21 fev. 2021.

GASPARDO, M. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios.** Estud. av. , São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 jan. 2021.

GASPARDO, M.; MARIANO DE OLIVEIRA, A. R. S.; COSTA, J. F.; SILVA, O. A. M. Cidadania ativa: entre a democracia participativa e a prática do controle social no município de Franca - SP. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 19, p. 1-20, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas.** Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 dez. 2020.

GURZA LAVALLE, A. **Conselhos gestores de políticas.** Nexo Políticas Públicas, 2020. Disponível em: https://pp. nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/Conselhos-gestores-de-pol%C3%ADticas. Acesso em: 15 dez. 2020.

IBANHES, L. C. et al. **Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 575-584, mar. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2007000300016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 fev. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros.** Brasília, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov. br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

LEVITSKY, S.; ZIBLAT, D. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MANIN, B. **A democracia do público reconsiderada.** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 dez. 2020.

MARIANO DE OLIVEIRA, A. R. S. **Participação Social e Deliberação: uma análise teórica sobre a Democracia Participativa na República Brasileira pós-Constituição de 1988**. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca, 2019.

MOREIRA, M. R. **Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política**. Saúde em debate, v. 40, p. 25-38, 2016. Disponível em: https://www.scielosp. org/article/sdeb/2016.v40nspe/25-38/pt/. Acesso em: 10 jan. 2021.

MOREIRA, M. R.; ESCOREL, S. **Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 3, p. 795-806, 2009. Diponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300015. Acesso em: 27 dez. 2020.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea, 2011.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP.** Saúde e Sociedade, v. 14, p. 68-77, 2005. Disponível em: https://www.scielosp. org/article/sausoc/2005.v14n1/68-77/#. Acesso em: 7 jan. 2021.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, pp. 47-105, 2002.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 43-52.

PANDEMIA DO COVID-19 E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE AS IMPLICAÇÕES E OS NOVOS RUMOS

Maysa Andrade Lemos Silveira*
Liliane Cristina de Oliveira Hespanhol**
Isadora Torres Tâme ***

RESUMO: A judicialização da saúde é o fenômeno jurídico por meio do qual as questões relativas ao direito à saúde alcançam os órgãos do poder judiciário, ou seja, prestações e serviços que deveriam ser garantidos e efetivados para a população por meio de políticas públicas somente se concretizam e materializam por meio de decisões judiciais. A chegada do Covid-19 no Brasil e a declaração da pandemia em março de 2020 resultou em mudanças no cumprimento de várias questões relacionadas à saúde. Sendo assim, esse estudo objetivou verificar quais foram às alterações, implicações e os rumos da judicialização da saúde frente às consequências causadas pela a pandemia do Covid-19. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: judicialização da saúde. COVID-19. implicações.

ABSTRACT: *The judicialization of health is the legal phenomenon though which issues related to health law reach the bodies of the judiciary, that is, services and services that should be guaranteed and provided for the population through public polices, but materialize and materialize through of court decisions. The arrival of Covid-19 in Brasil and the declaration of the pandemic in march 2020 resulted in changes in compliance with several Heath-related issues. Therefore, this study aimed to verify the changes, implications and directions of the judicializacion of health im view of the consequences caused by the Covid-19 pandemic. The methodology used was bibliographic research.*

Keywords: *health judicialization. Covid-19. implications.*

INTRODUÇÃO

O termo judicialização da saúde está sendo cada vez mais utilizado no Brasil. Esse assunto está inserido em discussões bem amplas, que abrangem o acesso a políticas públicas e também a justiça, unindo as áreas de direito e saúde. A judicialização é o fenômeno por meio do qual as reivindicações dos cidadãos alcançam os juízos e tribunais para que seus direitos e garantias previstos nas leis se materializem, através de ações relativas à saúde.

O sistema de saúde é deficitário e não garante a todos a prestação desse direito constitucional. Diante disso, as pessoas procuram a efetivação

* Docente na Universidade do Estado de Minas Gerais UEMG – Campus de Passos.
** Docente na Universidade do Estado de Minas Gerais UEMG – Campus de Passos; doutoranda no programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Unesp/Franca.
*** Bacharel em direito e advogada.

de seus direitos através do Poder Judiciário, a partir da judicialização da saúde. O número de ações cresce a cada ano e o Judiciário acaba por intervir para assegurar serviços e atendimentos que deveriam ser prestados ou fornecidos aos cidadãos através de políticas públicas. Sendo assim, busca-se saber, no cenário atual de enfrentamento da pandemia do Covid-19, se as ações visando o acesso à saúde têm aumentado.

Em março de 2020 aproximadamente dois meses após a declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre o surto de Covid-19 como uma doença de Emergência de Saúde Pública Internacional, foi declarada a pandemia. Com isso, os países se viram obrigados a tomar medidas extremas. No Brasil foram adotadas uma série de restrições que influenciam diretamente a vida das pessoas nos mais diversos aspectos e principalmente no tocante à saúde. E é nesse cenário de caos na saúde que o judiciário começa sentir os reflexos e surgem novos problemas para serem solucionados ligados diretamente a pandemia.

No presente artigo será realizado um estudo sobre as mudanças da judicialização da saúde no Brasil, abordando como as questões de saúde têm sido tratadas durante a pandemia do Covid-19. Para isso, será verificado sobre as implicações, alterações e os rumos da judicialização da saúde durante a pandemia.

Para alcançar esses objetivos, realizou-se pesquisa de natureza exploratória e uma revisão de literatura sobre as modificações que ocorreram na judicialização da saúde durante esse período. Para isso, realizou-se busca de materiais científicos publicados em plataformas indexadas, além de livros e doutrinas que tratem do tema abordado. Esses estudos passaram por uma triagem, leitura exploratória e crítica, a fim de separar materiais para compor as discussões dessa pesquisa.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À SAÚDE E A JUDICIALIZAÇÃO

No que diz respeito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro, a carta constitucional de 1988 é a primeira a consagrar e atribuir o status direito fundamental social à saúde em seu texto (MENDES; BRANCO, 2021). Atualmente, o direito a saúde está previsto de forma expressa no art. 6º; 196 e seguintes da CF/1988. É assegurado como direito de todos e dever do Estado.

Para que ocorra a efetivação desse direito, é necessário que o Estado organize e planeje ações e serviços que possibilitem o acesso a saúde, para que o mesmo seja igualitário e universal, por meio de políticas sociais e econômicas (SARLET; FIGUEIREDO, 2007).

Sob a perspectiva de Mendes e Branco (2021), os estudos relacionados à efetivação do direito à saúde no Brasil levam a concluir que, o problema com a efetivação desse direito fundamental não encontra seu maior óbice na legislação existente, mas sim nas políticas públicas que deveriam manter, assegurar e implementar o direito a saúde. Em síntese, o problema não é a falta de normatização, mas a precariedade de execução das políticas sociais e econômicas pelos entes federados.

Diante do fato de a saúde ser direito essencial à manutenção da vida e à dignidade da pessoa humana, atrelado a realidade brasileira de precariedade das prestações estatais referentes a tal matéria é que os indivíduos buscam a tutela jurisdicional para assegurar assim seus direitos relacionados à saúde. Esse fenômeno é conhecido como judicialização da saúde (LIMA; MALUF, 2018).

É diante desse cenário de conflito entre os cidadãos e o Estado que entra em ação o Poder Judiciário, para que o cidadão imponha ao poder público uma prestação efetiva de tal direito, que deveria ser assegurado a toda população através de políticas públicas.

As ações que alcançam o poder judiciário buscando tutela a saúde são variadas e são desde pedidos solicitando medicamentos, de baixo, médio ou alto custo, realização de exames, procedimentos cirúrgicos, insumos, internação compulsória, entre outros. Têm se tornado cada vez mais frequente que essas ações cheguem às mãos dos magistrados e as decisões tomadas, refletem diretamente nos setores da saúde, no Estado e na sociedade como um todo.

2 A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19) E A IMPORTÂNCIA DO SUS NO COMBATE À PANDEMIA

Em dezembro de 2019 surgiu a doença do Coronavírus (Covid-19), que atualmente já atingiu todos os continentes. Estima-se que o surto da doença começou em Wuhan, cidade localizada na China, província de Hubei. Tudo começou com relatos de mortes devido à incidência de pneumonia com causas desconhecidas (HENRIQUES e VASCONCELOS, 2020).

Pouco tempo após o surto da doença na China, foram identificados casos em outros países asiáticos, na Europa e também na América do Norte. A partir desses fatos restou comprovado que ocorria a transmissão entre humanos. Diante de 110 mil casos, distribuídos por 114 países, no dia 11 de março de 2020 foi declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde, a maior desde a gripe espanhola, que assombrou o mundo entre os anos de 1917 e 1918 (CAVALCANTE, 2020).

O novo coronavírus (SARS-CoV-2) é responsável por causar infecções respiratórias. O número alarmante de casos registrados em pouquíssimo tempo após a descoberta da doença mobilizou toda comunidade científica e organismos internacionais para buscar respostas sobre as formas de transmissão, prevenção e tratamento do Covid-19 (BRASIL/ANS, 2020).

No Brasil, anteriormente a existência do Sistema Único de Saúde (SUS), que se organiza diante das diretrizes de universalidade, integralidade, equidade, participação popular, descentralização e hierarquização a saúde era condicionada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Ou seja, somente uma parcela da população era atendida, aqueles cidadãos que possuíam vínculo formal de emprego (GUIMARÃES, 2020). Como ocorre nos Estados Unidos, na ausência de um modelo abrangente como o SUS, grande parte dos brasileiros estariam sem cobertura durante a pandemia.

Atualmente, ainda existem sistemas de saúde que são baseados na seguridade social, é o caso de muitos países da América Latina. Em momentos de crise, como a pandemia, esse tipo sistema, pode-se notar um cenário extremamente problemático, com dificuldade de integração e respostas ao atendimento da população.

Apesar do modelo brasileiro previsto na Constituição, o SUS sofre diversas críticas, dentre elas o sub financiamento, o que gera diversas deficiências, entretanto, esse sistema gratuito do Brasil, ainda apresenta muitas vantagens se comparado aos Estados Unidos, que só dispõe de saúde privada e outros países da América Latina (NORONHA, 2020).

Com relação à pandemia do Covid-19, o SUS atende de forma gratuita todos que apresentam sintomas da doença, atuando por meio dos profissionais de saúde, orientando sobre cuidados e disponibilizando atenção à saúde, além de fornecer nos portais virtuais diversas informações. Outra ação do SUS que representa grande apoio à população, realizada pelos Ministérios e secretarias estaduais e municipais no início da pandemia, refere-se à construção de hospitais e adaptação de estádios e campos para

ampliar o atendimento aos infectados (GUIMARÃES, 2020). Durante a pandemia, a atuação do SUS é ainda mais intensa e essencial.

É fato que a pandemia do Covid-19 tem atribuído enormes impactos nas mais diversas áreas, desde preocupações bioéticas e epidemiológicas a nível global até impacto social, político, econômico e cultural. Diante desse cenário, surge a obrigação governamental de garantir a manutenção da saúde, certificar quanto a tutela da mobilidade social, como isolamento e quarentena, promover velocidade e urgência na testagem de medicamentos e vacinas. Além dessas necessidades, ainda existe uma grande parcela da população que necessita de assistência à medicamentos, procedimentos cirúrgicos, entre outras necessidades de saúde que independem do cenário atual.

3 MODIFICAÇÕES IMEDIATISTAS OCORRIDAS NO ATENDIMENTO À SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

Diante do cenário pandêmico já retratado nesse estudo, o Brasil no início do ano de 2020 precisou tomar medidas imediatistas para lidar com uma situação excepcional. No dia 6 de fevereiro de 2020 foi publicada a Lei nº. 13.979, promulgada com o intuito de proteger os cidadãos brasileiros. Essa lei estipulou as medidas adequadas para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional- ESPIN. (SILVA FILHO, 2020).

Em seu texto, a Lei 13.979/20 determinou medidas preventivas visando controlar os riscos da Covid-19 na população brasileira. Permitiu inclusive que a autoridade pública restringisse algumas liberdades e direitos individuais visando conter o contágio da doença, como por exemplo, medidas de isolamento, quarentena e uso obrigatório de máscaras.

Pouco tempo após a promulgação da lei, o governo federal entendeu que a situação teria se agravado e no dia 20 de março de 2020, o Presidente da República declarou estado de calamidade pública em todo o território brasileiro. Os estados emergenciais acima mencionados tem seu principal reflexo na flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, além disso, a partir do momento que é declarado estado de calamidade pública, é conferido ao poder público maior autonomia e discricionariedade, para lidar com as finanças, sendo possível implantar ações visando conter a crise (KANAGUCHI; FELIX, 2020).

Contudo, todas as medidas previstas em lei, só poderão ser determinadas e baseadas em evidência científica. Todos os indivíduos terão o dever de dar cumprimento às medidas previstas, ao mesmo tempo em que, fica garantido às essas pessoas afetadas pelas medidas, o direito de serem informadas com regularidade sobre seu estado de saúde e receber tratamento gratuito (ALMEIDA, 2020).

Outra questão, também influenciada pela pandemia do Covid-19, foi à relacionada à população que faz uso contínuo de medicamentos controlados. Para garantir o fornecimento desses fármacos aos usuários que dependem dos mesmos para manter uma qualidade de vida, a Organização Mundial da Saúde (OMS), tomou algumas providências para que essa parcela da população não sofresse com falta desses medicamentos. Foi emitido comunicado aos governos nacionais sobre a necessidade de continuar com o fornecimento desses medicamentos seja para pacientes infectados pela Covid-19 ou não, essas informações estão dispostas na Fundação Oswaldo Cruz, em que ressaltam que:

> É necessário garantir o acesso a medicamentos controlados, como sedativos e analgésicos, para protocolos de intubação no tratamento de pacientes com COVID-19. Os pacientes "não-COVID" continuam a necessitar de medicamentos controlados para o tratamento da dor, há necessidade de anestesia para os cuidados cirúrgicos, medicamentos para a saúde mental e a manutenção de boas condições neurológicas, além da dos tratamentos do transtorno por uso de drogas (FIOCRUZ, 2020, p. 3).

É fato que esses pacientes já enfrentavam dificuldades para ter acesso aos medicamentos antes da pandemia, exemplo disso é o alto número de demandas judiciais que envolvem o fornecimento de medicamentos.

No Brasil, pode-se contar com o Sistema Único de Saúde (SUS) ficando garantido a todas as pessoas que contraírem o vírus o direito de receber tratamento gratuito. E aqueles que contam com plano de saúde suplementar, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) garantiu o direito aos testes para identificar o novo vírus e à cobertura de exames. Tal regulamentação ocorreu de forma bem rápida, apenas um dia após a OMS declarar pandemia, visando regulamentar desde o início a situação caótica, evitando que ações fossem propostas buscando tutela jurisdicional sobre esse assunto.

4 PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES DAS MEDIDAS IMEDIATISTAS

Apesar dos esforços governamentais a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras medidas imediatistas tomadas, o período da pandemia do Covid-19 é extremamente delicado e potencializa problemas já existentes na saúde no Brasil.

Nesse cenário pandêmico, as demandas judiciais aumentaram, em especial aquelas relacionadas a efetivação do direito à saúde, tendo em vista que os cuidados complexos exigidos são maiores, sendo agravado com a escassez de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), tecnológicos, disponibilidade de leitos comuns e de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), além da falta de pessoal qualificado para atuar nas unidades de saúde (CARVALHO; FERNANDES, 2020).

Diante desse cenário, a insatisfação dos profissionais e da população tende a aumentar, pois existe a ineficiência ou inexistência do cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana e dessa forma, ocorre o aumento da procura pelo Poder Judiciário, a fim de que resolvam questões atinentes às deficiências do atendimento à saúde.

As solicitações à judicialização da saúde crescem a cada ano, sendo que de acordo com Cardoso (2020), a pandemia do Covid-19 contribuiu para que o número de solicitações crescesse ainda mais. Fazendo que as demandas judiciais que tutelam a saúde sofressem acúmulo.

Essa situação representa grande desafio a todas as esferas de poder, tanto para a gestão pública como para a prática judiciária, tendo em vista que surgiram conflitos de naturezas variadas e cabe ao judiciário analisar cada situação em particular e considerar os novos casos concretos e atípicos, buscando sempre a melhor solução com respaldo legal.

No que se refere às ações judiciais pleiteando leitos de UTI, observa-se que era algo corriqueiro antes mesmo da pandemia e com o advento da crise sanitária, agravou-se. Assim, seria necessário o investimento em respiradores artificiais além de recursos humanos a fim de que fossem atribuídas condições dignas de lutar pela vida.

Com a falta de infraestrutura adequada, muitos recorreram ao judiciário para solucionar essas questões, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), grande parte das ações que trataram sobre o assunto visavam desbloqueio de leitos já existentes e que por alguma razão não estavam em funcionamento. Essas ações ocorreram no ápice da pandemia, em localidades que atingiram o pico da doença

e consequentemente tiveram 100% dos leitos disponibilizados pelo SUS ocupados, enquanto outros estavam bloqueados por falta de insumos ou profissionais médicos (GOMES, 2020).

Exemplo disso é o que ocorreu em abril de 2020, o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DP) do Rio de Janeiro ingressaram com uma ação contra o Estado e o Município do Rio de Janeiro visando o desbloqueio de todos os leitos de UTI. A demanda foi ajuizada porque através de Consulta ao Sistema Nacional de Regulação, o MP constatou que parte dos leitos que são considerados necessários para a assistência às pessoas contaminadas pela Covid-19 não estavam ainda efetivamente disponibilizados. A preocupação era relativa ao possível colapso no sistema de saúde antes que os hospitais de campanha estivessem prontos (CARVALHO; FERNANDES, 2020).

Em primeira instância o juiz indeferiu a liminar, alegando que a intervenção judicial no caso afetaria o princípio da separação dos poderes e da reserva do possível. No entanto, diante de recurso do MP, em segunda instância a decisão da desembargadora foi em sentido contrário, determinando que o Estado e o Município, no prazo de cinco dias colocassem todos os leitos em efetiva operação e estruturassem todos os recursos necessários.

Uma outra questão que também foi discutida durante a crise sanitária causada pelo coronavírus foi questão dos transplantes de órgãos e tecidos. No período anterior a pandemia eram realizados aproximadamente 24,1 mil transplantes por ano e mesmo assim o número não era suficiente para contemplar todas as pessoas se encontram nas listas de espera (SANDES, 2020). A situação é extremamente delicada, uma vez que devido ao Covid-19 a tendência é que a captação de órgãos fique reduzida em virtude dos riscos e potencial contaminação e os hospitais referência em transplantes também são referência no tratamento do novo vírus, o que ocasiona a disputa por leitos, assunto já abordado no presente trabalho. A epidemia deixou a fila de pessoas que aguardam por transplante ainda mais longa, são mais de 40 mil pacientes aguardando, segundo Gugliano (2020).

Outra implicação da pandemia não só no Brasil, mas em todos os países do mundo refere-se aos profissionais da saúde que são diretamente afetados, por estarem trabalhando na linha de frente e estão suscetíveis a contraírem o vírus. São milhares de profissionais afastados por terem contraído a infecção e ter até mesmo morrido em consequência da doença. Informações coletadas apontam exaustão física e mental entre esses

profissionais, aumentando a possibilidade de erros médicos nos mais variados níveis (MEDEIROS, 2020).

Na medida em que a pandemia acelera no país o desabastecimento de insumos e fármacos torna-se uma preocupação constante. Além de trazer muitas incertezas para o governo, a pandemia trouxe incertezas também para as indústrias e empresas de todo o mundo. As instituições hospitalares estão sendo diretamente impactadas e em grande escala pelo desabastecimento de materiais médicos, EPIs e insumos farmacêuticos. A escassez de produtos no mercado atrelada a crise logística resulta no aumento de preço para a aquisição e acaba por forçar que os gestores deixem de comprar tais produtos, ou os compre por um preço muito acima da média (ANAHP, 2020).

Essa situação delicada por qual todo o setor de saúde vem passando, irá contribuir ainda mais com a maximização dos problemas e consecutivamente chegarão mais ações ao judiciário, visando encontrar nesse poder a solução que os demais poderes gestores não conseguiram conciliar e solucionar (ANAHP, 2020).

Além das disputas judiciais por medicamentos, insumos médicos hospitalares, leitos especiais e de UTI, também alcançam o poder judiciário demandas que envolvem as decisões dos Poderes Executivos e Legislativos sobre as medidas de isolamento social. São ações que quando tomadas pelos governos irão impactar diretamente na rotina dos hospitais que não tem estrutura para suportar grande número de pacientes sintomáticos e contaminados. Tais medidas trazem impactos sociais e econômicos para a sociedade como um todo, do ponto de vista econômico o isolamento social traz preocupações quanto ao fluxo de caixa e por conseguinte, a sobrevivência das empresas. Isto posto, cabe ao prefeito de cada um dos municípios analisar as consequências e a melhor forma de isolamento a ser implementada.

Pode-se citar como exemplo de demanda que trata sobre medidas de isolamento social a Ação Civil Pública ingressada pelo MP na cidade de Barra Mansa no Rio de Janeiro contra o município. O motivo, foi à prefeitura ter anunciado por meio de suas redes sociais que flexibilizaria as medidas de isolamento social e assim reabriria também o comércio local. O MP alegou que o município contava com respiradores e leitos de UTI reduzidos no momento para comportar os possíveis reflexos de uma flexibilização.

Além das situações extraordinárias criadas pela pandemia ainda existem os casos anteriores que também foram afetados pela mesma de alguma forma. Exemplo disso é o que ocorreu na cidade de São Paulo, onde a juíza Paula Navarro deferiu medida liminar determinando que paciente com câncer no pulmão passe por avaliação com profissional de saúde e seja encaminhada para tratamento. A intervenção judicial foi necessária uma vez que os agendamentos para novas consultas foram suspensos por trinta dias devido à pandemia. A magistrada fundamentou da seguinte forma sua decisão:

> Diante da presente evolução na proliferação da pandemia e a periculosidade da doença da autora, especialmente para esse surto, é imprescindível a análise médica efetiva do seu caso concreto, eis que sua vida se encontra em grave risco. Destaco, todavia, que a autora não deverá comparecer a um posto médico sem a indicação específica, eis que sua exposição ao vírus da Covid-19 pode ser fatal (TJSP, 2020, p. 2).

Dessa forma, cabe ao Judiciário decidir as demandas que chegarem até ele, com observância ao estrito cumprimento legal. Enquanto cabe ao Legislativo, encontrar saídas que proporcionem o equilíbrio e cumprimentos das competências, implementando e executando as políticas públicas e ações adequadas.

Sendo assim, é possível observar diante da análise de casos envolvendo a saúde durante a pandemia do Covid-19 que a principal questão que circunda a doença é o fato dela provocar grande aumento nas demandas da saúde e diante do crescimento da demanda o sistema único seja público ou privado não suporta atender a tantos pacientes.

No entanto, mesmo diante da situação catastrófica vivida causada pelo vírus é importante frisar que se deve respeitar a autonomia dos poderes e impor certos limites às revisões judiciais das decisões de cada um deles. Assim como todos os demais direitos fundamentais e sociais a saúde não é absoluta e ilimitada e deve ser sempre analisada em cada caso concreto diante de cada situação fática de confronto de direitos. Dessa forma, percebe-se que todas as decisões judiciais que alcancem o tema, no geral e principalmente durante a pandemia - momento de crise sanitária que incidem mais conflitos e mais dificuldade para resolução dos mesmos – tenham limites e sempre observem as condições do Estado de efetivar o pedido e principalmente a disponibilidade financeira e fática para tanto.

5 RUMOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE APÓS A PANDEMIA DA COVID-19

A pandemia da Covid-19 foi responsável por evidenciar a necessidade da atuação judiciária em conjunto com os demais poderes para garantir a efetivação do direito fundamental à saúde a toda população brasileira. Segundo Ferreira (2020) diversas demandas surgiram nesse período e ainda irão surgir, até que tudo volte à normalidade. Até que essa situação seja alcançada o poder judiciário terá que lidar com os mais variados pedidos, dentre eles, grande variedade envolvendo a saúde.

Outrossim, Almeida (2020) entende que ainda há possibilidade do surgimento de ações pautadas na apuração da responsabilidade civil e até mesmo criminal dos profissionais da área da saúde, tendo em vista que diante da crise sanitária vivida esses profissionais estão trabalhando sob situação ainda mais precária, correndo o risco de chegar ao esgotamento físico e mental e assim ficam suscetíveis de cometer erros.

Todos esses problemas que foram citados são questões complexas que envolvem o respeito ao princípio do mínimo existencial, que compreende a proteção ao indivíduo e sua vulnerabilidade, fornecendo a ele o mínimo necessário para que possa viver de forma digna e tutela a saúde que é considerada um direito social fundamental, de acordo com a Constituição Federal. Portanto, trata-se de ações inevitáveis e essenciais, mas para que o Judiciário tenha capacidade solucioná-las é necessário amparo técnico aos tribunais e juízos de primeira instância, para que assim tenham acesso a informações técnicas concretas e diante disso resolvam as lides com o devido amparo, serenidade e racionalidade (DOMINGUES, 2020).

Existem programas e projetos que fornecem esse amparo aos membros do Judiciário e deve haver mais investimento nesse setor, para que dessa forma os magistrados recorram a programas para fundamentar suas decisões. A observância ao conhecimento e termos técnicos são de suma importância para que a judicialização da saúde ocorra de forma adequada e pertinente.

Segundo Domingues (2020), projeto dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário (NATJUS) foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e deve ser visto como o paradigma colaborativo ideal de suporte para a situação atual. Trata-se de uma plataforma onde o magistrado poderá requisitar o paradigma científico necessário para ter suporte na tomada de decisões. Projetos como esse são essenciais,

uma vez que diante das demandas de saúde o judiciário não tem aparato técnico suficiente e necessita de respostas rápidas para que as lides sejam solucionadas em tempo hábil. Seguindo essa mesma linha, surgiu uma plataforma que fornece suporte aos magistrados para julgarem os casos relacionados à pandemia, foi criada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, que é vinculada ao STF.

Já Ronchi (2020) observa que para o enfrentamento da atual situação do país e enfretamento da "nova normalidade", que é o que aguarda a população no pós-pandemia, é essencial que ocorra articulação interinstitucional, que deve ser observada na tomada de decisões judiciais e também na construção de políticas públicas para amenizar os impactos da pandemia na sociedade, para que assim a excessiva judicialização da saúde possa ser atenuada.

A maioria dos conflitos que alcançam o Poder Judiciário na esfera da saúde são inevitáveis, principalmente diante de uma crise sanitária sem precedentes como a atual. Caberá ao Judiciário, de agora em diante criar mecanismos que possibilitem a cooperação institucional e possibilite o diálogo entre todos os órgãos e até mesmo poderes para que seja possível a criação e implementação de políticas públicas sistêmicas e articuladas. Cardoso (2020) entende que somente assim, será possível lidar com a crise de forma consciente, com uma judicialização moderada, que utiliza mecanismos de defesa nos casos extremos e que profere decisões justas levando em consideração a situação concreta, como também a realidade de toda coletividade e disponibilidade de verba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu verificar que a pandemia do Covid-19 provocou alterações e implicações que irão ditar os novos rumos da judicialização da saúde. As providências imediatistas que foram implantadas no Brasil, mesmo no sentido de favorecer a saúde e segurança da população, atribuiu implicações que poderão refletir no futuro da judicialização da saúde.

A promulgação da Lei nº. 13.979/20 permitiu a autoridade pública restringir algumas liberdades e direitos individuais dos cidadãos e posteriormente foi declarada calamidade pública, conferindo às autoridades, maior discricionariedade e autonomia na tomada de decisões e dispêndio de verba pública para conter os efeitos da pandemia no país.

Todas essas modificações repentinas ocorridas com o objetivo de reduzir o impacto da pandemia da Covid-19 no Brasil, resultaram em implicações sobre a população, afetando não apenas o setor de saúde como todos os demais setores. Acredita-se que a judicialização da saúde, sofrerá, além do acumulo de serviços, resultantes do período de paralisação dos órgãos jurídicos, uma considerável busca da população pelo cumprimento dos direitos frente aos prejuízos sofridos durante a pandemia, onde a falta de recursos e atenção à situação de emergência favoreceu a maior disseminação da doença e morte de muitos indivíduos.

Algumas das implicações verificadas foram referentes a desbloqueio e disponibilidade de leitos de UTI, suspensão temporária de transplantes de órgãos e também questões relativas ao desabastecimento de insumos e medicamentos. As pessoas que sofriam com enfermidades anteriormente a pandemia também foram diretamente afetadas pelo desabastecimento, paralisação ou suspensão de atendimentos e serviços de saúde. Além disso, alcançaram o Judiciário demandas envolvendo as decisões dos poderes Executivos e Legislativo sobre medidas de isolamento social. Sendo assim, caberá ao Judiciário decidir sobre as novas questões que chegarão até ele, de forma prudente e coerente, buscando sempre a efetivação do direito a saúde e o respeito da dignidade da pessoa humana, dentro das possibilidades e respeitando a autonomia dos poderes, impondo critérios e limites as decisões judiciais.

Foi possível compreender que a atuação judicial nas questões que envolvem saúde é essencial e inevitável, por se tratar de um direito fundamental social que é diretamente responsável pela efetivação do princípio da dignidade humana. Durante a pandemia do Covid-19 a necessidade da atuação judicial atrelada as ações dos demais poderes se mostrou mister para efetivação do direito a saúde para toda a população brasileira. Até que acabe a pandemia são esperadas muitas ações buscando a tutela da saúde, os mais variados pedidos. Para que seja possível que magistrados e tribunais solucionem tais questões é de extrema importância que seja disponibilizado amparo técnico aos mesmos, uma vez que não são detentores de conhecimentos médicos.

Apesar das inúmeras dificuldades advindas da pandemia do Covid-19, insatisfação da população com os serviços de saúde oferecidos no país, que leva a propositura de ações buscando tutela jurisdicional, o Brasil encontra-se em vantagem se comparado a vários outros países do mundo, que não contam com sistema único de saúde gratuito. O Sistema Único de Saúde (SUS) sofre

diversas críticas, dentre elas o sub financiamento, contudo, é um dos únicos que oferece esse tipo de serviço à população de forma universal e integral. Diante de um momento de pandemia, como o atual, a atuação do SUS é de extrema importância, tanto para o tratamento do vírus como amparo aqueles que padeciam de outras comorbidades anteriores, alheias ao Covid-19.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. M. **Novo Coronavírus (Covid-19) e a Judicialização da Saúde no Brasil em tempos de enfrentamento à crise e medidas emergenciais**. 2020. Disponível em:https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/47F9F617662DAF_Coronavirus.pdf. Acesso em: 14 jul. 2021.

ANAPH. Associação Nacional de Hospitais Privados. **Desafios da pandemia no abastecimento de insumos farmacêuticos.** 2020. Disponível em: https://www.google.com/search?q=O+QUE+%C3%89+ANAPH&oq=O+QUE+%C3%89+ANAPH&aqs= chrome.69i57j0l7.400 3j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Agencia Nacional de Saúde Suplementar ANS. **Coronavírus (Covid-19):** Confira informações e saiba como se prevenir. 2020. Rio de Janeiro, jan. 2020. Disponível em:https://www.ans.gov. br/aans/noticias-ans/consumidor/5344-coronavirus-confira-informacoes-e-saiba-como-se-prevenir. Acesso em: 17 ago. 2021.

CARDOSO, O. V. **Judicialização da saúde e covid-19.** 2020. Disponível em https://jus.com.br/artigos/83851/judicializacao-da-saude-e-covid-19. Acesso em: 2/09/2021.

CARVALHO, A. L. B.; FERNANDES, F. M. B. **Normatização, judicialização e criminalização da saúde no contexto da pandemia.** 2020. Disponível em:http://www.ensp. fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/49567. Acesso em: 2 set. 2021.

CARVALHO, E. C. **Pandemia da COVID-19 e a judicialização da saúde: estudo de caso explicativo.** Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 8, e3 354, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-1692020000100376&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 set. 2021.

CAVALCANTE, J. R. **COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020**. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 29, n. 4, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223796222020000400306&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2021.

DOMINGUES, P. S. **A responsabilidade do Poder Judiciário ante a crise sanitária da Covid-19.** 2020. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2020-mai-09/direito-pos-graduacao-responsabilidade-poder-judiciario-crise-covid-19. Acesso em: 8 set. 2021.

FERREIRA, C. C. S. Reflexões sobre precedentes e demandas judiciais pós-pandemia.2020. Disponível em:https://blog.supremotv.com.br/reflexoes-sobre-precedentes-e-demandas-judiciais-pos-pandemia/. Acesso em: 1 set. 2021.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **OMS, INCB e UNODC se posicionam sobre acesso a medicamentos controlados durante a pandemia da COVID-19.** 2020. Disponível em:https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1938-oms-incb-e-unodc-se-posicionam-sobre-acesso-a-medicamentos-controlados-durante-a-pandemia-da-covid-19. Acesso em: 9 set. 2021.

GOMES, L. H. **Covid amplia judicialização da saúde.** Tribuna do norte. 2020. Disponível em:http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/covid-amplia-judicializaa-a-o-da-saaode/487368. Acesso em: 1 set. 2021.

GUGLIANO, M. **Pandemia atrasa fila de espera por transplantes.** 2020. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/pandemia-atrasa-fila-de-espera-por-transplantes/. Acesso em: 6 ago. 2021.

GUIMERÃES, C. **A importância de um sistema de saúde público e universal no enfrentamento à epidemia.** 2020. Disponível em: http://www.epsjv. fiocruz.br/noticias/reportagem/a-importancia-de-um-sistema-de-saude-publico-e-universal-no-enfrentamento-a. Acesso em: 7 set. 2021.

HENRIQUES, C. M. P. ; VASCONCELOS, W. **Crises dentro da crise:** respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. Estud. av. , São Paulo, v. 34, n. 99, p. 25-44, ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103. Acesso em: 8 jul. 2021.

KANAGUCHI, L. L.; FELIX, R. Estados de exceção e o covid-19: Estado de sítio, estado de defesa, calamidade pública e estado de emergência. 2020.Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/322829/estados-de-excecao-e-o-covid-19-estado-de-sitio-estado-de-defesa-calamidade-publica-e-estado-de-emergencia. Acesso em: 16 ago. 2021.

LIMA, G. E.; MALUF, A. C. **Judicialização do direito à saúde em desfavor dos municípios:** um paradoxo aos princípios da isonomia e da reserva do possível. Revista de Direito Brasileira. São Paulo/SP, v. 20, n. 8, p. 174-191, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3204. Acesso em: 5 ago. 2021.

MEDEIROS, E. A. S. **A luta dos profissionais de saúde no enfrentamento da COVID-19**. Acta paul. enferm., São Paulo, v. 33, e-EDT20200003, 2020. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002020000100202&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 out. 2020.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. – 16. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2021.

NORONHA, K. V. M. S. et al. **Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, e00115320, 2020. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000605004&lng=en&nrm=iso. Acesso: em 7 set. 2021.

RONCHI, R. G. Em tempos de pandemia, a judicialização da saúde precisa ser racionalizada.2020. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2020-mai-18/renzzo-ronchi-judicializacao-saude-durante-pandemia. Acesso em: 1 set. 2021.

SANDES, A. **Coronavírus ameaça transplante de órgãos e deve aumentar espera**. 2020. Disponívelem:https://noticias.uol.com.br/saude/ultimasnoticias/redacao/2020/03/30/coronavirus-vai-diminuir-transplantes-de-orgaos-e-aumentar-lista-de-espera.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDERO, Luiz Guilherme Marinoni. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde.** Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, v. 1, n. 1, p. 171-213. 2007. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#inbox/ F M f c g x wJWrjWFxBVNkFKxcznqzhkDDNr?projector=1&messagePartId=0.1. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVA FILHO, C. C. **Professor explica sobre o SUS no contexto da pandemia.**2020. Disponível em:https://www.uffs.edu.br/campi/chapeco/noticias/professor-explica-sobre-o-sus-no-contexto-da-pandemia. Acesso em: 7 set. 2021.

SILVA, K. **Porque Estado de Emergência em Saúde Pública e porque Estado de Calamidade Pública?** 2020. Disponível em: https://katiannesinhana.jusbrasil.com.br/artigos/855220473/porque-estado-de-emergencia-em-saude-publica-e-porque-estado-de-calamidade publica?ref=feed. Acesso em: 17 ago. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADO DE SÃO PAULO. **Veja outras decisões da Justiça relacionadas à pandemia do Coronavírus.** Notícias 2020. 22/03/2020. Disponível em:https://www.tjsp. jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60673. Acesso em: 20 ago. 2021.

A CAVERNA DE PLATÃO À NEGAÇÃO DA REALIDADE: OS IMPACTOS DA ERA DA (DÉS)INFORMAÇÃO NAS RELAÇÕES HUMANAS

Rafael Bashiyo Baz*

Carlos Augusto Polidoro da Silva**

RESUMO: O presente artigo tem por pretensão a análise dos processos comportamentais que transformaram e moldaram o comportamento social humano. Desta forma, serão utilizados de alegorias e teorias das ciências humanas e sociais, em especial nos campos da sociologia, das ciências políticas, da filosofia, do direito, da psicologia e da história. Com o objetivo, assim, de observar e discorrer sobre a contemporaneidade, momento este marcado por um mundo globalizado e desunido em que as instituições e partículas pétreas do sonho democrático e das relações humanas encontram-se sobre ameaça. Portanto, este tem por escopo a constituição de um panorama sobre a ótica do pensamento humano e de seu próprio cerne, em prol da compreensão e entendimento da realidade, utilizando-se de fatos e fatores consumados, em meio a um crescente movimento que se utiliza da negação da realidade em via do retorno da solidez das estruturas mitologias e mitomaníacas. Para isso, urge que observemos atos, atores e fatores, em especial a pandemia global de SARS-COVID-19 e seus reflexos nos limites da liberdade, nas ameaças democráticas e no desmonte das estruturas nacionais e internacionais.

Palavras-chave: derrocada da democracia. paradoxos contemporâneos. comportamento humano

ABSTRACT: *This article aims to analyze the behavioral processes that transform and shape new habits that end up guiding humanity in the 21st century and their direct impacts on political representation and trust in the democratic regime itself. It is intended to make a brief contextualization about the current situation of the information age and how this manifests itself, in addition to using as a background a growing denialism during a global pandemic of SARS-COVID-19. For this, urge us to take up ideas present in different texts, using important works for the epistemological itinerary of humanity and seeking to relate them to aspects seen today. The discussion about democracy, its limits and paradoxes is also elementary to the debate about the crisis of representation.*

Keywords: *democracy collapse. contemporary paradoxes. human behavior.*

INTRODUÇÃO

O século XXI apresenta-se como uma continuação caótica aos fatos e fatores que marcaram o desencantamento da ciência e das instituições para alguns segmentos da população, visto o ocorrido ao longo do século XX. Nesse sentido, este marcado por diversas crises econômicas, entre as quais vale destacar o "Crash da Bolsa" de Nova York em 1929, as crises do Petróleo em 1956, 1973, 1979 e 1991, que minaram o poder de compra dos trabalhadores assalariados. Em especial no aspecto brasileiro, uma crise

* Graduando em Direito – Unesp/FCHS – Câmpus de Franca. E-mail: r.baz@unesp.br.
**Graduando em Direito – Unesp/FCHS – Câmpus de Franca. E-mail: carlos.polidoro-silva@unesp.br.

hiper inflacionária decorrente dos choques petrolíferos supracitados e de um crescente endividamento externo, que perdurou até a execução do Plano Real iniciado em fevereiro de 1994, trouxeram diversas problemáticas para as classes sociais mais pobres. Somado a isso, temos os reflexos do fim da Belle Époque com a eclosão das vanguardas europeias e da guerra que, utilizava da ciência de forma destrutiva e violenta, resultando assim em sua descrença e sendo vista como instrumento de terror, coerção dos fracos e dos inocentes.

Portanto, o processo oriundo da conjuntura dos pensamentos racionalistas de René Descartes [1]e empiristas de Francis Bacon [2]que constituíram o conhecimento técnico cientifico pelo qual se baseia a construção do conhecimento desde a idade moderna até os dias de hoje, apesar de amplamente utilizado no ambiente acadêmico baseado em logica e experimentação, algo que demora, leva a uma descrença por aqueles não familiarizados. Sendo que existe a necessidade da cautela e da impessoalidade nos estudos, tal que é mais fácil se basear em percepções sensoriais da realidade, do que abordar assuntos complexos estudados por diversos especialistas para tentar explicar a sociedade algum fenômeno que os afete diretamente.

Assim, vivencia-se hoje uma circunstância particular no processo iniciado historicamente, tal que as reflexões e questionamentos levantaram-se não sobre os efeitos da ciência, mas sim sobre o método cientifico em que se lastreia a busca da verdade. Logo, a contemporaneidade vivencia um movimento de negação de sua própria natureza em prol do estoicismo do mito e da mitomania. Estando no centro deste devir[3] a ampliação da desconfiança dos comuns, visto que há uma limitação do acesso ao saber acadêmico, pois os diferentes nichos do conhecimento desenvolveram uma linguagem própria, rebuscada e distinta da que está presente no cotidiano, tornando-a não acessível para aqueles não acostumados a verbaliza-la.

Com isso, em prol do desenvolvimento de respostas acessíveis novamente o ser humano retorna ao senso comum para dar jus e resposta a aquilo que desconhece, sendo isso agravado pelo potencial de difusão oriundo das novas tecnologias digitais. Estas que não apenas permitem a

[1] René Descartes (1596-1650), importante filosofo, matemático, responsável por inúmeras obras racionalistas, dentre os quais O discurso do método, responsável por importantes alicerces da ciência moderna.

[2] Francis Bacon (1561-1626), proeminente cientista, politico, responsável por estudos empiristas, dentre os quais Novum Organum, responsável pela parte de experimentação e estudo empírico da Ciência moderna.

[3] Devir, palavra de origem grega, que na filosofia, denota o movimento, a ideia de transmutação do ser, o movimento mobilista

propagação de conhecimento, mas sim seu apoio, logo este fato, a coisa real não se constitui mais pelo cerne de uma metodologia de análise e reflexão, e sim pela aceitação que consegue angariar de seus seguidores. Portanto está em vigência uma sistemática não apenas de validação sem um real embasamento lógico, mas sobrescrito a isso está um processo de auto validação e aceitação do próprio individuo em um mundo cada vez mais volátil.

Destarte ao panorama apresentado, vivenciamos no início do século XXI um fenômeno econômico decorrente do desenvolvimento acelerado chinês conhecido como "Boom das Commodities". Este fenômeno foi responsável pela elevação de forma exponencial o valor de recursos de origem primária comercializados nas bolsas de valores, resultando em um processo de desindustrialização em diversos países do mundo. Desta forma, o principal reflexo disto é o desmonte das instituições de capacitação profissional e educação, uma vez que a necessidade de formação e utilização de mão de obra especializada pelas forças produtivas foram suprimidas em vistas da alta lucratividade advinda das atividades de baixo valor agregado. O que acaba ocasionando uma importação tecnológica para suprir esse déficit de pesquisa e desenvolvimento e um balanço comercial desfavorável.

Fato este agravado pela eclosão da pandemia de SARS-COVID-19 em que diversos postos de trabalho foram ceifados, o preço das commodities apresentou uma queda, provocando prejuízos econômicos e retração nas nações produtoras de matérias primas.

Destarte, houve uma propagação exacerbada de notícias falsas, dado o ineditismo do vírus e o lançamento de placebos milagrosos, a fim de promover uma falsa sensação de segurança, tese esta presente com medicamentos sem eficácia comprovada, tais como o denominado KIT-COVID, formado por Hidroxicloroquina, Ivermectina, Azitromicina, vitaminas, terapia retal de ozônio, dentre outras. Estas aberrações medicinais objetivavam convencer os brasileiros mais humildes a não paralisarem sua vida e continuarem circulando e consumindo, afinal de contas a economia era mais importante que a vida humana para alguns donos dos meios de produção.

Segundo levantamento da Sociedade Brasileira de Imunizações que apontam que mais de 30 milhões de brasileiros aptos não tomaram a vacina, enquanto os números de óbitos superam os 600 mil indivíduos em território nacional. Ou seja, a tese da suposta imunidade de rebanho e

dos maus exemplos oriundos de autoridades na condução errática, levam a reticencias de brasileiros em acreditarem na ciência e nos resultados destes estudos. Afinal, para os não esclarecidos, eles seriam "cobaias" de cientistas.

Frente a isso, faz-se necessário levantar e compreender como a ignorância ocasionou na morte de incontáveis pessoas, tal que para isso é preciso entender acerca das liberdades, seus limites nas esferas individual versus a coletiva, indagar acerca da tolerância na contemporaneidade e da relevância do Estado Democrático de Direito para nações ocidentais.

1 A ALEGORIA DA CAVERNA

O Mito da Caverna é uma alegoria oriunda da Obra "A República" do filosofo ateniense Platão constituída no diálogo entre Sócrates e Glauco, resultando na concepção da teoria platônica sobre o conhecimento da verdade. Sendo assim a construção mental da caverna constitui-se da existência de indivíduos aprisionados desde meninos, amarrados pelas pernas e pelo pescoço de forma a permanecerem imóveis e focados a sua frente em cuja parede são projetadas sombras dos próprios indivíduos aprisionados e de objetos que são projetados do exterior. Como estes desconhecem coisas diferentes das imagens distorcidas estas passam a ser a realidade e a verdade daqueles indivíduos. "Para eles, a verdade, literalmente, nada mais seria do que as sombras dos objetos fabricados" (PLATÃO, 2016, p. 233)

Porém, a libertação de um destes de imediato resultara em dor e incapacidade de perceber os objetos cuja sombra via anteriormente, sustentando que as sombras que via anteriormente lhe eram mais reais do que os objetos que agora via, resultando em primeiro momento em sofrimento e irritabilidade. Não obstante, uma vez este acostumado passaria a formular ideias e concepções sobre aquilo que o cerca reconhecendo a verdade naquilo que antes lhe era projetado e presumido. Como apresenta Sócrates:

> Mais tarde, passaria a tirar conclusões a respeito do Sol, compreendendo que ele produz as estações e os anos, governa o mundo das coisas visíveis e é de certo modo, o autor de tudo aquilo que o nosso prisioneiro libertado e seus companheiros viam no interior da caverna. (SÓCRATES, p. 235)

Assim sendo, recolocar este indivíduo reconhecedor da realidade de volta a seu papel de prisioneiro frente as sombras resultariam em uma dificuldade em enxergar os objetos que lhe são projetados e em uma certa

humilhação frente a aqueles que já foram seus semelhantes que observam e tomam a falsa realidade como verdadeira. Recorrendo estes a conceber que: "Que ele voltara lá de cima sem olhos e que não valia a pena pensar sequer em semelhante escalada" (SÓCRATES, p. 236)

Ou seja, o reconhecimento da verdade que lhes era negada, se torna uma patologia ao seu ver, e que qualquer tentativa de levá-los a realidade resultaria em uma resposta violenta baseada em preceitos de autopreservação como apresenta Sócrates: "E não matariam, se pudessem deitar-lhe a mão, a quem tentasse desatá-los e conduzi-los para a luz?" (SÓCRATES, p. 236)

Frente ao supracitado, os indivíduos, imobilizados em suas próprias "cavernas" modernas, ao serem libertos e ao defrontarem-se em terem de escolher ignorar a verdade e a realidade do mundo pelas "sombras" na parede devem arcar com estas consequências. Entretanto se estes malefícios não apenas se limitam ao próprio indivíduo e sim afetam os demais, em uma espécie de histeria coletiva, de forma análoga ao dano moral reflexo que se constitui da ofensa dirigida a uma pessoa, mas seus efeitos reverberam em outro indivíduo. Logo retorna-se ao questionamento dos limites das liberdades individuais ou coletivas, estes fatos que perpassam diversas questões da hodiernidade como a vacinação, a utilização de mascaras, a direção embriagada, entre outros. Porém frente a isso, o direito penal toma a alçada vide o artigo 132 do código penal[4].

Para tanto, o caso exemplificativo do "Dragão na minha garagem" de Carl Sagan demonstra sobre a importância da revisão metodológica e da ciência rigorosa, baseada em certezas e não nas crendices e nos mitos.

2 O DRAGÃO NA MINHA GARAGEM

A distinção tênue entre a Ciência, como conhecimento humano, e a percepção individual da realidade é separada por algumas poucas linhas de raciocínio que exigem métodos para sua aceitação pelos pares como uma tese aceita naquele momento especifico. Ainda assim, a existência de lacunas no relacionamento entre o ambiente acadêmico e a sociedade dos comuns podem levar ao surgimento de oportunismos, que levam ao fanatismo de alguns para explicar a realidade e seu suposto mundo metafisica, afinal há uma maior facilidade em atribuir ao sobrenatural a

[4] Art. 132 - Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente: Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

autoria de certos fenômenos do que aos próprios seres humanos, caso este exemplificado como o do Dragão na Garagem de Carl Sagan.

O Dragão na minha garagem é o décimo capítulo da obra "O Mundo Assombrado pelos Demônios" de Carl Sagan (1934-1996), cientista, divulgador científico e ativista norte americano. Neste capítulo, o autor apresenta de forma figurada a importância dos dados e da verificação experimental para a consolidação da verdade, propondo a existência de um dragão em sua garagem, porém este é invisível e incapaz de comprovação, ou seja, não há como refutar essa afirmação. Como apresenta Sagan: "Qual a diferença entre um dragão invisível, incorpóreo, flutuante, que cospe fogo atérmico, e um dragão inexistente?" (SAGAN, 2006, p. 199).

Porém, o que significa dizer que meu dragão existe? A incapacidade de invalidar, não resulta na sua comprovação. Ou seja:

> Alegações que não podem ser testadas, afirmações imunes a refutações não possuem caráter verídico, seja qual for o valor que possam ter por nos inspirar ou estimular nosso sentimento de admiração. (SAGAN, 2006, p. 199)

Sendo assim, frente a ausência de comprovações e evidencias, a existência do dragão permeia apenas a palavra de quem o diz ver, uma vez que os indícios são fortemente contrários à sua validação.

Reformulando está construção, agora temos que a existência de dragões nas garagens não se limitam mais apenas a apenas indivíduos isolados, porém igualmente ao anterior temos da mesma forma a ausência de possibilidade de comprovação. Todavia começam a surgir pegadas compatíveis com o tamanho de um dragão, porém nunca frente a uma pessoa cética a sua existência, ou de forma a garantir que estas não foram forjadas, de forma semelhante aparece um crente com um dedo queimado e atribui a queimadura ao sopro de uma criatura, porém sabemos que existem diferentes formas de queimar o dedo. Logo como apresenta Sagan: "Essa evidência – por mais importante que seja para os defensores da existência do dragão – está longe de ser convincente" (SAGAN, 2006, p. 200).

Sendo assim, a concepção mais sensata é a rejeição da existência, porém a receptividade a futuros dados e o questionamento sobre a razão para diversos indivíduos partilharem da mesma desilusão. Relembrando como apresenta o autor que:

A Mágica requer cooperação tácita entre o público e o mágico – um abandono do ceticismo, ou o que é as vezes descrito como a suspensão voluntária da descrença. Segue-se imediatamente que, para

compreender a mágica, para expor o truque devemos parar de colaborar. (SAGAN, 2006, p. 200)

Portanto, ao notarmos a realidade vemos diferentes movimentos que apelam a crença e a fé, afetando aquilo que sentimos, nos inspirando e instigando a seguir falsas alegações, resultando assim no que comumente chamamos de mentiras, que acabam por se constituírem em falsas verdades devido a sua aceitação pelo público, que quando ameaçadas resultam em uma reação de violência por parte do indivíduo em atitude de negação e recusa.

Sendo inegável que com a maior interconectividade decorrente da internet e das redes sociais histórias isoladas sobre "dragões na garagem" encontram um viés de confirmação, uma vez que indivíduos encontram respaldo para suas concepções mesmo que estas sejam completamente irreais e falsarias quanto a realidade. Construindo um efeito que na psicologia se apresenta como viés de confirmação, ou seja, uma tendência de confirmação de crenças ou hipóteses, independentemente da realidade, consistindo em um processo de selecionamento das informações, ignorando aquelas que contradizem o esperado, corroborando assim algo já observado por Francis Bacon (1561-1626) em sua obra "Novum Organum" (BACON, 2014). Assim a afirmativa atribuída ao ministro da propaganda na Alemanha Nazista Joseph Goebbels: "Uma mentira contada mil vezes, torna-se uma verdade"

Logo, ao observarmos a história é possível notarmos um constante conflito, baseado em narrativas e acusações, estas construídas de forma a falsear o caráter comum que ligam os diversos indivíduos e segregá-los. Desta forma, dois dos maiores exemplos são representados pelas teorias sociológicas do século XIX: o "Darwinismo Social"[5] e o "Positivismo"[6] que pregavam a superioridade europeia, frente aos diferentes grupos. Para tanto, isto permitiu a legitimação de um tratamento diferente em relação a quem apresenta-se desviante do padrão étnico, garantindo que a mentira e a violência por elas geradas se constituíssem como método político.

Houve um fortalecimento de determinados grupos e concepções, garantindo legitimidade para atitudes terríveis, em nome dos interesses

[5] O Darwinismo Social é uma tentativa infundada de trazer a teoria da evolução de Charles Darwin para a ótica social, pregando a concepção de hierarquização entre as sociedades e os indivíduos.

[6] O positivismo é uma corrente filosófica e sociológica do século XIX idealizada por Auguste Comte e tem por base a concepção do progresso continuo da humanidade, constituindo uma divisão hierarquizada das sociedades e das culturas, tendo forte influência na república brasileira como apresenta a inscrição na bandeira "Ordem e Progresso".

de seus membros, continuamente reforçados por um constante medo e ódio repetidamente alimentado. Algo que não representa a democracia, afinal, como princípio basilar da mesma, existe a aceitação e participação dos diversos grupos que a compõem para um ambiente mais plural e participativo, algo severamente ameaçado nos dias atuais.

3 DA DEMOCRACIA EM EXPANSÃO, UMA CONSTRUÇÃO EM PERIGO

Oriundo do grego antigo, a democracia constitui-se da conjunção dos termos "demos" relativo a povo e "kratos" relativo a poder, ou seja, apresenta-se como o poder do povo, caracterizando-se como um regime político em que há a participação popular seja de forma direta ou através da eleição de representantes. Cabendo ao cidadão a participação no processo de tomada de decisões. Porém, historicamente a cidadania concentrava-se em um determinado grupo de indivíduos, resultando assim em uma cidadania restrita em que apenas os considerados nobres proprietários de terra acabavam por possuir poder político, em oposição a uma maioria desprovida de direitos hoje vistos como básicos e necessários à dignidade da pessoa humana, ao exemplo do direito à vida, à liberdade, propriedade, entre outros.

Constituindo assim, um grande abismo que persistiu durante grande parte da história humana e passou a ser superado a passos largos a partir do século XVIII com o advento do movimento iluminista[7] que resultou em diversos marcos como a independência dos Estados Unidos (4 de julho de 1776), a revolução francesa (5 de maio de 1789) e a independência do Haiti (1 de janeiro de 1804).

Por conseguinte, é notável que a cidadania ampla e a democracia de massas apresentam-se como fatos relativamente novos frente a história humana, como exemplificado pelos diversos movimentos sociais que marcaram os últimos séculos como o movimento sufragista[8] iniciado no século XIX e que dura em alguns países até os dias de hoje.

Porém, a ampliação da democracia vide expansão da cidadania resultou em uma grande expansão das relações e ações políticas com um rápido aumento das possibilidades, ideias, debates, dando base e voz

[7] Movimento intelectual e filosófico que resultou na geração de mudanças políticas, econômicas e sociais que reverberam até os dias de hoje.

[8] Consiste em uma luta de reinvindicação pela participação feminina ativa na política, objetivando direitos como o voto e a elegibilidade. Fortemente atrelado a primeira onda do movimento feminista.

para diversos indivíduos ou grupos de indivíduos, inclusive para aqueles que agem de forma a gerar sua derrocada, a corroendo por dentro. Este fato é apresentado por Karl Popper em sua obra "A Sociedade Aberta e Seus Inimigos" de 1945 em que este apresenta 3 paradoxos, Paradoxo da Tolerância, Paradoxo da Liberdade e Paradoxo da democracia.

4 DOS PARADOXOS DE KARL POPPER: UMA INTERPRETAÇÃO VÁLIDA DO CAÓTICO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Karl Popper, um austro-britânico, que vivenciará os horrores do nazifascismo e da 2ª Guerra Mundial procurou analisar, compreender e inferir quais são os fatores que levaram a esta escalada do totalitarismo e de atitudes tão danosas aos outros no seio democrático, isto é, como o nazismo foi um bacteriófago, espécie de vírus que convive simbioticamente com uma bactéria até que a parasite por completo e a mate, da frágil República de Weimar e levou ao nascimento do 3° Reich. Desta forma, o mesmo observou as condições promovidas pelo momento, quando havia uma severa crise econômica no entre guerras, onde a população perdeu seu orgulho, seu poder de compra, foi severamente humilhada pelos termos do Tratado de Versalhes.

Nisto, a diplomacia weimariana buscava cumprir os termos impostos pelo mesmo, apesar da revolta da sociedade. Porém, uma figura proeminente, Adolf Hitler, um ex-militar que lutará na primeira guerra mundial e tentou dar um golpe de Estado fracassado, com seus discursos inflamados, pregando contra os inimigos da nação: os judeus, estes, supostamente, responsáveis pela usura e concentração de riquezas. Desta forma, sua oratória inflamada inflamou as multidões que o alçaram ao poder como chanceler, presidente e Führer, tal que as consequências diretas disto foram os milhões de mortes de Judeus.

Para tanto, em 1945, Karl Popper lançou a primeira edição da obra "A sociedade aberta e seus inimigos", divididos em dois volumes no qual o primeiro era o Sortilégio de Platão e o segundo abordava Hegel e Marx, aonde podem serem vislumbrados os paradoxos [9] do mundo contemporâneo. Como o próprio título diz: Popper defendia o modelo de sociedade aberta, conceito abordado pelo filosofo francês Henri Bergson,

[9] Paradoxo é conceituado pelo dicionário Oxford on-line como sendo: 1. Pensamento, proposição ou argumento que contraria os princípios básicos e gerais que costumam orientar o pensamento humano, ou desafia a opinião concebida, a crença ordinária e compartilhada pela maioria; 2: aparente falta de nexo ou de lógica; contradição.

em que era assegurado o maior grau possível de liberdade individual, frente aos regimes totalitários e suas notórias repressões aos dissidentes, sendo possível a pluralidade e a transformação dos valores com o passar do tempo.

O autor defendia a máxima de que todas as ideologias levaram ao surgimento de regimes totalitários e de que Platão, Marx e Hegel eram os maiores inimigos da sociedade aberta, já que suas ideias influenciaram diversos modelos políticos ao longo do tempo. Desta forma, há uma crítica ao Historicismo e a sua crença da história ocorrer como certos processos, de forma cíclica, e a predestinação dos acontecimentos. Para este, somente pelo ponto de vista retrospectivo a história poderia ser entendida, sem que fosse previsto o curso futuro histórico.

Um dos pontos de maior relevância nos volumes são a apresentação dos Paradoxos da Liberdade, da Tolerância e da Democracia, tal que cada um destes apresenta um aspecto relevante do regime democrático ocidental e seu oposto diametralmente, o totalitarismo.

Desta forma, cabe ressaltar que o sentido de Liberdade, conforme expresso pela análise de Hobsbawn em A era das Revoluções denota o mesmo defendido na Revolução Francesa pelos burgueses, isto é, o direito de professar sua essência, dentre sua opinião política, suas crenças e suas críticas sem que sofresse uma sanção por expressar-se. Assim, o Paradoxo da liberdade, baseado em Platão e sua liberdade absoluta, consiste na possibilidade da maioria de indivíduos, participando de uma democracia, optarem por uma escalada autoritária e uma figura tirânica como líder ser alçada ao poder.

Afinal de contas, Popper defende que nenhuma liberdade é ilimitada, todas possuem suas limitações e que caso a liberdade ilimitada vigorasse, haveria a injustiça e a submissão dos fracos aos fortes, conforme: "a liberdade, no sentido da ausência de qualquer controle restritivo, deve levar à maior restrição, pois torna os violentos livres para escravizarem os fracos" (POPPER, 1945). Para tanto, o Estado não deve sufocar seus cidadãos e deve haver um limite ao poder estatal, conforme: "qualquer espécie de liberdade será claramente impossível se não for assegurada pelo Estado… […] e inversamente só um Estado controlado por cidadãos livres pode oferecer alguma segurança razoável" (POPPER, 1945).

A tolerância, ato de não concordar com a divergência, mas não a suprimir com força, é extremamente relevante, tal que se um individuo possui a liberdade de opinião e este abusa da mesma para provocar discurso de ódio contra grupos por gênero, etnia, orientação sexual,

religião, sem sofrer sanções, conferiria um mal exemplo aos mesmos que compactuassem com suas ideologias odiosas. Desta forma, mais e mais pessoas poderiam serem influenciadas por este retroagir do pensamento e destilarem preconceitos.

Popper afirma a consequência direta disso:

> A tolerância ilimitada deve levar ao desaparecimento da tolerância. Se ampliarmos a tolerância ilimitada mesmo para aqueles que são intolerantes, se não estamos preparados para defender uma sociedade tolerante contra o ataque do intolerante, então o tolerante será destruído – e a tolerância com ele. (POPPER, 1945)

E, por fim, a democracia presume a participação política do povo, sendo um governo para todos, do mais simples individuo ao de maior estatura social, podendo elegerem seus governantes. Nesse sentido, o paradoxo da Democracia é uma síntese simbiótica da Liberdade e da Tolerância sendo infringido, visto que uma liberdade deturpada e a tolerância com os intolerantes, corrompem o seio democrático e podem suplantá-lo por projetos arbitrários, vide o Nazifascimo e o Comunismo no século XX que destruíram a democracia pela ausência de escrutínio popular.

5 DAS RELAÇÕES LIQUIDAS E O TEMOR DO NÃO PERTENCIMENTO

Um mundo em constante transformação, está é a marca do início do século XXI, com expoentes como a guerra ao terror atrelada aos atentados de 11 de setembro de 2001, além da insegurança nas instituições decorrente da crise financeira de 2008. Posto isso, é notável que este início de século é marcado por um contínuo terror, respaldado pelo aumento dos casos de depressão e ansiedade como apresenta dados da Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 (IBGE) em que é demarcado um aumento de 34,2% em pessoas maiores de 18 anos em comparação com o ano de 2013, demonstrando assim os impactos da instabilidade econômicas, social e política na saúde dos indivíduos brasileiros. Ou seja, a constante insegurança e medo, resultam na adoção de atitudes de caráter volátil e não estruturadas ao longo prazo, visando a vivência do momento, frente ao investimento em um futuro que aparenta cada vez mais incerto.

Ou seja, a vida perpassa um contínuo estado de liquidez evitando-se compromissos duradouros e vinculativos, marcando assim um período

de constante mudança e fragilidade conceituado por Zygmunt Bauman[10] (1925-2017) como "Modernidade Liquida" (2001), período este relativo a sobreposição das relações econômicas sobre as demais relações, marcado principalmente após a segunda guerra mundial apesar de encontrar suas raízes na revolução industrial.

De forma paralela a obra do filosofo polonês, o sociólogo alemão Karl Marx (1818-1883) retrata em suas obras que as relações de produção não se limitam ao espaço econômico, influenciando na expressão cultural, social e política. Construindo assim os conceitos de infraestrutura e superestrutura, ou no original "unterbau" e "uberbau", em que a infraestrutura constitui o conjunto econômico e superestrutura o conjunto sociopolítico-cultural, constituída através de uma analogia arquitetônica, sendo "unterbau" a fundação da casa que fica escondida no subsolo e o "uberbau" a parte visível, ou seja as paredes, o telhado, entre outras. Conceituando que é necessário a fundação para a sustentação de todo o sistema. Portanto ao conceituar que a base produtiva dita as demais relações sociais, como apresenta o sociólogo alemão:

> Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais (MARX, 2016, p. 28),

Ou seja, uma base fragilizada como a observada na contemporaneidade afeta todo o restante da estrutura social, gerando um sentimento de desligamento conceituado por Emile Durkheim como anomia em sua obra "O Suicídio", de 1897. Assim sendo, estes fatídicos acontecimentos marcantes em momentos de crise são vislumbrados, ao exemplo do ocorrido em 1929 com o "Crash" da bolsa de valores de Nova York que levou a uma crise global.

Concomitante ao supracitado, há uma corroboração destes dados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em especial, o levantamento de 2016 que constatou que 80% dos suicídios ocorrem em nações de rendas baixa e média em que a perspectiva encontra-se constantemente abalada e nos quais os indivíduos estão em desespero, não conseguindo

[10] Zygmunt Bauman foi um sociólogo e filosofo polonês, autor de diversas obras e de um pensamento pautado na observação das relações entre os indivíduos e as sociedades, em como elas se transformaram em menos frequentes e duradouras, constituindo seu conceito de "liquidez" que permeia seu pensamento e analise

vislumbrar um futuro para si, afugentados e sem terem condições mínimas de manterem sua própria subsistência.

Logo, frente a este paralelo de desconexão e crise temos a busca por estruturas solidas e grupos solidários apegando-se assim as sombras projetadas em oposição ao objeto em si que trazem dor e desconforto, porém são reais. Ou seja, em uma realidade liquida aquilo que não pode ser contestado resulta em conforto, portanto o dragão na garagem é a fuga do desconforto do século XXI em prol de algo que se mantem e torna-se capaz de acalentar as relações entre os homens. Logo a mentira torna-se dominante em um mundo de verdades em transformação, o sentimento impera frente o racional que é o causador de dor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, fica explícito que o presente artigo visa a compreensão, discussão e compreensão das estruturas e relações que permeiam o mundo contemporâneo, tecendo análises e observações a respeito da natureza humana, atendendo aos objetivos do mesmo. Desta forma, são vislumbradas as possíveis respostas daquilo que não é compreendido ou incomoda compreender pela sua complexidade. Além de, como estes dogmas ameaçam o convívio social e o Estado Democrático, assim elencando os principais desafios da contemporaneidade sendo estes agravados pela Pandemia de SARS-COVID-19.

Para isso, urgiu que fosse feita uma retomada ao referencial teórico de um dos principais filósofos da humanidade, Platão e seu mito da caverna que pode ser aplicado a conjuntural momentânea, em que os indivíduos estão inseridos na era da (des)informação e, desta forma, suas percepções acerca da realidade possam estar sendo manipuladas, tal como as sombras da caverna, e tomadas como a verdade. Nesse sentido, a libertação do indivíduo rumo a seu esclarecimento traz suas consequências diretas e a decisão deste de ignorar a realidade por si só deve ser coibida como apresenta o Código Penal brasileiro e toda a coerção legal possível.

Assim, um exemplo elucidativo que demonstra a importância metodológica dos fatos foi utilizado a partir da visão de Carl Sagan famoso cientista que teceu importantes reflexões, dentre as quais a do dragão na garagem, esta utilizada em nosso artigo como ode ao conhecimento consciente, não manipulado ou feito de forma a desinformar, tal que este

tornou-se uma raridade no ápice da ignorância nas redes sócias e suas bolhas impenetráveis de conteúdo.

Da mesma forma, essa análise relaciona-se diretamente com as ponderações do filósofo austríaco Karl Popper que teorizou a respeito dos paradoxos da Tolerância, da Democracia e da Liberdade, no qual é perceptível o pano de fundo dos regimes nazifascistas e os horrores ocasionados pelas violações de Direitos humanos praticadas. Nesse sentido, é preciso notar que estes podem ser aplicados para repudiar o discurso de ódio disfarçado de opinião, a ausência de intolerância de alguns grupos contra minorias, e da defesa da democracia contra a tirania e o autoritarismo.

Num mundo pautado pela liquidez das relações e suas celeridades, onde não há tempo para reflexão e onde o ônus de informar-se não é exercido por muitos, há a presença de uma massa de eleitores acríticos que informam-se pelas redes sociais e que são conduzidos por suas bolhas de conteúdo, orientados pelos algoritmos das redes sociais e que os levam a adotarem quaisquer posições que seus boiadeiros afirmarem, usando um "berrante" o aviso para se mobilizarem contra quaisquer pautas ideológicas que eles estiverem empenhados em se imporem, sendo isto uma perda para a democracia.

Por conseguinte, a hodierna conjuntura é infeliz, havendo danos para as suscetíveis democracias ocidentais e no qual, até agora, o sistema de freios e contrapesos tem funcionado, em algumas nações, de forma precária, diga-se de passagem, em outras, de modo mais eficiente e contendo arroubos autoritários dos líderes eleitos. Nesse sentido, as redes sociais são um proeminente campo de batalha para o debate público e, infelizmente, alguns grupos extremistas tem ganhado algumas contendas e manipulado a opinião pública, questão esta que incitara inúmeras discussões e uma luta para combater os retrocessos que podem ocorrer

REFERÊNCIAS

BACON, F. **Novum Organum.** Edipro, 2014. 256p.

BAUMAN, Z. **Modernidade Liquida.** Zahar, 2001. 280p.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940.** Art. 132 do Código Penal. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, p. 2391, 31 dez. 1940.

DURKHEIM, E. **O Suicidio.** Martin Claret, 2012. 160p.

HOBSBAWM, E. **A Era das Revoluções.** Paz & Terra, 2012. 532p.

HOBSBAWM, E. **A Era do capital.** Paz & Terra, 2012. 518p.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Impérios.** Paz & Terra, 2012. 558p.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos.** Companhia das Letras, 1995. 632p.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**. Informações sobre domicílios, acessos e utilização dos serviços de Saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Brasília, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov. br/visualizacao/livros/liv101748.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021

LONGERICH, P. **Joseph Goebbels:** uma biografia. Objetiva, 2014. 816 p.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política.** 5. ed. Martins Fontes, 2016. 432p.

MARX, K. **O Capital.** Veneta. 2014. 208p.

OPAS. **Suicídio.** 2016. Disponível em: https://www.paho.org/pt/topicos/suicidio. Acesso em: 28 ago. 2021.

PLATÃO. **A República.** Nova Fronteira, 2016. 366 p.

POPPER, K. R. **A sociedade aberta e seus inimigos:** v. 1. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1974.

POPPER, K. R. **A sociedade aberta e seus inimigos:** v. 2. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1974.

SAGAN, Carl. **O Mundo assombrado pelos demônios.** Companhia de Bolso, 2006. 509 p.

POSITIVISMO JURÍDICO E PÓS-POSITIVISMO NO SÉCULO XXI: NORMA, INTERPRETAÇÃO E DEMOCRACIA

Thiago Lemos Possas*
Rafael Araujo dos Santos**

RESUMO: O presente trabalho tem como finalidade estudar o desenvolvimento científico do positivismo, suas propostas e críticas oriundas da modernidade, retomando superficialmente as construções teóricas dos principais pensadores dessa escola, bem como, as controvérsias existentes entre a inerente racionalidade formal propugnada por seus séquitos e a necessidade da inclusão de critérios externos ao próprio fenômeno jurídico enraizados pela intersubjetividade. Essa perquirição se realiza, portanto, através da leitura de Kelsen, pelo espectro do positivismo normativo, passando por Alexy e Dworkin, e desaguando, ao final, em teorias da viragem linguística de Habermas. Nesta senda, o artigo intenta, além de criticar a tese de racionalização metodológica do direito, reforçar igualmente, a relevância da retomada dos paradigmas intersubjetivos como um manancial de reflexão e suporte para a ruptura das contradições da democracia inserida sob o regime jurídico do Estado.

Palavras-chave: positivismo. norma. interpretação. democracia.

ABSTRACT: *This paper aims to study the scientific development of positivism, its proposals and criticisms arising from modernity, superficially resuming the theoretical constructions of the main thinkers of this school, as well as the existing controversies between the inherent formal rationality advocated by its followers and the need the inclusion of criteria external to the legal phenomenon rooted by intersubjectivity. This inquiry is carried out, therefore, through the reading of Kelsen, through the spectrum of normative positivism, passing through Alexy and Dworkin, and flowing, in the end, into theories of Habermas's linguistic turn. In this way, the article intends, in addition to criticizing the thesis of methodological rationalization of law, also to reinforce the relevance of the resumption of intersubjective paradigms as a source of reflection and support for the rupture of the contradictions of democracy inserted under the legal regime of the State.*

Keywords: *positivism. standard. interpretation. democracy.*

INTRODUÇÃO

O "campo paradigmático" tradicional do positivismo jurídico tendeu rapidamente à uma homogeneização técnica, o postulado kelseniano de "distinção entre o fenômeno jurídico e a ciência do direito" (MASCARO, 2012, p. 339) serve ainda como fundamento de grande parte dos adeptos desta escola epistemológica. O discurso da teoria positivista alcançou tal penetração, pois, apresentava nas palavras de Kelsen um desiderato de neutralidade. Entretanto, cabe frisar que "Kelsen não separa Direito e moral. Para ele, a ciência do Direito é que deve estar liberta de qualquer

* Doutor em Direito pela USP. Professor Universitário. E-mail: thiagolp84@yahoo.com.br.
** Advogado. Especialista em Advocacia Contemporânea e Processo Civil na FESL. E-mail: rafael.santos@adv. oabsp. org.br.

conteúdo moral" (STRECK, 2020, p. 289). Ou seja, sua neutralidade tem como vetor central a busca por delimitar a norma jurídica como a única peça passível de articulação discursiva.

> Na afirmação evidente de que o objeto da ciência jurídica é o Direito, está contida a afirmação – menos evidente – de que são as normas jurídicas o objeto da ciência jurídica, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou – por outras palavras – na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas. (KELSEN, 2006, p. 79)

Contudo, com a revitalização do positivismo jurídico no século XXI, grosso modo, pode-se vislumbrar que o debate sobre a reinserção da moral no fenômeno jurídico ganhou força, havendo uma clara clivagem entre o positivismo exclusivo e o juspositivismo ético (ou positivismo-eclético) (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2013).

A discussão sobre a possibilidade e necessidade de respostas corretas no Direito deita raízes na história da filosofia e na própria discussão fundamental sobre a verdade (STRECK, 2020). Não por acaso, o debate jurídico contemporâneo retoma a luta contra os diversos tipos de ceticismo ou relativismo, tentando não reincidir no seu oposto ingênuo que defende fundamentos últimos e absolutos para o conhecimento.

1 BREVE CONTEXTO E EVOLUÇÃO DO POSITIVISMO

É importante notar que o positivismo jurídico tem em sua genealogia o positivismo científico (STRECK, 2020), representado por uma postura metodológica rigorosa que estabelece determinados pressupostos do objeto e método para o exame do fenômeno normativo (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2013).

Sem embargo, sabe-se que o positivismo jurídico - ainda que multifacetado – é uma teoria marcada por paradigmas da filosofia racional analítica, buscando comprovação por meio de métodos lógico-formais (MACHADO, 2009). O contexto desses predicados norteadores fundamenta-se por um ideal de objetividade do conhecimento jurídico, livre de qualquer subjetividade possível aos concernidos no interior do fenômeno jurídico.

> Em termos históricos, é possível observar que, a partir do final do séc. XVIII, o juspositivismo começa a se projetar como

> paradigma jurídico dominante. Neste momento, apesar de possuir traços comuns, apresentou versões diferentes em virtude do recorte epistemológico daquilo que se poderia compreender como "positivo", isto é, aquilo que garantia objetividade ao conhecimento jurídico. (STRECK, 2020, p. 274).

Neste diapasão, pode-se perceber que a partir do sec. XVIII ergueram-se, portanto, em oposição às ideias gerais asseveradas pelo legalismo exegético ou pelo jusnaturalismo, inúmeras escolas interpretativas. De maneira não exaustiva, podemos citar Jeremy Bentham (1748-1832) e sua teoria utilitarista; John Austin (1790-1859) e a Jurisprudência analítica (STRECK, 2020), o teleologismo de Rudolf von Ihering (1818-1892), a experiência prática de Oliver Wendell Holmes, a livre investigação cientifica de François Geny, a ofensiva sociologista de Eugen Enrich, o movimento do direito livre, a jurisprudência dos interesses (Philipp Heck, Max Rumelin, Paul Oertmann), a jurisprudência dos conceitos (Puchta e Windscheid) e o realismo jurídico de Alf Ross (1899 a 1979), dentre outros (DINIZ, 2011).

Norberto Bobbio (2007, p. 27) ilustra bem a evolução do positivismo contrapondo-o ao jusnaturalismo, nos seguintes termos:

> A teoria do jusnaturalismo vem ao encontro de nossa exigência de mudar, de aperfeiçoar, ou, conforme o caso, de justificar o direito vigente; mas, como disse Gellner, "é difícil acreditar nela". É mais fácil acreditar no positivismo jurídico, que pode oferecer-nos uma teoria coerente do fenômeno jurídico, construída racionalmente e controlada empiricamente. [...] em outras palavras, o jusnaturalismo desempenha bem sua função, quando se apresenta como uma ideologia do direito; o positivismo, quando se apresenta como uma teoria do direito.

Tal evolução epistêmica, porém, ganha ao fim do sec. XIX e começo do sec. XX com Hans Kelsen (1881 – 1973) sua máxima expressão. Kelsen lastreia toda sua teoria na operacionalização das normas, pois outorga à ciência do direito a função de metalinguagem sobre a lei, cabendo ao intérprete, tão somente, "apresentar, aprioristicamente, com neutralidade e imparcialidade as significações normativas possíveis" (STRECK, 2020, p. 288).

A teoria pura do direito, proposta por Kelsen, é, em última instância, a postulação da cientificidade do direito (MASCARO, 2012), reputando sua teoria por "pura" em razão de não tratar dos vetores concretos

da realidade. O jurista austríaco preleciona enfaticamente que não são os fatos, de modo bruto, que expõem o que é o direito, mas sim a hermenêutica normativa dos fatos (COELHO, 2001). Aduz assim Kelsen (2006, p. 4):

> O que transforma este fato num ato jurídico (lícito ou ilícito) não é a sua facticidade, não é o seu ser natural, isto é, o seu ser tal como determinado pela lei da causalidade e encerrado no sistema da natureza, mas o sentido objetivo que está ligado a esse ato, a significação que ele possui. O sentido jurídico específico, a sua particular significação jurídica, recebe-a o fato em questão por intermédio de uma norma que a ele se refere com o seu conteúdo, que lhe empresta a significação jurídica, por forma que o ato pode ser interpretado segundo a norma. A norma funciona como esquema de interpretação. Por outras palavras: o juízo em que se enuncia que um ato de conduta humana constitui um ato jurídico (ou antijurídico) é o resultado de uma interpretação específica, a saber, de uma interpretação normativa.

Kelsen, em sua Teoria Pura, define a interpretação como "uma operação mental que acompanha o processo de aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior". Com relação à interpretação especificamente constitucional, Kelsen afirma que "há também uma interpretação da Constituição, na medida em que de igual modo se trate de aplicar esta – no processo legislativo, ao editar decretos ou outros atos constitucionalmente imediatos – a um escalão inferior" (KELSEN, 2000, p. 387).

Admite o autor da Escola de Viena que há interpretação para todas as normas jurídicas, "na medida em que hajam de ser aplicadas". É famosa a sua doutrina da "moldura" de interpretações possíveis, sendo conforme o Direito todo ato que se mantenha dentro dela, que a preencha em qualquer sentido possível (KELSEN, 2000, p. 387; 390).

Teoriza Kelsen (2000, p. 388):

> Tem sempre de ficar uma margem, ora maior ora menor, de livre apreciação, de tal forma que a norma do escalão superior tem sempre, em relação ao ato de produção normativa ou de execução que a aplica, o caráter de um quadro ou moldura a preencher por este ato.

Segundo Alexandre Bahia (2004):

> A edição francesa (1953) da "Teoria Pura do Direito" foi, mais do que uma mera tradução, uma reformulação do

> texto. Ali ele esclarece que a fixação da "moldura" das interpretações possíveis é papel da Dogmática Jurídica, que, como intérprete não-autêntico, descreve as possibilidades, sem, no entanto, jamais fixar a correta.

Adverte Kelsen que "todos os métodos de interpretação até o presente elaborados conduzem sempre a um resultado apenas possível, nunca a um resultado que seja o único correto". A "pluralidade de significações de uma palavra ou de uma sequência de palavras em que a norma se exprime: o sentido verbal da norma não é unívoco, o órgão que tem de aplicar a norma encontra-se perante várias significações possíveis" (KELSEN, 2000, pp. 387, 389).

A nova direção do pensamento kelseniano, que ficou conhecida como "giro decisionista", ocorreu na edição francesa de sua obra Teoria Pura do Direito, publicada em 1960, conforme doutrina de Alexandre Bahia (2004):

> Quando vem a lume a edição de 1960 (que é a última "versão"), ocorre, aí sim, uma mudança radical na teoria kelseniana: um "giro decisionista", a partir do qual Kelsen passa a defender que a autoridade que aplica o Direito possui liberdade não apenas para escolher alguma das interpretações possíveis postas na moldura, mas também possui a faculdade de, por ser autorizado pelo Direito, criar direito novo fora do quadro (interpretação nova).

Na Teoria Pura lê-se que na aplicação do Direito por um órgão jurídico a interpretação cognoscitiva combina-se com um ato de vontade (escolha dentre as possibilidades reveladas na interpretação cognoscitiva). Seu autor afirma, ainda, que "da interpretação através de um órgão aplicador do Direito distingue-se toda e qualquer outra interpretação pelo fato de não ser autêntica, isto é, pelo fato de não criar Direito" (KELSEN, 2000, p. 394-395).

Mas, a despeito de toda a relevância da obra do jurista de Viena para a ciência do Direito, sua concepção de interpretação do direito era demasiadamente propensa ao decisionismo, de forma a não atender à necessidade de racionalidade das decisões judiciais, tão cara à tradição democrática.

Outrossim, como é bem sabido a teoria kelseniana já no decorrer do séc. XX sofre críticas contundentes ante ao seu desgarramento da totalidade social (STRECK, 2020). Sua teoria, segundo seus críticos, é perfunctória, tendente ao esvaziamento do ser, da realidade social, e por

isso sua pretensão de neutralidade é ineficaz aos impulsos e contradições históricas (MASCARO, 2012).

2 POSITIVISMO ESTRITO

Consequentemente, os juristas do século XX encontrando grande dificuldade de apresentar uma justificativa objetiva para a necessidade de decisões corretas, caminharam na direção de um positivismo jurídico como o de Herbert L. A. Hart (1907 – 1992), que, dentre outras coisas, simplesmente ignora vetores extrajurídicos, indicando que o Direito já operaria entre um relativismo cético e um dogmatismo jusnaturalista, argumentando a existência de regras jurídicas (primárias e secundárias) identificáveis nos contextos sócio práticos (STRECK, 2020, p. 385).

Cabe frisar que Hart empaca diante de casos difíceis, quando confrontado por antinomias axiológicas não tratadas pelo direito, nas conhecidas zonas de penumbra (STRECK, 2020, p. 385) em que o pensador relega a decisão à arbitrariedade moral do juiz.

Outro grande expoente do positivismo estrito no séc. XX é Joseph Raz (1939) que, almejando manter a tradição de neutralidade da ciência do direito, entende as normas como "razões protegidas, ou seja, como um conjunto formado por razões de primeira ordem para alguém fazer ou deixar de fazer" (OLIVEIRA, 2011).

O positivismo exclusivo de Raz se preocupa basicamente com possibilidades de lacunas discricionárias, considerando que o direito não necessita de fundamentações morais, sob pena de perda da sua pureza; isto é, não estaria mais dotado de neutralidade científica qualquer argumentação jurídica assentada em valores morais, uma vez que as regras do direito são razões excludentes:

> Deste modo, sustenta Raz, a autoridade do Direito se impõe enquanto um serviço, pois, possibilita no âmbito social um espaço exclusivo de razões de primeira-ordem para a tomada de decisão, ao invés de um balanço de razões diversas, seja de outros sistemas normativos ou de juízos particulares. (STRECK, 2020, p. 294-295)

É nesse ponto em que Hart e Raz param e onde jusfilósofos do positivismo ético começam chamando atenção para que mesmo nesses casos, para além das regras, ainda há um padrão normativo-moral atuando na decisão.

Essa crítica ao positivismo estrito inicia-se, sobretudo, porque o princípio condutor de sua interpretação filosófica é um irrestrito apoio à moralidade das normas (DIMOULIS, 2006), rechaçando qualquer teoria que venha a ser indulgente ao arbítrio ou deletéria para os valores democráticos (como o positivismo normativo/estrito, em determinadas condições, foi).

3 POSITIVISMO ÉTICO

A resposta para tais preocupações surge com o juspositivismo ético, que tem como uma das referências temáticas a conexão necessária entre direto e moral (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2013). Sua forma é inclusiva e incorpora princípios valorativos na argumentação jurídica, refundando uma apreciação moral sobre o fenômeno jurídico.

Todavia, não se deve presumir que o positivismo ético abandona a aplicação da norma autorizando a aplicação do direito por juízos subjetivos e sem fundamento. Muito pelo contrário, sua verificabilidade ainda se articula dentro dos estritos limites normativos, porém, o direito não é visto como sistema descolado da moral, o direito é parte do sistema moral.

Tal escola tem em Robert Alexy um importante expoente, pois, segundo o jusfilósofo a relação entre o direito e moral pode ser concebida de três formas: a) vinculação do direto pela moral; b) separação total entre direito e moral; e c) a complementariedade do direito pelo discurso moral (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2013). Nesta senda, é precípuo sublinhar que Alexy adota a tese da complementariedade, propugnando que, casos em que se vislumbre algum tipo de lacuna ou injustiça legal, pode o jurista corrigir a argumentação jurídica por vetores éticos. Trata-se daquilo que o jusfilósofo chama de conceito ético de validade:

> O objeto do conceito ético de validade é a validade moral. Urna norma é moralmente válida guando é moral- mente justificada. Um conceito de validade moral subjaz às teorias do direito natural e do direito racional. A validade de urna norma do direito natural ou do direito racional não se baseia em sua eficácia social nem em sua legalidade conforme o ordenamento, mas unicamente em sua correção material, que deve ser demonstrada por meio de uma justificação moral. (ALEXY, 2008, p. 90)

Na esteira dos ensinamentos de Robert Alexy, entende-se que princípios são "normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes" (ALEXY,

2008, p. 90). Princípios são normas jurídicas imperativas a consecução de ações e são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (ALEXY, 2008).

Fala-se, consequentemente, dos mandamentos de otimização. Tal construção jurídica aponta que o princípio não determina o grau exato do seu cumprimento ou precisamente o que deve ser decidido, mas sim, regula a direção a ser dada pela decisão, daí se falar em mandamento prima facie, ou seja, um mandamento preliminar, provisório, que somente será (ou não) um mandamento definitivo, depois de sopesado com os demais princípios em jogo no caso concreto. Obedecem à lógica do convencimento parcimonioso e motivado, ou seja, conforme as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto ganham penetração e efetividade. Justamente por isso, os princípios possuem um peso relativo, vale dizer, é um peso que depende das circunstâncias do caso concreto, aplicando-os em maior ou menor grau de incidência (STRECK, 2020).

Em didático contraponto, vislumbra-se que para Raz não se introduz a gramática dos princípios dentro da prática jurídica, para ele não é salutar a introdução de critérios que autorizem qualquer movimento de ponderação; em Alexy, no entanto, não só há possível completação do direito pela moral, mas - de maneira diametralmente oposta ao positivismo exclusivo -, é plausível realizar uma abertura valorativa na ciência jurídica por uma articulação de princípios axiológicos e deontológicos, delineando uma teoria inclusiva e eclética (BACKER, 2018).

Outro importante crítico do positivismo estrito é o jusfilósofo Ronald Dworkin, que no compilado de artigos publicado com o título de "Levando os direitos a sério" se vale, então, da categoria normativa dos princípios para atacar o modelo de regras do positivismo estrito. Suas críticas à discricionariedade judicial o levam a desenvolver uma Teoria do Direito mais abrangente. Ele aduz que:

> Nos capítulos 2 e 3, por exemplo, oponho-me à teoria popular de que os juízes têm poder discricionário para decidir os casos difíceis. Admito que os princípios do direito são às vezes tão equilibrados que os que favorecem o demandante parecerão, tomados em conjunto, mais fortes a alguns advogados, mas a outros, mais fracos. Sustento que mesmo assim faz sentido que cada uma das partes reivindique a

> prerrogativa de sair vencedora e, em decorrência disso, de negar ao juiz o poder discricionário de decidir em favor da outra. (DWORKIN, 2002, p. 430)

Sua concepção de resolução do conflito fomenta a interpretação[1], reconhecendo, então, um direito a uma decisão judicial interpretada, amparada por visões diversas, em que não está se perguntando meramente a opinião do juiz para o caso ou a mera exegese sem qualquer articulação. Requer-se a melhor decisão. Sua perspectiva avalia que a discricionariedade jurisdicional não é uma opção, o Juiz tem uma obrigação institucional com a democracia, em respeitar os princípios e perseguir uma decisão correta. O próprio Dworkin reafirma essa visão em seu livro a "Justiça de Toga":

> Os conceitos de liberdade, democracia etc. funcionam, no pensamento e no discurso comuns, como conceitos interpretativos de valor: seu sentido descritivo é contestado, e a contestação gira em torno de qual especificação de um sentido descritivo melhor apreende ou melhor dá conta desse valor. O significado descritivo não pode ser removido da força valorativa porque o primeiro depende do segundo desse modo particular. É claro que um filósofo ou um cidadão podem insistir que, afinal de contas, não há valor na democracia, na liberdade, na igualdade ou na legalidade. Mas ele não pode defender esse ponto de vista simplesmente escolhendo uma entre as muitas versões questionadas da liberdade, por exemplo, e em seguida insistir que a liberdade entendida dessa maneira não tem valor. Ele deve afirmar não apenas que a liberdade é inútil nos termos de determinada concepção, mas que ela é inútil nos termos da melhor concepção defensável, e esse é um empreendimento muito mais ambicioso, que não separa os sentidos descritivo e valorativo, mas tira partido da inter-relação entre eles. (DWORKIN, 2010, p. 212).

[1] É imperioso perceber que há uma distinção entre argumentação e interpretação. A teoria de Dworkin, embora use regularmente a palavra argumento, é uma teoria *interpretativa* e não *argumentativa,* isto é, Dworkin não pode ser considerado um teórico da Teoria da Argumentação. Essa filigrana não passou despercebida por Paul Ricoer que no texto *interpretação e/ou argumentação* demonstra que diferentemente da teoria Robert Alexy, que contém a característica de reivindicar para a prática argumentativa geral a qualidade de sua fundamentação, Ronald Dworkin está muito mais preocupado no horizonte político-ético no qual se desdobra a prática interpretativa do direito. Para o pensador, aduz Ricoeur, "o direito é inseparável de uma teoria política substantiva. É esse interesse último que, afinal, o afasta de uma teoria formal da argumentação jurídica" (RICOUER, 2008, p. 153-173).

Para o filósofo a hipótese estética do direito é vinculada ao respeito irrestrito da democracia e aos direitos fundamentais sem qualquer distinção. Neste liame, interpretar não é somente reproduzir as intenções do autor, interpretar é aperfeiçoar e garantir a existência do que se aplica, exigindo da obra (da lei ou da decisão) - a partir de sua interpretação - o melhor que ela pode ser, configurando-se também em certa medida como escritor desse direito.

Este comportamento se justifica, inclusive, dentro de um conceito de busca pela integridade da interpretação, ou seja, à luz da metáfora de Dworkin, o artista que busca a melhor execução de um texto literário, interpreta-o de forma mais eloquente e fiel ao seu desiderato, "lendo o objeto à sua melhor luz" (DWORKIN, 2007, p. 66).

Neste jaez, ao oferecer uma melhor explicação filosófica para o fenômeno do Direito, Dworkin indica como mobilizar e identificar as práticas jurídicas com sua leitura sob a "melhor luz", atendendo na decisão a uma adequação institucional e a uma melhor justificativa substantiva (STRECK. 2020, p. 386), vejamos:

> [...] qualquer juiz obrigado a decidir uma demanda descobrirá, se olhar nos livros adequados, registros de muitos casos plausivelmente similares, decididos há décadas ou mesmo séculos por muitos outros juízes, de estilos e filosofias judiciais e políticas diferentes, em períodos nos quais o processo e as convenções judiciais eram diferentes. Ao decidir o novo caso, cada juiz deve considerar-se como um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturadas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em alguma nova direção. Portanto, deve determinar, segundo seu próprio julgamento, o motivo das decisões anteriores, qual realmente é, tomando como um todo o propósito ou o tema na prática até então. (DWORKIN, 2005, p. 235)

Este processo interpretativo se desenvolve, para Dworkin (1997), como a elaboração coletiva de um romance, onde cada um seria responsável pela feitura de um capítulo da história, cabendo-lhe a retomada do capítulo anterior, mas de uma nova perspectiva, a de quem continua a história. O próprio jurista descreve esta metáfora, da forma que se segue, in verbis:

> Às vezes é bastante proveitoso introduzir uma ideia complicada através de uma analogia. Por isso, vou imaginar um jogo feito para tardes chuvosas, quando não se tem nada para fazer. Imaginem dez. pessoas, romancistas, que passam uma tarde deste tipo juntos, organizando o seguinte jogo. Eles tiram a sorte com pedaços de papel que têm números diferentes em cada um deles. O escritor que tirar o número 1 escreve o primeiro capítulo de um romance, um romance original e inédito. Depois, ele dá o capítulo que escreveu para o romancista que tirou o número 2. Assim, o romancista número 2 lê o primeiro capítulo e escreve um segundo capítulo que continue a estória, tentando fazer com que o romance se desenvolva da melhor maneira possível. E, então, os dois primeiros capítulos são entregues ao romancista que tirou o número 3, e ele escreve outro capítulo, continuando assim a estória, tentando fazer dela a melhor possível. Esse processo continua até que o romancista que tirou o número 10 termine o seu capítulo. Esse último romancista teve de ler toda a estória, até aquele ponto, e escrever um novo capítulo com novos acontecimentos, mas sempre cuidando para que o novo capítulo fosse, ainda assim, uma continuação da mesma estória. (DWORKIN, 1997)

Deste modo, ao se deparar com um caso novo, deve o jurista proceder a uma nova leitura de todo o Direito até aquele momento, como os capítulos do romance na metáfora criada pelo autor, e dar a sequência à história através de uma decisão que a continue da maneira mais adequada possível (DWORKIN, 1997).

Dworkin (1997) ressalta, também, o caráter teleológico da interpretação jurídica, como se segue:

> Até agora, já lhes dei três exemplos: um tirado do Direito, outro da crítica literária e outro da diferença entre a interpretação psicanalítica e a interpretação da conversação. Esses diferentes exemplos têm por objetivo apenas ilustrar a teoria geral (e, espero, sugerir o seu poder) segundo a qual precisamos entender que a interpretação vinculada à prática é regida pelo sentido de propósito ou finalidade que se atribui a essa prática, ou que a interpretação vinculada à prática é sensível ao sentido da finalidade a essa prática atribuído, ao telos dessa prática.

Visto isso, o positivismo ético de Dworkin, bem como a teoria da ponderação de valores de Alexy, apresentam-se como uma preocupação fundamental de base: dar conta da controvérsia que inevitavelmente

existe no momento da interpretação dos conceitos abstratos (princípios, postulados e axiomas morais ou políticos), de modo que a "melhor" interpretação possa aparecer como tal, eliminando assim, qualquer laivo de arbitrariedade ou solipsismo. Como o "melhor" dessa interpretação implica "valoração", o argumento construído a partir dela será (ou deveria ser) posicionado, necessariamente, em um horizonte moral (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2013, p. 147).

4 O PÓS-POSITIVISMO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA COMO VALOR INTERSUBJETIVO PARA A DEMOCRACIA

Almejando superar as vertentes positivistas, é honesto assumir que a complexidade da sociedade moderna, embora enfraquecida pela intromissão violenta de sistemas que se tornam irracionais, induz o jurista a refletir sobre a importância de se repensar marcos legais éticos que conjugue pactos políticos intersubjetivos.

Quebrar o tecnicismo e apostar na concepção de estruturas de interpretação populares e participativas, pode servir como capa de proteção e rito de passagem para a emancipação da sociedade. Isso se deve ao argumento de que, mesmo que o elemento jurídico não possa veicular o compromisso do julgador ou da sociedade civil na efetivação dos objetivos democráticos, a existência de instâncias jurídicas que autorizem a participação pode ser um fator de favorecimento no deslinde de questões plurais (GASPARDO, 2018), tendo em vista que "na visão habermasiana, o direito é o lócus privilegiado do agir comunicativo superior, garantidor da democracia da liberdade e da interação igualitária entre os sujeitos e os grupos sociais" (MASCARO, 2012, p. 365).

Neste condão, renovando a teoria da justiça, é prudente observar o pós-positivismo no espectro do constitucionalismo como um dos sistemas capazes de sugerir uma solução estrutural que almeja combater anomias consensuais e carências. O professor Michel Rosenfeld (2018, p. 1175) à luz de Habermas propõe que:

> A adoção, em escala mundial, de normas compartilhadas ou convergentes poderia permitir a superação dos impasses impermeáveis às soluções estruturais. É nesse sentido que Jürgen Habermas propõe a utilização do conceito de "patriotismo constitucional" (HABERMAS, 2000, p. 17-38). De acordo com Habermas, o "patriotismo", tradicionalmente

> conotando um apego pessoal profundo por um país, poderia ser redirecionado de modo a produzir uma sólida adesão intelectual e existencial ao ideal do constitucionalismo.

A teoria Constitucional pós-positivista tem apresentado como forma de aplicação da norma a criação de um modelo integrativo, assim como foi proposto por Rudolf Smend que, em citação lapidar do saudoso constitucionalista Paulo Bonavides (2007, p. 180), leciona que deve haver uma integração entre fato e norma. Senão vejamos:

> O sentido da Constituição não se volve intencionalmente para as particularidades, senão para a totalidade do Estado e de seu processo integrativo, Smend acha que isso não só permite como exige uma interpretação constitucional flexível e complementar, distinta das demais interpretações jurídicas, de ordinário, muito menos maleáveis.

Nada obstante, o neo-constitucionalismo tem propugnado, dentre essa nova realidade, não mais apenas emparelhar a norma à concepção de limitação do poder político; mas, para além disso, busca-se a eficácia da Constituição, retirando do texto seu caráter meramente retórico, passando a dar-lhe maior percepção, essencialmente diante da expectativa de concretização dos direitos fundamentais (BARROSO, 2006).

Cumpre então repercutir o correto entendimento de que o direito, inserido meramente no rito burocrático, apresenta dificuldade de vincular interesse privado e interesse coletivo (MELO, 2014), demonstrando que a necessária cooriginariedade habermasiana (STRECK, 2020) no âmbito da interpretação jurídica ainda é pouco desenvolvida. Isto é, o direito brasileiro necessita incorporar a ideia fundamental de que o princípio da democracia, o qual detém força de legitimação, se deve ao "[...] entrelaçamento do princípio do discurso e da forma direito" (HABERMAS, 1997, p. 154):

> Esse entrelaçamento eu entendo como uma gênese lógica de direitos, que pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito de liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo como tal da forma direito – e termina com a institucionalização jurídica das condições de um exercício discursivo da autonomia política, com a qual a autonomia privada posta [gesetzt] abstratamente de início pode ser configurada. Por isso o princípio da democracia só pode aparecer como cerne de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular, no qual o código do direito e

> o mecanismo para a geração de direito legítimo, isto é, o princípio da democracia, se constituem cooriginariamente. (HABERMAS, 1997, p. 154-155).

No prefácio de sua obra Direito e Democracia (2003, p. 12), Habermas destaca o caráter procedimentalista de sua teoria:

> Após um século que, como nenhum outro, nos ensinou os horrores da não-razão existente, os últimos resquícios da confiança numa razão essencialista evaporaram-se. E a modernidade, uma vez consciente de suas contingências, cada vez mais fica dependente de uma razão procedimental, isto é, de uma razão que conduz um processo contra si mesma.

Habermas propõe a substituição da razão prática pela razão comunicativa (2003, p. 19), a qual só é possível através do medium linguístico (Idem, p. 20). Para o autor, uma teoria da sociedade e uma teoria do Direito "apoiada no princípio do discurso torna possível introduzir um paradigma procedimentalista do direito, o qual [...] nos permitirá ultrapassar a oposição entre os modelos sociais do direito formal burguês e do Estado social" (Idem, p. 24). É através do agir comunicativo que a sociedade tem de ser integrada, em última instância (Idem, p. 45).

Na análise de Alexandre Bahia (2004, p. 50):

> Com a perda do monopólio da interpretação pela religião (ou de quaisquer outros referenciais unitários), a integração social apenas pode se dar em instâncias que gerem consenso (ou ao menos compromissos racionais). Como dissemos, para que seja promovido o entendimento intersubjetivo é que Habermas recorre à racionalidade comunicativa. Sem um fundamento metafísico (Deus ou a razão iluminista), a integração social das diversas biografias e formas de vida pluralistas apenas pode se dar pelo medium da linguagem.

No que se refere à problemática jurídica, Habermas (2003, p. 246) entende que "para preencher a função socialmente integradora da ordem jurídica e da pretensão de legitimidade do direito, os juízos emitidos têm que satisfazer simultaneamente às condições da aceitabilidade racional e da decisão consistente". Faz-se necessário, então, segundo o autor, a "introdução de critérios na prática da decisão judicial". Relativamente à questão da fundamentação, deve haver a emancipação das contingências do contexto, e a justificação interna de um juízo deve ceder lugar à "justificação externa das próprias premissas" (HABERMAS, 2003, p. 246).

Para o filósofo da Escola de Frankfurt (2003, p. 247):

> O problema da racionalidade da jurisprudência consiste, pois, em saber como a aplicação de um direito contingente pode ser feita internamente e fundamentada racionalmente no plano externo, a fim de garantir simultaneamente a segurança jurídica e a correção.

Habermas (2003, p. 247) aponta três alternativas para o tratamento da questão: a da hermenêutica, a do realismo, e a do positivismo jurídico. No que diz respeito à Hermenêutica, tema que nos interessa, o autor a descreve da forma que se segue (2003, p. 247-248):

> A hermenêutica propõe um modelo processual de interpretação. A interpretação tem início numa pré-compreensão valorativa que estabelece uma relação preliminar entre norma e estado de coisas, abrindo o horizonte para ulteriores relacionamentos. A pré-compreensão, inicialmente difusa, torna-se mais precisa à medida em que, sob a sua orientação, a norma e o estado de coisas se constituem ou concretizam reciprocamente. A hermenêutica tem uma posição própria no âmbito da teoria do direito, porque ela resolve o problema da racionalidade da jurisprudência através da inserção contextualista da razão no complexo histórico da tradição. E, nesta linha, a pré-compreensão do juiz é determinada através dos *topoi* de um contexto ético tradicional.

Ressalta, ainda, o mérito da hermenêutica jurídica de opor a ideia aristotélica de que nenhuma regra regula a própria aplicação ao modelo tradicional de decisão jurídica através do procedimento de subsunção do caso a uma regra aplicável (2003, p. 247).

Entretanto, Habermas apresenta postura crítica com relação ao recurso gadameriano à tradição[2], já que vivemos em sociedades complexas e plurais (com tradições diversificadas), o que desautorizaria a utilização por parte do juiz do recurso a um ethos dominante (BAHIA, 2004). O recurso à tradição (dominante) é incompatível com a complexidade das atuais sociedades, não podendo ser desconsiderado o respeito ao pluralismo das tradições envolvidas em caso de lide judicial.

Para Habermas (2003, p. 248):

> O recurso a um ethos dominante, aprimorado por interpretações, não oferece, é verdade, uma base convincente para a validade de decisões jurídicas, em meio a uma sociedade pluralista, na qual diferentes situações de interesses e de forças religiosas concorrem entre si. O que para um vale como topos comprovado historicamente é, para o outro, pura ideologia ou preconceito.

Com relação à teoria da interpretação de Ronald Dworkin, Habermas apresenta a seguinte questão (2003, p. 276):

> As objeções até aqui levantadas contra o sentido e a viabilidade de uma teoria do direito ideal, capaz de proporcionar a melhor interpretação judicial dos direitos e deveres, da história institucional, da estrutura política e de uma comunidade constituída segundo o direito do Estado constitucional, partiram da premissa de que essa teoria possui um único autor – o respectivo juiz, que escolheu

[2] Sob um ponto de vista diverso, Lênio Luiz Streck (2005, p. 267), autor vinculado à linha da hermenêutica filosófica, acerca da "tradição", assevera que "o intérprete do Direito é um sujeito inserido/jogado, de forma inexorável, em um (meio) ambiente cultural-histórico, é dizer, em uma tradição. Quem interpreta é sempre um sujeito histórico concreto, mergulhado na tradição. Para ter acesso a um texto (e compreendê-lo), *é impossível ao intérprete fazê-lo como se fosse uma mônada psíquica, utilizando o cogito herdado da filosofia da consciência. O intérprete já é, desde sempre, integrante de um mundo lingüístico*". E, mais adiante, justificando sua posição sobre o assunto, ressalta (com fulcro na doutrina de Fernandez-Largo) a tensão dialética com relação à história, "entre o pertencer à essa história e a distância com relação à mesma". E, continua: "e não se diga que a hermenêutica venha a favorecer um conservadorismo, *já que a fusão de horizontes dará passagem a algo sempre imprevisível e novo*. Em última análise, acrescenta, a continuidade na tradição obrigará a uma justificação dialogada, controlada e confrontada com essa mesma tradição (...)". Na mesma obra, Streck (2005, p. 270-271) afirma que é secundária a polêmica entre a hermenêutica e a crítica, "isto porque, ao argumento contrário à hermenêutica – de que é na tradição que surge a pré-compreensão, e que a tradição (*para Gadamer o evento hermenêutico se constitui no vir à fala do dito na tradição*) seria traduzida por uma linguagem sistematicamente distorcida (Habermas) – cabe redargüir que o aspecto crítico (da hermenêutica) *surge da situação hermenêutica em que está o intérprete e da fusão de horizontes que ocorre entre texto/realidade e o intérprete, uma vez que é na linguagem que surge a ação*".

> Hércules como seu modelo. Ora, as próprias respostas que Dworkin deu, ou poderia dar, a seus críticos, levantam as primeiras dúvidas com relação à possibilidade de se manter esse princípio monológico. [...] Dworkin oscila entre a perspectiva dos cidadãos que legitima os deveres judiciais e a perspectiva de um juiz que tem a pretensão de um privilégio cognitivo, apoiando-se apenas em si mesmo, no caso em que a sua interpretação diverge de todas as outras [...].

Habermas afirma que (2003, p. 277) "precisamente sob o ponto de vista da integridade teria que libertar Hércules da solidão de uma construção teórica empreendida monologicamente". E arremata (2003, p. 280): a crítica ao solipsismo da teoria do direito dworkiana "tem que situar-se no mesmo nível e fundamentar os princípios do processo na figura de uma teoria da argumentação jurídica, que assume o fardo das exigências ideais até agora atribuídas a Hércules".

Mais adiante, o autor (2003, p. 281) disserta sobre a teoria da argumentação[3], in verbis:

> Uma teoria da argumentação que esclarece o papel e a construção de argumentos considera o jogo de argumentação sob o aspecto do produto e oferece, no pior dos casos, um ponto de partida para uma fundamentação dos passos da argumentação, que ultrapassam uma justificação interna de juízos do direito.

Habermas (2003, p. 285) esclarece, ainda, que:

> As interpretações de casos singulares, que são feitas à luz de um sistema coerente de normas, dependem da forma comunicativa de um discurso constituído de tal maneira, do ponto de vista social-ontológico, que as perspectivas dos participantes e as perspectivas dos parceiros do direito, representadas através de um juiz imparcial, podem ser convertidas umas nas outras.

Os procedimentos judiciais, desta forma, estruturam o espaço da argumentação, mas sem interferência no conteúdo da mesma, unindo os procedimentos jurídicos e argumentativos, abrindo espaço para discursos extrajurídicos sem que haja ruptura com o código do Direito (BAHIA, 2004).

[3] Para uma perspectiva crítica à Teoria da Argumentação Jurídica, conferir o artigo de Lênio Luiz Streck (2004, p. 121-160) intitulado "A diferença ontológica (entre texto e norma) como blindagem contra o relativismo no processo interpretativo: Uma análise a partir do *ontological turn*", em especial o tópico "Da impossibilidade de um *Grundmethode* ou de um metacritério hermenêutico e as razões pelas quais hermenêutica não é teoria da argumentação" (2004, p. 125-134).

Sobre a teoria do discurso de Habermas, destacamos, mais uma vez, a doutrina de Alexandre Bahia (2004):

> Desta forma, uma decisão procedimentalmente adequada, desde a Teoria do Discurso, leva a sério a pretensão de legitimidade da decisão, fazendo com que a decisão correta seja aquela que, para além de resolver satisfatoriamente o caso sob julgamento – necessariamente fundamentada no livre debate e nas provas trazidas aos autos –, seja capaz de transcender o contexto no qual é proferida.

O compromisso com a emancipação da sociedade propõe, como efeito, uma hermenêutica política que engendre, não só, normas compartilhadas, mas um método que incremente a efetividade do desenvolvimento de relações institucionais em direção a uma convergente promoção de bens públicos coletivos (CONTIPELLI, 2018, p. 284), relativizando o próprio positivismo enquanto discurso hegemônico.

O pós-positivismo requer uma interpretação democrática que assume para tal construção a capacidade de ser:

> [...] simultaneamente teórico- explicativo e crítico-normativo. O propósito explicativo básico é o de dar conta da "gramática" dos conflitos e da "lógica" das mudanças sociais, tendo em vista o objetivo mais amplo de "explicar a evolução moral da sociedade" (Honneth, 2003, p. 125). O lado crítico normativo consiste em fornecer um padrão para identificar patologias sociais e avaliar os movimentos sociais (seu caráter emancipatório ou reacionário) a fim de distinguir "a função que desempenham para o estabelecimento de um progresso moral da dimensão do reconhecimento" (HONNETH, 2003 apud MELO, 2014, p. 21).

Ademais, a metodologia de reconhecimento, redistribuição e representação das demandas políticas (FRASER, 2008) conglomera postulados do constitucionalismo e seu vasto esquema de valores fundamentais, refletindo "a concepção substantiva de Constituição e suas correspondentes conquistas históricas, tais como a separação de poderes, os direitos humanos, a democracia e, atualmente, os temas sociais" (CONTIPELLI, 2018, p. 284).

Por essa razão, as posturas pós-positivistas têm abandonado cisões entre discurso e realidade - lógica deletéria atrelada ao positivismo -, consolidando-se a partir da intersubjetividade, "em que, na especificidade do Direito, a estrutura provoque constrangimentos e controles à subjetividade"

(STRECK, 2020, p. 37), engendrando uma perene transformação da lógica formal do positivismo para a visão moderna da justiça legitimada sobre a democracia constitucional.

CONCLUSÃO

Enfim, como referido no proêmio deste artigo, o fenômeno do positivismo jurídico é complexo e multifacetado. A crítica hermenêutica do Direito, o pós-positivismo e as teorias da democracia têm adentrado as discussões sobre a ciência de aplicação da norma e, por sua vez, ensejam a compreensão de que a melhor interpretação, consubstancia-se sob os primados de uma legalidade fundada a partir de valores constitucionais que marcam a história institucional do Direito desde seu núcleo vital.

A formulação positivista normativa, embora, ainda predominante no ideário jurídico, claudica em acoplar os preceitos democráticos e a subjetividade. Noutro giro, as teorias juspositivistas do séc. XXI assumem aspectos éticos que visam a complementariedade do direito. No entanto, mesmo que tais formulações autorizem a penetração da democracia como aspecto de ponderação, suas formulações ainda patinam sobre a mera formalidade lógica.

Aspectos motivacionais e morais identificados nas experiências da justiça ainda não dão conta da origem social das injustiças. A formatação de semânticas compartilhadas segue em curso na globalização, por isso, o esforço de retomada das teorias de aplicação e interpretação da norma permanecem como relevantes no cenário jurídico mundial. Reconstruir uma teoria hermenêutica adequada às ambiguidades e indeterminações das interações sociais ou dos arranjos de poder, requer a leitura dessas escolas de pensamento, como também, um olhar diuturno sobre os critérios imanentes enraizados nas experiências intersubjetivas.

Por fim, o que se conjectura com tais formulações é aperfeiçoar o Estado de Direito e o regime democrático, na medida em que, a complementariedade de paradigmas vislumbradas no movimento renovatório do pós-positivismo ou no próprio espectro do positivismo ético, representa a afirmação de modelos abrangentes e emancipatórios que se contrapõe à consequencialíssimos episódicos e discricionariedades deletérias ao exercício e aplicação dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, G.; CARNIO, H. G.; OLIVEIRA, R. T. **Introdução à teoria e à filosofia do Direito**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.

ALEXY, R. **Conceito de validade do direito**. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BACKER, C. Direito como razão institucionalizada? Sobre a concepção teórico-discursiva do Direito de Robert Alexy. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 1, p. 222-239, jan-abr 2018.

BAHIA, A. A Interpretação Jurídica no Estado Democrático de Direito: contribuição a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: CATTONI, M. (Org.). **Jurisdição e Hermenêutica Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo, e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: SARMENTO, Daniel Antonio de Moraes (Org.); SOUZA NETO, Cláudio Pereira (Org.). **A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, N. **Teoria geral do direito.** São Paulo, Martins Fontes, 2007.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

CATTONI, M. (Org.). **Jurisdição e Hermenêutica Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

COELHO, F. U. **Para entender Kelsen.** 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

CONTIPELLI, E. Constitucionalismo climático global. **Justiça do direito**. v. 32, n. 2, p. 278-300, 2018.

DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico:** introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político. São Paulo, Método, 2006.

DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução à ciência do Direito:** introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica. 22. ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

DWORKIN, R. Direito, filosofia e interpretação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, nº 5, jan./jun., p. 44-71, 1997.

DWORKIN, R. **Levando os Direitos à sério**. São Paulo, Martins Fontes, 1. ed. 2002.

DWORKIN, R. **A justiça de Toga**. São Paulo, Martins Fontes, 1º Ed. 2010.

DWORKIN, R. **O império do Direito**. São Paulo, Martins Fontes, 2. ed. 2007

DWORKIN, R. **Uma questão de Princípio**. São Paulo, Martins Fontes, 2. ed. 2005.

FRASER, N. **From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age**. In: OLSON, Kevin (ed.). Adding Insult to Injury. Nancy Fraser Debates Her Critics. Londres, Nova Iorque: Verso Books, 2008.

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. vol.1. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

MACHADO, A. A. Direito Alternativo (org.). **Novos Direitos.** 1. ed. Ribeirão Preto: Faculdades COC, 2009.

MASCARO, A. L. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MELO, R. Da teoria à práxis? Axel Honneth e as lutas por reconhecimento na teoria política contemporânea. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15, p. 17-36, 2014.

OLIVEIRA, C. F. D. J. Identidade do Direito, Individualização de Disposições Jurídicas e o Caráter Peremptório das Razões para a Ação. **Tese [doutorado]. 161 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, Departamento de Direito, 2011.

RICOUER, P. Interpretação e/ou argumentação. In: RICOUER, P. **O justo 1: a justiça como regra moral e como instituição**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, vol. 1

ROSENFELD, M. Repensar o ordenamento constitucional na era do pluralismo jurídico e do pluralismo ideológico. **Revista Direito GV.** v. 12, n. 3, p. 1173-1220, 2018.

STRECK, L. L. A diferença ontológica (entre texto e norma) como blindagem contra o relativismo no processo interpretativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Universidade Federal de Minas Gerais (Pós-Graduação da Faculdade de Direito), nº 89, Janeiro/Junho de 2004.

STRECK, L. L. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STRECK. L. L. **Dicionário de Hermenêutica**. 2. ed. Belo Horizonte. Casa do Direito, 2020.

TEMA
DIREITOS HUMANOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E MEIO AMBIENTE

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Pedro Lucas Ribeiro Rodrigues das Chagas*

RESUMO: O presente artigo possui como objetivo discutir acerca da função do Ministério Público e seu controle de convencionalidade, bem como, a eficácia dos tratados internacionais de direitos humanos em face da Constituição Federal. O trabalho aborda os meios em que o Ministério Público afere (através de pareceres ou peças processuais, solicitando ao poder judiciário a resolução da questão) ou controla (no âmbito de suas próprias competências) a convencionalidade, com foco na compreensão da instituição como defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O estudo considera que as funções do Ministério Público alteraram ao longo do tempo, exigindo uma postura com maior dinamicidade e observância dos tratados internacionais de direitos humanos em face da legislação interna. O artigo se utiliza da metodologia dogmática jurídica, de forma descritiva e com base nas fontes bibliográficas.

Palavras-chave: Ministério Público. controle de convencionalidade. direitos humanos.

ABSTRACT: *This article aims to discuss the role of the Prosecution Service and its control of conventionality, as well as the effectiveness of international human rights treaties in the face of the Federal Constitution. The work addresses how the Public Prosecutor's Office assesses (through opinions or procedural documents, requesting the judiciary to resolve the issue) or controls (within its own competencies) the conventionality, with a focus on understanding the institution as a defender of the legal order, the democratic regime, and unavailable social and individual interests. The study considers that the functions of the Public Ministry have changed over time, requiring a more dynamic posture and compliance with international human rights treaties in the light of domestic legislation. The article uses the dogmatic legal methodology, descriptively and based on bibliographical sources.*

Keywords: *Prosecution Service. conventionality control. human rights.*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seus artigos 127, 128 e 129, deu uma relevância ao papel social desempenhado pelo Ministério Público, outorgando-lhe uma disciplina constitucional robusta e complexa compatível com a tendência dos ordenamentos jurídicos mundiais. Na sua origem, o Ministério Público estava ligado a ideia da realização da pretensão punitiva do Poder Público, mas atualmente o Ministério Público é uma instituição permanente essencial à função jurisdicional, "incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal pensando na importância da autonomia institucional do Ministério Público, garantiu aos seus integrantes as

* Graduando em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG, Unidade de Passos e membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Direitos Humanos, Penas e Execução Penal. E-mail: rodriguespedrolucas@hotmail.com

prerrogativas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, com o objetivo de possibilitar o cumprimento de suas funções constitucionais na defesa do interesse público de forma livre e sem constrangimentos dos outros poderes e autoridades constituídas.

O Ministério Público tem um papel decisivo perante a sociedade na tutela dos direitos humanos, na efetivação das garantias constitucionais e na promoção do exercício pleno da cidadania. Por isso, como defensor dos interesses da sociedade, o Ministério Público não deve medir esforços para exigir que a lei seja cumprida e sejam respeitados os direitos individuais e coletivos, utilizando dos instrumentos e ações legais e judiciais.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância do controle de convencionalidade na ampliação da proteção dos direitos humanos, focando a função e a atuação do Ministério Público dentro da garantia dos direitos humanos. A importância do tema é sustentada pelos principais valores que a Constituição Federal tutela, como a dignidade da pessoa humana e o regime democrático de direitos. Para que a dignidade seja preservada os direitos humanos devem ser respeitados, e, portanto, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país devem ser observados.

O artigo se utiliza da metodologia dogmática jurídica, de forma descritiva e com base nas fontes bibliográficas, de forma a construir o referencial teórico, buscando a compreensão da lei e sua aplicabilidade, por meio da jurisprudência.

DESENVOLVIMENTO

1 AS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Alguns autores apontam como a origem do Ministério Público há mais de 4 mil anos, com a figura fiscalizadora do "magiaí" que era um funcionário do rei incumbido de punir aqueles que se rebelavam, bem como tinha a função de proteger os cidadãos pacíficos do reino (GARCIA, 2012). Por outro lado, a corrente mais discutida entre os autores é a de que o Ministério Público surgiu no Direito Francês, na figura dos "procuradores do rei", que possuíam funções semelhantes ao do judiciário, sendo assim chamados de membros da "magistratura de pé", pois dirigiam a palavra aos juízes que ficavam sentados, também chamados de "parquet", palavra

francesa usado para designá-los por verbalizarem sobre o pavimento de madeira do tribunal.

Com o tempo, a instituição foi passando por mudanças e se fortalecendo dentro da estrutura do Estado, como defensores da sociedade.

> A independência funcional do Ministério Público tem raízes históricas, pois em 1879 a Corte de Cassação Criminal declarava de forma definitiva que os membros do Ministério Público eram totalmente independentes em relação às cortes e aos tribunais perante os quais funcionavam, não havendo nenhuma subordinação perante os magistrados que atuavam sentados, muito menos podiam os Procuradores do Rei sofrer qualquer censura ou crítica dos tribunais. (RANGEL, 2009, p. 118).

No Brasil, a instituição recebeu forte influência das Ordenações do Reino de Portugal, que serviram de arcabouço para o surgimento do Direito brasileiro, como as Manuelinas e Filipinas. A Ordenação Filipina de 1603 previa a nomeação do membro do "parquet" pelo rei, como "Promotor de Justiça da Casa de Suplicação", possuindo como função essencial "requerer todas as causas que tocam à justiça, com cuidado e diligência, formar libelos contra os seguros, ou presos, que por parte da justiça hão de ser acusados na Casa de Suplicação por acordo da relação" (MACHADO, 1998, p. 16), ou seja, a instituição funcionava como vigia da lei.

Desse modo, como reitera Hélio Tornaghi (1976, p. 297 apud MAZZILLI, 1991, p. 10) o Ministério Público "não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas".

A Constituição Federal de 1988 disciplinou de forma clara o encargo do Ministério Público, atribuindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis, além disso, outorgou-lhe como o principal legitimado coletivo, dando a instituição autonomia e independência em relação aos poderes constituídos. Para estudiosos do Direito Constitucional, a natureza jurídica do Ministério Público é tratada como "sui generis", ou seja, sem semelhança com nenhum gênero, pois não é uma instituição jurisdicional, não é meramente administrativa, e, tampouco é legislativa. Mas, é uma instituição essencial a função jurisdicional do Estado.

> Analisando suas principais funções institucionais — a defesa da ordem jurídica, dos interesses indisponíveis, difusos e coletivos, a promoção da ação pública, o zelo do

> respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais (cf. CR, arts. 127 e 129), vemos que todas estas têm natureza administrativa: a incumbência de promover a ação pública, de opinar como custos legis etc. não são atividades jurisdicionais (atuar junto ao Judiciário naturalmente não significa prestar jurisdição) nem legislativas (a tarefa de fiscalizar ou promover a observância das leis não se confunde com a típica atividade de sua elaboração). Pela natureza intrínseca de suas funções, indiscutivelmente o Ministério Público exerce atividade administrativa (promover a execução das leis não é atividade legislativa nem jurisdicional. (MAZZILLI, 1991, p. 40)

Nesse sentido, o Ministério Público não deve se tornar "o quarto poder". (MAZZILLI, 1991)

O que realmente interessa é entender a importância do órgão para a sociedade e para o Estado, pois, com a promulgação da Constituição de 1988, o parquet redobrou sua relevância social, principalmente no que diz respeito aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, além da titularidade da ação penal. (DIRLEY, 2012, p. 1.184 apud MASSON, 2020, p. 1356)

O fato é que as funções do Ministério Público foram se alargando, passando a função inicial de fiscal da lei para defensor da ordem jurídica, indo além das funções de promotor da ação penal pública e assumindo a missão de a zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição.

2 A EFICÁCIA DOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS NA ORDEM CONSTITUCIONAL

A proteção histórica dos direitos humanos em diplomas internacionais começa com a fundação das Nações Unidas, em 1945. A preocupação com os direitos humanos e a necessidade de uma ação internacional mais eficaz na defesa desses direitos foi resultado, principalmente, as monstruosas violações de direitos ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 representou o início do reconhecimento dos direitos humanos na ordem internacional. (REZEK, 1996, p. 223)

Essa Declaração reconheceu a dignidade da pessoa humana e da igualdade e inalienabilidade dos direitos como fundamento da liberdade,

da justiça e da paz no mundo, e determinou a obrigação dos Estados de assegurá-los e efetivá-los em suas ordens internas.

Flávia Piovesan (2013) ressalta a importância da criação das Nações Unidas como um marco na instituição de "um novo modelo de conduta nas relações internacionais", que trouxe novas pautas e preocupações para os membros da sociedade internacional, que "incluem a manutenção da paz e segurança internacional, o desenvolvimento das relações amistosas entre os estados, o alcance da cooperação internacional" e fundamentalmente no plano econômico, social e "a proteção internacional dos direitos humanos".

Os direitos humanos são entendidos como direitos necessários para o convívio em uma sociedade justa e fraterna, além de serem essenciais para garantia da dignidade da pessoa humana.

> A previsão dos direitos humanos fundamentais direciona-se basicamente para a proteção à dignidade humana em seu sentido mais amplo, de valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2003)

É interessante diferenciar os termos. Os direitos humanos são aqueles garantidos na ordem internacional, por meio de declarações e tratados. Enquanto, os direitos fundamentais são os direitos humanos presentes na ordem interna e positivados pela Constituição.

No Brasil, após o período de Ditadura Militar, e com a redemocratização em 1985, o país passou a ratificar diversos tratados internacionais de direitos humanos, mostrando-se para a comunidade internacional como um país preocupado com a garantia destes. Desse modo, o surgimento dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira está intimamente ligado ao processo de redemocratização do Brasil, que por sua vez teve seu processo democrático reforçado pela maior garantia de direitos provenientes do instrumento internacional. (PIOVESAN, 2013)

Nesse diapasão, os tratados internacionais, especificamente de direitos humanos, são extremamente importantes, haja vista que expressam

a evolução da sociedade internacional ao requererem dos Estados o reconhecimento, a promoção e a tutela desses direitos essenciais à condição humana. Desde Jean Bodin (1576), o qual afirmava que a soberania estatal apresentava-se como poder supremo, absoluto, ilimitado e perpétuo sobre os cidadãos e súditos, que o conceito de soberania dos Estados tem sido um dos pontos mais estudados pelos cientistas políticos. Até os dias de hoje que a soberania dos Estados é relativizada para que possam comprometerem-se em tratados internacionais que garantam a responsabilização dos países que violarem os direitos, e, consequentemente, prevenindo barbáries outrora vistas (DIAS; GORCZVSKI, 2012, p. 243).

A Constituição Federal de 1988 traz vários dispositivos que reproduzem fielmente enunciados constantes dos tratados internacionais de direitos humanos, o que deixa evidente o fato de o legislador buscar inspiração e orientação nestes instrumentos, revelando a preocupação do legislador em padronizar e harmonizar o direito interno às exigências internacionais (PIOVESAN, 2013).

E o parágrafo 2 do artigo 5 da CF estabelece que os direitos e garantias nela expressas não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Atribuiu aos direitos humanos presentes nos tratados internacionais uma natureza especial e diferenciada, permitindo que a norma internacional tem efeito de complementar e aperfeiçoar a legislação interna de direitos humanos. (DONADELI, 2010)

Fator relevante para a regulamentação da entrada dos dispositivos legais internacionais na legislação pátria foi a Emenda Constitucional n° 45 de 2004. Até então, o Supremo Tribunal Federal tinha uma posição pacífica de que os tratados internacionais de direitos humanos tinham natureza de lei ordinária. Após essa emenda constitucional, o tribunal avançou no estudo do tema e afastou o tratamento de lei ordinária. Atualmente, o STF entende que os tratados internacionais de direitos humanos que seguirem o rito de serem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, previsto no § 3º do art. 5° da Carta Magna, serão equivalentes as emendas constitucionais. Desta forma, a simples ratificação do tratado gera efeitos imediatos na ordem interna. “Esses tratados ganham natureza especial, porque estão acima da questão de soberania, objetivam a garantia universal dos direitos do ser humano, indistintamente da nacionalidade”. (DONADELI, 2010)

> Se para os tratados internacionais em geral, se tem exigido a intermediação pelo poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar as suas disposições vigência e obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte, os direitos fundamentais neles garantidos, passam a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno. (TRINDADE, 1993)

Nesse tema, a doutrina diverge em duas posições: a primeira acredita que em razão do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", todos os tratados internacionais de direitos humanos tem natureza constitucional, seguem esse entendimento Flávia Piovesan, Valério Mazzuolli, Celso de Mello, dentre outros. A parte majoritária dos ministros do STF entende que os tratados que seguirem o rito do § 3º do art. 5° da Carta Magna terão natureza constitucional, os demais possuirão natureza supralegal. (NUNES, 2019)

3 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Ao longo da história, o controle de convencionalidade advém do Conselho Constitucional Francês de 15 de janeiro de 1975, que após julgar um caso sobre interrupção voluntária de gravidez, entendeu não ser competente para aferir se a lei constitucional estava em conformidade com as disposições de um tratado, convenção ou acordo internacional ratificado pela França. A decisão foi fundamentada pelos membros pelo entendimento de que a corte deveria ser responsável apenas pelo "bloco de constitucionalidade" e não pelo "bloco de convencionalidade" que emana de tratados e jurisprudências internacionais (BRUCE, 2005, p. 5 apud ARAUJO, 2015, p. 40).

A partir do entendimento do Conselho, aliado com o crescimento da pressão internacional pela proteção e garantia dos direitos humanos, os países foram aderindo cada vez mais a internalização da norma internacional e, portanto, ao instituto supracitado.

Desse modo, o controle de convencionalidade surgiu com a necessidade de observância de uma das fontes de Direito Internacional

Público, os tratados internacionais, aliado com o cumprimento dos princípios gerais de direito, nesse caso, do dever de cumprimento do acordo (pacta sunt servanda), bem como, o meio para que a manifestação da vontade possa ser efetiva (liberum consensus).

> Controle de convencionalidade é o nome dado à verificação da compatibilidade entre as leis de um Estado com as normas dos tratados internacionais firmados e incorporados à legislação do país. No contexto regional onde o Brasil está inserido, em que vale o sistema interamericano de direitos humanos, esse controle tem o poder de suprimir, revogar ou suspender efeitos jurídicos de determinada norma de um país se houver afronta à Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) ou à Convenção Interamericana de Direitos Humanos – o Pacto de San José da Costa Rica. (CNJ, 2021)

O exame de convencionalidade suspende a eficácia da norma que compõe o ordenamento jurídico, sendo assim, caso o Brasil deixe de ser signatário do Pacto de São José da Costa Rica, poderia haver novamente prisão para depositários infiéis. Embora, atualmente, isso não seja possível devido a outros dispositivos legais. Faz-se necessário a diferenciação: a teoria da recepção das normas infraconstitucionais tem seu plano de atuação na existência dessas normas a nova realidade jurídica e o controle de constitucionalidade tem como plano de atuação a validade das normas. No Brasil, grande parte da doutrina segue a teoria da nulidade ao se tratar da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (afetando o plano da validade), pela forte influência do direito norte-americano no âmbito constitucional. (LENZA, 2020, p. 184)

Com isso, é preciso dizer que apesar de grande parte da comunidade jurídica utilizar o termo "inválida" para a lei considerada contrária aos tratados internacionais de direitos humanos, por se tratar de controle de convencionalidade, o plano de incidência é a eficácia, e para tanto, o termo que se faz mais adequado diz sobre a não eficácia da lei, isto é, inconvencional ou até mesmo ineficiente.

Tal preceito foi apresentado no voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 466.343/SP, referente à prisão civil por depositário infiel:

> Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento

> jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5o, inciso LXVII) não foi revogada pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7o, 7), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008)

E também no voto relator Ministro Ribeiro Dantas, acerca da validade, eficácia e subsistência do crime de desacato em face da compatibilidade com o art. 13 do Pacto de São José da Costa Rica, nos embargos de declaração no recurso especial nº 1.640.084/SP referente ao direito à liberdade de expressão:

> Quanto à natureza jurídica das regras decorrentes de tratados de direitos humanos, firmou-se o entendimento de que, ao serem incorporadas antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, portanto, sem a observância do rito estabelecido pelo art. 5º, § 3º, da CRFB, exprimem status de norma supralegal, o que, a rigor, produz efeito paralisante sobre as demais normas que compõem o ordenamento jurídico, à exceção da Magna Carta. Precedentes. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2021)

A verificação da convencionalidade inaugurou o que a doutrina chama de dupla compatibilidade vertical material, isto é, a lei pátria deve estar de acordo com o conteúdo tanto da Constituição Federal, quanto dos tratados internacionais de direitos humanos, os quais o país ratificou. É importante frisar que a necessidade é de uma compatibilidade material, e não formal, pois só a Constituição tem a descrição de como deve ser a forma para existência da lei, o que não vai ser correspondido pelos tratados.

Desse modo, há o interesse do Estado em que o controle de convencionalidade seja exercido para que não seja responsabilizado internacionalmente, garantindo a proteção dos direitos humanos e a harmonização entre as leis domésticas e internacionais. (GOMES, 2020)

> O controle de convencionalidade no Brasil decorre da posição atual do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual os Tratados Internacionais de Direitos Humanos têm forma de norma supralegal e infraconstitucional. Dessa maneira, para que as leis sejam válidas, precisam ser compatíveis com esses tratados supralegais. Controle de convencionalidade, no Brasil, portanto, é a verificação da compatibilidade das leis e atos normativos com os tratados supralegais (MARTINS apud NUNES, 2019)

Para que o controle de convencionalidade seja exercido de forma fundada, a doutrina elenca alguns princípios que devem ser considerados no exame de compatibilidade da norma: a) princípio da presunção relativa de convencionalidade de atos normativos internos: em simetria com a presunção relativa de constitucionalidade, bem como com o dever do Estado de cumprir com o tratado assinado; b) princípio da interpretação conforme os direitos humanos: buscar a norma mais favorável à dignidade da pessoa humana ao caso concreto, seja costumes internacionais, princípios gerais do direito ou atos unilaterais; c) princípio da atipicidade dos meios de controle da convencionalidade: por não haver uma forma específica de exercer a convencionalidade, segundo a Convenção Americana de Direitos Humanos; d) por último, princípio pro persona: que determina a interpretação mais favorável ao indivíduo no caso concreto. (HEEMANN, 2019)

O caso pioneiro na argumentação da convencionalidade em âmbito internacional foi o Almonacid Arellano e Outros vs Chile. Nesse sentido, o posicionamento:

> Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, estão obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Porém, quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam prejudicados pela aplicação de leis contrárias ao seu objeto e fim, e que desde o seu início carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de 'controle de convencionalidade' entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, senão também a interpretação

> que do mesmo tem feito a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana (CORTE IDH, 2006).

Após o Caso dos Trabalhadores Demitidos do Congresso vs. Peru, a Corte fundamentou no sentido de que os órgãos do poder judiciário devem exercer não somente um controle de constitucionalidade, mas também de convencionalidade ex officio entre as normas domésticas e a Convenção Americana (MAZZUOLI; FARIA; OLIVEIRA, 2020).

E após o precedente do caso Gelman vs. Uruguai ficou a cargo de todos os órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado a análise da convencionalidade:

> Quando um Estado é parte em um tratado internacional como a Convenção Americana, todos os seus órgãos, incluídos seus juízes, estão a ele submetidos, o qual os obriga a velar a que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de normas contrárias a seu objeto e fim, pelo que os juízes e órgãos vinculados à administração da Justiça em todos os níveis têm a obrigação de exercer ex officio um "controle de convencionalidade" entre as normas internas e a Convenção Americana (CORTE IDH, 2011)

O controle de convencionalidade está cada vez mais presente no ordenamento jurídico ao longo do mundo, possibilitando o controle pelo poder judiciário de toda legislação pátria em face da compatibilidade com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigência no país (MAZZUOLI; FARIA; OLIVEIRA, 2020, p. 264). Nesse diapasão, o controle de convencionalidade vai possibilitar a dupla compatibilidade vertical material, isto é, além da compatibilidade das leis infraconstitucionais com o conteúdo da Constituição Federal, também é necessário que sejam compatíveis materialmente com os tratados internacionais de direitos humanos, tal entendimento foi posto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Aliado com a esse posicionamento da Corte que favorece a uma maior amplitude dos meios de garantias dos Direitos Humanos, e considerando o artigo 127 da Constituição Federal que diz o Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, pode afirmar que cabe ao Ministério Público o exame de convencionalidade.

Sendo assim, o Ministério Público deve manifestar-se pela aferição da convencionalidade da norma dentro dos casos que sua

intervenção é prevista em lei, quando chamado para intervir no processo, antes de analisar o mérito, deve compatibilizar a lei interna com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigência, pois o dever institucional do órgão é defender a ordem jurídica (custos legis), o que inclui os tratados internacionais de direitos humanos, que cada vez mais estarão presentes na ordem jurídica brasileira da pós-modernidade.

Vale ressaltar que o Ministério Público não é o único órgão que deve aferir a convencionalidade das leis, trata-se de uma competência que envolve todos os órgãos do sistema jurídico brasileiro desde que as competências sejam previstas na Constituição e nas leis. O controle de convencionalidade também pode ser realizado por outros órgãos, não necessariamente jurisdicionais, como a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, por meio das suas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), que podem entender pela inconvencionalidade de uma lei, caso o dispositivo legal infrinja tratados internacionais de direitos humanos.

O Ministério Público afere a convencionalidade quando atua como parte ou como fiscal da lei e da ordem jurídica, podendo dar pareceres ou formular peças pedindo que a norma em questão seja declarada inconvencional. Como exemplo de aferição, o Procurador-Geral da República, na ADPF 320/DF, manifestou-se (aferiu) de modo a incompatibilizar a Lei da Anistia com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Na fundamentação da Procuradoria-Geral da República (PGR) dentro da ADPF 320/DF, em que se pede que a Lei da Anistia (Lei n° 6.683 de 28 de agosto de 1979) não se aplique aos crimes de graves violações de direitos humanos, cometidos por agentes públicos, civis e militares contra indivíduos que de modo suposto ou efetivo, praticaram crimes políticos, entendeu: "Esses crimes devem ser objeto de adequada investigação e persecução criminal, sem que se lhes apliquem institutos como anistia e prescrição" (PGR, 2021). Esse posicionamento é precedido da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 24 de novembro de 2010, que condenou o Brasil por unanimidade no caso Gomes Lund e Outros vs Brasil:

> Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos. Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem

> ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil. (CORTE, 2010)

Por outro lado, o Ministério Público controla a convencionalidade:

> Quando a sua atuação funcional tem como pressuposto e justificativa a realização do referido controle. Tais casos são ligados à atuação ministerial no âmbito de procedimentos investigatórios destinados à tutela de interesses de ordem metaindividual e à análise de inquéritos policiais e de procedimentos de investigação criminal, destinados a embasar a promoção da ação penal pública (MAZZUOLI; FARIA; OLIVEIRA, 2020, p. 281)

Nessa situação, o exemplo mais comum é o arquivamento de inquérito civil, em que fica a cargo do Conselho Superior do Ministério Público aprovar a fundamentação do arquivamento com base no controle de convencionalidade. Sendo assim, a compatibilização ou não da norma seria decidida dentro da instituição ministerial e não no poder judiciário, como ocorre na aferição.

Mas também, ocorre o controle de convencionalidade quando o Ministério Público efetua o termo de ajustamento de conduta (TAC), instrumento utilizado pelo Ministério Público para proteger direitos difusos e coletivos, trata-se de um título executivo extrajudicial com a obrigação de fazer ou não fazer em face do descumprimento legal, previsto no § 6°, do art. 5° da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

O Ministério Público Federal acompanhado do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul celebraram um termo de ajustamento de conduta com o Carrefour Comércio e Indústria Ltda, fundamentado na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial da ONU, de 1965, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto 65.810/1965, além da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, com o objetivo de estabelecer medidas para evitar a ocorrência de atos de racismo e discriminação racial, em âmbito nacional, para fins de combate ao racismo, à discriminação e à violência, bem como da promoção de diversidade. Ademais, o Carrefour ficou responsável por implementar um plano antirracista, nessas condições o inquérito foi arquivado (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Ocorre o exame da convencionalidade pelo Ministério Público quando há o arquivamento do inquérito policial com base em tratados

internacionais de direitos humanos, haja vista que o órgão ministerial pode fundamentar que a investigação policial está perseguindo a autoria e materialidade de um crime vai contra o tratado internacional ratificado pelo país. Antes da Lei n. 13.964/2019, o arquivamento era um ato exclusivo do juiz, após a reforma, cabe ao Ministério Público ordenar o arquivamento, e consequentemente, a possibilidade de controlar a convencionalidade.

Mas também, quando o Ministério Público oferece a denúncia em substituição ao arquivamento indevido sob a ótica da Convenção, configura o controle de convencionalidade, pois caso o arquivamento permanecesse haveria impunidade. Haja vista que o Estado deve propiciar que o os órgãos essenciais à administração da justiça propiciem o livre exercício dos direitos humanos, aplicando punição para quem os viole, independentemente de que os responsáveis pelas violações destes direitos sejam agentes do poder público ou particulares (MENEZES, 2009, p. 295).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depreende-se, portanto, a função do Ministério Público começou tradicionalmente como de fiscal da lei (custos legis), no entanto, as mudanças da sociedade, principalmente na pós-modernidade, após as grandes guerras mundiais, trouxeram uma preocupação em escala global com os direitos humanos, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Para que esses direitos sejam efetivados, faz-se necessário a atuação do Ministério Público atual e pós-moderno, que não coloque limites tradicionalistas de apenas fiscalizar a lei, como sugere a antiquada nomenclatura custos legis (MAZZUOLI; FARIA; OLIVEIRA, 2020, p. 267).

Ademais, o Ministério Público na atualidade, através do controle de convencionalidade, expande a proteção dos direitos humanos e complementa as leis nacionais. De outro modo, há uma clara alteração entre fiscal da lei (custo legis) para defensor da ordem jurídica (custos juris), com foco no controle de convencionalidade e a fiscalização e aplicação de todas as normas vigentes na ordem jurídica do Brasil, incluindo os tratados de internacionais.

Nesse sentido, a instituição deve demonstrar-se ativa na proteção e efetivação dos direitos humanos previstos nos tratados internacionais, identificando quando aferir e controlar a convencionalidade, almejando harmonizar as normas internas com as normas internacionais e evitando a responsabilização internacional do país. Pois, além do poder judiciário,

legislativo e outras instituições, o Ministério Público tem o dever constitucional de garantir a defesa da ordem jurídica.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, L. **Os direitos humanos como parâmetro de aplicação do controle de convencionalidade das leis: precedentes do sistema interamericano e o caso brasileiro.** Tese (Mestrado - Ciências Jurídico-Políticas/Direito Internacional Público e Europeu) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 85 f. 2015. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34840/1/Direitos%20humanos%20como%20parametro%20do%20controle%20de%20convencionalidade%20precedentes%20do%20sistema%20interamericano%20e%20o%20caso%20brasileiro.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Controle de convencionalidade contribui para garantia de direitos humanos.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/controle-de-convencionalidade-contribui-para-garantia-de-direitos-humanos/ Acesso em: 9 set. 2021.

CORTE IDH. **Caso Almonacid Arellano:** exceções preliminares, mérito, reparações e custas, § 126. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_por.doc. Acesso em: 3 set. 2021.

CORTE IDH. **Caso Gelman vs. Uruguai, Sentença de Mérito e reparações, § 193.** Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_por.doc. Acesso em: 4 set. 2021.

CORTE IDH. **Caso Gomes Lund e Outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf Acesso em: 6 set. 2021.

DIAS, F. V. ; GORCZEVSKI, C. A Imprescindível Contribuição dos Tratados e Cortes Internacionais para os Direitos Humanos e Fundamentais. In: Revista Sequência, n° 65, p. 241-272, dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2012v33n65p241/24291 Acesso em: 17 set. 2021.

DONADELI, P. H. M. Os tratados internacionais e seus reflexos jurídicos na ordem interna brasileira. **Revista Jurídica Unicoc**, ano VII, out. 2010.

GARCIA, M. J. A origem do ministério público e sua atuação no direito comparado. In: **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, p. 131-155, 2012. Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/44-Texto%20do%20Artigo-85-1-10-20121123%20(2).pdf Acesso em: 2 set. 2021.

GOMES, E. B. **Controle de constitucionalidade no Brasil: tópicos sobre o controle de convencionalidade.** Curitiba: InterSaberes, 2020. (Série Direito Público).

HEEMANN, T. A. O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público. 2019. no prelo. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp. br/arquivos/File/MP_Academia/Teses_2019/Thimotie_Heemann_-_O_exercicio_do_controle_de_convencionalidade.pdf Acesso em: 8 set. 2021.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado.** 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MACHADO, A. C. C. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MASSON, N. Manual de direito constitucional. 8. ed. rev. ampl. e atual. -Salvador: JusPODIVM, 2020.

MAZZILLI, H. N. Manual do promotor de justiça. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZUOLI, V. O.; FARIA, M. R. C.; OLIVEIRA, K. D. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 78, p. 263-296, out./dez. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp. br/documents/20184/2026467/Valerio_de_Oliveira_Mazzuoli_%26_Marcelle_Rodrigues_da_Costa_e_Faria_%26_Kledson_Dionysio_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 3 set. 2021.

MENEZES, A. F. B. Controle de convencionalidade no sistema interamericano de direitos humanos. 2009. 361 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4162. Acesso em: 15 set. 2021

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de ajustamento de conduta assinado com o Carrefour**. Acessível em: http://www.mpf.mp. br/rs/atos-e-publicacoes/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-assinado-com-o-carrefour Acesso em: 10 set. 2021.

MORAES, A. Direitos humanos fundamentais e as Constituições brasileiras. In: SILVA, J. G. T. da (Coord.). **Constitucionalismo Social**: estudos em homenagem ao Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. São Paulo: Ltr, 2003

NUNES JÚNIOR, F. M. A. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **PGR defende não aplicação de parte da Lei da Anistia**. Disponível em: https://pgr.jusbrasil.com.br/noticias/147876963/pgr-defende-nao-aplicacao-de-parte-da-lei-da-anistia Acesso em: 6 set. 2021.

RANGEL, P. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: visão crítica. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

REZEK, F. **Direito internacional público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de declaração no recurso especial nº 1.640.084 - SP.** Rel. Ministro Ribeiro Dantas, julgado em 13/04/2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/RECURSO%20ESPECIAL%20N%C2%BA%201640084.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso especial 466.343 / SP.** Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 03/12/2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444. Acesso em: 8 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso especial 511961.** Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, 17 jun. 2009. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643. Acesso em: 8 set. 2021.

TRINDADE, A. A. C. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, n. 182, p. 28 –29, jun. / dez. 1993.

TEMA POLÍTICAS SOCIAIS E DEFESA DOS DIREITOS DOS VULNERÁVEIS

O ATENDIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA NO CENTRO JURÍDICO SOCIAL - UNESP FRANCA

Bruna Andréa da Silva Galli*
Letícia Emiliana Santos Baratelli**
Maria José de Oliveira Lima***

RESUMO: Este trabalho busca sistematizar o conhecimento e a experiência adquirida durante o estágio supervisionado remoto em Serviço Social na Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social (UACJS) na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Unesp Campus de Franca, que teve seu atendimento reorganizado devido à pandemia de Covid-19. Com o objetivo de realizar a compreensão dos fundamentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos da profissão, foi feito um breve resgate histórico contextualizando a questão social e o surgimento da profissão bem como o papel do Serviço Social na execução de políticas sociais dentro do sistema capitalista. A partir disso, é feita a contextualização do espaço sócio ocupacional da UACJS e dos desafios vinculados ao atendimento remoto.

Palavras-chave: Serviço Social. questão social. políticas sociais. trabalho remoto.

ABSTRACT: *This work seeks to systematize the knowledge and experience acquired during the remote supervised internship in Social Work at the Social Juridical Center (UACJS) at the College of Humanities and Social Sciences - Unesp Campus Franca, which had its service reorganized due to the Covid-19 pandemic. In order to understand the theoretical-methodological, technical-operative and ethical-political foundations of the profession, a brief historical review was made contextualizing the social question and the emergence of the profession as well as the role of Social Work in the execution of social policies within the capitalist system. From this, the contextualization of the socio-occupational space of the UACJS and the challenges related to remote service is made.*

Keywords: *Social Work. social question. social policies. remote work.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo representa uma sistematização do conhecimento e da experiência adquirida por meio do desenvolvimento do estágio supervisionado em Serviço Social na Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Unesp Campus de Franca visando compreender a importância da atuação do Serviço Social nessa Unidade Auxiliar e a reorganização do atendimento sociojurídico realizado pela instituição diante da situação de pandemia de Covid-19.

Essa Unidade Auxiliar tem grande relevância no atendimento prestado às demandas apresentadas pela população de baixa renda e

* Graduanda em Serviço Social-Unesp/FCHS-Câmpus de Franca. E-mail: bruna.galli@unesp.br.
** Graduanda em Serviço Social-Unesp/FCHS-Câmpus de Franca. E-mail: le.baratelli@unesp.br.
*** Docente curso de Serviço Social e do Programa Pós-graduação em Serviço Social - Unesp/FCHS - Câmpus de Franca. E-mail: mj.oliveiralima@yahoo.com.br.

mais vulneráveis na cidade de Franca/SP e o retorno das atividades por meio remoto foi uma alternativa necessária para a continuidade dos serviços prestados à população usuária. Destaca-se a necessidade de reorganização e estrutura da atividade de estágio envolvendo um processo de aprendizagem, planejamento e avaliação constante das ações dos sujeitos protagonistas dessa intervenção profissional. Nessa trajetória de construção de formas de intervenção profissional do Serviço Social por meio remoto também inclui a necessária compreensão das expressões da questão social apresentadas ao atendimento oferecido pelo Centro Jurídico Social e as relações estabelecidas para garantir respostas às demandas da população atendida por essa Unidade Auxiliar.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA QUESTÃO SOCIAL

Inicialmente, como forma de explicitar os eixos fundamentais sobre o surgimento da questão social, iremos apresentar um apanhado histórico que levará o entendimento sobre os fatores externos que contribuíram neste processo de surgimento e entendimento sobre o que é a questão social e o porquê dela ser o objeto de intervenção da categoria profissional do Serviço Social.

Durante o século XVIII, ocorreu a Revolução Industrial inglesa, um período no qual o processo de industrialização foi fortemente marcado por condições de trabalho expressivamente desumanas e problemáticas. A força de trabalho utilizada era, majoritariamente, de mulheres e crianças, em condições insalubres de trabalho e análogos a escravidão, por meio de exessivas jornadas de trabalho e má remuneração. Assim como o autor Hobsbawm (2012, p. 57) corrobora:

> Desta vala imunda a maior corrente da indústria humana flui para fertilizar o mundo todo. Deste esgoto imundo jorra ouro puro. Aqui a humanidade atinge o seu mais completo desenvolvimento e sua maior brutalidade, aqui a civilização faz milagres e o homem civilizado torna-se quase um selvagem.

Nesta contribuição do autor, pode-se entender a grande precariedade no mundo do trabalho neste período. Com isso, junto dessa crescente econômica que a industrialização provocou neste período histórico, aos mesmos passos ou mais, eclodiram as desigualdades sociais,

miséria e uma expressiva pobreza devido ao modo que a força de trabalho estava sendo explorada pelo capitalismo.

Já no Brasil, neste mesmo período estávamos vivendo uma das maiores atrocidades da humanidade, se não, a maior delas, a escravização dos povos negros. A partir da escravidão se fez as barbariedades mais inimagináveis ao corpo e alma de um ser humano, sendo desumanas e regadas por uma superioridade e ódio. Assim como o autor CHIAVENATO (1987) diz:

> Desde a captura na Africa, passando pelo sofrimento nos tumbeiros que os trouxeram ao Brasil, os negros foram pasto da bestialidade humana que a escravidão gerou. Negros que morriam de peste, fome, de chibata, de quem se arrancavam membros, orgãos genitais, que se aleijavam, cegava, ou que eram besuntados de mel e entregues a vorazes formigas- é uma crônica farta de maldades. Negrinhos que eram arrebanhados ao nascer, praticamente do ventre das mães, e mortos rapidamente para não desciar a negra do seu trabalho- isto quando um ardil da mãe escrava ou outro acidente qualquer permitia a gravidez progredir. Porque o comun era o aborto forçado, com métodos violentos e desumanos, pois um negro era mais barato "pronto" para o trabalho do que criado nas senzalas. Negrinhos morriam para o leite das mães fosse alimentar os nhonhozinhos brancos, que ao nascer ganhavam um moleque preto para se iniciarem no exercício de crueldade imposto pela escravidão (CHIAVENATO, 1987, p. 10).

Este tráfico de pessoas era por meio de navios negreiros que os levavam de um país para outros, até mesmo em outros continentes, a prática de maldades perturbadoras a esses povos. Afinal, eram transportados em condições irreais de insalubridade e violência, muitos jogados ao mar. por apresentarem algum determinado sintoma de doença.

Além dos seus corpos serem usados como fonte de extração da força de trabalho, eram olhados como inferiores aos animais e sem almas, nesse sentido, pode-se fazer com eles tudo o que desejar, como estupros, agressões, abusos sexuais de crianças, contágio consciente de doenças sexualmente transmissíveis como a sífilis, prender em correntes, entre outras barbaridades. Com isso, essa triste e revoltante parte da história que foi a escravização dos povos africanos, traz até hoje resquícios nesta sociedade eugenista, patriarcal, machista, racista e dominadora. O modo de produção capitalista primitivo tem como mão-de-obra a exploração da

força de trabalho, e no Brasil neste período do século XVIII, o mesmo da Revolução Industrial na Europa, a escravidão vem como aliada deste sistema econômico, ademais, a partir dela, a acumulação de riqueza socialmente produzida vai ser maior e, junto disso, o acúmulo de capital.

Sobre todos esses resgates históricos realizados até aqui, temos por objetivo evidenciar sobretudo, a exploração da força de trabalho, sendo ela nas fábricas ou durante o período de escravização no Brasil. Todas elas deixam expressões de desigualdade social, étnico-racial e de gênero enraizadas no processo de desenvolvimento de cada civilização.

Contudo, é no capitalismo monopolista que a questão social vai tomar forma e ser notada como uma expressão da realidade social, pois durante essa nova roupagem do capitalismo, o mesmo vai proporcionar expressivamente mais desigualdades sociais, assim como, a efervescência da classe trabalhadora por mais direitos. Ademais, essas revoltas também ocorreram durante a Revolução Industrial na Europa, com a Revolução de 1848, onde a classe trabalhadora se uniu em prol de melhorias nas condições de trabalho e remuneração, devido à forte exploração da força de trabalho e a alarmante fome, miséria e, sobretudo, à extrema pobreza.

Assim como no Brasil, os escravizados não estavam de cabeça baixa, como "bons selvagens", obedecendo e aceitando esta forma de dominação. Houve muitas lutas, resistências, como forma de exemplificar, os quilombos representam esses espaços de resistências à escravidão. Junto disso, são esses os elementos que contribuíram para a abolição da escravidão num periodo posterior.

É na fase do capitalismo monopolista que vai se agravar as desigualdades sociais e o surgimento e reconhecimento da questão social, devido a monopolização das empresas e o forte investimento em tecnologias, nesse sentido, é por meio da concorrência que ocorre a concentração de capital e o monopólio de empresas.

Anteriormente, o valor sobre o acúmulo de capital tornava-se apenas "um capital" ou a mais-valia que é o lucro socialmente produzido por meio da exploração da força de trabalho. Contudo, nesta fase monopolista do capital ocorre a capitalização da mais-valia, pois o detentor dos meios sociais de produção divide o capital em constante e variável, o variável é destinado ao pagamento dos salários e aos gastos gerados pela produção e na compra da matéria-prima utilizada.

Já o capital constante será capitalizado, realizando a capitalização da mais-valia, sendo utilizado para o investimento em tecnologias e

aprimoramentos da empresa, com isso, cada vez que a mais-valia é capitalizada e investida para mais aperfeiçoamento, contratações, avanço de tecnologia e de produção, essas grandes indústrias vão comprando as menores que não estão conseguindo realizar esses avanços propostos pela era monopólica do capital, concentrando cada vez mais o capital e diminuindo também a concorrência.

Sendo assim, o capitalismo em sua era monopólica acaba desencadeando e desprendendo a concorrência do próprio sistema. Consequentemente, o monopólio desencadeado pela "livre concorrência" afeta os preços das mercadorias, uma vez que ao controlarem a produção e por não haver concorrência, acabam controlando os preços.

No capitalismo monopolista, fica evidente as problemáticas sociais que contribuem para a formação expressiva da questão social. Essa capitalização da mais-valia no investimento das indústrias em tecnologia tem como consequência a substituição da força de trabalho para máquinas que produzem em larga escala com um valor menor no mercado.

Nesse sentido, ocorre o aumento do desemprego e a formação do exército industrial de reserva, sendo ocupado por uma considerável camada da classe trabalhadora que fica "disponível" ao capital para a realização do trabalho por condições análogas à escravidão, recebendo salários abaixo do valor do mercado devido ao expressivo número de pessoas desempregadas.

A questão social, como foi dito anteriormente, é reconhecida de forma evidente no capitalismo em sua fase monopolista. Pode-se ramificar o significado da questão social em três eixos: a realidade social; o antagonismo de classe, entre os detentores dos meios sociais de produção (a classe burguesa) e aqueles que possuem apenas sua força de trabalho para subsistir (a classe trabalhadora); e, as expressões que se manifestam na realidade social a partir desse antagonismo de classe. O antagonismo de classe é a luta entre essas duas classes sociais, os burgueses lutando para dominar e a classe trabalhadora lutando em busca de melhores condições de trabalho, por mais direitos sociais e resistindo à dominação da classe burguesa. E as expressões da questão social, que simbolizam as desigualdades sociais, como o desemprego, a miséria, fome, condições de trabalho análogas à escravidão, sucateamento dos direitos e seguridades sociais, a retomada do pauperismo, grupos sociais sendo colocados à margem da sociedade, entre outras expressões de desigualdade social.

O Estado atua como interventor deste antagonismo de classe, favorecendo majoritariamente a classe dominante. E como forma de manutenção do capital, promove algumas políticas públicas e sociais para a sociedade. No entanto, ao mesmo tempo que as políticas públicas e sociais são comprimidas desse antagonismo de classe como forma de amenizar e acalmar as lutas sociais, também simbolizam fortemente a conquista da classe trabalhadora por mais seguridades sociais, direitos civis e políticas sociais.

2 A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA QUESTÃO SOCIAL

É justamente nessa relação entre capital e trabalho que o/a Assistente Social vai atuar, sobretudo, na efetivação das políticas sociais, na busca pela garantia dos direitos e plena cidadania. Contudo, nem sempre foi assim, anteriormente a profissão era considerada necessária para controlar o antagonismo de classe gerado pela questão social. Nesse sentido, as Assistentes Sociais, inicialmente, tinham uma visão endogenista, que evidenciou o surgimento do Serviço Social como uma filantropia, com práticas de caridade e de intervenção individual**,** por exemplo: a profissional não realizava uma análise de conjuntura social para atender aquele sujeito, pois acreditava-se que o indivíduo era o próprio responsável por sua realidade social, culpabilizando o mesmo, sem conter uma visão macroestrutural.

Com isso, a profissão atuava de forma assistencialista para amenizar as desigualdades sociais e conter parte da luta de classes, por meio de intervenções mais imediatistas, atuando como um apoiador do Estado e de suas práticas de intervenção sociais, morais e conservadoras.

No desenvolvimento sócio-histórico da profissão, a mesma foi se cientificando e se distanciando cada vez mais do viés conservador e moral. A categoria profissional, a partir do movimento de reconceituação, foi aos poucos, conquistando sua emancipação do conservadorismo, através da aproximação dos movimentos sociais, os quais representam a camada da população que luta por direitos sociais, uma exemplificação é o movimento feminista, que luta pela equidade de gênero.

Esse movimento de reconceituação ocorreu em meados de 1970, resultante de uma nova forma de leitura da realidade social e atuação da profissão, adotando a teoria social crítica como fonte de formação e exercício da profissão, obtendo a criticidade da totalidade social, e assim,

intervindo com mais competência teórico, técnica e política na questão social. Contribuindo dessa forma, para uma atuação mais questionadora e crítica quanto à intervenção nas expressões da questão social. Esse movimento de reconceituação proporcionou condições para a revisão e atualização do Código de Ética Profissional, como também para a construção de um Projeto Ético Político da profissão.

Esse projeto ético-político evidencia o compromisso voltado para a garantia dos direitos da classe trabalhadora e luta contra todas as formas de opressões, étnico-raciais, de gênero, classe, entre outras, marcando nitidamente a construção desse rompimento com o conservadorismo.

Decorrente das transformações que a profissão teve ao longo dos anos, na atual conjuntura, a categoria profissional intervém sobre a questão social, a partir de uma leitura de totalidade e crítica da realidade social. Reconhece o significado político da questão social nessa relação contraditória entre capital e trabalho. A adoção da teoria social crítica para a compreensão da realidade social contribuiu efetivamente para a emancipação social dos sujeitos em ação nessa relação de alienação do trabalho que é imposta pelo capitalismo.

O Projeto Ético Político do Serviço Social consiste como norteador da atuação profissional, afinal, tem como objetivo se contrapor à ordem econômica estabelecida, acreditando em uma educação crítica que se contrapõe ao irracionalismo, como acrescenta o autor NETTO (1999):

> A dimensão política do projeto é claramente enunciada: ele se posiciona a favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso a bens e a serviços relativos às políticas e programas sociais; a ampliação e a consolidação da cidadania são explicitamente postas como garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras. Correspondentemente, o projeto se declara radicalmente democrático – considerada a democratização como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida (NETTO, 1999, p. 16).

Somado a isso, tem como valor ético profissional a luta pela construção de uma nova ordem social, livre, emancipada, sem opressões e com a preservação da dignidade da pessoa humana e a garantia de todos os seus respectivos direitos, valorizando a liberdade como valor ético central. Atuando diretamente na defesa pela cidadania, democracia, direitos humanos, justiça social, garantia do pluralismo e lutando contra todas as formas de preconceito, com a intencionalidade de construir coletivamente

uma sociedade mais justa e igualitária. Ademais, como contribui a autora Lacerda (2014):

> O trabalho do assistente social, portanto, consiste em uma práxis social mais complexa do que o sentido estrito do trabalho enquanto relação metabólica direta entre homem e natureza. É neste complexo universo que o assistente social se encontra no cotidiano, tendo que dar respostas teórico-práticas, enxergando as alternativas historicamente existentes, percebendo em cada uma delas as suas potencialidades e construindo um conjunto de ações que vão materializando a realidade. No sentido da dynamis aristotélica, trata-se de colocar o que é potencial em algo efetivo por meio de um ato específico que tem uma relação de alteridade heterogênea e é construída por meio de decisões que surgem por meio das alternativas (LACERDA, 2014, p. 31).

3 SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS

A profissão tem marcado presença na sociedade de modo ativo pela conquista de mais direitos, inclusive nas políticas sociais, efetivas e universais. Nesse sentido, a categoria profissional destaca-se, há décadas, na luta pela defesa da concepção de seguridade social, pública, democrática e de alcance para todos. Evidenciando assim, a conquista dos direitos básicos para todos os cidadãos brasileiros conforme a Constituição Federal de 1988.

Desde então, a Assistência Social foi considerada como política pública de seguridade social e, ao longo dos anos, vem passando por profundas modificações e construções. Através de um levantamento histórico, é possível evidenciar esse percurso de desafios que foram enfrentados e conquistas alcançadas na trajetória de materialização da garantia de proteção social e acesso aos direitos fundamentais, de maneira que as necessidades básicas dos cidadãos fossem efetivamente atendidas.

Trazendo para a perspectiva da realidade atual, a lógica do sistema capitalista sustenta a divisão social do trabalho e a exploração do mesmo. Neste sentido, este sistema econômico proporciona a exploração, dominação de classe, etnia e gênero. Afinal, os burgueses dominam o proletariado, que possui apenas sua força de trabalho para subsistir. E, no sistema capitalista, o mesmo necessita da exploração da força de trabalho para a extração e apropriação da riqueza social produzida, garantindo o acúmulo do lucro, da mais-valia.

Nesse sentido, instituir classes sociais e proporcionar cada vez mais desigualdade social e as mazelas ou refrações da questão social, como a fome, o pauperismo, a inserção de uma camada populacional às margens da sociedade capitalista, é interessante e lucrativo para este sistema econômico vigente. Assim como este sistema econômico conta com o Estado, a partir de um projeto político Neoliberal, como grande aliado para conseguir ampliar seu livre mercado e, consequentemente, proporcionar menos direitos à classe trabalhadora.

Como forma de contextualização, o fato é que o projeto neoliberal em curso se realiza por meio da minimização do Estado como regulador, instituindo-o como Estado em mediação entre trabalhadores e capital, o que o torna mínimo para o social e máximo para o capital.

Um dos principais desdobramentos da execução do Estado neoliberal é o desmonte nos setores sociais e, principalmente, nas políticas públicas de seguridade. Esta realidade, com constantes reduções de verbas e cortes orçamentários nas políticas sociais, limita e implica diretamente no trabalho do/a assistente social, uma vez que, para a realização da (re) inserção do indivíduo, pautada na dignidade social da pessoa humana, precisa-se da utilização de políticas públicas. Como exemplos, temos os programas Bolsa Família e Fome Zero, que foram responsáveis pela redução significativa na situação de fome e extrema pobreza no Brasil.

O desmonte de tais políticas, acontece no governo Bolsonaro, ameaça a condição socioeconômica de diversas famílias e ainda deteriora avanços recém conquistados, como evidenciado pelo IBGE, através do relatório que demonstra que cerca de 10,3 milhões de brasileiros e brasileiras vivem em condição de insegurança alimentar. Embora essas políticas públicas estejam longe de ser o ideal para a transformação da realidade social, sobretudo, pela expectativa na emancipação da exploração e alienação do trabalho, na relação contraditória estabelecida entre capital e trabalho.

Além da classe dominante possuir os meios sociais de produção, eugenistas, racistas, patriarcais, entre outras expressões de dominação, também, serão eles que vão instituir as normas, leis, cultura, moral, religião, entre outras formas de viver, em uma determinada sociedade, por meio das instituições sociais como o Estado, a igreja, a família, a escola, entre outras.

Com isso, proporcionar uma divisão social do trabalho e sustentar preconceitos étnicos, sociais, de gêneros e raciais sempre será vantajoso para a elite dessa sociedade capitalista. Destaca-se que, manter uma camada

da classe operária e sua força de trabalho desvalorizada no mercado, apenas pelo seu gênero, raça ou etnia, possibilita a exclusão, a precarização das relações e condições de trabalho, o que garante maiores vantagens ao capitalismo. Somado a isso, nota-se a dificuldade e os entraves macro-estruturais que estão por trás da atuação profissional de assistentes sociais nas políticas sociais assim como, na mudança social e ideológica, que a profissão, junto do seu Código de Ética e Projeto Ético-Político, enfrentam.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIDADE AUXILIAR CENTRO JURÍDICO SOCIAL

Na sociedade capitalista, a luta pela manutenção e realização dos direitos conquistados passa, muitas vezes, pelo campo judicial, pois as políticas públicas criadas e gestadas seguindo o modelo neoliberal focalizado e conservador não conseguem - e nem se propõem - a efetivamente garantir os direitos da população.

Dentro desse contexto se insere a Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social (UACJS) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp - Franca/SP. Essa Unidade Auxiliar foi criada inicialmente como um Centro Interdepartamental - Setor Jurídico Social em 1990 e, em 1992, foi instituída como Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social (UACJS). A junção dos cursos de Direito e Serviço Social da Unesp Franca nesse projeto tinha como objetivos principais: contribuir com a formação profissional, por meio de um estágio supervisionado e interdisciplinar com os estudantes de ambos os cursos, e ter uma maior aproximação da comunidade, considerando essa relação, pela efetivação de um dos aspectos constituído pelo tripé da universidade pública, a extensão universitária.

A UACJS tem como objetivo prestar atendimento sociojurídico - orientando e garantindo o acesso a direitos sociais e civis - à população de baixa renda da comarca de Franca[1], possibilitando aos estudantes de Direito e de Serviço Social a inserção no universo profissional através de estágio supervisionado. A atuação profissional realizada na Unidade Auxiliar também proporciona diversas fontes de pesquisa que se revertem em produções acadêmico-científicas. Assim, a UACJS é uma unidade da Unesp que atende ao tripé da universidade pública, composto por: ensino, pesquisa e extensão.

[1] A Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social atende à população dos seguintes municípios: Franca, Ribeirão Corrente, Cristais Paulista, São José de Bela Vista, Batatais e Restinga.

De acordo com Netto e Maniglia (2012, p. 295-296), após 20 anos de existência e em função das demandas apresentadas pelos usuários e usuárias do CJS, foram definidas as principais áreas de atuação da Unidade, que podem ser divididas da seguinte forma:

> a) questões de família: atendimentos envolvendo dissolução da sociedade conjugal, pensão alimentícia, guarda, investigação de paternidade, alvará judicial, alvará para trabalho de adolescente, execução de alimentos, adoção, regulamentação de visitas, interdição;
> b) benefícios previdenciários: ações administrativas e judiciais em busca de aposentadoria (por idade, tempo de contribuição, invalidez e especial), auxílios doença e acidente, salários maternidade e família, pensão por morte e auxílio reclusão;
> c) assistência social: pedidos de benefício de prestação continuada (BPC) e encaminhamento dos usuários aos demais recursos da comunidade, conforme a necessidade detectada a partir dos atendimentos realizados.

O atendimento na UACJS é realizado por um(a) estagiário/a de Direito, uma advogada, um(a) estagiário/a de Serviço Social e uma assistente social. Nesse atendimento, é preenchida a Ficha de Identificação e Estudo Socioeconômico e, também, são coletados os documentos do/a usuário/a necessários ao caso, que servirão de subsídio para as ações que serão desenvolvidas por ambas as áreas. A partir disso, as duplas de estagiários/as dão encaminhamentos e fazem o acompanhamento do caso atendido, sob a supervisão direta das profissionais envolvidas.

Em março de 2020, foi declarada a pandemia de Covid-19 e deu-se início a um período de quarentena no país. Por esse motivo, as atividades de ensino, pesquisa e extensão na UNESP foram totalmente afetadas pelas medidas de suspensão dos atendimentos e atividades presenciais, determinadas pelos órgãos competentes federais, estaduais e pela reitoria da Unesp.

Diante disso, a Unidade Auxiliar teve que repensar sua organização. O atendimento por meio remoto, foi uma alternativa encontrada para dar continuidade às orientações no âmbito sociojurídico, acompanhar os usuários já atendidos na instituição, bem como atender novas solicitações, ao mesmo tempo, em que cumpre com as exigências estabelecidas pelas autoridades de saúde.

Na UACJS os atendimentos ao público e o retorno do agendamento e atendimento de casos novos ocorreram apenas em abril de 2021.

Para a realização do atendimento remoto a equipe técnica juntamente com os/as estagiários/as criaram procedimentos. Atualmente, o contato inicial do/a usuário/a é feito através do preenchimento de um formulário online que está disponível no site da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP/Franca. Após o envio deste formulário pelo/a usuário/a, a equipe responsável entra em contato com a pessoa solicitante e, nesse primeiro contato, as advogadas da Unidade já conversam com o/a usuário/a para entender o caso e solicitar documentos necessários para a ação judicial e, depois, repassam essas informações ao estagiário ou estagiária do curso de Direito, que darão o devido encaminhamento ao processo. Em paralelo, é agendado o atendimento com a equipe do Serviço Social, que fica responsável pela realização da Entrevista Social, pela elaboração da Ficha de Identificação e Estudo Socioeconômico e do Relatório Social[2], como também, pelo acompanhamento do caso junto ao usuário/a.

O atendimento realizado pela equipe de Serviço Social ocorre por meio de chamada de vídeo utilizando a plataforma online Google Meet. Algumas vezes os/as usuários/as não conseguem acessar a plataforma, então são realizadas chamadas de vídeo pelo aplicativo WhatsApp, ou, em último caso, é feita uma ligação de telefone comum por parte da assistente social.

5 A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA UACJS DE FORMA REMOTA

Como já dito anteriormente, por conta das restrições sanitárias impostas pelas autoridades de saúde diante da pandemia de Covid-19, a Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social passou a realizar seu trabalho e atribuições de maneira remota. Assim sendo, as atribuições e competências do Serviço Social na instituição são:

[2] A Entrevista Social, a Ficha de Identificação e Estudo Socioeconômico e o Relatório Social são os principais instrumentos utilizados pelo Serviço Social nesse período pandêmico atual, uma vez que as visitas e outras formas de interação presenciais não estão sendo realizadas.

I - Realizar estudo socioeconômico para levantamento e conhecimento da situação socioeconômica do usuário, definindo seu enquadramento nos critérios de elegibilidade definida pela unidade;
II - Realizar atendimentos individualizados e/ou grupais, para conhecer a problemática apresentada pelo usuário, num processo de investigação da realidade, desenvolvendo estudo e reflexão acerca dessa situação apresentada, analisando as possibilidades de intervenção e propondo alternativas de ação para o enfrentamento das situações problemas;
III - Supervisionar sistematicamente, de forma individual e grupal, estagiários de Serviço Social, na discussão e operacionalização do processo de intervenção de cada usuário e na elaboração dos relatórios sociais (registro da prática profissional) e de outras documentações específicas;
IV - Fazer encaminhamentos institucionais para os recursos da comunidade, de acordo com as necessidades apresentadas pelos usuários;
V - Planejar suas atividades, de acordo com os recursos disponíveis, de forma a atender às necessidades apresentadas pelos usuários ou pela comunidade atendida;
VI - Realizar visitas domiciliares e institucionais objetivando conhecer o cotidiano do usuário e os recursos da comunidade, para a elaboração de diagnósticos ou orientações sobre assuntos de sua competência;
VII - Planejar, elaborar, executar e avaliar programas e projetos relativos à assistência e serviços sociais;
VIII - Coordenar reuniões com usuários, familiares e pessoas envolvidas nos casos em atendimento, discutindo e orientando questões de seu interesse;
IX - Participar dos trabalhos envolvidos no âmbito da UACJS;
X - Participar, sempre que oportuno, de encontros com entidades e profissionais especializados, intercambiando experiências e informações com a finalidade de obter novos subsídios para a elaboração de diretrizes, programa de ação social e atos normativos;
XI - Auxiliar nos trabalhos de apoio à pesquisa e à extensão universitária;
XII - Promover e divulgar medidas alternativas, preventivas e assistenciais recomendadas pelos órgãos competentes ou estabelecidas pela UACJS;
XIII - Zelar pelo material existente e pelos equipamentos colocados à sua disposição.

Logo no início da atividade de estágio, houve um esforço para a reformulação do atendimento do Serviço Social na instituição, e, com relação às atividades das estagiárias e estagiário de Serviço Social, ficou definido que seriam de forma remota e diluídas ao longo dos dias da semana, de acordo com as demandas que forem apresentadas, com previsão de 12 horas semanais, podendo ser ultrapassada, desde que nunca superior que 20 horas, conforme as necessidades institucionais. As atividades foram pensadas e planejadas em alguns eixos: com relação à equipe de Serviço Social; com relação à equipe interdisciplinar; e, com relação ao atendimento ao usuário/a.

5.1 Com relação à equipe de Serviço Social

No intuito de contribuir com a formação profissional dos/as estudantes, foi proposto: a realização de leituras e debates sobre os assuntos mais frequentes no CJS, visando sempre relacionar a teoria com a prática profissional; a elaboração de Relatório Social, de Relatório de Supervisão Coletiva e de Diário de Campo, compreendidos como instrumentais muito importantes para registrar e orientar a atuação do/a estagiário/a; e a reavaliação constante e construção do fazer profissional no meio remoto, afinal é entendido que a realidade está em movimento e é importante uma reflexão e atualização constante do trabalho para uma intervenção profissional e competente. Por isso, inclusive, já em uma das primeiras Reuniões de Supervisão Geral[3] foi proposta a atualização da Ficha de Identificação e Estudo Socioeconômico, na qual foram reformulados ou acrescentados campos para o preenchimento de informações relacionadas ao gênero, raça e condições de moradia e transporte.

5.2 Com relação à equipe interdisciplinar

Como já foi abordado anteriormente, a Unidade Auxiliar atende ao tripé universitário (ensino, pesquisa e extensão) e é formada por dois cursos de graduação, assim sendo, para além do atendimento das demandas trazidas pela população, também é realizado um acompanhamento e discussão dos casos ao longo do ano com a equipe interdisciplinar. Também estão previstos a atuação nas atividades desenvolvidas pelo Projeto Caminhos

[3] Toda semana é realizada uma Reunião de Supervisão Geral para o compartilhamento do estágio durante a semana, discussão de questões relacionadas aos casos e organização para as próximas atividades.

da Justiça, a participação na organização e desenvolvimento do IX Fórum Sócio Jurídico Social bem como a apresentação de trabalho neste evento.

5.3 Com relação ao atendimento ao usuário(a)

O atendimento com o/a usuário/a é feito por meio de sala virtual, como já falado no item anterior e o contato de acompanhamento também é remoto e, em geral, por meio de contato telefônico ou via WhatsApp. Após o atendimento e discussão do caso com a equipe de Serviço Social, são realizados encaminhamentos e orientações ao usuário/a sobre serviços, benefícios e o trabalho da Rede Intersetorial da comunidade local.

A partir dessa reformulação da atuação do Serviço Social no contexto pandêmico, foi possível estruturar o desenvolvimento do estágio supervisionado considerando os eixos teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político da profissão e garantindo o atendimento da população usuária dos serviços da Unidade Auxiliar Centro Jurídico e Social da FCHS - UNESP/Franca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da contextualização e discussão da essência da profissão e da atuação do Serviço Social no cenário atual, são apontados alguns desafios e reflexões a partir da experiência de estágio na UACJS.

Um dos principais desafios percebidos foi a dificuldade de comunicação remota com os/as usuários/as. O atendimento é voltado a pessoas com baixa renda, então muitas vezes o/a usuário/a não tem acesso à internet, ou de qualidade, dificultando a realização do atendimento por meio de chamada de vídeo.

Um outro ponto importante de ser destacado é a preocupação com a garantia do sigilo profissional. O atendimento virtual é realizado dentro da casa de cada um (profissionais, estagiárias e usuário/a), o que torna muito complexo a realização do atendimento sem interrupções ou sem expor a vida da pessoa atendida.

Além disso, por se tratar da área sociojurídica, muitas famílias que chegam à UACJS já se encontram atendidas por outras instituições, de maneira que muitas questões já estão sendo acompanhadas por outras equipes profissionais. Contudo, para além dos encaminhamentos judiciais realizados pelo Direito dentro da UACJS, a equipe de Serviço Social

também atua compreendendo melhor a situação apresentada. E é por meio de um acolhimento com escuta ativa e do acompanhamento do caso junto aos usuários e usuárias, que a equipe é capaz de refletir sobre novas possibilidades de intervenção, orientando os/as usuários/as e buscando as potencialidades de cada sujeito no contexto referido.

É fundamental para o Serviço Social compreender a realidade em que se encontram os/as usuários/as atendidos/as e suas famílias, sem desvincular da totalidade do contexto social, evitando achismos e preconceitos criados e naturalizados pela sociedade capitalista. A compreensão das demandas apresentadas enquanto parte de uma estrutura social, política, econômica e cultural, é essencial para os profissionais de Serviço Social serem capazes de construir mediações para compreender e intervir adequadamente na particularidade de cada caso.

O entendimento do papel histórico e político da profissão de Serviço Social, pode orientar a atuação de maneira coerente e ética, respeitando os princípios do Código de Ética Profissional e tendo compromisso com a transformação da sociedade.

Portanto, pode-se afirmar com muita força e resistência, assim como Drummond socializa: "Tenho apenas duas mãos e o sentimento do mundo".

Dessa forma, que esse "sentimento do mundo" seja combustível para avançar cada vez mais de forma coletiva, multiprofissional, pela consolidação de direitos sociais e políticas sociais que garantam a dignidade da pessoa humana, conforme está previsto na Constituição de 1988. Pois, por mais desafiador que sejam os novos tempos, deve-se lutar cada vez mais pela emancipação do ser social mediante as amarras do capitalismo.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, J. **O negro no Brasil**: da senzala à Guerra do Paraguai. São Paulo: Editora brasiliense s. a, 1987.

DRUMMOND DE ANDRADE, C. **Antologia poética**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1963.

FILHO, M. J.; OLIVEIRA, C.A.H.S. (Org.). **Trabalho interdisciplinar**: construindo saberes. Franca: UNESP-FHDSS, 2010.

GARDIANO, F. C. **Entre a garantia de direitos e a promoção do reconhecimento social**: as estratégias de efetivação do acesso ao BPC na UACJS/UNESP - Franca. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: [s.n.], 2017.

HOBSBAWM, E. **A era das revoluções**. São Paulo: Editora Paz & Terra, 2012.

IBGE. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. Agência IBGE Notícias, 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov. br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave. Acesso em: 10 set. de 2021.

LACERDA DE P. , L. **Exercício profissional do assistente social**: da imediaticidade às possibilidades históricas. São Paulo: Editora, 2014.

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético□político contemporâneo**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

NETTO, J. P. P. ; MANIGLIA, E. **Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social**: uma experiência de extensão universitária bem sucedida. Franca: UNESP-FCHS, 2012, p. 288-302. In: NETTO, J. P. P. (Org.). O trabalho interdisciplinar em busca do acesso à justiça [recurso eletrônico]. Franca: UNESP-FCHS, 2012.

UNIDADE AUXILIAR CENTRO JURÍDICO SOCIAL. **Plano de Estágio da Unidade Auxiliar Centro Jurídico Social - Unesp Campus de Franca**. Franca, 2021.

TÉCNICA E TECNOLOGIAS MODERNAS: APORTES MARCUSIANOS E BENJAMINIANOS

Fernanda Andrade Garcia*
Juliana Viana Ford**
Gustavo José de Toledo Pedroso***

RESUMO: Parte significativa da crítica da modernidade de Herbert Marcuse e de Walter Benjamin reside na observação dos usos da técnica e das tecnologias que ajudam a sustentar a noção de progresso como um processo inevitável para o qual a humanidade caminhou, e que encerra as possibilidades de produção da vida social. Para os filósofos frankfurtianos, a questão da técnica e das tecnologias modernas não tem apenas uma face. Ao mesmo tempo em que Marcuse observou o surgimento de uma nova racionalidade baseada no desenvolvimento da tecnologia, que direciona e padroniza os comportamentos e os afetos segundo o movimento de expansão do capital, também reconhece nessas condições a ampliação da riqueza social e das possibilidades de libertação da humanidade. Por sua vez, Benjamin analisa o uso massivo da técnica sob o ponto de vista da estética, considerando processos que provocam nos indivíduos a alienação da própria sensibilidade e mudanças na percepção do mundo. Contudo, enxerga nas técnicas de reprodução das artes, sobretudo do cinema, uma oportunidade para as massas desenvolverem a consciência de classe e articulá-la à ação revolucionária. Este artigo reúne algumas das ideias dos autores a fim demonstrar o caráter negativo de suas análises.

Palavras-chave: técnica. tecnologia. modernidade.

ABSTRACT: *A significant part of the critique of modernity by Herbert Marcuse and Walter Benjamin resides in the observation of the uses of technique and technologies that help to support the notion of progress as an inevitable process towards which humanity has moved, and which includes possibilities for the production of social life. For the Frankfurtian philosophers, the question of technique and modern technologies is not just one-sided. At the same time that Marcuse observed the emergence of a new rationality based on the development of technology that directs and standardizes results and affects according to the movement of capital expansion, they also recognize these conditions as amplifiers of social wealth and the possibilities of liberation from humanity. In turn, Benjamin analyzes the massive use of technique from the point of view of aesthetics, considering the processes that cause individuals to alienate their own sensibility and perception of the world. However, he sees in the reproduction techniques of the arts, especially cinema, an opportunity to develop class consciousness and link it to revolutionary action. This article brings together some of the authors' ideas in order to demonstrate the negative character of their analyses.*

Keywords: *technique. technologies. modernity.*

* Mestranda no curso de pós-graduação em Serviço social da Universidade Estadual Paulista (UNESP) - FCHS. E-mail: fernanda.garcia@unesp.br.
** Doutoranda no curso de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – FCHS. E-mail: juliana.ford@unesp.br.
*** Professor Doutor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – FCHS. E-mail: gustavo.pedroso@unesp.br.

INTRODUÇÃO

O avanço técnico e científico que sustenta a ideia de progresso perseguida pelos homens, sob o advento da expansão planetária do capitalismo, significou a superação do feudalismo e a consolidação da modernidade como a nova forma de organização social. Como consequência de um processo que segue impulsionando o desenvolvimento de tecnologias sempre mais atuais e descartáveis para atender o ímpeto pela acumulação desenfreada de capitais, estas se tornaram condições determinantes da época em questão. A abundância de recursos sob o controle do homem, que foram transformados em tecnologias capazes de satisfazer as mais diversas necessidades e expandir o seu potencial criador, é uma característica essencial desta época que aponta para a possibilidade real da emancipação humana. Mas apesar das condições favoráveis, o passo adiante ainda não foi dado devido à existência de obstáculos à realização dessa tendência histórica. Entre eles está o uso das tecnologias para manter as estruturas que suportam o sistema dominante. Um uso racionalizado que consegue direcionar as intenções e ações de indivíduos e grupos sob o imperativo do capital.

A percepção da modernidade como um período de profundas contradições é própria de uma perspectiva crítica da teoria social, de base materialista, histórica e dialética, que se contrapõe ao dogmatismo e à ortodoxia. E é nos termos desta perspectiva crítica que a técnica e a tecnologia aparecem nas obras de dois expoentes da teoria crítica no século XX: Herbert Marcuse e Walter Benjamin. O exame objetivo da questão, enquanto compromisso que atravessa o pensamento de ambos os filósofos, confere uma ambivalência aos conceitos trabalhados, de modo que o verso não é separado do seu anverso. Nesse sentido, a técnica e a tecnologia são consideradas por seu duplo caráter: são a expressão da possibilidade de libertação do homem e da sua realização como ser autônomo e com capacidades para emancipar-se, ao mesmo tempo em que são fundamentais para a criação de instrumentos e estratégias sutis e refinadas de controle das ameaças à ordem social dominante, de adequação e reprodução da cultura. Esse artigo é produto de pesquisa dos textos de Herbert Marcuse e Walter Benjamin, e tem o objetivo explorar o caráter contraditório inerente à técnica e à tecnologia modernas segundo os autores.

Para Marcuse, o desenvolvimento da tecnologia possibilitou o surgimento de uma nova racionalidade, bem como serviu de aparato para

a sociedade capitalista expandir o seu domínio e controle, promovendo uma padronização social. Contudo, esse desenvolvimento tecnológico criou a possibilidade de produção de abundância para todos (eliminando, assim, a necessidade da labuta excessiva e do trabalho alienado), além da possibilidade de se expandir o reino da liberdade. Já Benjamin tratou o tema da técnica sob a ótica do impacto de fantasmagorias técnico-estéticas sobre a capacidade de percepção humana, e pelo uso constante do choque como mecanismo de defesa da consciência contra estímulos excessivos resultantes do emprego massivo da técnica no cotidiano. Todavia, admitia que a experiência tecnologicamente mediada, sobretudo o cinema, oportuniza a ampliação dos potenciais cognitivo e político. Portanto, a técnica também cria condições de enfrentamento da realidade que podem servir para transformá-la rumo à construção da emancipação humana.

Ao percorrer as análises de Benjamin e de Marcuse somos colocados em uma espécie de labirinto, onde o claro e o escuro das possibilidades se apresentam. De acordo com a visão dialética desses autores, as configurações da vida e das relações sociais são historicamente construídas e transformadas; elas são, portanto, ultrapassáveis. Essa compreensão do modo de constituição da vida na civilização considera que, tanto o avanço da técnica quanto o das tecnologias, materializam o desenvolvimento das capacidades humanas, sendo resultados de um processo que não retrocede, mas cuja finalidade pode ser redirecionada para atender ao interesse da constituição de uma vida qualitativamente diferente. O que denota o caráter utópico e, ao mesmo tempo, materialista dos frankfurtianos.

DESENVOLVIMENTO

Em seus estudos sobre o homem e a modernidade, Herbert Marcuse trata a tecnologia como um processo social, conforme se pode perceber através da leitura do texto "Algumas implicações sociais da tecnologia moderna". Para melhor abordar este tema, é importante que façamos algumas distinções com o objetivo de esclarecer de modo geral algumas ideias do autor nesse texto.

O primeiro movimento argumentativo que faremos consiste em perceber a diferenciação entre técnica e tecnologia. A técnica é vista no artigo como um "aparato técnico da indústria, transportes, comunicação" (MARCUSE, 1999a, p. 73); e a tecnologia, o "modo de produção, como totalidade dos instrumentos, dispositivos e invenções que caracterizam a era

da máquina" (MARCUSE, 1999a, p. 73). Nestes termos, a tecnologia seria ao mesmo tempo uma maneira de "organizar e perpetuar (ou modificar) as relações sociais, uma manifestação do pensamento e dos padrões de comportamento dominantes, e um instrumento de controle e dominação" (MARCUSE, 1999a, p. 73). Por meio desta distinção Marcuse mostra, portanto, que enquanto a tecnologia constitui um sistema de dominação tecnológica, a técnica, por outro lado, possui duas potências, de modo que sua utilização pode servir tanto para ampliar o autoritarismo quanto a liberdade, tanto para promover a escassez quanto a abundância, tanto o aumento quanto a extinção do trabalho árduo. Para ele, "A técnica impede o desenvolvimento individual apenas quando está presa a um aparato social que perpetua a escassez, e este mesmo aparato liberou forças que podem aniquilar a forma histórica particular em que a técnica é utilizada" (MARCUSE, 1999a, p. 101).

De acordo com o autor, o desenvolvimento tecnológico proporcionou a conquista praticamente completa da natureza e a satisfação das necessidades das pessoas em uma escala nunca anteriormente vista. Igualmente, o desenvolvimento tecnológico proporcionou a dominação e padronização da vida, que se expandiu das fábricas e se instalou também na vida cotidiana dos indivíduos. Pode-se mencionar também, como parte do desenvolvimento tecnológico, a expansão da destrutividade do progresso, o empobrecimento mental dos sujeitos e a preservação da miséria em face da riqueza sem precedentes sob a promessa de uma vida cada vez melhor para todos. Esse progresso intensificado parece estar vinculado a uma "igualmente intensificada ausência de liberdade". Além do mais, a amplitude da dominação determina os desejos e necessidades unindo a todos em um só estado de anestesia. Essa administração total consolida um massacre ao qual a subjetividade é submetida, entorpece suas potencialidades vitais e submete todos a uma satisfação comedida e ilusória, ou mesmo à miséria. Nas palavras de Marcuse (1967, p. 37), essa nova racionalidade inaugurada pelo desenvolvimento da tecnologia "revela o seu caráter político ao se tornar o grande veículo de melhor dominação, criando um universo verdadeiramente totalitário no qual sociedade e natureza, corpo e mente são mantidos num estado de permanente mobilização para a defesa desse universo".

Através da manutenção do funcionamento do sistema capitalista e por meio desses novos mecanismos são perpetuadas necessidades materiais e intelectuais que conservam formas obsoletas de luta pela existência, a

despeito do avanço da técnica proporcionar as condições para a automatização da produção em larga escala e consequentemente a eliminação da labuta e da escassez. Desta maneira, são implantadas necessidades inautênticas como se fossem naturais: “a necessidade irresistível para a produção e o consumo do desperdício; a necessidade de trabalho estupefaciente onde não mais existe necessidade real; a necessidade de modos de descanso que mitigam e prolongam essa estupefação” (MARCUSE, 1967, p. 28), bem como “a necessidade de manter liberdades decepcionantes como as de livre competição a preços administrados [...] a livre escolha entre marcas e engenhocas” (MARCUSE, 1967, p. 28).

Essa produção de novas necessidades cria um liame entre os indivíduos e os interesses da sociedade capitalista de forma subjetiva e assustadoramente racional, o mundo objetivo é transformado em uma "extensão da mente e do corpo humanos” (MARCUSE, 1967, p. 29). Em uma passagem notavelmente familiar e atual, Marcuse argumenta que na civilização industrial desenvolvida “as criaturas se reconhecem em suas mercadorias; encontram sua alma em seu automóvel, hi-fi, casa em patamares, utensílios de cozinha” (MARCUSE, 1967, p. 29). Isso ocorre, segundo o autor (1999b, p. 49-50), em uma forma de organização social na qual são produzidos cada vez mais bens de consumo e serviços, e que são adquiridos pelos sujeitos integrados ao sistema. E assim, para uma larga porção da sociedade, o trabalho se torna fisicamente mais leve e a vida mais confortável, além de haver uma certa liberdade, um pluralismo de organizações, opiniões e divergências. Ao mesmo tempo, “estas aquisições são pagas com o intenso desperdício das forças produtivas, com a obsolescência programada, com a aniquilação de bens necessários à vida, face à pobreza e a necessidade existentes para além das fronteiras da integração e mesmo dentro da sociedade afluente” (MARCUSE, 1999b, p. 49-50).

Neste segundo movimento argumentativo, tentaremos evidenciar aspectos das considerações de Marcuse sobre a racionalidade tecnológica, as relações entre homens mediadas pelo processo da máquina e, por fim, da possibilidade de uso da técnica a favor de uma vida melhor e mais livre. Vejamos, então, o primeiro movimento argumentativo. Marcuse descreve a seguinte situação:

> Um homem que viaje de carro a um lugar distante escolhe sua rota num guia de estradas. Cidades, lagos e montanhas aparecem como obstáculos a serem ultrapassados. O campo

> é delineado e organizado pela estrada: o que se encontra no percurso é um subproduto ou anexo da estrada. Vários sinais e placas dizem ao viajante o que fazer e pensar; até chamam a atenção para as belezas naturais ou marcos históricos. Outros pensaram pelo viajante talvez para melhor. Espaços convenientes para estacionar foram construídos onde as mais amplas e mais surpreendentes vistas se desenrolam. Painéis gigantes lhe dizem onde parar e encontrar a pausa revigorante. E tudo isso na realidade é para seu benefício, segurança e conforto; ele recebe o que quer. O comércio, a técnica, as necessidades humanas e a natureza se unem em um mecanismo racional e conveniente. Aquele que seguir as instruções será mais bem-sucedido, subordinando sua espontaneidade à sabedoria anônima que ordenou tudo para ele (MARCUSE, 1999a, p. 79-80).

Neste ensaio, escrito entre os anos 1940 e 1941, enquanto estava profundamente envolvido nos projetos do Instituto de Pesquisa Social, Marcuse desenvolveu o conceito da nova racionalidade tecnológica. Essa nova racionalidade é, segundo o autor, organizada e perpetuada pela tecnologia que, por sua vez, serve como um aparato para a sociedade capitalista expandir o seu domínio e controle, promovendo assim uma padronização social. De acordo com Marcuse, isso é consequência do declínio histórico do individualismo, que surge a princípio como promessa da revolução burguesa e que depois, com a ascensão da sociedade tecnológica moderna, transfigura-se em objeto de organização e coordenação em larga escala. De forma semelhante, o avanço individual se transforma em eficiência padronizada, isto é, a ação individual, agora, é motivada e guiada (como no exemplo da citação) por padrões que correspondem a tarefas e funções já pré determinadas. "O indivíduo eficiente é aquele cujo desempenho consiste numa ação somente enquanto seja a reação adequada às demandas do aparato, e a liberdade do indivíduo está confinada à seleção dos meios mais adequados para alcançar uma meta que ele não determinou" (MARCUSE, 1999a, p. 78).

Como no exemplo, Marcuse revela que a nova racionalidade tecnológica é inédita já que há o advento da submissão altamente racional que a caracteriza, o pensamento dos homens e mulheres que vivem sob essas novas formas de controle não são apenas os da natureza ou os da sociedade, "são antes os fatos do processo da máquina, que por si só aparecem como a personificação da racionalidade e da eficiência" (MARCUSE, 1999a, p. 79). Esse comportamento tem consequências decisivas em sua análise

crítica, que almeja a transformação social radical; visto que, se as ações humanas são dissolvidas em sequências de reações semi-espontâneas à normas mecânicas e prescritas, "não há saída pessoal do aparato que mecanizou e padronizou o mundo" (MARCUSE, 1999a, p. 80). Não há saída que não seja conscientemente coletiva e profundamente crítica.

Como podemos observar, Marcuse identifica na relação dos sujeitos com a tecnologia uma modificação nas relações sociais. Neste sentido, o autor ainda nota que "ao manipular a máquina, o homem aprende que a obediência às instruções é o único meio de se obter resultados desejados" (MARCUSE, 1999a, p. 80), reforçando o caráter de submissão da individualidade que pode resultar dessa relação com a tecnologia. Além disso, a relação entre os homens também pode sofrer modificações na era da modernidade (depois da popularização da internet pode-se dizer que isso tem se intensificado), pois, estas são cada vez mais mediadas pelo processo da máquina. Apesar desses equipamentos facilitarem o contato entre os indivíduos também "interceptam e absorvem a libido" (MARCUSE, 1999a, p. 80). Esse aspecto descrito por Marcuse é similar ao desenvolvido por Freud em "O mal-estar na civilização" no qual o autor argumenta que o prazer e um "inequívoco aumento de felicidade" (FREUD, 2010, p. 46) proporcionado pelo telefone, que nos torna capazes de "ouvir a qualquer momento a voz do filho que mora a centenas de quilômetros de distância" (FREUD, 2000, p. 46), é nada mais que um "prazer barato", que equivaleria a "pôr fora da coberta uma perna despida, numa noite fria de inverno, e em seguida guardá-la novamente" (FREUD, 2010, p. 46). Pode-se dizer que esse prazer barato que Freud descreve é similar ao que Marcuse identifica na adoração das máquinas, em detrimento das relações verdadeiramente humanas, já que pelos prazeres baratos proporcionados pelas máquinas, "o homem médio dificilmente se importa com outro ser vivo com a intensidade e persistência que demonstra por seu automóvel" (MARCUSE, 1999a, p. 81).

Diante disso, como então seria possível pensar, a partir das reflexões de Marcuse, alternativas para as possibilidades de mudança? Onde estão as ambiguidades da tecnologia no pensamento do autor? Apesar de sua crítica à tecnologia Marcuse não era um "tecnofóbico", em virtude do movimento dialético realizado pelo autor, sua crítica negativa compreende também a afirmação, quer dizer, Marcuse não determina em suas análises o fim dos avanços tecnológicos ou da ciência, mas pelo contrário, "ele quer salvar a ciência, e também a técnica, como esforço humano poderoso

na luta pela existência livre e racional. Ele defende a realização do telos próprio à ciência; caso contrário 'ela perderá sua própria raison d'être'" (PISANI, 2008, p. 73). Portanto, verifica-se que depois de documentar detalhadamente os modos pelos quais a tecnologia e a racionalidade tecnológica promovem o conformismo e minam a individualidade, Marcuse conclui seu estudo mostrando como a técnica, se utilizada a favor de uma vida melhor e mais livre, pode eliminar a necessidade de labuta excessiva e produzir abundância para todos. Ele então defende a possibilidade de uma utopia, na qual "o homem poderia encontrar-se consigo mesmo nas suas paixões" (MARCUSE, 1999a, p. 103); e ainda, levanta uma hipótese contrária a Freud, que considerava a agressão um "indestrutível traço da natureza humana" (FREUD, 2010, p. 80), e que acompanharia o ser humano independente das mudanças sociais. Segundo Marcuse (1999a, p. 104), esse homem livre da labuta excessiva e do trabalho alienado não possuiria as características agressivas frequentemente atribuídas ao "estado de natureza", visto que, uma vez livres da coerção e da privação, numa condição completamente nova na história da experiência humana, haveria, então, a possibilidade de suprimir o cativeiro que existe desde o início da civilização, suprimir também todas as restrições convencionais que mantêm o apetite e a paixão na perpétua tentativa de escapar; a força dos homens e mulheres tornaria-se imediatamente conservadora, ao invés de destruidora.

Assim como Marcuse, Walter Benjamin foi um crítico da modernidade que não se recusou a reconhecer as potencialidades humanas que nela foram criadas. Vejamos como essa crítica é desenvolvida a partir do conceito de Experiência (Erfahrung). Nos ensaios O narrador e Experiência e pobreza, a experiência aparece como uma forma de produzir e compartilhar conhecimentos comuns, essencial ao processo de formação da cultura e da vida em sociedade, cujas condições de existência foram suplantadas pelo capitalismo, tendo sido substituída pela Erlebnis, a experiência vivida de forma solitária e individualizada (GAGNEBIN, 2012, p. 9). Considerando a relação entre a experiência e as condições de uma época, a questão do empobrecimento da experiência no tempo moderno é indissociável dos efeitos do progresso, enquanto uma ideia que alavancou o desenvolvimento técnico e científico sob o impulso incontrolável de expansão do capital, sobre os indivíduos. Benjamin observou a manifestação desses efeitos no uso de técnicas anestesiantes dos sentidos e da percepção como um todo, que provocam alterações no modo como as pessoas interagem com as

condições do tempo presente. Para avançar nesse argumento, recorremos ao texto de Susan Buck-Morss "Estética e Anestética o 'ensaio sobre a obra de arte' de Walter Benjamin reconsiderado".

O ponto de partida para os comentários de Buck-Morss é o ensaio "A obra de arte na época da sua reprodutibilidade técnica", no qual "Benjamin louva o potencial cognitivo, portanto político, da experiência cultural tecnologicamente mediada (privilegiando particularmente o cinema)" (BUCK-MORSS, 1996, p. 11). Esse potencial foi descrito pelo filósofo alemão como a diminuição das diferenças entre autor e produtor. "Num processo de trabalho cada vez mais especializado, cada indivíduo se torna bem ou mal um perito em algum setor, mesmo que seja num pequeno comércio, e como tal pode ter acesso à condição de autor" (BENJAMIN, 2012. p. 199). No cinema, esse processo estava adiantado e fora observado no cinema russo. "Alguns dos atores que aparecem nos filmes russos não são atores em nosso sentido, e sim pessoas que se autorrepresentam, principalmente no processo de trabalho" (BENJAMIN, 2012. p. 199). Para Benjamin, a prática do cinema possibilita às massas o seu próprio conhecimento e o conhecimento das classes. Não obstante, das funções sociais do cinema, a mais importante é a criação de um equilíbrio entre homem e aparelho. "O cinema não realiza essa tarefa apenas pelo modo com que o homem se representa diante do aparelho, mas pelo modo com que ele representa o mundo, graças a esse aparelho" (BENJAMIN, 2012, p. 204). Dessa forma, Benjamin expôs o caráter progressista do cinema, embora não desconsiderasse a existência de uma indústria cinematográfica que rouba das massas a possibilidade de apropriar-se da arte de forma orgânica, e não apenas como objeto de consumo para entretenimento. É no campo da disputa pelo aparato técnico disponível na modernidade, na qual os capitalistas têm larga vantagem sobre as classes oprimidas, que Benjamin analisa os efeitos da técnica à serviço do capital nas pessoas e na constituição da cultura.

De volta ao texto de Buck-Morss, a autora dedicou-se a interpretar a última seção de A obra de arte..., a qual soa como um alerta:

> O facismo seria uma "violação do aparato técnico'" correlativa ao "violento esforço [do facismo] em organizar as massas recentemente proletarizadas" - não por lhes oferecer o que lhes é devido, mas "permitindo-lhes que se exprimam". O resultado lógico do fascismo é a introdução da estética na vida política". Benjamin raramente faz condenações absolutas, mas aqui declara categoricamente: "Todos os

> esforços no sentido de tornar estética a política culminarão em uma só coisa: guerra". (BUCK-MORSS, 1996, p. 56).

Para a autora, Benjamin percebe a estetização da política desde o início do século, antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, como uma articulação pelo culto da arte militar da guerra como forma estética. Nesse cenário, o fascismo proporcionaria "a satisfação artística de uma percepção sensível modificada pela técnica" (BENJAMIN, 2012, p. 212). Tal modificação está situada, segundo Benjamin, na relação entre a crescente proletarização dos homens e a produção/reprodução das massas, tendo em vista as realizações do avanço da técnica. O surgimento das massas coincidiu com a elaboração de instrumentos que a registram como tal, de modo que os grandes comícios, desfiles e exibições esportivas características do fascismo, e em primeira instância a guerra são comportamentos adaptados aos aparelhos (BENJAMIN, 2012, p. 210). Buck-Morss destaca: "Benjamin está dizendo que a alienação sensorial se encontra na origem da estetização da política, a qual o fascismo não cria, mas apenas 'manipula' (betreibt)." (BUCK-MORSS, 1996, p. 12).

Portanto, a construção de uma estética politizada que consiste no fascismo como forma de controle em massa, e que radicaliza os processos de alienação sensorial, parece vinculada à constatação da pobreza da experiência na modernidade, cujas raízes remetem à transformação das condições históricas e das habilidades sociais de integração e comunicação. Ou seja, a alienação sensorial que atravessa os movimentos de massas e a promoção da guerra como espetáculo artístico na modernidade estão ligadas ao empobrecimento da experiência, enquanto que esta última antes era essencialmente elaborada a partir dos usos dos sentidos pelo homem, por meio da criação e da transmissão oral de saberes comuns.

A questão da estética na filosofia pode ser confundida com o debate sobre a arte e o belo. No trecho a seguir, Buck-Morss afasta essa hipótese ao desvelar a origem da estética na percepção corpórea do mundo:

> Aistitikos é a palavra grega antiga para aquilo que "é perceptivo através do tato" (perceptive by feeling). Aisthisis é a experiência sensorial da percepção. O campo original da estética não é a arte mas a realidade - a natureza corpórea, material. Como escreve Terry Eagleton: "A estética nasceu como um discurso do corpo". É uma forma de cognição, alcançada via gosto, audição, visão, olfato - todo o aparato sensorial do corpo. Os terminais de todos os sentidos - nariz, olhos, ouvidos, boca, algumas das áreas mais sensíveis da pele

> - localizam-se na superfície do corpo, na fronteira que media o interior e o exterior. Este aparato físico-cognitivo, com os seus sensores não fungíveis e qualitativamente autônomos, é o "terreno frontal" ("out front") da mente, encontrando o mundo prelinguisticamente, portanto, anteriormente não apenas à lógica como também à significação (meaning). É óbvio que todos os sentidos podem ser aculturados - essa é a razão para o interesse filosófico pela "estética" na era moderna. Mas não importando o quão estritamente os sentido sejam treinados (enquanto sensibilidade moral, refinamento do "gosto" (taste), sensibilidade a normas culturais de beleza), tudo isso se dá a posteriori. Os sentidos mantém um traço não civilizado e não-civilizável, um núcleo de resistência à domesticação cultural. Isto é devido ao seu propósito imediato ser o de servir às necessidades instintivas - de calor, alimentação, segurança, sociabilidade; em suma, estas permanecem parte do aparato biológico, indispensável à auto-preservação tanto do indivíduo como do grupo social. (BUCK-MORSS, p. 13-14).

Considerando a recusa de Hegel em admitir a separação entre o cérebro humano e o mundo externo, Buck-Morss afirma que a integração entre ambos equivale ao circuito sensorial que capta e processa informações recebidas no cérebro. O âmbito desse circuito corresponde à experiência como mediação entre sujeito e objeto, segundo a filosofia clássica. Diferente da posição tradicional de distanciamento da biologia humana do seu entorno pelo sistema nervoso, o sistema estético da consciência sensorial chamado de sistema sinestésico existe na confluência entre as percepções sensoriais externas e as imagens internas da memória e da antecipação (BUCK-MORSS, 1996, p. 19). Este está aberto para o mundo por meio dos órgãos sensoriais e da formação de redes de células nervosas.

As relações apontadas por Buck-Morss entre o externo e o interno servem para definir que a compreensão da experiência moderna em Walter Benjamin é neurológica, e está centrada no choque. Há nessa elaboração uma inspiração freudiana na ideia de que a consciência sensorial protege o organismo de estímulos - energias em excesso - do exterior impedindo, assim, que esses estímulos fiquem retidos como memória. O registro dos choques pela consciência pode ter efeitos mais ou menos traumáticos. Quando em situações muito estressantes, o ego aciona a consciência para que ela bloqueie o canal de acesso ao sistema sinestésico, isolando assim a consciência do agora da memória passada. Portanto, fica inibida a conexão entre os estímulos externos percebidos e a memória interna pré-existente,

de modo que “Sem a dimensão da memória, a experiência se empobrece.” (BUCK-MORSS, 1996, p. 22). A ocorrência dos choques sob as condições históricas da modernidade, como uma rotina diária, resulta um problema porque torna a resposta inconsciente aos estímulos um mecanismo necessário à sobrevivência.

> Benjamin sustentava que esta experiência do campo de guerra "se tornou a norma" na vida moderna. Percepções que antes suscitavam reflexos conscientes são agora fonte de impulsos de choque dos quais a consciência se deve esquivar. Na produção industrial, bem como na guerra moderna, em meio a multidão das ruas e em encontros eróticos, em parques de diversão e cassinos de jogo, **o choque é a essência mesma da experiência moderna**. O ambiente tecnologicamente alterado expõe o aparato sensorial humano a choques físicos que têm o seu correspondente em choques psíquicos, como o testemunha a poesia de Baudelaire. Registrar a "quebra" da experiência foi a "missão" da poesia de Baudelaire: ele "situou a experiência do choque no centro mesmo da sua obra artística". (BUCK-MORSS, 1996, p. 22 - grifo meu).

Este processo tem um efeito embrutecedor sobre o sistema estético, de modo que as capacidades miméticas passam a defletir o mundo em lugar de realizar sua incorporação como forma de empoderamento. Essa reação é mais evidente na fábrica, por ser esse um sistema em que o trabalhador aprende a adequar os seus movimentos ao funcionamento das máquinas. A exploração, aqui entendida como uma categoria cognitiva, afeta os sentidos humanos e paralisa a imaginação criativa do trabalhador. A realização do trabalho é apartada da experiência, a memória é substituída por respostas condicionadas, a aprendizagem pelo adestramento, e a destreza pela repetição (BUCK-MORSS, 1996, p. 23). A perda da experiência se converteu no estado geral do homem moderno, e o sistema sinestésico organiza-se para evadir os estímulos tecnológicos de modo a proteger o corpo de acidentes e a psique dos choques. Consequentemente, o sistema inverte a sua função: passa a retardar os sentidos, reprimir a memória e emudecer o organismo. Nesse processo, o sistema cognitivo do sistema sinestésico é convertido, segundo Buck-Morss, em um sistema anestético.

> A anestética torna-se uma técnica sofisticada na segunda metade do século dezenove. Enquanto as defesas auto-anestesiantes do corpo são largamente involuntárias, esses métodos envolviam a manipulação consciente e intencional do sistema sinestésico. Às já existentes substâncias narcóticas

> da época iluminista, café, tabaco, chá e álcoois, acrescentou-se um vasto arsenal de drogas e práticas terapêuticas, do ópio, éter e cocaína à hipnose, hidroterapia e cheque elétrico. (BUCK-MORSS, 1996, p. 24).

O uso consciente de técnicas anestéticas é uma característica da modernidade, na qual a própria realidade é transformada em um narcótico. Tal configuração pode ser entendida sob o prisma do desenvolvimento da fantasmagoria. O termo, afirma Buck-Morss, "Descreve uma aparência de realidade que engana os sentidos através de manipulação técnica. E conforme se multiplicavam no século dezenove as novas tecnologias, assim também o potencial para efeitos fantasmagóricos." (BUCK-MORSS, 1996, p. 27). Nos ambientes privados da burguesia produz a sensação ilusória de controle total por meio de texturas, tons e prazeres sensuais, assim como nos espaços públicos a formação das cidades continha o aspecto fantasmagórico das mercadorias em exibição nas vitrines de lojas, forma esta que deu origem aos centros comerciais como ambientes que provocam a falsa sensação de serem absolutamente controlados. "Fantasmagorias são tecnoestéticas. As percepções que oferecem são 'reais' o quanto baste - o seu impacto sobre os sentidos e nervos é ainda 'natural' de um ponto de vista neurofísico." (BUCK-MORSS, 1996, p. 27). Todavia, os efeitos da fantasmagoria são compensatórios em relação aos choques: ela manipula o sistema sinestésico por meio do controle dos estímulos externos, ocasionando a anestesia do corpo devido à inundação dos sentidos. A consciência é alterada por distração sensorial, de modo que os efeitos dessa alteração são experimentados coletivamente, como uma mesma percepção do mundo e dos ambientes totais. Por isso, diferente da anestesia provocada pelas drogas, a fantasmagoria assume a posição de um dado objetivo. Em resumo: "A adicção sensorial a uma realidade compensatória torna-se um meio de controle social" (BUCK-MORSS, 1996, p. 28).

Com base nesses apontamentos, observa-se que as experiências tecnologicamente mediadas estão no centro da produção de uma nova barbárie, identificada por Benjamin como consequência do empobrecimento da experiência. Pois, se a adaptação do homem ao uso cotidiano da técnica orientado para a acumulação de capital modifica a forma como ele percebe, interpreta e atua no real, criando condições que favorecem o esvaziamento da experiência do seu caráter social, as massas formadas sob esses processos são alheias à destruição dos recursos naturais e humanos que está em curso e tendem a continuá-la. Não obstante, Benjamin admite

que a ideia de uma nova barbárie tem um sentido progressista. Nele, a pobreza da experiência para o bárbaro "Leva-o a começar tudo de novo, a voltar ao princípio, a saber viver com pouco, a construir com esse pouco, sem olhar nem à direita nem à esquerda" (BENJAMIN, 2012, s/p).

Benjamin demonstra a negatividade do seu pensamento na medida em que atribui o empobrecimento da experiência ao desenvolvimento de condições histórica que, algum momento, passaram a ser manobradas sob interesses estranhos à busca da emancipação humana, mas que não encerram nelas mesmas a capacidade de transformação e superação das estruturas de organização das sociedades. De modo que não cabe olhar para trás e lamentar-se pelo que já não existe. A atitude do homem moderno separado da experiência precisa ser a atitude criadora, de fazer surgir o novo mesmo sem poder apoiar-se na memória e nas tradições. Segundo Jeanne Marie Gagnebin,

> o reconhecimento lúcido da perda leva a que se lancem as bases de uma outra prática estética; Benjamin cita o Bauhaus, o Cubismo, a literatura de Döblin, os filmes de Chaplin, enumeração - discutível, sem dúvida - cujo ponto comum é a busca de uma nova "objetividade" (Sachlichkeit), em oposição ao sentimentalismo burguês que desejaria preservar a aparência de uma intimidade intersubjetiva.
> Essas tendências "progressistas" da arte moderna, que reconstroem um universo incerto a partir de uma tradição esfacelada, são, em sua dimensão mais profunda, mais fiéis ao legado da grande tradição narrativa de que as tentativas previamente condenadas de recriar o calor de uma experiência coletiva (Erfahrung) a partir das experiências vividas isoladas (Erlebnisse). (GAGNEBIN, 2012, p. 12).

A construção do novo defendida por Benjamin tem o significado da estética, da reconexão do homem moderno com os próprios sentidos por meio da arte. Para Buck-Morss (1996, p. 12), ao afirmar que a politização da arte é a resposta comunista para a estetização da política administrada pelo fascismo, Benjamin não se referiu ao uso da arte como meio da propaganda comunista. A tarefa é ainda mais complexa: "(...) qual seja, desfazer a alienação do aparato sensorial do corpo, restaurar o poder instintual dos sentidos corporais humanos em nome da auto-preservação da humanidade, e isto não através do rechaço às novas tecnologias, mas pela passagem por elas."

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As técnicas e tecnologias modernas não são resumidas a aparatos de mera reprodução das condições históricas que foram forjadas e posteriormente desenvolvidas no/pelo capitalismo, tampouco existem apenas como meios de superação da realidade, que fatalmente provocarão uma revolução. As ideias e ponderações expostas neste texto foram organizadas com o intuito de demonstrar que, tanto para Herbert Marcuse quanto para Walter Benjamin, as técnicas e tecnologias modernas são constituídas de pólos antagônicos que coexistem, o que lhes confere toda a complexidade referente aos processos históricos. Olhar para um dos pólos sem considerar o seu contrário implica simplificar qualquer análise da realidade social. É o mesmo que render-se às ideologias que justificam o presente, ou cair numa espécie de determinismo histórico em que a expansão das forças de produção da riqueza social gera, mecanicamente, a ruptura com as formas atuais de dominação social e a passagem para um estágio superior do progresso humano. Na contramão de ambas as perspectivas e correntes teóricas, Marcuse e Benjamin optaram pelo caminho da crítica negativa, a qual não se esconde à sombra de uma nem de outra, mas que compromete-se em investigar a realidade em profundidade, com atenção à característica de totalidade das relações sociais e seus produtos.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, W. Experiência e pobreza. In: BENJAMIN, W. **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012. (Obras Escolhidas v. 1), p. 123-128.

BENJAMIN, W. Experiência e Pobreza. In: BENJAMIN, W. **O anjo da história** - Belo Horizonte : Autêntica 2012. E-book.

BUCK-MORSS, S. Estética e anestética: O "Ensaio sobre a obra de arte" de Walter Benjamin reconsiderado. In: **Travessia,** Florianópolis, n. 33, ago.-set., 1996. p. 11-41. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/travessia/article/view/16568/15124. Acesso em: 10 set. de 2021.

FREUD, S. O mal-estar na civilização. In FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos (1930-1936)**. São Paulo: Companhia das letras, 2010. p. 13-122.

GAGNEBIN, J. M. Walter Benjamin ou a história aberta. In: BENJAMIN, W. Experiência e pobreza. In: **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. 8 ed. - São Paulo : Brasiliense, 2012 (Obras Escolhidas v. 1), p. 7-19.

MARCUSE, H. Algumas implicações sociais da tecnologia moderna. In MARCUSE, Herbert. **Tecnologia, guerra e fascismo**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999a. p. 73-104.

MARCUSE, H. **Eros e civilização**: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud. Rio de Janeiro: Zahar. 1972.

MARCUSE, H. **Ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARCUSE, H. Perspectivas do socialismo na sociedade industrial avançada - uma contribuição ao debate. In LOUREIRO, Isabel Maria (org.). **Herbert Marcuse**: a grande recusa hoje. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999b. p. 47-56.

PISANI, M. M. **Técnica, ciência e neutralidade no pensamento de Herbert Marcuse**. Tese (Doutorado em Filosofia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

AVANÇOS E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DE MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DE ARARAQUARA, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

José Guilherme Cagnin*

RESUMO: Com a eclosão da pandemia de COVID-19, surge uma crise humanitária a nível mundial, com impactos econômicos, sociais e para a saúde, que agrava mazelas intrínsecas da sociedade. Neste cenário, a população em situação de rua passa a enfrentar dificuldades com a implementação de medidas emergenciais com aspectos distantes das condições dispostas a sua realidade. Com a percepção desse problema, medidas específicas à essa população passaram a ser divulgadas, tanto por meios governamentais quanto por instituições de ensino e pesquisa. Assim, o objetivo deste trabalho consistiu em realizar um levantamento das principais medidas executadas no município de Araraquara à essa população, apresentando considerações sobre seus avanços e desafios para a garantia de direitos. Este trabalho possui natureza qualitativa, onde os dados e resultados obtidos estão postos de maneira descritiva. Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa documental acerca das diretrizes e normativas referentes à pandemia, em sites institucionais públicos, e uma revisão bibliográfica acerca das temáticas: população em situação de rua e intersetorialidade. Posteriormente, levou-se em conta a atuação profissional deste pesquisador para levantar as ações realizadas no município, das quais foram elencadas nas categorias: abrigamento, alimentação, orientação, saúde, higiene, e trabalho e renda. A atual gestão do município tem demonstrado interesse para enfrentar as mazelas sociais agravadas pela pandemia, porém, também existem problemas que demandam um maior fortalecimento da rede de proteção social, que proporcione uma maior inclusão social e o combate à segregação e desigualdade social, viabilizando a democratização dos espaços e serviços para essa população.

Palavras-chave: COVID-19. população em situação de rua. medidas emergenciais. Araraquara.

ABSTRACT: *Due to the outbreak of the COVID-19 pandemic, a worldwide humanitarian crisis arises, with economic, social and health impacts, which aggravates society's intrinsic ills. In this scenario, the homeless population starts to face difficulties with the implementation of emergency measures with aspects that are far from the conditions available to their reality. With the perception of this problem, specific measures for this population started to be disclosed, both by government means and by educational and research institutions. Thus, the objective of this work was to carry out. a survey of the main measures taken in the city of Araraquara for this population, presenting considerations about their advances and challenges for the guarantee of rights. This work has a qualitative nature, in which the data and results obtained are presented in a descriptive way. In order to achieve the proposed objective, a documental research was done on the guidelines and regulations regarding the pandemic, on public institutional websites, and a literature review on the themes: homeless population and intersectorality. Subsequently, the professional performance of this researcher was taken into account to survey the actions carried out. in the city, which were listed in the categories: shelter, food, guidance, health, hygiene, and work and income. The current management of the municipality has shown interest in facing the social ills aggravated by the*

* Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP/Franca. Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras (FCL) – UNESP/Araraquara. Membro do Laboratório de Análise de Políticas (LAPidando Ideias), do Grupo de Estudo e Pesquisas sobre Política de Saúde e Serviço Social (Quavisss), do Grupo de Pesquisa em Direito e Mudança Social (DeMuS) e do Projeto de Extensão Assessoria Jurídica Popular (AJUP), todos da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP/Franca. Representante do Comitê PopRua "Novos Caminhos" e secretário-executivo do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD), ambos de Araraquara-SP.

pandemic, however, there are also problems that demand a greater strengthening of the social protection network, which provides greater social inclusion and combats segregation and social inequality, enabling the democratization of spaces and services for this population.

Keywords: *COVID-19. homeless population. emergency measures. Araraquara.*

INTRODUÇÃO

Com a eclosão e avanço da pandemia de COVID-19, surge uma séria crise humanitária a nível mundial, com impactos econômicos, sociais e para a saúde, expondo e agravando mazelas intrínsecas da sociedade. No Brasil, destacam-se o aumento das desigualdades sociais, da fome, da miséria, do desemprego e da violência, além das desigualdades socioespaciais, como o déficit habitacional, a falta de saneamento básico e a precariedade das moradias brasileiras (BARBOSA; NEIS, 2020; SCHAPPO, 2021; SILVA, 2020).

Devido à rápida proliferação da doença, foi decretado o estado de calamidade pública em todo o território nacional (BRASIL, 2020) e as consequências vieram de forma imediata, visto que passaram a ser aplicadas – embora de maneira descentralizada – diversas medidas emergenciais na tentativa de frear a disseminação do vírus, ocasionando um impacto no contexto social urbano, a partir da restrição de atividades comerciais, turísticas, de lazer, de esporte, de educação, dos transportes intermunicipais e interestaduais, dentre outras, além da adoção de medidas de isolamento e distanciamento social, higienização das mãos, e o uso de máscaras de proteção individual (PAULA, et. al., 2020; SILVA; NATALINO; PINHEIRO, 2020; MENEZES; FUENTES-ROJAS, 2020; NUNES; BONATTO; RODRIGUES, 2020; HONORATO, OLIVEIRA, 2020).

Embora tenha alcançado todas as classes sociais, a pandemia as atingiu de maneira diferente, encontrando terreno prolífico ao alcançar os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade, levando em consideração que as condições sociais de trabalho, renda e moradia, e os indicadores de raça, classe e gênero, constituem-se como determinantes sociais que podem colocar diversos grupos populacionais em situação de extrema vulnerabilidade, contribuindo para a proliferação da doença, tendo em vista que não está atrelada apenas às características de patogenicidade do vírus, mas também aos determinantes sociais das populações, que influenciam sobre a (im)possibilidade de aderir as medidas sanitárias recomendadas e na possibilidade de agravamento dos sintomas da COVID-

19 (ESTRELA et al, 2020; NUNES; BONATTO; RODRIGUES, 2020; MENESES; FUENTES-ROJAS; 2020).

Dentre esses grupos encontra-se a população em situação de rua, que de acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), é caracterizada como um:

> [...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, p. 1).

Em sua maioria, é composta por homens negros, com baixa escolaridade e excluída de amparo governamental básico (SILVA; NATALINO; PINHEIRO, 2020), e encontram-se nessa situação devido a:

> [...] fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores biográficos (alcoolismo, drogadição, rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, perda de todos os bens, etc.) além de desastres de massa e/ou naturais (enchentes, incêndios, terremoto etc.) (NUNES; BONATTO; RODRIGUES, 2020, p. 182).

Esses fatores são complexos e estão interligados, e sua multiplicidade é um reflexo das mais variadas expressões da questão social, estando representados pelo fenômeno da população em situação de rua, que ultrapassa o efeito visível de pessoas sem moradia, e se manifesta como um problema social profundo e com consequências graves sobre o indivíduo e a sociedade, visto que está relacionado com a redução da expectativa de vida, problemas de saúde, discriminação, barreiras ao acesso a serviços e benefícios públicos básicos, e ao mercado de trabalho (BRASIL, 2019). Segundo o último levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atualmente existem, aproximadamente, 222 mil pessoas em situação de rua no país (NATALINO, 2020).

No decorrer da pandemia, essa população passa a enfrentar desafios adicionais no seu dia-a-dia, pois além dos riscos inerentes à doença, que provoca a implementação de medidas com aspectos distantes das condições dispostas a sua realidade, precisam enfrentar o "esvaziamento das ruas", isto é, a ausência de circulação social, que

impõe barreiras para sua subsistência diária, devido à escassez das fontes de trabalho, renda e doações (MENESES; FUENTES-ROJAS, 2020; SILVA; NATALINO; PINHEIRO, 2020; PAULA et al, 2020; NUNES; BONATTO; RODRIGUES, 2020). Nesse sentido, os desafios impostos para implementação de medidas emergenciais passam a demandar respostas urgentes e eficazes, a partir da elaboração de ações oriundas da rede de proteção social à população em situação de rua, que sejam capazes de evitar ou retardar a proliferação do vírus a esse grupo social.

Assim, passaram a serem divulgadas diretrizes e normativas, em sua maioria, direcionadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e Sistema Único de Saúde (SUS), tanto por meios governamentais quanto por outros segmentos sociais, como instituições de ensino e pesquisa (SILVA; NATALINO; PINHEIRO, 2020; HONORATO; OLIVEIRA, 2020; LEPSIS, 2020a; LEPSIS, 2020b).

Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades da população em situação de rua e garantir o usufruto de seus direitos com equidade durante a pandemia, pressupõe-se uma orientação da oferta pública de serviços na direção do aumento de proteção social. Então, leva-se em consideração que o trabalho intersetorial, compreendido como produto da articulação de diferentes conhecimentos, e voltado para uma lógica de gestão que busca superar a forma fragmentada com que são executadas as políticas sociais no país, seja o melhor caminho, pois se apreende esta forma de trabalho como um processo na dinâmica governamental que alcance resultados integrados, permeados, inclusive, pela participação da sociedade civil (CARMO; GUIZARDI, 2017). Compreende-se, então, que o poder público deve se atentar aos múltiplos fatores que levam às condições sociais em que se encontram essa população, para conseguir elaborar e executar medidas emergenciais no âmbito da intersetorialidade, possibilitando agregar diversas ações, como habitacionais, de transferência de renda, de acesso ao trabalho, à saúde pública, à educação, entre outras, com o objetivo de proporcionar oportunidades de acesso a bens e serviços. Por isso, entende-se que o trabalho intersetorial constitui ferramenta institucional de qualificação das ofertas estatais frente às diversas manifestações complexas da questão social, já que acrescenta arranjos interdisciplinares para induzir e promover apreensões das demandas sociais, apoiando-se no princípio da integralidade e na diretriz da participação popular (CARMO; GUIZARDI, 2017).

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho consistiu em realizar um levantamento das principais medidas emergenciais desenvolvidas e adotadas pelo município de Araraquara à população em situação de rua desde o início da pandemia, elencando-as nas categorias de abrigamento, alimentação, orientação, saúde, higiene e trabalho e renda, e apresentando algumas considerações sobre os seus avanços e desafios para a garantia desses direitos.

Este trabalho possui natureza qualitativa, onde os dados e resultados obtidos estão postos de maneira descritiva. Para alcançar o objetivo proposto, em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa documental acerca das diretrizes e normativas referentes à pandemia, em sites institucionais públicos, como do Governo Federal, do Estado de São Paulo, Prefeitura e Câmara Municipal de Araraquara. Também, nesta etapa, foi realizado uma revisão bibliográfica acerca das temáticas: população em situação de rua e intersetorialidade, a fim de embasar este trabalho teoricamente. Posteriormente, para levantar as ações realizadas à população em situação de rua no município, levou-se em consideração a atuação direta deste pesquisador com essa população, através do trabalho que realiza, desde 2017, dentro da rede socioassistencial, na função de assistente técnico da unidade pública de acolhimento e como representante do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua). As ações levantadas foram elencadas nas categorias de abrigamento, alimentação, orientação, saúde, higiene, propostas por Silva, Natalino e Pinheiro (2020), e trabalho e renda, criada por este pesquisador, o que possibilitou fazer algumas considerações sobre os avanços e desafios na garantia desses direitos.

DESENVOLVIMENTO

Araraquara é um município de médio porte, situado no centro-oeste do Estado de São Paulo que, em consonância com o governo estadual, decretou, em março de 2020, o estado de calamidade pública e adotou a quarentena em todo o seu território, determinando a imediata suspensão de atendimento ao público por todos os estabelecimentos de comércio e de serviços não essenciais à população (ARARAQUARA, 2020). Assim como em âmbito nacional, tal decreto impactou no contexto social urbano, atingindo as populações em situação de maior vulnerabilidade, e exigindo

do poder público medidas emergenciais capazes de minimizar os impactos econômicos, sociais e para a saúde.

Logo o município ganhou destaque nacional e internacional pelas mais variadas medidas adotadas, mas, principalmente, pelo maior índice de testagem e menor letalidade da COVID-19 entre os municípios de 200 mil a 300 mil habitantes (GOVERNO, 2020; JORNAL, 2020), e pela adoção do lockdown, que contribuiu para a redução drástica no número de infecções e mortes (PREFEITO, 2021).

No tocante ao atendimento e cuidado da população em situação de rua, mesmo com os dados referentes ao quantitativo dessa população se encontrando defasados, visto que o último censo oficial realizado é do ano de 2011, onde apontava a presença de 158 indivíduos nessa situação (VARANDA; GIORGETTI, 2012), a gestão municipal tem demonstrado interesse social desde a eleição do atual prefeito, em 2017, visto que está caminhando em consonância com as normativas previstas pela PNPR (BRASIL, 2009), tendo instituído o Comitê PopRua (ARARAQUARA, 2017), realizado a 1ª Conferência Municipal da População em Situação de Rua, da qual surgiram as 33 (trinta e três) diretrizes que embasaram a elaboração do Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (ARARAQUARA, 2018), além de ter instituído a Política Municipal para a População em Situação de Rua e normatizado o Programa Municipal "Novos Caminhos – a Rua e outras Possibilidades" (ARARAQUARA, 2021b).

A rede de atenção e cuidado para esse público agrega, por parte do poder público, equipamentos como: a) o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), que oferece um processo de trabalho planejado de aproximação, escuta qualificada, e construção de vínculo com pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social nos espaços públicos, a fim de atender, acompanhar e mediar o acesso delas à rede de proteção social (CENTRO POP, 2017); b) o Centro de Referência da População em Situação de Rua (Centro Pop), que oferta a seguridade de atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares, que oportunizem a construção de novos projetos de vida (CENTRO POP, 2017); e c) o serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, Casa de Acolhida, que objetiva atender pessoas com vivência de rua e pessoas itinerantes, garantindo-lhes acolhimento, atendimento especializado, e ofertando serviços que atendam às necessidades básicas

e imediatas, como higiene pessoal, alimentação, pernoite, roupas e passagens intermunicipais. Os equipamentos SEAS e Centro Pop fazem parte dos Serviços de Proteção Social de Média Complexidade, e a Casa de Acolhida, dos Serviços de Proteção Social de Alta Complexidade, seguindo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014), e todos são equipamentos subordinados à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Por parte do terceiro setor, podemos destacar uma instituição de acolhimento, em caráter de organização não governamental (ONG), que recebe repasse federal, uma comunidade terapêutica, que recebe repasse estadual e federal, e outras entidades, grupos e pessoas, que oferecem serviços de acolhimento, alimentação e higienização, em caráter de voluntariado.

Especificamente voltadas à população em situação de rua, foram desenvolvidas medidas emergenciais envolvendo tanto poder público quanto o terceiro setor, e toda a articulação tem sido realizada através do trabalho intersetorial, facilitado pelo espaço do Comitê PopRua, que também é coordenado pela SMADS. O Comitê atua de forma articulada com as políticas públicas municipais, órgãos do sistema de garantia de direitos, iniciativa privada e sociedade civil, com o objetivo de desenvolver ações que buscam potencializar serviços da rede socioassistencial para a inserção das pessoas em situação de rua na rede de atendimento do município, garantindo acesso aos direitos inerentes a todos os cidadãos (ARARAQUARA, 2017; 2021c).

As principais medidas emergenciais desenvolvidas durante o período de pandemia, até os dias de hoje, estão descritas abaixo e elencadas nas categorias de alimentação, saúde, orientação, higiene, trabalho e renda, e abrigamento, e seguem com considerações feitas por este pesquisador, apontando tanto para avanços quanto para desafios encontrados no decorrer de implementação das ações e na garantia de direitos a essa população.

1 ALIMENTAÇÃO

O acesso alimentar tem ocorrido por meio da rede de apoio do terceiro setor, articulado com o poder público, que atua em diferentes dias, horários e locais de distribuição da rua, realizando a entrega de café da manhã, almoço e jantar. Em 2020, houve a colaboração de 07 (sete) grupos

e pessoas da sociedade civil, e em 2021, tem havido a colaboração de 04 (quatro) grupos até o momento.

Em 2020, a SMADS intensificou a oferta de alimentação através da Casa de Acolhida em articulação com o SEAS, ampliando a oferta do café da manhã, almoço e jantar para as pessoas em situação de rua que não se encontravam acolhidas, serviço este que deixou de ser ofertado após a parceria da SMADS com o Restaurante Popular. A partir daí a equipe do SEAS iniciou o cadastro das pessoas em situação de rua para o Programa do Restaurante Bom Prato, que passou a servir café da manhã, almoço e jantar, inclusive aos finais de semana, atendendo pessoas em situação de rua e famílias de baixa renda. Até o final de 2020, haviam sido cadastrados 62 (sessenta e dois) usuários e algumas famílias em situação de extrema vulnerabilidade social. Houve a entrega de cartões voucher para poderem acessar o serviço, entretanto, não demorou muito para que a maioria perdesse ou vendesse seus cartões, impossibilitando um acompanhamento efetivo sobre essa ação, e provocando a reativação da ação da Casa de Acolhida junto ao SEAS.

Diante do exposto, por mais que indiquem um potencial de resposta da sociedade para um cenário de crise, as ações da rede de apoio do terceiro setor não devem substituir as do poder público, que dispõe de recursos e estruturas institucionais capazes de programar ações de forma mais ampla e coordenada. Nesse sentido, o acesso alimentar dessa população deve ser tratado pelo Estado sobre a perspectiva de garantia de direito, pois as ações da sociedade civil têm como objetivo ajudar de maneira pontual, através de serviços sociais com finalidade de caridade. Pode-se observar, através dos números de alimentações entregues, que houve uma queda tanto na quantidade de alimentações quanto na participação de grupos e pessoas da sociedade civil. Isso porque atuam de forma voluntária, podendo parar suas ações a qualquer momento, o que as descaracteriza como ações de garantia de direito.

Pensando nessa questão, articulou-se o poder público junto a 07 (sete) dessas entidades e grupos que, por possuírem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), foram capazes de realizar seu cadastramento junto à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, por meio da Coordenadoria de Segurança Alimentar e à Rede de Solidariedade, onde passaram a receber repasse de alimentos, e outros tipos de subsídios, auxiliando-os nos trabalhos realizados junto à população em situação de rua, e modificando o caráter de ações meramente caritativas, para

ações de garantia de direitos. Além disso, essas instituições passam a ter representatividade no Comitê PopRua (ARARAQUARA, 2021c).

2 SAÚDE

Através da articulação entre SMADS e Secretaria de Saúde (SMS), foi implementado uma equipe de saúde, composta por uma enfermeira e um médico, para realizar ações preventivas e de contenção à proliferação do vírus, e outros atendimentos e encaminhamentos, como a vacinação contra H1N1 e COVID-19 e atendimento de gestantes. Essa equipe tem atuado junto ao SEAS, nos locais de maior concentração da população em situação de rua.

É importante destacar a ausência do equipamento Consultório na Rua neste município, equipamento instituído pela Política Nacional de Atenção Básica, que tem como objetivo ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, ofertando atenção integral à saúde para esse grupo populacional (CONSULTÓRIO, 2021). Nesse sentido, a implementação desta equipe, mesmo tendo caráter emergencial, caracteriza-se como um grande avanço para que, futuramente, possa se instituir efetivamente um Consultório na Rua.

3 ORIENTAÇÃO

Por meio de articulação realizada entre as universidades do município junto ao Ministério da Saúde e SMS, foram desenvolvidas ações do Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde (PET-Saúde/ Interprofissionalidade), que realizaram visitas às unidades de acolhimento para conversar com os usuários e funcionários, com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre questões de saúde e da COVID-19, como orientar sobre o uso de máscara, higiene pessoal, distanciamento social, e sobre a importância do isolamento.

Em 2020, o Comitê PopRua organizou um evento para fins de orientação e capacitação profissional, com dois cientistas sociais, pesquisadores e trabalhadores do município de São Paulo – SP, com vasta experiência na temática da população em situação de rua. Ambos falaram sobre suas experiências no cuidado para com esse público no contexto da pandemia. O evento ocorreu remotamente, e contou com a participação de representantes do Comitê e também das equipes dos serviços.

Neste mesmo ano, a estratégia "Atenção às pessoas em situação de rua", do PET Saúde- Interprofissionalidade realizou palestras online, por meio do projeto "Rua que fala". O público-alvo foram estudantes, profissionais e a população em geral, que estiveram dispostos a conhecer as temáticas dessa população. Foram ministradas as palestras "PET Saúde - Atenção às pessoas em situação de rua: vivências interprofissionais", "Experiências no cuidado às pessoas em situação de rua", "Atendimento às pessoas em situação de rua durante a pandemia", e "Redução de danos às pessoas em situação de rua" (ESTRATÉGIA, 2020).

4 HIGIENE

O acesso à higienização ficou muito prejudicado no município, pois o Centro Pop fechou com a eclosão da pandemia, devido toda a equipe técnica se afastada por se enquadrar no grupo de risco, e devido à falta de estrutura física do equipamento, no sentido de não ser capaz de evitar aglomerações. Com o fechamento deste equipamento, o acesso garantido ao almoço e ao banho foi interrompido de um dia para o outro. Os serviços e demais funcionários do Centro Pop foram realocados para a Casa de Acolhida, que passou a apresentar várias limitações.

O serviço de acolhimento interrompeu o "atendimento esporádico", que era oferecido para as pessoas não acolhidas, onde podiam entrar, em um determinado horário, para tomar banho, se alimentar e até pernoitar. Com o avanço da pandemia, ficou proibida a entrada dessas pessoas, impedindo o acesso à higienização e pernoite, na tentativa de evitar maior circulação e aglomerações dentro da unidade. Assim, o único serviço disponível passou a ser a oferta da alimentação (café da manhã, almoço e jantar), oferecida na parte externa (garagem) do imóvel. Tal situação evidenciou outro entrave, referente à unidade ficar localizada longe da região central da cidade, dificultando o acesso de grande parte dos usuários ao serviço. Nesse contexto, o único serviço de banho ofertado pelo município, até pouco tempo atrás – visto que com o relaxamento das medidas de contenção a partir de 2021, permitiu-se o retorno do "atendimento esporádico" –, estava sendo realizado por uma entidade do terceiro setor, que vem, até os dias atuais, oferecendo banho e almoço, duas vezes por semana.

Também foram realizadas 02 (duas) campanhas do tipo drive-thru, pelo Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD),

com o objetivo de arrecadar itens de higiene e de proteção individual para doação nos locais de maior concentração da população em situação de rua. O repasse dos itens foi feito às entidades, grupos e pessoas do terceiro setor, que por trabalharem diretamente com essa população, tiveram maior facilidade para fazer as doações durante a pandemia. Também, parte desses itens foi entregue às outras entidades e à uma igreja evangélica, que realizou um "Dia D", oferecendo serviço de banho, de cabelereiro e barbearia, doação de roupas, e entrega de café da manhã e almoço, articulado com grupos de apoio de alimentação supracitados.

5 TRABALHO E RENDA

Foi instituído o Programa "Araraquara contra o Coronavírus", com o objetivo de oferecer empregos públicos temporários de apoiadores no combate ao COVID-19, destinados à criação de frentes de trabalho de limpeza e de construção civil. O Programa proporcionou a contratação de pessoas em condições de vulnerabilidade social, incluindo a população em situação de rua. O contrato estipulou uma carga de até 40 horas semanais de trabalho, e uma remuneração mensal de R$ 1045,00. As contratações tiveram validade pelo período de 06 (seis) meses, podendo ser prorrogadas por mais 06 (seis), dependendo da necessidade e da evolução da situação da pandemia no município (PREFEITURA, 2020).

Porém, mesmo com o Programa contando com requisitos em seu edital, capaz de incluir a população em situação de rua, apenas alguns que se encontravam acolhidos foram contemplados, excluindo todos aqueles que vivem e sobrevivem das ruas, sem o auxílio do serviço de acolhimento. O motivo para tal seleção se deu pela possibilidade, desses acolhidos, de lavarem seus uniformes, se higienizarem, guardarem seu dinheiro de forma mais segura, etc. Já os que se encontravam em situação de rua – fora do serviço de acolhimento –, por não possuírem tais 'regalias', não foram inclusos, evidenciando uma ação excludente.

6 ABRIGAMENTO

Um problema identificado refere-se à inexistência de um local adequado para abrigar aqueles que estão ou foram infectados pela COVID-19. Houve uma tentativa da SMADS em articular junto à SMS para que a população em situação de rua ficasse internada no Hospital de Campanha

ou na Unidade de Pronto Atendimento durante o período de infecção, mas a partir do avanço da COVID-19, e o aumento na taxa de ocupação dos leitos de enfermaria e UTI, essa estratégia acabou não funcionando mais. Outro caminho pensado foi reservar o barracão que existe na Casa de Acolhida, improvisando a instalação de camas, para acomodar os infectados, mas existiu um grande risco nessa ação, pois as instalações ficam no mesmo imóvel, e há constante circulação de usuários e funcionários entre os espaços, colocando todos em risco de se infectar.

No início de 2021, outra medida foi tomada pela gestão municipal, que implementou uma unidade de isolamento para pessoas infectadas, almejando alojar os positivados que residem em "residências" com muitas pessoas, e essa ação incluiu pessoas em situação de rua (HOTEL, 2021). Os abrigados recebem alimentação por conta da Prefeitura, e visitas diárias das equipes médicas da SMS para acompanhamento do quadro clínico. O maior problema enfrentado pela população em situação de rua, neste tipo de equipamento, é conseguir cumprir os 14 dias de isolamento obrigatório, pois muitos possuem dependência em sustâncias psicoativas, e ficam impossibilitados de fazerem uso no local, tendo que passar por um processo de abstinência sem um acompanhamento efetivo, o que faz com que deixem o equipamento.

Destarte, mesmo com todas as medidas tomadas, não foi possível evitar a contaminação entre essa população, visto que já houve, até nos dias de hoje, 03 (três) surtos de COVID-19 na Casa de Acolhida. Os dados sobre essa população infectada não foram oficialmente publicados, porém, devido atuação direta do pesquisador com essa população, e contato direto com as equipes da rede socioassistencial, foi possível realizar um levantamento quantitativo aproximado, aonde se chegou a um número de 16 (dezesseis) usuários infectados dentro do serviço de acolhimento, inclusive com casos de reinfecção, e aproximadamente 05 (cinco) pessoas fora da unidade de acolhimento, vivendo e sobrevivendo das ruas. Tais números evidenciam que a Casa de Acolhida não possui estrutura física adequada para aderir às medidas de contenção e mitigação do vírus, pois ainda remete a estrutura dos antigos albergues, onde existe grandes quartos, com muitas camas aglomeradas, em espaço pequeno, além de grandes banheiros coletivos, o que vai à contramão da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014).

Em 2021, foi implantado o Programa de Locação Social, que se constitui em política de atendimento habitacional de caráter emergencial

e transitório, e é estruturado como um serviço público de caráter intersecretarial, executado e gerido pela Coordenadoria Executiva de Habitação, articulado com a SMADS, e integrado com outras políticas e programas sociais. O Programa busca viabilizar a locação de imóveis entre beneficiário e locador, em apoio à indivíduos e famílias de baixa renda removidas de seu local de moradia por situação emergencial, ou que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, incluindo a população em situação de rua (ARARAQUARA, 2021a).

O Programa pode ser visto como um grande avanço no sentido de garantir abrigamento, principalmente em época de pandemia, porém, também se observam problemas relacionados à garantia desse atendimento à população em situação de rua. Em primeiro lugar, muitos relatam ter dificuldades de procurar um imóvel apropriado por conta própria. Outros relatam serem vítimas do preconceito tanto dos proprietários dos imóveis quando das imobiliárias, dos quais procuram com o objetivo de estabelecer o contrato de locação, pois por viverem nessa situação, passam a não ser levados a sério no sentido de desconfiança de que descumprirão o contrato. Por fim, outra dificuldade é que, muitas vezes, lhe são exigidos calções ou algum fiador para que haja sucesso no acordo de contratação.

Então, mesmo que haja um avanço no fato do Programa garantir uma igualdade formal, positivada na lei, para a população em situação de rua, evidenciando o reconhecimento do problema pelo município, se impõe a tarefa de construção de elementos que aproximem essa lei da garantia de direitos, sob a perspectiva da igualdade material, levando em consideração a especificidade dessa população e auxiliando-a em suas dificuldades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia trouxe a urgência, por parte do poder público e sociedade civil, de elaborar e adotar medidas emergenciais para toda a população, e através dos dados apresentados, foi possível constatar que a atual gestão de Araraquara tem demonstrado interesse político em enfrentar as mazelas sociais agravadas pela pandemia. Porém, também tem esbarrado em questões sociais mais profundas e estruturais de nossa sociedade, como as desigualdades sociais e socioespaciais enfrentadas pela população em situação de rua.

Assim, ao mesmo tempo em que foi constatado uma boa articulação entre o poder público e o terceiro setor, e ações relevantes

para o cuidado e proteção dessa população, também ficaram evidentes problemas que se mostram como desafios para a gestão pública. Tais problemas se manifestam mais quando são adotadas medidas isoladas e, por isso, mesmo com todo o esforço do município, não foi possível conter a exposição e infecção dessa população diante da COVID-19.

Esses desafios tornam necessário que tanto o poder público quanto a sociedade civil deem uma maior atenção aos múltiplos fatores que levam às condições sociais em que se encontram a população em situação de rua, para conseguir reestruturar, ou elaborar, medidas emergenciais no âmbito da intersetorialidade que possibilite agregar ações conjuntas que objetivem fortalecer a rede de proteção social. Nesse sentido, é importante que essa rede se apoie no princípio da integralidade e estimule a participação popular, inclusive da própria população em situação de rua, para proporcionar oportunidades de acesso a bens e serviços que levem em consideração a sua especificidade. Essa inclusão social é fundamental para combater e mitigar a segregação social, as desigualdades sociais e socioespaciais, e viabilizar a democratização dos diversos espaços e serviços, em busca da garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 12.236, de 23 de março de 2020. Reconhece, no Município, o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19, e dá outras providências. **Atos Oficiais**, Araraquara, SP, p. 1 – 7, 24 mar. 2020. Disponível em: http://www.araraquara.sp. gov. br/governo/atos-oficiais/atos-em-pdf/2020/marco/atos-oficiais-24_03_2020.pdf/view. Acesso em: 9 set. 2021.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 9.167, de 25 de janeiro de 2018. Institui o Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua e dá outras providências. **Jornal "A Cidade"**, Ano 113º, nº 023, Araraquara, SP, 27 jan. 2018. Disponível em: https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9167 Acesso em: 9 set. 2021

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 10.156, de 17 de março de 2021. Reestrutura o Programa de Locação Social e dá outras providências. **Legislação Digital**, Araraquara, SP, 2021a. Disponível em: https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10156 Acesso em: 9 set. 2021.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 10.245, de 1º de julho de 2021. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e normatiza o Programa Municipal "Novos Caminhos - a Rua e outras Possibilidades", e dá outras providências. Araraquara – SP: **Legislação Digital**. 01 jul. 2021b. Disponível em: https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10245. Acesso em: 9 set. 2021.

ARARAQUARA. Portaria nº 24.883, de 12 de abril de 2017. Instituí o Comitê Municipal responsável por implantar, executar, monitorar e avaliar as ações do Programa Novos Caminhos - A Rua e outras Possibilidades, que visa ao atendimento integral e intersetorial da população em situação de rua. **Atos Oficiais,** Araraquara, SP, p. 14-17, 13 abr. 2017. Disponível em: http://www.araraquara.sp. gov. br/paginas/anteriores/wp-content/uploads/2017/04/atos-13-04-pdf. Acesso em: 9 set. 2021

ARARAQUARA. Portaria nº 27.498, de 13 de agosto de 2021. Fica instituído o Comitê Municipal "Novos Caminhos". **Atos Oficiais**, Araraquara, SP, p. 8-10, 18 ago. 2021c. Disponível em: http://www.araraquara.sp. gov. br/ Acesso em: 9 set. 2021

BARBOSA, O. L.; NEIS, A.C. Habitação em meio à pandemia: Um debate necessário. **Revista Pet Economia**, UFES. v. 1, p. 20-22, jul, 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, mar. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Política nacional para a população em situação de rua. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **É possível Housing First no Brasil?**: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília – DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), 2019.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov. br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

CARMO, M.E.; GUIZARDI, F.L. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 1265-1286, dez. 2017.

CENTRO POP. **Prefeitura Municipal de Araraquara**, Araraquara/SP, dez. 2017. Disponível em http://www.araraquara.sp. gov. br/noticias/2017/12/centro-pop. Acesso em: 9 set. 2021.

CONSULTÓRIO na Rua. **Portal da Secretaria de Atenção Primária à Saúde**. Ministério da Saúde, Brasília/DF, 2021. Disponível em: https://aps.saude.gov. br/ape/consultoriorua/#:~:text=A%20estrat%C3%A9gia%20Consult%C3%B3rio%20na%20Rua,encontra%20em%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20vulnerabilidade. Acesso em: 9 set. 2021

ESTRATÉGIA do pet saúde-interprofissionalidade promove palestras online com temas voltados a pessoas em situação de rua. **Uniara – Universidade de Araraquara**, Araraquara/SP, 26 out. 2020. Disponível em: https://www.uniara.com.br/noticias/48208/estrategia-do-pet-saude-interprofissionalidade-promove-palestras-online-com-temas-voltados-a-pessoas-em-situacao-de-rua/. Acesso em: 9 set. 2021.

ESTRELA, F. M., et. al. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 3431-3436, set. 2020.

GOVERNO do Estado premia Araraquara por destaque no enfrentamento da pandemia. **Prefeitura Municipal de Araraquara**, Araraquara/SP, 3 dez. 2020. Disponível em: http://www.araraquara.sp. gov. br/noticias/2020/dezembro-3/14/governo-do-estado-premia-araraquara-por-destaque-no-enfrentamento-da-pandemia. Acesso em: 9 set. 2021.

"HOTEL para covid" começa a funcionar nesta quarta-feira (24) em Araraquara. **AcidadeON**, Araraquara, 24 mar. 2021. Disponível em: https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/coronavirus/ N O T , 0 , 0 , 1 5 9 4 5 9 6 , h o t e l + p a ra+covid+comeca+a+funcionar+nesta+quarta+feira+24+em+araraquara.aspx. Acesso em: 9 set. 2021.

HONORATO, B. E. F.; OLIVEIRA, A. C. S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1064-1078, 2020.

JORNAL francês destaca sucesso de Araraquara (SP) no combate ao coronavírus. **UOL**, São Paulo, SP, 28 set. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/rfi/2020/09/28/liberation-combate-ao-coronavirus-araraquara.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

LEPSIS. **Abordagem da Pessoa em Situação de Rua para Prevenção da Disseminação de Covid-19**. Ribeirão Preto: Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, 2020a. Apostila.

LEPSIS. **Covid-19**: Orientações Para Serviços que Trabalham com Pessoas em Situação de Rua. Ribeirão Preto: Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, 2020b. Apostila.

MENESES, A. F. P.; FUENTES-ROJAS, M. Covid-19 e a desigualdade social: o que nos mostra a pandemia? **Áskesis**, São Carlos, SP, v. 9, n. Ed. Especial, p. 76-85, dez. 2020.

NATALINO, M. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).** Nota Técnica, Disoc, n. 73. Brasília: Ipea, 2020.

NUNES, N; BONATTO, D; RODRIGUEZ, A. Os (in)visíveis da cidade: pobreza, segregação urbana, e população em situação de rua em tempos de pandemia. In: MAGALHÃES et. al. (org). **Cidades: dilemas, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020. p. 171–188.

PAULA, H. C. de et al. Sem isolamento: etnografia de pessoas em situação de rua na pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 73, supl. 2, p. 1-8, nov. 2020.

PREFEITO de Araraquara atribui ausência de mortes por Covid-19 nas últimas 24h ao lockdown feito em fevereiro. **O Globo**, Rio de Janeiro/RJ, 26 mar. 21. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/prefeito-de-araraquara-atribui-ausencia-de-mortes-por-covid-19-nas-ultimas-24h-ao-lockdown-feito-em-fevereiro-24943509. Acesso em: 9 set. 2021.

PREFEITURA vai contratar até 400 apoiadores contra o Coronavírus. **Prefeitura Municipal de Araraquara**, Araraquara/SP, 26 mar. 2020. Disponível em: http://www.araraquara.sp. gov. br/noticias/2020/marco/25/prefeitura-vai-contratar-ate-400-apoiadores-contra-o-coronavirus. Acesso em: 9 set. 2021.

SCHAPPO, S. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19. **SER Social**: Alimentação, abastecimento e crise, Brasília, v. 23, n. 48, p. 28-52, 1. sem., 2021.

SILVA, A. P. C. Em tempos de Covid-19: fique em casa! Mas, onde ficam os que "moram" nas ruas? **VÉRTICES**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 22, n. Especial, p. 952-964, out, 2020.

SILVA, T; NATALINO, M; PINHEIRO, M. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. In: Nota Técnica. Disoc, n.74. Brasília: **Ipea**, 2020.

VARANDA, W.; GIORGETTI, C. **Censo e Caracterização da População em Situação de Rua de Araraquara**. Araraquara: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2012.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À SAÚDE: INTERFACES COM O CONSULTÓRIO NA RUA

Laís Caroline Neves*
Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni**

RESUMO: O presente estudo objetiva apresentar reflexões acerca da pesquisa que se encontra em andamento intitulada: "População em situação de rua e o direito à saúde: uma análise sobre o Consultório na Rua no município de Franca/SP". Sabe-se que a precariedade e insalubridade das ruas apresentam inúmeros riscos para a saúde e a qualidade de vida dos sujeitos que vivenciam a condição de rua, o que demanda políticas de saúde específicas orientadas a esse segmento, o Consultório na Rua se insere como serviço que integra a rede de Atenção Básica em Saúde e se configura como importante estratégia de atenção e cuidado. Em um primeiro momento, reflete como as determinações sócio-históricas interferem no processo saúde-doença da população em situação de rua, a partir da perspectiva de totalidade. O segundo momento, apresenta a política de saúde, enquanto direito previsto na Constituição Federal de 1988 e os entraves ao acesso da população em situação de rua, ressalta a relevância do Consultório na Rua. O terceiro momento discute o contexto contemporâneo de recrudescimento do neoliberalismo e o cenário pandêmico, bem como os desafios postos a população em situação de rua e às políticas sociais. As reflexões fundamentam-se a partir de revisões bibliográficas sob a perspectiva crítica e busca compreender a temática a partir da totalidade social, com base no método materialista histórico-dialético. Depreende-se que o contexto atual de crise do capital vinculado à crise sanitária e resulta nos desmontes das políticas sociais, impondo desafios para a saúde pública, impacta sobremaneira as populações vulneráveis.

Palavras-chave: população em situação de rua. questão social. política de saúde. Consultório na Rua.

ABSTRACT: *This study to present reflections on the ongoing research entitled: "The homeless population and the right to health: an analysis of the Street Clinic in the city of Franca/SP". It is Known that the precariousness and unhealthy conditions of the streets present numerous risks to the health and quality of the life of individuals who experience the condition of the street, which integrates the Primary Health Care network and is configured as an important care and attention strategy. At first, it reflects how social-historical determinations interfere in the health-disease process of the homeless population, from the perspective of totality. The second moment presents the health policy, as a right provided for in the Federal Constitution of 1988 and barriers to the access of the homeless population, highlighting the relevance of the Street Clinic. The third moment discusses the contemporary context of the resurgence of neoliberalism and the pandemic scenario, as well as the challenges posed to the homeless population and to social policies. The reflections are based on bibliographical reviews under a critical perspective and seek to understand the theme from the social totality, based on the dialectical historical materialist method. It appers that the current context of capital crisis linked to the health crisis and resulting in the dismantling of social policies, imposing challenges for public health, has a major impact on vulnerable populations.*

* Assistente Social, mestranda em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho-Unesp/ campus de Franca. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Participação nas Políticas Sociais (GEPAPOS).

** Docente do curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho-Unesp/ campus de Franca. É líder do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Participação nas Políticas Sociais (GEPAPOS).

Keywords: *homeless population. social issues. health policy. Clinic Street.*

INTRODUÇÃO

As reflexões teóricas que suscitam o presente trabalho compõem a pesquisa intitulada "População em situação de rua e o direito à saúde: uma análise sobre o Consultório na Rua no município de Franca/SP", que está em andamento, realizada no contexto no curso de mestrado em Serviço Social do Programa de Pós- graduação da UNESP- Franca.

Serão apresentadas as discussões centrais que perpassam a referida pesquisa. Parte-se do pressuposto que há uma relação intrínseca entre a forma de organização da sociedade capitalista e as formas exponenciais de precarização do trabalho, que acirram a questão social e, consequentemente adensa o fenômeno população em situação de rua, que se dá na materialidade das relações sociais que conformam esse sistema.

O estudo utiliza a expressão "População em Situação de Rua" (PSR), conforme descreve a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR).

> Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional ou regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (DECRETO n° 7053/2009, art. 1°, Parágrafo Único).

E concorda com Silva (2009, p. 29) ao considerar a expressão mais apropriada para designar uma situação ou condição social gerada no processo de acumulação do capital, resultado do adensamento das desigualdades sociais, que retroalimenta esse sistema.

Será brevemente apresentado o contexto histórico, político, social e econômico, que situa as pessoas em situação de rua enquanto refração da questão social. Para a autora Silva (2009, p. 105) o fenômeno pressupõe múltiplas determinações, "a ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social", ou ainda, pode ser determinado por fatores biográficos, relacionado às "rupturas de vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e drogas, etc.".

Contudo, a mesma autora enfatiza que "[...] as causas estruturais desse fenômeno vinculam-se a estrutura da sociedade capitalista, sua produção e reprodução têm bases nos processos imanentes à acumulação do capital" (SILVA, 2009, p. 106).

A população em situação de rua configura como expressão radical da questão social, fruto da acentuada destrutividade sob o trabalho. A dinâmica capitalista e as transformações no mundo do trabalho fundamentadas sob o ideário neoliberal imprimem nesta sociabilidade uma lógica descartável, não só no âmbito das mercadorias, mas do próprio humano, que frequentemente se torna descartável, substituível.

O contexto atual de recrudescimento da agenda neoliberal privilegia a política econômica em detrimento dos direitos sociais, além disso, contribui para que determinados segmentos da sociedade sejam tratados como invisíveis, dificultando o acesso à saúde, moradia, saneamento básico, trabalho. Dentre esses segmentos pode-se destacar a População em Situação de Rua, que cotidianamente convive com a negação dos direitos sociais e humanos mais elementares.

As determinações sociais que conformam essa sociedade influem de modo particular nas populações mais vulneráveis, desprovidas dos direitos supracitados, a luta e o fortalecimento dos movimentos sociais tornam-se um imperativo na efetivação dos direitos, como base de análise do referido trabalho se insere o acesso da PSR ao direito à Saúde, evidenciando a conquista necessária que representa o Serviço Consultório na Rua.

Sabe-se que o cenário atual, congrega uma crise dual sanitária e econômica, que acentua os retrocessos e evidencia uma direção política neoconservadora, cuja prioridade não se assenta nas políticas sociais públicas e tão pouco nas populações vulneráveis, o horizonte que se coloca é longínquo, permeado por desafios postos frente ao subfinanciamento das políticas sociais.

1 DETERMINAÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS NO PROCESSO SAÚDE-DOENÇA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Antes de adentrar ao debate da política de saúde e o acesso da população em situação de rua faz-se necessário realizar um resgate histórico a luz da teoria crítica para compreender os elementos essenciais que conformam o fenômeno PSR.

Montaño (2012, p. 10) analisa que o próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista gera pobreza e desigualdade social, relação já evidenciada por Marx (2013), quanto mais se desenvolvem as forças produtivas, maior acumulação ampliada de capital e maior pobreza. Assim, não é a escassez que gera a pobreza, mas a concentração da riqueza nas mãos de poucos que gera desigualdade e pauperização.

A acumulação capitalista se desenvolve a custa da exploração da força de trabalho. Segundo Marx (2013, p. 255) o trabalho em seu sentido ontológico e essencialmente humano se caracteriza pelo processo de relação entre o homem e a natureza. Sob o modo de produção capitalista o trabalho ganha novos contornos, deixa de ser uma atividade para satisfação de necessidades sociais e passa a ser uma atividade estranhada pelo trabalhador, ou seja, neste contexto o trabalhador produz não para a satisfação própria, mas para satisfazer as necessidades do sistema capitalista.

A lei geral da acumulação capitalista, analisada por Marx (2013) evidencia que a acumulação de capital, ocorre em consonância com a acumulação da miséria, como um processo mútuo. "A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto" (MARX, 2013, p. 210).

O capitalismo sempre impôs formas intensas de precarização do trabalho, o presente estudo se limitará a evidenciar esse processo a partir da reestruturação produtiva, na década de 1970.

Com o desenvolvimento das forças produtivas houve a intensificação e a precarização da força de trabalho. De acordo com Antunes (1999, p. 21) baseado nos preceitos neoliberais foi pensado uma nova perspectiva para sanar a crise da década de 1970, com a proposta de implantar um vasto processo de reestruturação produtiva, por meio da passagem do modelo de produção taylorista/fordista para o toyotista, modo de produção mais flexibilizado, com vistas à recuperação do ciclo de acumulação de capital.

É necessário pontuar as particularidades do Brasil, enquanto país latino-americano, de capitalismo dependente, que não vivenciou um período de Estado de Bem Estar Social. No país, os preceitos neoliberais ganhou destaque na década de 1990, com a adesão às políticas neoliberais a partir dos preceitos do Consenso de Washington, mais precisamente no governo Fernando Henrique Cardoso, em que o processo se intensificou com as privatizações e terceirizações.

Silva (2009, p. 197), salienta que no período de reestruturação produtiva no Brasil e do avanço do ideário neoliberal, na década de 1990, pode-se perceber a presença cada vez maior de pessoas em situação de rua nos maiores centros urbanos do país. "Indivíduos e famílias em situação de extrema pobreza compõem, de forma marcante, o cenário das ruas das cidades, na luta pela sobrevivência".

Essa nova forma de organização do trabalho aliada ao ideário neoliberal provocou o desmonte das relações de trabalho e das condições de vida da classe trabalhadora. Neste período, o agravamento da questão social contribuiu para que um contingente da população fizesse das ruas seu espaço de moradia e/ou sobrevivência e houve um aumento significativo das pessoas em situação de rua nos grandes centros urbanos, incluindo-se aí crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias (BRASIL, 2011a, p. 14).

Estimativa recente sobre a População em Situação de Rua no Brasil de (setembro de 2012 a março de 2020), aponta a partir de dados obtidos pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e do Censo SUAS, que em setembro/2012 a população estimada no Brasil era de (92.515) pessoas, já em março/2020 era de (221.869), apresentando um crescimento de (140%) (NATALINO, 2020).

Esse crescimento reafirma as condições sob as quais se assentam a acumulação capitalista, acompanhada do agravamento da questão social que oferecem as condições estruturais e conformam os determinantes e condicionantes da saúde. Considera-se que as formas de inserção do indivíduo nessa sociedade, o acesso que tem aos direitos sociais, a forma como se inserem no mercado de trabalho são fatores que determinam os níveis de saúde e qualidade de vida.

As determinações sociais da saúde consideradas a partir de uma perspectiva crítica dialética estão vinculadas aos processos de produção e reprodução social. Conforme Nogueira (2011, p. 12) a dimensão crítica da teoria social de Marx parte da análise das condições de saúde relacionando-as com os componentes estruturais da sociedade capitalista.

2 POLÍTICA DE SAÚDE E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Como já mencionado o Brasil em meio as suas particularidades históricas e enquanto um país de capitalismo tardio, com uma economia dependente não vivenciou um período de Estado de Bem Estar Social, como os países de capitalismo central. Assim, uma concepção mais

ampla de direitos sociais só conseguiu ser regulamentada, tardiamente, na Constituição Federal de 1988, como resultado das lutas de diversos movimentos sociais.

Conforme Simões (2014, p. 127) na década de 1980, período de redemocratização do país, houve o fortalecimento do Movimento de Reforma Sanitária, que surgiu em meados da década de 1970, a principal reivindicação do movimento era a universalização do acesso aos serviços públicos de saúde, além disso, defendiam que a garantia da universalidade deveria ser um dever do Estado.

Como desdobramento dessas reivindicações foi realizada em 1986 a 8º Conferência Nacional de Saúde, que se caracterizou como um marco histórico para a Política de Saúde no Brasil, contou com representantes de diversos segmentos da sociedade civil e estabeleceu os parâmetros para uma política de saúde universal, que passou a ser assegurada pela Constituição Federal de 1988.

A atual Constituição foi regulamentada, em um cenário complexo, momento em que os ditames neoliberais já haviam sido consolidados nos países de capitalismo central. Contudo, regulamentou os direitos sociais e inaugurou o sistema de seguridade social brasileiro. A saúde passou então a vigorar como política de seguridade social assegurada no Art. 196. "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a Política de Saúde foi objeto de lei específica, por meio da aprovação da Lei Orgânica da Saúde (LOS) nº8080/1990. Essa lei trouxe uma concepção ampliada de saúde, considerada em articulação com os aspectos sociais, como descreve o Art. 3º, com redação alterada pela Lei nº 12.864/2013.

> Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (BRASIL, 2013).

Desse modo, esse estudo considera essa concepção ampliada de saúde, ressalta-se que essa concepção de que trata os condicionantes e determinantes da saúde, remonta uma perspectiva de saúde para além

da ausência de doenças, não se restringe apenas aos aspectos biológicos e situam o ser social em suas relações sociais, bem como considera as formas de inserção na sociedade, o acesso aos bens e serviços.

De modo geral, a população em situação de rua, está exposta a diversos fatores que impactam na saúde, a própria exposição às situações de violência, a ausência de alimentação adequada, que ocasiona deficiência nutricional e desnutrição, a dificuldade de acesso à água potável, dificuldades para dormir no ambiente da rua, haja vista a insegurança, o medo, a violência, o frio, a fome, além do uso de álcool e das drogas presentes na vida dessas pessoas, que buscam dispersar essa realidade desumana (DENEM, 2017, p. 15).

Como já referido o ambiente insalubre das ruas tem rebatimentos na saúde da população que vivencia essa condição. O I Censo nacional da população em situação de rua, realizado em 2007/2008[1] demonstrou essa realidade, cerca de (30%) dos entrevistados relataram ter algum problema de saúde, dentre os principais: cardíacos (13,6%), transtornos mentais (9,6%), endócrinos (5,4%) e HIV/AIDS (5,1%). Os dados apontam que a proporção de indivíduos com problemas de saúde é superior na população em situação de rua, quando comparado à população geral (BRASIL, 2009).

A Saúde configura-se a partir do princípio da universalidade de acesso, no entanto, é necessário tecer a reflexão de até que ponto de fato as populações mais vulneráveis conseguem amplamente ter acesso à política.

A autora Escorel (2009, p. 125) analisa a partir dos dados do I Censo da População em Situação de Rua (2007/2008) como historicamente essa população sofre os processos de exclusão social, dos entrevistados (18%) relataram que em algum momento já foram impedidos de utilizar serviços da rede pública de saúde.

Esse mesmo censo evidenciou a falta de acesso da população às ações de prevenção e promoção da saúde, quando questionado sobre quais serviços as pessoas em situação de rua procuravam quando doentes, 43,8% responderam o hospital/emergência. Em segundo lugar, 27,4% os postos de saúde, desse modo depreende-se que a porta de entrada da política de saúde que é a Atenção Básica, nem sempre está com as portas

[1] Neste Censo (2007/2008) foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua, distribuídas nas 71 cidades em que o levantamento foi conduzido, incluindo 23 capitais (foram excluídos da pesquisa, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, pois estas cidades já contavam naquele momento com levantamentos semelhantes) e outras foram incluídas 48 cidades com população superior a 300 mil habitantes (BRASIL, 2009a). Trata-se do primeiro e único Censo realizado a nível nacional sobre a população em situação de rua.

abertas para a população em situação de rua, principalmente por conta da territorialização que acompanha essa política (BRASIL, 2009b).

Conforme o Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em população em situação de rua, publicado pelo Ministério da Saúde em 2012, esse segmento é historicamente marcado por um processo de exclusão dos serviços de saúde, são poucos os serviços de saúde específicos voltados a esse segmento e muitos serviços tradicionais da Atenção Básica seguem a lógica da territorialização rígida, atendem as pessoas com moradia fixada em um determinado território e nem sempre tem as portas abertas a esse grupo social.

Nesse sentido, é que se encaminha a defesa para a ampliação de serviços específicos voltados a população em situação de rua, considerando o princípio doutrinário do SUS: Equidade, o Consultório na Rua se constituiu como um serviço importante e necessário de atenção e cuidado a essa população.

3 CONSULTÓRIO NA RUA: ESTRATÉGIA DE CUIDADO

A população em situação de rua só foi alvo de política específica em 2009, com a aprovação do Decreto 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), resultado da articulação de diversos movimentos sociais, sobretudo do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).

Dentre os objetivos previstos no Art. 7º desta política está o de "criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS) para qualificar a oferta de serviços". A proposta é de uma ação intersetorial entre as políticas de saúde e de assistência social, com vistas a uma maior proteção social.

A instituição da política voltada à população em situação de rua deu maior visibilidade a esse segmento, e no âmbito da saúde foi também regulamentado através da Portaria nº 3305/2009 o Comitê Técnico de Saúde para a população em situação de rua. Dentre as principais atribuições apresentadas no Art. 2° estão:

> I. propor ações que visem garantir o acesso à atenção à saúde, pela população em situação de rua, aos serviços do SUS; [...] IV. participar de iniciativas intersetoriais relacionadas com a saúde da população em situação de rua;

Considerando as ações intersetoriais propostas é preponderante ressaltar a intersetorialidade das políticas sociais a partir de uma visão

dialética, que compreende que as políticas sociais devem se ligar organicamente, por depender uma das outras, as políticas que se interligam são políticas particulares, com contradições específicas, no entanto, são dotadas de problemática e lógica comum, as questões com as quais essas políticas lidam extrapolam os perímetros setoriais, desse modo, é preciso tratá-las em uma perspectiva de totalidade, pensar o cuidado e atenção à população em situação de rua pressupõe pensar em um modo de conformar as políticas sociais que possam dialogar e complementar as atuações, pois uma ação conjunta e articulada entre as várias políticas sociais pode propiciar maior proteção social. Conforme salienta Pereira (2014, p. 33) a intersetorialidade "Trata-se, portanto, de uma relação em que nenhuma das partes ganha sentido e consistência se isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias".

No âmbito da Saúde uma atenção voltada especificamente para população em situação de rua foi regulamentada pela Política Nacional de Atenção Básica – PNAB/Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que são os Consultórios na Rua (CnaR), um serviço que compõe a Atenção Básica, com o objetivo de atuar frente aos diferentes necessidades sociais e de saúde da população em situação de rua. São formados por equipes multiprofissionais e prestam atenção integral à saúde da população em situação de rua in loco. As atividades são realizadas de forma itinerante desenvolvendo ações na rua, em instalações específicas, na unidade móvel e também nas instalações das Unidades Básicas de Saúde do território onde está atuando, tem como proposta desenvolver ações em parceria com as demais equipes de Atenção Básica do território, como a Unidade Básica de Saúde (UBS), o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) e também com outros serviços: os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), a Rede de Urgência e demais instituições componentes do Sistema Único de Assistência Social, entre outras instituições públicas e da sociedade civil (BRASIL, 2011c, p. 62).

De acordo com a Portaria n°122, de 25 de janeiro de 2011, que define as diretrizes para o funcionamento das Equipes do Consultório na Rua, existem três modalidades deste serviço, a modalidade I, formada por quatro profissionais; a modalidade II, formada por seis profissionais e a modalidade III, formada por seis profissionais mais o profissional médico. Poderão compor a equipe dos Consultórios na Rua as seguintes profissões: Enfermeiro; Psicólogo; Assistente Social, Terapeuta Ocupacional, Médico, Agente Social, Técnico ou Auxiliar de Enfermagem e Técnico em Saúde Bucal (BRASIL, 2011b).

Em Franca/SP, de acordo com o Plano Municipal de Saúde 2018-2021 (2018, p. 81) o Consultório na Rua foi implantado em 2015, na modalidade III, buscando proporcionar as pessoas em situação de rua o acesso às ações sociais e de saúde.

Considerando o contexto atual, frente à pandemia do COVID-19, pode- se situar o debate da população em situação de rua nesse cenário, que de modo particular sofre com os efeitos e não possui condições materiais e objetivas de seguir as recomendações sanitárias referentes à higienização adequada e ao isolamento social.

Conforme a cartilha publicada pela Fundação Oswaldo Cruz (2020, p. 2) intitulada "Recomendações para os Consultórios na Rua e a Rede de Serviços que atuam junto com a População em Situação de Rua", principalmente, neste contexto de pandemia, as equipes de Consultório na Rua são essenciais na construção de estratégias de assistência e cuidado a essa população, pois, espera-se que as equipes assumam o protagonismo nas ações de saúde e na articulação com os demais serviços da rede.

4 NEOLIBERALISMO: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E ENTRAVES AOS DIREITOS SOCIAIS

Os desafios postos no contexto contemporâneo de recrudescimento da agenda neoliberal serão abordados considerando os impactos sobre a população em situação, no que diz respeito aos direitos sociais e as políticas sociais, em especial Saúde, objeto de análise da presente reflexão. A análise da atual conjuntura demanda a reflexão da realidade em consonância com a crise sanitária, expressão do cenário de pandemia da COVID-19.

Como já abordado o neoliberalismo adentra no Brasil, mais precisamente da década de 1990, é importante situar que se trata de um país de capitalismo dependente, cuja economia está subordinada aos interesses dos países de capitalismo central. Essa conformação histórica desde o Brasil colônia incide na dinâmica das relações sociais, políticas e econômicas na atualidade, com refrações na conformação do Estado, na destinação do fundo público, nas transformações do mundo do trabalho e no subfinanciamento da seguridade social.

O modo de ser do neoliberalismo impôs sua configuração em todos os interstícios da vida social.

> O neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente

> no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando a reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (ANTUNES, 1999, p. 22).

Historicamente os governos brasileiros, ressalvada as particularidades de cada um, tem se vinculado aos interesses do mercado e privilegiado políticas de austeridade fiscal, sobretudo, no que diz respeito ao enxugamento do Estado com direitos e políticas sociais.

O fundo público passa a ter seus recursos cada vez mais disputados pelo setor privado. Salvador (2010) tece a análise acerca do direcionamento do fundo público para pagamento dos juros da dívida pública e os generosos incentivos fiscais que o Estado concede às grandes empresas e ao mercado financeiro, de que é expressão o enriquecimento dos rentistas, em face da apropriação dos recursos públicos.

Está previsto no Art. 195 da Constituição Federal de 1988 uma base diversificada de financiamento da Seguridade Social, que foi pensada de modo a financiar um sistema, que contempla uma política universal (Saúde), contudo, de acordo com Salvador (2020, p. 4) desde os anos 1994 foram criadas formas de desvinculação desses recursos, grande parte da arrecadação que deveria ser conduzida para a seguridade social são apropriados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU).

O mesmo autor ressalta sobre a Emenda Constitucional 93 que prorrogou a DRU até 31 de dezembro de 2023 e ampliou de 20% para 30% a desvinculação dos recursos destinados a Seguridade Social para o pagamento dos juros dos títulos da dívida pública.

Um dos maiores exemplos de política de ajuste fiscal que tem resultado em desmontes das políticas públicas se consolidou com a aprovação, a partir do golpe de 2016, da Emenda Constitucional nº95/2016, que trouxe um novo regime fiscal no âmbito da União, com o objetivo de congelar gastos primários (saúde, educação, assistência social) por 20 anos (2016-2036), limitando as despesas ao que foi investido no ano anterior corrigido apenas pelas taxas de inflação.

Mendes e Carnut (2018, p. 1113) analisam as projeções são desafiadoras para o financiamento da saúde pública nos próximos 20 anos, salientam que os prejuízos para o SUS devem ser de cerca de R$ 415 bilhões. Nessa perspectiva o subfinanciamento do SUS passará para um processo de desfinanciamento.

Atualmente, em um contexto de crise sanitária observam-se os efeitos da EC n°95, os recursos da política de saúde estão aquém do necessário para lidar com a Pandemia, conforme avalia Salvador (2020, p. 13) mesmo em um cenário de pandemia a maior parte dos recursos ainda é destinada para o mercado financeiro, evidenciando a face perversa da política econômica que conforma o modo de produção capitalista.

> O Banco Central, já no início dos primeiros casos do COVID- 19 no Brasil, anunciou em 24 de março, medidas que liberaram 1,2 trilhão para o sistema financeiro e certamente foram decisivas para o lucro de 24,3 bilhões, no 1º semestre de 2020, dos quatro maiores bancos em atuação no país (SALVADOR, 2020, p. 12).

Enquanto isso o conjunto da classe trabalhadora vivencia as perversidades e paga o ônus dessa crise econômica instalada, em especial, as populações mais vulneráveis, como a população em situação de rua, é preponderante considerar que o cenário atual de crise econômica se alia a crise sanitária. Para Antunes (2020) existe uma imbricação trágica entre o metabolismo antissocial do capital, crise estrutural e eclosão do coronavírus, que o autor denomina de capital pandêmico, essa conjuntura expõe uma face perversa que fundamenta cada vez mais seu caráter discriminatório sobre as classes sociais, nessa conjuntura a classe que vive do trabalho, encontra-se eminentemente sob um intenso fogo cruzado.

Esse cenário de desmonte ancorado nas políticas de ajuste fiscal do neoliberalismo, o tom de um modo de organização da vida social, cuja preocupação coloca os lucros acima das vidas humanas, amplia-se as formas de precarização do trabalho, focaliza e minimiza as políticas sociais, tendência cada vez mais sucatear os serviços públicos: saúde, educação, assistência social, as provisões sociais são cada vez mais mínimas, enquanto uma minoria concentra parte da riqueza socialmente construída.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da exposição e a partir das reflexões teóricas abordadas pode-se observar que a população em situação de rua encontra barreiras para ter acesso aos serviços de saúde, uma vez que a Atenção Básica tem como base a territorialização e muitas vezes o acesso à saúde é negado a essa população que não possui endereço fixo.

Contudo, o Consultório na Rua apresenta-se como um serviço de extrema importância inserido na Atenção Básica e na rede de atenção psicossocial, como estratégia necessária para o cuidado em saúde, por meio de uma atenção humanizada, a partir de ações intersetoriais que propicie maior proteção social aos sujeitos que são condicionados a utilizar as ruas como espaço de moradia e sobrevivência.

Observou-se a partir das reflexões o impacto da política neoliberal, comandada sob uma face neoconservadora que se materializa nas políticas de ajuste fiscal, de que expressão a EC nº95, que impacta, sobretudo nas políticas sociais. A implantação desse regime fiscal, de congelamento dos gastos públicos com despesas primárias, enfatiza o processo de desresponsabilização do Estado com a proteção social e representa o total alinhamento à política neoliberal, privilegiando a acumulação de capital com uma preocupação em aumentar as taxas de crescimento econômico e sem privilegiar políticas que possam contribuir para a redução dos índices de desigualdade social.

Como abordado essa medida contribui para o desfinanciamento do SUS, o que impacta os serviços específicos voltados à população em situação de rua, que já se configura como expressão da barbárie produzida e reproduzida pela sociedade capitalista.

É imperativa a participação junto aos movimentos sociais na luta pela revogação da EC nº95, de modo a defender e disputar os recursos do Fundo Público, para maior direcionamento às políticas de seguridade social, cabe destacar que o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) é um importante sujeito político que caminha na direção da defesa dos direitos dessa população, a fim de que sejam alcançados os objetivos da PNPR.

Depreende-se ser imprescindível a luta pelos direitos sociais e pelas políticas sociais, contudo as mazelas perpetradas pela conjuntura atual, não deixa dúvidas, que as políticas conformadas nesse sistema capitalista apresentam limites difíceis de serem transpostos, como evidenciado no próprio processo de financiamento das mesmas, nesse sentido, a superação dos desafios postos pelo capitalismo só podem ser superados, a partir da eliminação dos seus eixos estruturantes, de que expressão a exploração da força de trabalho, o que pressupõe a superação desse sistema, cuja direção social é defendida no projeto ético político do Serviço Social, que aponta para a construção de uma nova ordem societária.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Capacitação em Serviço Social e política social:** Módulo 1. Brasília: CEAD, p. 17-31, 1999.

ANTUNES, R. **Coronavírus**: o trabalho sob fogo cruzado. São Paulo: Boitempo, 2020. E-book.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n°95**, **de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http:// www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/ l8080.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. **Lei n° 12.864 de 24 de setembro de 2013**. Altera o art. 3º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, incluindo a atividade física como fator determinante e condicionante da saúde. Disponível em: www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12864.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n° 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 dez. 2009a. Disponível em: http://www. planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua- Síntese dos resultados. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília/DF, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**. SUAS e População em Situação de Rua, v. 3. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n°3.305, de 24 de dezembro de 2009c**. Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, Seção I, 25 dez. 2009b. Disponível em: bvsms.saude.gov. br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305_24_12_2009.html. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011.** Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção I, 26 jan. 2011b. Disponível em: bvsms.saude.gov. br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html. Acesso em: 4 set. 2021

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011c**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: bvsms.saude.gov. br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.htm. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção à Saúde. **Manual sobre o cuidado à Saúde junto a População em Situação de** Rua. Brasília, 2012.

BRAVO, M. I; MATOS, M. C. Reforma sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate. In: BRAVO, M. I. et al (Orgs.). **Saúde e Serviço Social.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DIREÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DOS ESTUDANTES DE MEDICINA (DENEM). **Cartilha Saúde da População em situação de rua**. Brasília, 2017. Disponível em: http://biblioteca.cofen.gov. br/wp-content/uploads/2018/06/2018-Sa%C3%BAde-Pop. -de-Rua.pdf. Acesso em: 8 set. 2021

ESCOREL, S. A *saúde das pessoas em situação de rua.* **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.** Brasília/DF, 2009. Disponível em:https://www.mds.gov. br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. Saúde Mental e Atenção Psicossocial na Pandemia COVID-19. **Recomendações para os Consultórios na Rua e a rede de serviços que atuam junto com a população em situação de rua**, 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/41125. Acesso em: 4 set. 2021.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital, trad: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES, A.; CARNUT, L. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 27, n.4, p. 1105-1119, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/NWtCkYJVcjzM5frKfWskvBF/abstract/?lang=pt. Acesso em: 4 set. 2021.

MONTAÑO, C. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p-270-287, abr./jun, 2012.

NATALINO, M. Nota técnica nº73 Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). **Diretoria de Estudos e Políticas Sociais**- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), junho 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov. br/handle/11058/10074. Acesso em: 22 ago. 2021.

NOGUEIRA, V. M. Determinates sociais de saúde e a ação dos assistentes sociais- um debate necessário. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP, Campinas, n. 12, dez. 2011.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**/ ALMEIDA, N. L. T. et al. (orgs). Campinas, SP: Papel Social, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCA. Secretaria de Saúde. **Plano Municipal de Saúde**: 2018-2021. Franca, 2018.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/39326/26504. Acesso em: 4 set. 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 4 set. 2021.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

SIMÕES, C. **Curso de direito do Serviço Social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

CONFIGURAÇÕES DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, NO MUNICÍPIO DE DRACENA

Maria Bernardete dos Santos Torres*
Eliana Bolorino Canteiro Martins**
Nayara Hakime Dutra***

RESUMO: O presente artigo trata das configurações das famílias oriundas do Programa Bolsa Família, apresentando resultado de pesquisa documental realizada no cadastro da Secretaria Municipal de Assistência Social/Coordenadora do referido no município de Dracena/SP. A análise foi realizada em 6% das famílias beneficiárias do referido Programa, no ano de 2019, considerando ser um recorte da realidade do referido município. O estudo fundamenta-se nas transformações na instituição família e como se configuram as mesmas na atualidade, considerando as relações complexas que permeiam o cotidiano da vida em família, visto que às essas são constituintes de um sistema social, político e econômico. Acolher essas mudanças é fundamental para os atores que atuam em políticas públicas em especial a aquelas que têm como matriz a própria família. Isto porque conforme foi possível observar a partir do resultado da pesquisa aqui apresentada, às famílias tem diferentes constituições bem como diferentes configurações, sendo que há uma prevalência em relação às famílias monoparentais em especial a chefiadas por mulheres.

Palavras-chave: concepções de família. configurações de família. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT: *This article deals with families`shape from Bolsa Família Program, presenting the result of a documental research carried out. in the register of the Municipal Department of Social Assistance/Coordinator from Dracena/SP. The analysis was carried out. in 6% of the beneficiary families of that Program, in the year 2019, considering that it is a part of the reality of that municipality. The study is based on the transformations in the family`s institution and how they are configured today, considering the complex relationships that permeate daily family life, whrereas this is part of a social, political and economic system. Welcoming these changes is fundamental for protagonist who works in public policies, especially those whose headquarters is the family itself. Thus, it was possible to observe from the results of the research presented here, families have different formations as well as different configurations, and there is a prevalence in relation to single-parent families, especially those headed by women.*

Keywords: *family`s concepts. family settings. Bolsa Família Program.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como foco o Programa Bolsa Família, criado em 2003 e regulamentado no ano de 2004, se constitui em um programa de

* Assistente Social, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Unesp - Campus de Franca - SP. Integrante do Grupo de Pesquisa em Serviço Social na Educação- GEPESSE.
** Doutora em Serviço Social pela PUC/SP; Bolsista Produtividade em Pesquisa - CNPq – nível 2; Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Líder do Grupo de Pesquisa em Serviço Social na Educação (GEPESSE) - UNESP/Franca/SP.
*** Professora Assistente Doutora do Departamento de Serviço Social da Unesp - Câmpus de Franca-SP. Pesquisa as áreas de Trabalho Profissional do Assistente Social com ênfase no contexto sociojurídico e famílias. Líder do Grupo de Pesquisas sobre Famílias - GEPEFA.

transferência de renda direta aos seus beneficiários. Gerido pelo Governo Federal, tem sua gestão compartilhada com os municípios que ficam responsáveis por efetuar o cadastro das pretensas famílias ao benefício.

O Programa tem a intencionalidade de uma ação integradora com três políticas públicas: Assistência Social, Saúde e Educação com o propósito de estimular o desenvolvimento integral das famílias. Utiliza critérios de renda e composição familiar para concessão do benefício, além disso, para a manutenção do benefício à família deve cumprir condicionalidade na escola (com inserção e frenquência mínima dos filhos) e na Saúde (com acompanhamento de crescimento e cobertura vacinal das crianças e também assistência pré-natal e puérperas).

O objeto de pesquisa (mestrado) de uma das autoras deste artigo se constitui da aproximação investigativa de uma das condicionalidades do Programa Bolsa família, o acesso e permanência na educação escolarizada, especificamente no município de Dracena/São Paulo, a pesquisa documental sobre o perfil das famílias se faz necessário.

Visando compreender o perfil das famílias que são beneficiárias do referido Programa no município de Dracena, foi feito um estudo documental, tendo como base o cadastro das próprias famílias. Para realização da análise foi realizado um recorte de 6% do total de beneficiários, aferindo dados sobre quantidade de membros na família, configuração familiar e também raça.

Dessa forma para entendermos melhor esses dados o presente artigo, trouxe a priori uma contextualização sobre as concepções de família ao longo da história, posteriormente um breve retrato sobre o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, em seguida foi feita uma análise de dados das famílias oriundas do programa no município de Dracena, utilizando de documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social/Coordenadoria do Programa Bolsa Família de Dracena.

Por fim, as considerações finais trazem uma breve análise sobre a instituição família, suas modificações a partir do contexto histórico e as implicações dessas mudanças na sociedade e em especial para os profissionais que desenvolvem trabalho com família.

1 ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DA FAMÍLIA

A história da sociedade poderia ser retratada a partir das transformações observadas nas estruturas e nos arranjos familiares, uma

vez que a família, considerada célula mater[1] da sociedade, que sobrevive às mudanças e transformações sucessivas, moldando-se e se resignificando de acordo com os momentos e as fases da evolução da sociedade.

O conceito de família não é absoluto, a história registra que este se altera continuamente, renovando-se como um ponto de referência do indivíduo na sociedade, molda-se em consonância com o momento histórico, político, econômico e os sistemas normativos de cada época.

De acordo com Mioto (1997, p. 120),

> [...] não é possível falar em família, mas sim de famílias. O uso do plural se faz no sentido de abarcar, dentro da concepção família, a diversidade de arranjos familiares existentes hoje na sociedade brasileira. Dessa forma, a família pode ser definida como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas [ou não] por laços consanguíneos. Ela tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido.

São dentro das relações familiares que se aprende o sentimento do cuidado, que protege tanto as relações passadas quantos as gerações futuras. É também lugar de sentimentos conflitantes como amor, ódio, inveja e gratidão, ou seja, é na família (primeiro grupo social) que os indivíduos constroem a sua identidade. É o primeiro espaço do sentimento de pertença. Essa instituição envolve ainda a sexualidade, a reprodução e a socialização externa, esferas potencialmente geradoras de relações tanto prazerosas, quanto conflituosas. A divisão interna de papéis pode ser a expressão de importantes relações de dominação e submissão, na medida em que se configura uma distribuição de privilégios, direitos e deveres dentro do grupo.

Essas relações complexas, que se modificam e se reestruturam historicamente, impossibilitam identificar a família como um modelo único e ideal. Pelo contrário, ela se manifesta como um conjunto de trajetórias que se expressam em arranjos diversificados e em espaços de organizações domiciliares peculiares. O que significa dizer que as configurações familiares não estão e jamais estarão prontas, acabadas, estáveis e imutáveis; as famílias, assim como os indivíduos que as constituem, estão em constante transformação. Essas são consideradas

[1] Célula Mater: expressão usada para representar a célula "mãe", a instituição sobre a qual se sustentam todos os elementos da sociedade.

primordiais para assegurar a socialização, a proteção de seus membros e a criação de vínculos relacionais e comunitários.

As transformações ocorridas nas configurações familiares estão ligadas a um contexto de adaptação humana, visto que às famílias e seus membros são constituintes de um sistema social, político e econômico. O surgimento do sistema capitalista e das relações de produção e reprodução do trabalho é fundamental para a organização da sociedade, esse sistema presumiu uma divisão de classes (proletariado e burguesia) que irá incidir sobremaneira não somente nas relações de trabalho, mas também na forma como às famílias se organizam socialmente.

O modo de produção capitalista infere em conseqüências que se manifestam diretamente nas famílias, gerando condições de vulnerabilidade sociais, o que se define nas expressões da questão social: privação financeira e alimentar, moradias inadequadas, desemprego, falta de acesso a bens e serviços fundamentais a integridade humana. Na maioria das vezes essas famílias são constituídas por um grande número de filhos o que acirra ainda mais a condição de vulnerável.

Outro aspecto a considerar sobre o processo de mudança histórica das famílias são suas configurações, que segundo Teixeira (2012), as determinações históricas e estruturais, conduz a existência de uma variedade de modelos família, de acordo com as questões socioeconômicas e os modos de produção operante, instituindo modelos hegemônicos de família, como família nuclear, na sociedade burguesa que impera como o modelo ideal em outras classes sociais.

Entretanto embora idealizada a familiar nuclear que é considerada aquela formada por pai, mãe e filhos, não é mais a realidade social das configurações familiares, as mudanças ocorridas requerem serem compreendidas, pois irão rebater diretamente nas relações sociais ampliadas, assim como afirma Oliveira (2009, p. 67):

> Podemos observar que existe uma radical mudança na composição familiar, nas relações de parentesco e na representação de tais relações na família. Tal representação tem seu fundamento direto na transformação da configuração familiar e também nas relações sociais, ocasionando impacto profundo na construção da identidade de cada componente no interior da família. Essa construção da identidade irá rebater nas relações sociais ampliadas, não somente no seio familiar. Nesse contexto encontramos a "nova família", que se caracteriza pelas diferentes formas de organização,

> relação e em um cotidiano marcado pela busca do novo. Os arranjos diferenciados podem ser propostos de diversas formas, renovando conceitos preestabelecidos, redefinindo os papéis de cada membro do grupo familiar.

Considerar as mudanças estruturais bem como as mudanças conjunturais, é essencial para pensarmos em famílias hoje, pois o aprofundamento dessas modificações, sob o contexto de um sistema capitalista que pressupõe condições de estratificação social, deve levar a revisão de paradigmas cristalizados pela sociedade.

Ainda conforme Oliveira (2009, p. 69):

> No Brasil, as novas estruturas de parentesco colocam os profissionais que trabalham com família e os próprios membros da instituição familiar em busca de novas denominações ou de tentar compreender socialmente tais mudanças.

Muitas são as dificuldades que as famílias encontram para a realização da ação protetiva de seus membros. Essas dificuldades já foram e ainda são utilizadas sobre o pretexto de desqualificar as famílias em especial aquelas que possuem privação financeira, não considerando as relações de afeto e o vínculo, mas apenas sua incapacidade "material" para a manutenção da família.

O discurso legislativo e normativo das políticas públicas em especial das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde "reconhecem e preconizam" a família, enquanto estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização de seus membros, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos. É necessário oferecer à família condições para que esta possa exercer seu papel de cuidado e proteção. À luz do que diz Mioto (1997), a família está "precisando ser cuidada para que possa oferecer cuidado e proteção aos seus membros". Muito embora de forma ainda mais conceitual e não tão operacionais estas novas concepções estão ganhando visibilidade e já estão incorporadas no discurso corrente dos atores sociais envolvidos com a questão da família.

Portanto compreender a família e seu movimento dialético, como lócus de discussão para a formulação e implantação das políticas públicas, é reconhecer que há um espaço de contradições permeado por relações que vão incidir diretamente no fazer profissional, visto que essas famílias estão inseridas no contexto de uma sociedade capitalista e suas contradições a partir da sua própria essencial.

Conhecer como estão organizadas as políticas de atendimento às famílias e também como essas (famílias) se caracterizam é algo fundamental para o estabelecimento das mediações no processo de trabalho dos profissionais que atuam com essa demanda.

2 A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Lançado no final de janeiro de 2003, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e minimizar algumas mazelas sociais, o Programa Fome Zero foi anunciado como o carro-chefe da política do ex–presidente Luiz Inácio Lula da Silva, incorporando uma série de programas e iniciativas federais preexistentes, dentre eles, os programas de transferências de renda do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. As referidas transferências, no governo Lula, foram unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito do "Fome Zero", implicavam uma ampliação dos beneficiados e do valor dos benefícios transferidos. Constituindo-se sob os pilares do Programa Fome Zero, o Programa Bolsa-Família – PBF foi lançado em outubro de 2003, reunindo as diversas iniciativas de transferência de renda do Governo Federal (BRASIL, 2004).

A criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, agregou os diversos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal, priorizando a atenção sobre aspectos relacionados às condições de saúde e educação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Programa está previsto na Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Tem a intencionalidade de integrar e articular a política de Assistência Social, de Saúde e Educação, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza. Trata-se de um programa de transferência financeira direta a família beneficiária.

Gerido e financiado atualmente pelo Ministério da Cidadania do Governo Federal, possui gestão descentralizada, sendo os municípios responsáveis por cadastrarem as famílias, cujo perfil se enquadra no programa. Esse cadastro é realizado via sistema eletrônico do Cadastro

Único do Governo Federal que reúne informações das famílias com baixa renda, que servem como base até mesmo para outros programas sociais.

No que se refere especificamente ao Programa Bolsa Família, tem como critérios de elegibilidade[2] a composição familiar e a renda de cada integrante.

Interessante destacar que conforme afirma Bernardes e Canelossi (2014, p. 8):

> A dimensão histórica da existência dos programas de transferência de renda no Brasil, até se chegar ao modelo atual do PBF, expressa o movimento das intervenções estatais no campo social. Isso significa que sua configuração atual não é isolada de um contexto mais amplo e, ao contrário, está imbricada em um processo que favorece ora a construção, ora a desconstrução do modelo de proteção social previsto na constituição federal, pautada em princípios universais.

Portanto os Programas de transferência de renda inclusive o Programa Bolsa Família, vem se perpetuando ao longo da história especialmente no âmbito da política de assistência social brasileira, pois coexistem relações de interesses do Estado na manutenção "ou não" do sistema de proteção social previsto constitucionalmente.

3 CONFIGURAÇÃO DAS FAMÍLIAS ORIUNDAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM DRACENA/SP

Uma importante fonte de informação sobre a realidade dos municípios é o Cadastro Único do Governo Federal, que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda – aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos por família. Essas informações permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais, inclusive o Programa Bolsa Família.

A pesquisa apresentada neste artigo traz um recorde da realidade brasileira em relação às configurações das famílias beneficiárias do Programa Bolsa família trazendo a cena parte representativa dessas famílias tendo como referência o município de Dracena, localizado na

[2] Critério de elegibilidade: são os requisitos para ingressar no programa- as famílias extremamente pobres sendo aquelas que têm renda mensal de até R$ 89,00 por pessoa; as famílias pobres que são aquelas que têm renda mensal entre R$ 89,01 e R$ 178,00 por pessoa e que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.

região oeste do Estado de São Paulo, possui 45.088 habitantes. Com sua economia voltada à prestação de serviços, apresentou no ano de 2019 a proporção de 29.8% de pessoas ocupadas em relação à população total. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 27.7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 549 dentre os 645 município do Estado de São Paulo e na posição 5066 em relação aos 5570 municípios existentes no Brasil. (BRASIL, FUNDAÇÃO SEADE, 2021).

Segundo informações da Coordenadoria do Programa Bolsa Família do município de Dracena (referência/ ano 2019), 8.894 pessoas estão inseridas no Cadastro Único do Governo Federal, configurando o total de famílias conforme descrito abaixo:

3.349 famílias inseridas no Cadastro Único;

2.320 famílias com renda até ½ salário mínimo;

704 famílias recebendo benefício do PBF;

Como já citado anteriormente, às famílias estão em um constante movimento e compreender essas modificações é fundamental para a execução de políticas públicas, pois conforme afirma Oliveira (2009, p. 63):

> Temos como conseqüências dessas mudanças as transformações das relações de parentesco e das representações dessas relações no interior da família. Cada vez mais são encontradas famílias cujos papéis estão confusos e difusos se relacionados com os modelos tradicionais, cujos papéis eram rigidamente definidos. As relações, comparadas com as estabelecidas no modelo tradicional, estão modificadas, os próprios membros integrantes da nova família estão diferenciados, a composição não é mais a tradicional, as pessoas também estão em processo de transformação, no sentido da forma de pensar, nos questionamentos, na maneira de viver nesse mundo em processo de mudança.

Portanto, quanto maior a aproximação do perfil das famílias, melhor a percepção dessas transformações que são significativas para o contexto familiar e consequentemente para a sociedade, de forma particular para os profissionais que atuam com essas famílias, em diferentes políticas sociais.

Para conhecer como se configuram às 704 famílias do município de Dracena que recebem o Programa Bolsa Família, foi realizado um recorte de 6% do total geral perfazendo um total de 42 famílias, que foram analisadas a partir das seguintes categorias:

Raça, a partir da auto declaração feita pelo responsável familiar, durante o cadastro;

Quantidade de membros que compõe a família;

Tipos de família sendo: a) nuclear: composta por pais e filhos; b) recomposta: pais filhos e outros; c) monoparental: composta apenas por um dos pais e seus filhos; d) unipessoal: composta por apenas uma pessoa.

No que se refere à categorização a partir da raça convém elucidar que essa informação é obtida de forma auto declaratória, ou seja, a partir da própria concepção do responsável familiar sobre seu estereótipo e de seus familiares. Dessa forma, considera-se que há certa subjetiva nessa informação, cuja mesma está pautada apenas na "cor" não considerando outros fenótipos que se associam a questão de raça. Além disso, aqui não contém pretensão de categorizarmos etnia, pois essa deriva de outros elementos como questões culturais, religiosas, línguas e outros. Elementos esses que não dispomos nos documentos pesquisados. Contudo a partir dos dados analisados foi possível observar que 70% das famílias declaram ter pelo menos um membro na "cor" negra ou parda, mas um fato muito curioso que desse total que corresponde a 29 famílias, apenas uma declara ter membros negros os demais declaram como pardo.

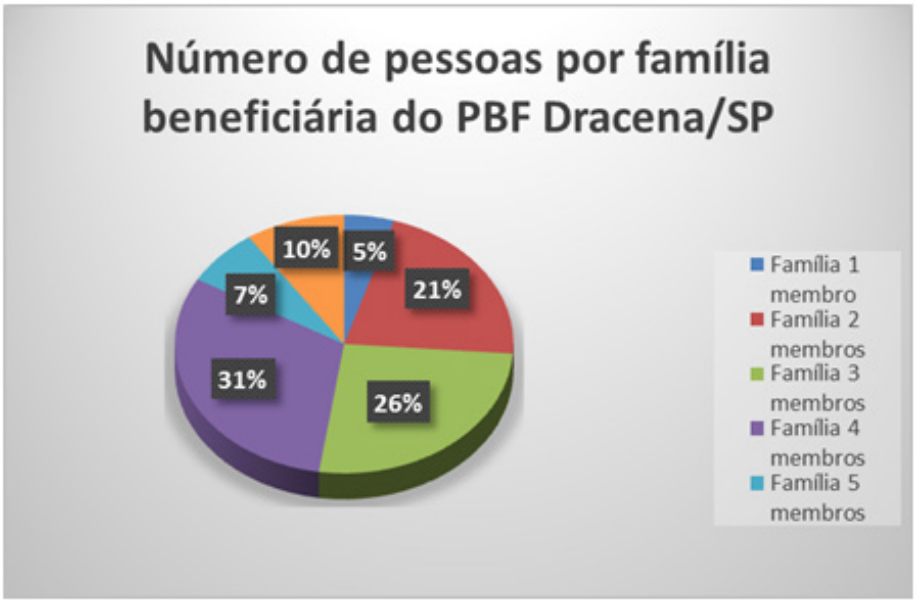
Nesse sentido, podemos inferir que há uma influência da ordem social imposta socialmente de forma a não considerar a estratificação social advinda em especial de uma estrutura escravista, estabelecendo valores que são reconhecidos socialmente quando se aproximam cada vez a etnia branca. O que pode ocorrer muitas vezes, para um negro não se declarar como tal é um mecanismo de defesa para não sofrer tantos julgos. Assim como fundamenta Clóvis (1988, p. 62):

> Criou-se, assim, através de mecanismos sociais e simbólicos de dominação, uma tendência à fuga da realidade e à consciência étnica de grandes segmentos populacionais não-brancos. Eles fogem simbolicamente dessa realidade que os discrimina e criam mitos capazes de fazer com que se sintam resguardados do julgamento discriminatório das elites dominantes.

Talvez isso explique, porque a maior parte das famílias se identifica como pardas, podemos supor que seja um subterfúgio, acreditando que essa categorização como pardo e não como negro, se aproxime mais de um valor conceitual mais aceitável na sociedade.

Já em relação a quantidade de pessoas que compõe essas famílias o gráfico abaixo pretende demonstrar a distribuição de pessoas nas famílias:

Gráfico 1 - Distribuição das famílias em relação à quantidade de membros que a compõem.

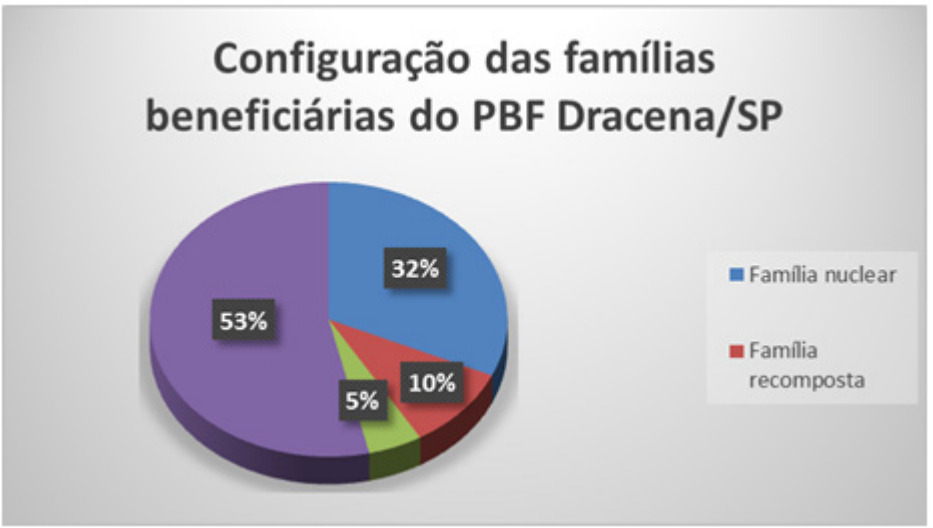


Fonte: Pesquisa realizada pela autora do artigo, 2021.

Observa-se que a maior parte das famílias não é numerosa, sendo que 57% do total geral, são famílias que estão constituídas por 3 ou 4 membros. Nesse sentido é interessante comentar o quanto é um "mito" a fala popular que as famílias beneficiárias do programa, vão aumentando o número em especial de filhos para consequentemente aumentarem o valor da bolsa.

Outra característica que foi possível identificar a partir desse recorte foi à configuração familiar, ou seja, o tipo de família, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Distribuição de famílias pelo tipo de configuração familiar.



Fonte: Pesquisa realizada pela autora do artigo, 2021.

Há uma prevalência da família monoparental que são aquelas compostas por um dos pais e seus filhos, com 53%, seguido pela família nuclear que perfaz o total de 32%. Um fato interessante é que desse total de 53% de família com configuração monoparental apenas 2% é chefiada por homens, sendo 51% chefiadas por mulheres, o que não é propriamente nenhuma surpresa, pois diante de tantas mudanças ocorridas na esfera da família, um fato que permanece de forma histórica, é atribuição da função de proteção da prole a mulher.

As famílias chefiadas por mulheres devem ser priorizadas na atenção das políticas públicas, pois em geral, são famílias com maior grau de vulnerabilidade, estando mais expostas a privações financeiras e consequentemente ao acesso a bens e serviços, que podem ainda, ser agravados pelas determinações de gênero e raça. A mulher sendo o único membro adulto do domicílio, além se assumir as tarefas domésticas e também de cuidado com os filhos, tem que exerce a função de provedora, função essa prejudicada pela conciliação de tantos afazeres, implicando com que assuma subempregos com remunerações aquém do necessário (CARVALHO, 1998).

Portanto, a condição de família monoparental, sendo chefiada por mulher, merece o reconhecimento dessas circunstâncias apresentadas

acima, para que a intervenção das políticas sociais reconheça necessidades específicas dessas famílias.

Conforme afirma Teixeira e Cronemberger (2012, p. 11):

> [...] a política social deve oferecer apoio à família, e não pressioná-la a assumir responsabilidades das quais não tem como arcar. A família não pode se constituir em uma estratégia do Estado na transferência de responsabilidades. A dimensão sóciofamiliar alçada como matriz de estruturação de políticas públicas, não deve reeditar a culpabilização da família pelo fracasso em cuidar e proteger seus dependentes.

É importante destacar que, sejam quais forem às configurações familiares e ou suas características, as políticas públicas, bem como os atores/técnicos que atuam com essas famílias, para que possam compreender as famílias na dimensão sócio-histórica devem sedimentar suas analises na perspectiva de totalidade, ou seja, na razão critico dialética de acordo com a teoria inaugurada por Marx, que contempla as seguintes categorias teóricas: totalidade, historicidade, contradição e mediação. Desta forma, será possível compreender para além da aparência as alterações nas configurações dessas famílias que, em última instância, sofrem influência das determinações sociais, econômicas, políticas e culturais que permeiam as relações sociais advindas do modo de produzir e reproduzir a sociedade em um determinado contexto histórico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A família sem dúvida é uma instituição que está no centro da sociedade. Ao longo da história suas mudanças vão transformando a sociedade ao mesmo tempo em que a sociedade também modifica a própria família, visto que o sistema econômico, especialmente o capitalismo, onde se insere a família é determinante e suas relações bem como em suas configurações.

Examinar essas transformações a partir das analises sobre o processo histórico é fundamental para entender que não há um modelo único de família, mas sim diferentes arranjos que devem ser concebidos independentemente de seu formato como família e que, portanto, merecem atenção e cuidado com seus membros.

A confirmação da existência dessas diferentes configurações foi comprovada no breve recorte realizado nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Dracena, demonstrando suas diferentes formas

numéricas em sua composição, bem como suas diferentes configurações. Entender essa dinâmica e alterações é fundamental para a equipe de profissionais que trabalham com famílias. O sistema de proteção social deve apoiar as famílias e considerar suas diferentes formas de composição, para que a mesma tenha condições de exercer sua função protetiva.

REFERÊNCIAS

ACOSTA. V. (org.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2005.

BERNARDES, M. E. M.; CARNELOSSI, B. C. N. A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 32, n. 1, 285-313, jan./abr. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, 2004.

BRASIL. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).** [S. l.]: [202-]. Disponível em: http://www.seade.gov.br. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Município de Dracena.** [S. l.]: [202-]. Disponível em: https://cidades.ibge.gov. br/brasil/sp/dracena. Acesso em: 6 ago. 2021.

CARVALHO, L. **Família chefiada por mulheres: relevância para uma política social dirigida**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XIX, n. 57, jul. 1998.

CRONEMBERGER, H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. **A centralidade da família nas políticas sociais de atenção básica: qual projeto e direção do trabalho social com famílias?** V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís/ Maranhão, 211.

MIOTO, R. C. T. **Família e Serviço social**: contribuições para o debate. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 55, abr, 1997.

MIOTO, R. C. T. **Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos. Nº 3, ano III, dez. 2004.

MOURA, C.; **Sociologia do Negro Brasileiro**. São Paulo: Editora Ática S. A, 1988.

OLIVEIRA, N. H. D.; **RECOMEÇAR: família, filhos e desafios.**2009. Página 63. Tese (Doutorado em Serviço Social) - UNESP Campus de Franca, Franca, 2009.

OLIVEIRA, N. H. D. **Família Contemporânea**. São Paulo. Disponível em http://books.scielo.org/id/965tk/pdf/oliveira-9788579830365-03.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

ROCHA, R. **Racismo. Série Assistente Social no combate ao preconceito**. Caderno 3, Brasília (DF), 2016. CFESS (Conselho Federal de Serviço Social)

TEIXEIRA, S. M. **A Centralidade da Família nas Políticas Sociais e o Trabalho Social com Famílias**. In: Políticas Públicas e Cidadania: temas em debate. LIMA, Antônia Jesuíta e outros. Teresina: EDUFPI, 2012.

SZYMANSKI, H. **Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança.** In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 71 “Famílias”. Ano XXIII. São Paulo: Cortez, 2002.

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E NECROPOLÍTICA NA PANDEMIA DA COVID-19: É SÓ UMA "GRIPEZINHA"[1]?

Leonardo Carvalho de Souza*
Rafael Gonçalves dos Santos**
Maria Cristina Piana***

RESUMO: No presente artigo, apresentamos uma análise de violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes a partir do estudo bibliográfico e documental, com ênfase no documento "Cenário da Infância e Adolescência no Brasil", produzido pela Fundação Abrinq (2021) e também de dados dessas violações produzidos no decorrer da pandemia da Covid-19. A partir da teoria social crítica argumentamos que o negacionismo e a necropolítica emergentes no Brasil agravam e propagam, ainda mais violações de direitos humanos de crianças e adolescentes no decorrer da pandemia, especialmente por atacar contribuições da ciência e propagar, concomitante, ações governamentais de cunho ultraneoliberal e conservador nas políticas públicas e sociais em diferentes segmentos.

Palavras-chave: crianças e adolescentes. violações de direitos humanos. necropolítica.

ABSTRACT: *In this article, we present an analysis of human rights violations against children and adolescents based on a bibliographic and documental study, with emphasis on the document "Scenario of Childhood and Adolescence in Brazil", produced by the Abrinq Foundation (2021) and also on data from these violations obtained during the Covid-19 pandemic. Based on critical social theory, we argue that denialism and necropolitics emerging in Brazil alleviate and propagate even*

[1] Expressão utilizada pelo presidente Bolsonaro ao apresentar a sua opinião sobre a pandemia de Covid-19 (RELEMBRE, 2021).

* Doutorando em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) - campus de Franca. Mestre em Sociedade e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento -PPGSeD/ UNESPAR (2019). Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas e Rede de defesa de Direitos pela UNOPAR. Especialista em Educação Especial e Inclusiva pela UNIFCV. Licenciado em Pedagogia pela Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR(2017). Bacharel em Serviço Social pela Faculdade União de Campo Mourão - UNICAMPO. Atuou como assistente social na equipe de medidas socioeducativas do CREAS de Cianorte/PR. Colaborador do Projeto de Pesquisa: Sistemas de Proteção e Garantia dos Direitos Humanos voltados à Infância e Juventude em Portugal, Angola, Moçambique e Brasil (2020/2022). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas para a Infância e Adolescência (GEPPIA). Dedica-se aos temas das juventudes e políticas públicas juvenis. Atua como Professor Colaborador no curso de Serviço Social da Unespar/campus de Paranavaí.

** Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca/SP. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca/SP. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas na Infância e Adolescência (GEPPIA) da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) - campus de Franca. E-mail: rafael.goncalves@unesp.br

*** Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"; UNESP - Franca/SP. Docente do programa de graduação e pós - graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"; UNESP - Franca/SP. Coordenadora do Programa de Extensão Necria. Tutora do Grupo PET Serviço Social-Unesp Franca. Professora orientadora. E-mail: cristina.piana@unesp.br

more human rights violations against children and adolescents during the pandemic, especially by attacking contributions from science and simultaneously propagating government actions of a nature ultra-neoliberal and conservative in public and social policies in different segments.

Keywords: *children and adolescents. human rights violations. necropolitics.*

INTRODUÇÃO

A pandemia da Covid-19 implicou em inúmeras mortes de diferentes grupos etários e também de crianças e adolescentes. Além disso, a morte de adultos e idosos resulta diretamente na vida do público infanto-juvenil, porque muitos ficaram sem apoio, sem seus responsáveis e cuidadores, também vitimados pela covid-19. As violações de direitos humanos também aumentaram com a pandemia entre vários segmentos. No caso de crianças e adolescentes os que mais chamam atenção são os casos de violência física, como mostram os dados do relatório da Abrinq (2021).

A partir de pressupostos da teoria social crítica objetivamos com o presente artigo discutir a respeito de como as orientações da concepção ultraneoliberal e da necropolítica que antecedem a pandemia foram e são intensificadoras das violações de direitos humanos de crianças e adolescentes (CISLACHI, 2020; MBEMBE, 2018; BOSCHETTI; BEHRING, 2021; ABRINQ, 2021).

Partimos do estudo bibliográfico e documental com ênfase no relatório da Abrinq (2021) sobre violações de direitos de crianças e adolescentes, a fim de compreender a relação dos antecedentes da crise sanitária trazida pela Covid-19 como elementos articulados, que implicam diretamente na necropolítica e na diminuição dos mecanismos de proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Para tornar o debate mais dinâmico, apresentamos inicialmente a discussão contextual e conceitual sobre ultraneoliberalismo, neoconservadorismo, necropolítica e seus rebatimentos nas políticas sociais. Em seguida, discutimos sobre a rede de proteção à infância e adolescência e por fim analisamos alguns dados do relatório da Abrinq (2021) a respeito das violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes, dentre outros indicadores específicos destas violações no contexto da pandemia de Covid-19.

1 ANTECEDENTES DA CRISE SANITÁRIA: ULTRANEOLIBERALISMO, NECROPOLÍTICA E REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A pandemia da Covid-19[2] impôs uma série de dificuldades a todos os países do mundo, particularmente devido o alto número de infectados e mortos em decorrência das implicações, uma vez que, inicialmente, os grupos vulneráveis (idosos, pessoas com doenças cardíacas, respiratórias, diabéticos, gestantes de risco e pessoas com doenças no fígado) foram os que mais morreram, depois com o agravamento da insuficiência de atendimento nos sistemas de saúde, aumentou-se a incapacidade em evitar mortes. E públicos menos vulneráveis também foram atingidos. Portanto, não se pode entender a pandemia analisando apenas os seus dados, mas precisamos considerar discussões que antecedem a crise sanitária e os determinantes sociais, políticos e econômicos que já operavam antes dela. Por isso, nesta seção, argumentamos que o ultraneoliberalismo, o neoconservadorismo, a necropolítica são concepções que orientam a operacionalização das políticas públicas e sociais na contramão dos princípios dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito.

Ao analisar o momento ultraneoliberal ao qual estamos, Cislaghi (2020), Behring e Souza (2020) dividem o neoliberalismo em três grandes ciclos. O primeiro como sendo o que se dá a partir de 1970, que tem como característica ser uma resposta liberal à crise do petróleo de 1973 e que se estendeu por vários países, este primeiro ciclo é marcado por uma cisão com as perspectivas do Estado de Bem-Estar Social (EBE), bem como de concepções políticas e econômicas do socialismo que existiram no decorrer no século XX, sem qualquer pretensão de defesa do EBE, que também apresentou inúmeras contradições, as autoras apresentam que os investimentos de vários Estados diminuíram drasticamente após 1970.

A queda do Muro de Berlim em 1989, as inúmeras políticas elaboradas pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) para diversos países, bem como os acordos firmados por meio do Consenso de Washington são marcos definidores desse processo. Fator este que caracteriza o primeiro ciclo do neoliberalismo como momento de efetiva retirada do Estado como responsável pela promoção de direitos e no

[2] "A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) e tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Alguns pacientes podem apresentar dores, congestão nasal, dor de cabeça, conjuntivite, dor de garganta, diarreia, perda de paladar ou olfato, erupção cutânea na pele ou descoloração dos dedos das mãos ou dos pés. Esses sintomas geralmente são leves e começam gradualmente" (OMS, 2020).

qual os estados passam a ser endividados e mais enfocados no mercado, na financeirização e submissos ao rentismo (NETTO, 1995; FATTORELLI, 2018; CISLAGHI, 2020; BEHRING; SOUZA, 2020).

Já o segundo ciclo, que se inicia mais ou menos ao final dos anos 1990, o qual podemos caracterizar como um neoliberalismo progressista se diferencia pela ascensão de vários governos que incluíram em seus programas pautas identitárias, nos quais coexistiu a formulação de algumas políticas públicas para os mais diversos segmentos e também retirada de direitos e contrarreformas, isto é, tem-se um neoliberalismo de cooptação. Exemplos como os governos de Nelson Mandela (1994-1999), na África do Sul, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no Brasil, Ivo Morales (2006-2019), na Bolívia, entre outros, os quais podemos fazer aproximações por determinadas características. Em síntese, as políticas fomentadas por esses governos não se colocavam em via contrária à continuidade do sistema capitalista (CISLAGHI, 2020; BEHRING; SOUZA, 2020).

Esses governos com traços progressistas passam a ser atacados, especialmente em suas pautas democratizantes a partir da crise de 2008 com pequenas diferenças temporais, e passamos para o atual ciclo que se caracteriza por ser ultraneoliberal, na qual as políticas públicas são radicalmente atacadas e o orçamento previsto para a proteção social é congelado, cortado e desviado por meio de inúmeros mecanismos para o capital rentista (FATTORELLI, 2018; CISLAGHI, 2020).

Os traços ultraneoliberais são acompanhados do neoconservadorismo, ou uma sociabilidade conservadora, que coloca os públicos mais vulneráveis como alvos ou responsáveis pela crise, mas sabemos que as problemáticas que tornam precárias as condições de vida da classe trabalhadora são resultantes da crise estrutural do capital, que se espraia desde 1970 e promove a ofensiva ao trabalho, às políticas sociais e à garantia de direitos humanos, impondo a reprodução ampliada do capital a qualquer custo (MÉSZÁROS, 2011; YAZBEK, 2019; CISLAGHI, 2020; BEHRING; SOUZA, 2020).

A problemática[3] ultraneoliberal e neoconservadora pode ser identificada e constatada quando governos constroem muros para impedir a entrada de imigrantes, quando imigrantes de todas as idades morrem afogados e asfixiados tentando entrar em outros países, fugidos dos problemas de

[3] A respeito de alguns dos problemas listados, consultar as seguintes fontes: MORENO, 2018 e RFI, 2021.

diferentes naturezas, como, por exemplo, econômicos, climáticos, políticos, devido intolerâncias étnicas e religiosas (YAZBEK, 2019).

A partir dessas compreensões sobre o neoliberalismo e a face ultraneoliberal a qual vivenciamos, ajudam a explicar muitos de nossos governos e problemas estruturais gritantes, que se agravaram com a pandemia, como a desigualdade, o desemprego e a inflação para citar apenas alguns. Outro conceito que assume pertinência nessa explicação é o de necropolítica, que tem como um de seus principais proponentes Mbembe (2018), que compreende a necropolítica como uma política de morte, destruição de determinados corpos, uma política social de controle pela morte, que pode se operacionalizar direta ou indiretamente, ativa ou passivamente, sendo a primeira quando o Estado é executor direto e o segundo quando o Estado deixa de promover os meios de reprodução da vida social, ou seja, amplia os riscos de morte.

A necropolítica se materializa por diferentes meios e formas, por exemplo, territorialmente, quando não há proteção de determinado povo de determinado território, por vezes, se direciona a um público específico das periferias ou zonas mais vulneráveis das cidades, é mais enfático nas "colônias" ou países de capitalismo periférico. É o exercício de uma soberania perversa, na qual o Estado legitima a morte de determinados grupos e de determinados corpos. Nesse sentido, podemos pensar que a atuação contrária às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), a tomada de medidas não científicas e a reprodução do senso comum por políticos durante a pandemia da Covid-19 se evidenciam explicitamente como a operacionalização da necropolítica (MBEMBE, 2018).

Nas palavras de Mbembe (2018, p. 71) a proposta dos conceitos de necropolítica e de necropoder é para:

> [...] dar conta das várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, as armas de fogo são dispostas com o objetivo de provocar a destruição máxima de pessoas e criar "mundos de morte", formas únicas e novas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de "mortos-vivos".

Ademais, processos como o encarceramento em massa e violação dos direitos da população privada de liberdade, o atraso nos julgamentos e a falta de recursos para serviços essenciais, podem ser também interpretadas como expressões de necropolítica. Assim como a falta de políticas públicas

para as pessoas[4] em situação de rua, por meio da qual há um certo processo de eliminação do outro como meio de satisfação de outros sujeitos que possuem medo do pobre e do diferente (MBEMBE, 2018).

Precisamos reter desta seção a compreensão do ultraneoliberalismo, do conservadorismo e da necropolítica como tendências que se articulam na atual conjuntura brasileira. E como conceitos que auxiliam na compreensão do atual momento histórico. A seguir, apresentamos algumas reflexões sobre a rede de proteção dos direitos da criança e do/a adolescente.

2 A REDE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ACÚMULOS HISTÓRICOS E PRINCIPAIS DESAFIOS

Refletir sobre a rede de proteção dos direitos da criança e do/a adolescente na sociedade brasileira requer analisar e compreender, sob uma perspectiva crítica, o processo histórico de sua consolidação frente às ameaças de violação dos seus direitos fundamentais seja em relação à ação ou omissão da família, da sociedade e/ou do Estado e pelos constantes ataques provocados pelo ideário ultraneoliberal.

Partindo de um breve recorte histórico, a criança era objetificada e interpretada como uma propriedade, tratada como uma pessoa adulta mal desenvolvida, que deveria estar a serviço de qualquer atividade necessária para a manutenção de suas condições de vida. Contudo, a infância e adolescência passaram por constantes transformações em cada período histórico. Conforme elucidado por Fuziwara (2013), o atendimento à infância e adolescência no Brasil teve início com o processo de catequização das crianças indígenas e dos/as filhos/as oriundos/as das relações entre homens e mulheres indígenas e africanas, segundo o qual configurou o primeiro marco de poder e de dominação sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o próprio conceito de infância já reafirmava historicamente a condição de submissão de crianças e adolescentes às determinações contraditórias que seguiram sendo histórica e culturalmente enraizadas na ordem social. Dessa forma, cada período histórico imprime mudanças no significado desse segmento, que passa a estar vinculada às condições econômicas, políticas, sociais e culturais e não apenas a sua condição enquanto ser vivo e biológico.

[4] Notícia evidencia mortes de pessoas em situação de rua. Há dados frequentes dessa natureza. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/30/moradores-de-rua-morrem-em-madrugada-mais-fria-dos-ultimos-5-anos-na-cidade-de-sp-diz-movimento.ghtml. Acesso em: 8 set. 2021.

A partir da Revolução Industrial, que ocorreu entre os séculos XVIII e XIX, a infância começa a tomar novos rumos com o processo de intensificação da exploração da mão de obra infantil, uma vez que crianças eram submetidas a longas jornadas de trabalho, sofrendo inúmeros acidentes na realização de suas atividades nas grandes indústrias. Além desse fenômeno, as duas grandes guerras mundiais provocaram graves consequências, o que exigiu a regulamentação de legislações para a promoção de assistência e proteção de crianças e adolescentes.

No âmbito internacional, é possível identificar importantes conquistas no que concerne ao reconhecimento de direitos desse público. Em 1919, é criado o Comitê de Proteção à Infância pela Sociedade das Nações, o qual foi o primeiro órgão fora do âmbito do Estado-nação em matéria dos direitos da criança. Mais tarde, em 1927, ocorre a fundação do Instituto Interamericano da Criança durante o IV Congresso Panamericano da Criança por dez. países (Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Chile, Equador, Estados Unidos, Peru, Uruguai e Venezuela). Em 1946 é criado o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Ao direcionarmos nossas reflexões para a realidade brasileira, observa-se que, durante o período colonial, o Brasil se deparou com questões relativas à vadiagem e à marginalização das crianças e adolescentes nas ruas, o que demandou do Estado maior intervenção para a proteção e assistência infantil. Nesse sentido, em 1923, foi implantado o Decreto n. 16.272, que intervia com a aplicação de medidas severas e punitivas. Entre 1900 e 1930, é criado o primeiro Código de Menores (Código de Mello Mattos), que supunha a adoção de medidas centralizadas, assistencialistas, segregatórias, além de não atentar-se para a preservação dos vínculos familiares que se encontravam ameaçados e/ou violados. Além disso, nesse período, essas políticas tinham uma aplicação distinta quando destinadas aos/às filhos/as das classes dominantes em relação às crianças e adolescentes mais pobres.

O marco regulatório para o desenvolvimento de legislações destinadas à proteção da vida e à construção da rede de proteção dos direitos da criança e do/a adolescente podem ser compreendidas a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 e com a Declaração dos Direitos da Criança de 1959. O Brasil também se tornou um país signatário em relação aos direitos internacionais da criança e adolescente por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. É importante enfatizar que, foi somente a partir da Constituição Cidadã, que a creche passou a ser considerada como a primeira etapa da educação

básica, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN) e que tem configurado uma das expressões da questão social no que tange ao seu reconhecimento enquanto direito social.

Com a implantação dos princípios fundamentais relativos aos direitos da criança e adolescente e, em decorrência do Artigo 227 previsto pela carta constitucional, é criada uma das mais importantes leis no campo da proteção infanto-juvenil: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), previsto pela lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, e que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao/à adolescente[5].

É possível analisar que o ECA/90 reafirma a centralidade do papel da família na vida da criança e do/a adolescente como elemento imprescindível no processo de proteção integral, representando um dos objetivos maiores do sistema de promoção e defesa dos direitos da criança e do/a adolescente.

Este Estatuto também inovou ao apresentar um conjunto de princípios aprovados em 1989 na Convenção sobre os Direitos da Criança, além de revogar as leis n. 4.513, de 1964 e a n. 6.697, de 1979 (Código de Menores), rompendo, assim, com ações de caráter assistencialista, clientelista e repressoras. O ECA/90 também avançou no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes em virtude das importantes mobilizações tensionadas pela sociedade, que assumiu papel central no reconhecimento destes/as enquanto cidadãos/ãs do presente e não do futuro, além de instituir o princípio da proteção integral que, conforme indicado por Cury, Garrido & Marçura (2002, p. 21), fundamenta a compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos frente à família, ao Estado e à sociedade, conforme disposto pela Constituição Federal de 1998.

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

[5] Conforme estabelecido pelo Estatuto em seu Art. 2°, considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (ECA, 1990, p. 13).

Nessa perspectiva de análise, crianças e adolescentes devem ser reconhecidos/as como cidadãos/ãs de direito, em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Somadas à essas conquistas históricas, é possível observar que a absoluta prioridade surge como um novo paradigma inserido no direito brasileiro a partir do ECA/90, estabelecendo o dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público em garantir a promoção dos seus direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, presente em seu Art. 4°. Complementando esses direitos, o seu parágrafo único estabelece que:

> A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (ECA, 1990, p. 11).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) também assume um papel central na deliberação da política de atendimento à criança e adolescente nos municípios, em articulação com todos os demais órgãos e entidades que integram o sistema de garantias de direitos. Além disso, vale ressaltar que este conselho é organizado enquanto um órgão paritário que conta com a participação da sociedade civil e do Poder Executivo municipal, cuja fonte de energia necessita de recursos públicos que provêm do orçamento dos diversos órgãos públicos encarregados pela execução de políticas sociais destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil local.

Criado em 1991 pela Lei n. 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) é um órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e de composição paritária, previsto no Art. 88 do ECA/1990. Integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, o Conanda é o principal órgão do sistema de garantia de direitos. Através de uma gestão compartilhada, o governo e a sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

No que concerne às políticas de proteção à criança e ao/à adolescente, observa-se que estas tomam como base a Política de

Assistência Social - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), n. 8.742 de 1993 - e o ECA/90, segundo o qual preconiza os direitos e deveres desse segmento social, indicando importantes linhas de atuação, conforme estabelecido no Art. 87 do ECA/90:

> I - Políticas sociais básicas; II - Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitem; III - Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - Serviços de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (ECA, 1990, p. 43).

Dessa forma, a Política de Assistência Social, além de estabelecer como objetivos em seu Art 2° a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, também contribui significativamente para a promoção de iniciativas descentralizadas entre as esferas governamentais, não-governamentais e a sociedade civil, por meio de projetos, programas e serviços socioassistenciais que perpassam o processo de elaboração, execução, fiscalização, financiamento e monitoramento dessas ações para o fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do/a adolescente.

Destarte, nos deparamos com um cenário controverso inaugurado por uma gestão econômica ultraneoliberal no campo das políticas públicas da infância e da adolescência, e das políticas sociais em geral, intensificadas pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Essas consequências podem ser identificadas pela minimização do Estado no campo social, pelo sucateamento da esfera pública, assim como pela valorização dos serviços ofertados pela iniciativa privada, haja vista a expansão das suas tendências de focalização, privatização, desregulamentação e seletividade dos direitos.

3 VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA: O QUE OS DADOS NOS CONTAM?

A violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes não é novidade como argumentamos brevemente na seção anterior, contudo, considerando que já dispomos de uma rede de defesa e proteção à infância e adolescência em termos legais, é problemática a recorrência ainda presente

desse tipo de violação. Nesse sentido, buscamos na presente seção discutir alguns dados nacionais e internacionais sobre essas violações e suas conexões com a política econômica. As violações de direitos das crianças e adolescentes podem ser verificadas de diferentes formas, desde deixar de vacinar esse público até outros tipos de violências mais graves (ABRINQ, 2021).

Em relação a cobertura de vacinação, por exemplo, verifica-se que a mesma diminuiu de 95,1% em 2015 para 73,4% em 2019, entre a população brasileira geral e tal diminuição também é identificada entre crianças menores de 1 ano de idade, que diminuiu de 92,5% em 2015 para 79,6% em 2019. No que concerne à exploração sexual, no Brasil, em 2018 houveram 32.780 casos de notificações, tendo como vítimas menores de 19 anos, sendo que a maioria são meninas e negras, dados estes que reafirmam as dimensões das violações e como os marcadores de raça e gênero ainda permeiam estas formas de violência (ABRINQ, 2021).

De acordo com a publicação realizada pelo Unicef em 11 de novembro de 2020, as condições de vida de crianças e adolescentes, assim como a violação de seus direitos fundamentais, agravaram-se de maneira expressiva logo nos primeiros nove meses de pandemia da Covid-19. As principais violações de seus direitos humanos são encontradas nas próprias condições objetivas de vida das classes populares urbanas, podendo ser identificadas pela redução da renda familiar, pela insegurança alimentar, pelo fechamento das redes de ensino, além do aumento dos casos de trabalho infantil e do abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

O contexto de pandemia reafirma um cenário de determinações contraditórias, principalmente diante de uma gestão genocida, negacionista e ultraneoliberal que impõe medidas de isolamento social em uma realidade em que a maioria da população brasileira vive com menos de um salário mínimo, sem dispor de nenhum auxílio suficiente para cumprir as orientações sanitárias de prevenção à contaminação pelo vírus, fazendo, assim, com que os estratos mais vulnerabilizados da sociedade escolham entre ficar dentro de suas casas e morrer de fome ou arriscar as suas vidas em trabalhos informais e cada vez mais precarizados para conseguir ajudar a família. Logo, é importante compreender que, embora o vírus seja democrático, uma vez que todos/as estejam expostos/as a sua contaminação, este não atinge de maneira democrática a todos/as, principalmente a partir dos recortes de classe social, raça/etnia, gênero, território e sexualidade (CONJUVE, 2021; ABRINQ, 2021; BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Segundo a pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência para o Unicef no dia 11 de dezembro de 2020, intitulada "Impactos Primários e Secundários da Covid-19 em Crianças e Adolescentes", as famílias que vivem com pessoas menores de 18 anos sofrem com os impactos econômicos e sociais acentuados pela crise sanitária, atingindo principalmente os/as mais vulneráveis.

Do total de entrevistados/as, 55% alegaram que o rendimento do seu domicílio reduziu desde o início da pandemia. Em relação às pessoas que vivem com crianças e/ou adolescentes e apresentaram redução da sua renda familiar, 64% apontaram como principal motivo a redução salarial. De acordo com as pessoas que moram com crianças e adolescentes que estudam em escola pública, menos da metade recebeu alimentação da escola durante o período de fechamento por causa da Covid-19 (45%), enquanto 54% dos/as entrevistados não receberam alimentação da escola. Além disso, é notório que o direito de acesso à educação encontra-se ameaçado, uma vez que crianças e adolescentes não dispõem de espaços suficientes em suas residências para prosseguir com os estudos e nem de recursos tecnológicos necessários, como por exemplo, celulares, computadores e conexão com a internet. Na semana anterior à realização da pesquisa, 13% das famílias entrevistadas informaram que crianças e adolescentes não haviam recebido atividades escolares, o que corresponde a 7 milhões de estudantes[6].

Ao mesmo tempo, os indicadores também revelam que o longo período de fechamento das escolas, da suspensão das suas atividades e o isolamento social têm provocado graves consequências no processo de ensino e aprendizagem, na manutenção da saúde mental, além do fortalecimento das medidas de proteção de crianças e adolescentes. Nesse sentido, torna-se fundamental adotar medidas de criação e fortalecimento de políticas públicas capazes de atender famílias mais vulneráveis no que diz respeito aos impactos provocados pela pandemia. Caso não sejam adotadas medidas de proteção e de reafirmação dos direitos humanos e sociais de crianças e adolescentes, o atual contexto tenderá a acentuar cada vez mais as desigualdades já existentes desde o período anterior à crise sanitária, com consequências devastadoras para as condições de vida e para a proteção integral de crianças, adolescentes e suas famílias.

Dessa forma, observa-se que as políticas sociais ficam restritas somente para o alívio da pobreza dos segmentos sociais mais vulneráveis,

[6] Para aprofundar sobre esta problemática apresentada, sugerimos o documentário intitulado "Geração Covid: o impacto da pandemia na primeira infância". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2eEkn_66FgM Acesso em: 10 set. 2021.

expressas pelo caráter focalizado, assistencialista e clientelista que reforçam a naturalização da pobreza, além de acentuar as disparidades entre desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social a partir da adoção de políticas neoliberais. Ademais, as necessidades humanas são convertidas em necessidades do capital (PEREIRA, 2006; JUNIOR; PEREIRA, 2013).

De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 149), o avanço do ideário neoliberal, que no cenário vigente se radicaliza, acaba transformando políticas sociais amplas em ações pontuais, compensatórias, focalizadas e seletivas, sustentadas pelo trinômio privatização, focalização e descentralização. Ao mesmo tempo, os padrões de acumulação capitalista e ultraliberal criaram bases sólidas para a reprodução da barbárie, cujas expressões se manifestam em ideais, valores, princípios e comportamentos.

Concomitantemente, nos deparamos com um quadro de desinstitucionalização dos direitos humanos e de cidadania ante aos sucessivos cortes dos recursos financeiros, principalmente no que diz respeito aos orçamentos destinados ao financiamento de políticas públicas da infância e adolescência (BEHRING; SOUZA, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do artigo argumentamos que a crise estrutural tem se intensificado, especialmente, a partir de 2008 e com isso, capitaneado o Estado e seus recursos para a manutenção dos pagamentos da dívida pública, que no fim se torna dinheiro nas mãos dos mais ricos, ou seja, o capital rentista se intensificou de tal forma que o orçamento da União é insuficiente para a promoção de políticas públicas (MÉSZÁROS, 2011; CISLAGHI, 2020; BEHRING; SOUZA, 2020). Ademais, o conservadorismo também é uma orientação que coexiste em nossa sociabilidade, fato que também implica nas políticas públicas e sociais e apresenta traços moralizantes e focalistas nos atendimentos e na gestão dos recursos (YAZBEK, 2019).

A pandemia da Covid-19 se arrola então, em um contexto com determinações de uma crise internacional do capital, de ultraneoliberalismo em vários países, entre os quais o Brasil, no qual também o conservadorismo é guia dos arautos do governo. Nesse ínterim, assistimos uma explícita materialização da necropolítica, quando o chefe do Estado, disse que a Covid-19 seria só uma "gripezinha". Contudo, até a escrita dessas reflexões, já haviam registrado 585 mil mortes pela doença, que colocaram inúmeras crianças em desproteção, sem muitos de seus cuidadores/as, vitimados/as

pela doença. Sendo que o segmento de crianças e adolescentes também foi radicalmente vitimado, ao passo que a doença se tornou uma das principais causas de morte[7]. Além disso, os traços da política econômica adotada atrapalham o desenvolvimento e melhoria do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Apesar da realidade brasileira ter apresentado significativos avanços históricos no campo dos direitos humanos e das políticas públicas na infância e adolescência, ainda nos deparamos com uma longa jornada de lutas e resistências a serem assumidas em oposição aos ataques frontais provocados pelo ideário ultraneoliberal para que, assim, os seus direitos e as garantias fundamentais possam ser materializados com absoluta prioridade, respeitando a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (ECA, 1990).

Dessa forma, crianças e adolescentes precisam ser reconhecidas enquanto sujeitos de direitos perante a família, o Estado e a sociedade, de modo a permitir com que os seus direitos não sejam violados e desrespeitados. Conforme previsto pelo Art. 5° do ECA/90, quando prescreve que: "Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais" (ECA, 1990).

A partir das reflexões realizadas no desenvolvimento do artigo, é preciso ponderar que, abordar sobre as políticas destinadas à infância e adolescência requer a compreensão de que o seu significado tem sido atravessado por inúmeras contradições agravadas com a crise sanitária da Covid-19 no cenário contemporâneo.

Nessa perspectiva, considerando a relação intrínseca entre educação e trabalho, categorias fundantes da vida humana, as alterações no processo de produção, com a intensificação da exploração nas relações capitalistas por uma elite econômica branca, acirram as expressões da questão social, situações que refletem diretamente na construção de um sistema de proteção social amplo e efetivo.

Destarte, em tempos de pandemia, como bem fora reafirmado pelo patrono da educação brasileira, Paulo Freire (1992),

> É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperançar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é

[7] Sobre as causas de mortes de crianças e adolescentes em decorrência da Covid-19, conferir a seguinte referência: SERRANO, 2021.

construir, esperançar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo.

REFERÊNCIAS

ÁRIES, P. **História social da criança e da família.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

BEHRING, E. R.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e fundo público: análise do orçamento das políticas sociais e do ajuste fiscal em tempos de pandemia. In: SOUSA, A. C. O.; BATISTA, L.; SOARES, M. (Org.). **Trabalho e os limites do Capitalismo:** novas facetas do neoliberalismo. 1ed. Uberlândia: Navegando, 2020, v. 1, p. 50-68.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

CISLACHI, J. F. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo**: respostas do capital à crise. Partes I, II e III, 2020. Disponível em: https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/. Acesso em: 20 ago. 2021.

CONJUVE. Conselho Nacional da Juventude. **Juventudes e a pandemia do coronavírus**. 2 ed. Brasília, DF: CONJUVE, 2021. Disponível em: https://mk0atlasdasjuve5w21n.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2021/06/JuventudesEPandemia2_Relatorio_Nacional_20210607.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

DEL PRIORI, M. (Org.). **História da criança no Brasil**. Contexto: São Paulo, 1991.

FATTORELLI, M. L. Sistema da dívida pública: entenda como você é roubado. In: SOUZA, J. S.; VALIM, R. (Orgs.). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Contracorrente/Boitempo, 2018.

FREITAS, T. P. ; ENGLER, H. B. R. Desigualdade racial nos espaços escolares e o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, n.121, pp. 32-47, 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança:** um reencontro com a pedagogia do oprimido. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FUZIWARA, A. S. Lutas sociais e direitos humanos da criança e do adolescente: uma necessária articulação. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 115, p. 527-543, jul./set. 2013.

MBEMBE, A. **Necropolítica:** biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1 ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORENO, A. C. Mortes de imigrantes no Mar Mediterrâneo atingem nível mais alto em 18 meses. **G1**, São Paulo, 21 jul. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/07/21/mortes-de-imigrantes-no-mar-mediterraneo-atingem-nivel-mais-alto-em-18-meses.ghtml. Acesso em: 10 set. 2021.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

REIS, E. M.; COELHO, E. C. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** UNICEF, 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-alerta-situacao-de-criancas-e-adolescentes-se-agravou-consideravelmente-apos-nove-meses-pandemia. Acesso em: 5 set. 2021.

RELEMBRE o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/relembre-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-a-pandemia-de-gripezinha-e-pais-de-maricas-a-frescura-e-mimimi.shtml. Acesso em: 20 ago. 2021.

RFI. Número de migrantes mortos no mar tentando chegar à Europa dobrou em um ano. **G1**, São Paulo, 17 jul. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/14/numero-de-migrantes-mortos-no-mar-tentando-chegar-a-europa-dobrou-em-um-ano.ghtml. Acesso em: 10 set. 2021.

SERRANO, L. 'Covid é a doença que mais mata crianças e adolescentes', diz pediatra à CNN. **CNN**, São Paulo, 24 jul. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/covid-e-a-causa-de-morte-numero-1-entre-criancas-e-adolescentes-diz-pediatra/. Acesso em: 10 set. 2021.

YAZBEK, M. C. Serviço Social e seu projeto ético-político em tempos de devastação: resistências, lutas e perspectivas. In: IAMAMOTO, Marilda Vilela; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Serviço Social na História:** América Latina, África e Europa. São Paulo: Cortez, 2019.

INTERPRETAÇÃO DO SIGNIFICADO DE DIREITOS HUMANOS NO PERÍODO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO BRASIL

Tadeu Dias Landroni*

RESUMO: Iniciado o flagelo da pandemia do Covid-19 no Brasil em março de 2020, a sociedade civil organizada logo se pôs a pensar formas de lidar com as danosas consequências econômicas, afora as de saúde pública, que – passados mais de dezenove meses – se abateram em especial sobre os estratos mais baixos da pirâmide da renda nacional. Neste cenário, como nos demais, para interpretar "direitos humanos" é necessário decodificar os símbolos no seu uso. Isto significa conhecer suas regras de denotação e conotação (regras semânticas), suas regas de controle das combinatórias possíveis (regras sintáticas) e suas regras de controle das funções (regras pragmáticas). O trabalho visa então a mostrar que a defesa dos direitos dos vulneráveis é um imperativo ético e fundamental para a defesa do Estado Democrático de Direito, mormente no quadro atual, em que discursos celerados de ataques são proferidos diuturnamente. Utilizar-se-á o método dialético e, em conjunto com esta técnica, aspectos do método analítico, a fim de obter melhores entendimento e enriquecimento das questões aqui abordadas.

Palavras-chave: pandemia. direitos humanos. democracia. imperativo ético.

ABSTRACT: *Once the scourge of the covid-19 pandemic began in Brazil in March 2020, organized civil society soon began to think ways to deal with its harmful economic consequences, in addition to its public health, which – after more than nineteen months – had hit specially on the lower strata of the national income pyramid. In this scenario, as in others, to understand "human rights" it is necessary to decode the symbols in their use. This means knowing their rules of denotation and connotation (semantic rules), their control`s rules of possible combinations (syntactic rules) and their control`s rules of functions (pragmatic rules). The work therefore aims to show that defending the vunerable's rights is an ethical imperative and fundamental to the defense of the Democratic Rule of Law, especially in the current situation, in which degenerate speeches attacking it are delivered on a daily basis. The dialectical method will be used and, in addition to this technique, aspects of the analytical method, in order to obtain a greater and enriched understanding of the subjects herein addressed.*

Keywords: *pandemic. human rights. democracy. ethical imperative.*

INTRODUÇÃO

Tão logo se abateu sobre o Brasil a pandemia do coronavírus (entre nós os primeiros casos foram reportados em março de 2020), e, à vista dos notórios amadorismo na gestão da coisa pública e do negacionismo no combate à disseminação da contaminação (cada vez mais patente com as notícias tornadas públicas pela CPI instaurada no Senado Federal neste ano de 2021), parcela da sociedade civil pôs-se a organizar formas de

* Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco - FDUSP (2006). De 2006 a 2013 foi advogado em escritórios de advocacia. Foi assessor judiciário do Juízo do 2º Ofício Judicial da Comarca de Campos do Jordão/SP. Atualmente é Chefe de Seção no Juizado Especial de Campos do Jordão/SP. E-mail: tdlandroni@gmail.com.

pressionar os poderes constituídos a encontrar meios de auxiliar aquelas pessoas mais carentes economicamente.

Já era antevisto que se adviria uma grande depressão econômica e um aumento do desemprego, aprofundando as iniquidades sociais tão flagrantes no País, levando-se em conta o ocorrido nos países que primeiro foram impactados pelo coronavírus, que teve seu marco zero em Wuhan, na China, ainda no final de novembro ou início de dezembro de 2019. Em seguida esta praga atacou com muita força a Europa, em especial o norte da Itália, entre janeiro e fevereiro de 2020.

Foi então instituído aqui no Brasil um programa de transferência de renda, aos moldes do Bolsa Família, para as pessoas desempregadas e autônomas impedidas de trabalhar em razão das medidas de quarentena e de distanciamento social – o famoso "achatamento da curva da pandemia", destinada a evitar as cenas ocorridas em Milão, na Itália, em fevereiro do ano passado, em que os pacientes contaminados pelo vírus faleciam sem atendimento médico, visto que todos os leitos hospitalares estavam ocupados

Estas cenas, infelizmente no Brasil, devido confluência de fatores acima noticiados, ocorreram em Manaus em fins de janeiro e início de fevereiro do ano corrente – dezenas, centenas de pessoas morrendo sem atendimento médico ou sem oxigênio nos corredores superlotados dos postos de saúde e hospitais da capital do Amazonas enquanto discursos de que "lockdown" não é efetivo para conter a disseminação do coronavírus, dentre outras medidas que se comprovaram atentatórias aos direitos humanos das populações dos estratos sociais mais vulneráveis. A imprensa nacional em peso noticiou a tragédia do início do ano em Manaus (LAVOR, 2021; G1 AM, 2021, WELLE, 2021).

Pois em abril de 2020, estava aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 13.982/2020 que "estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)" (BRASIL, [2020]).

Seu artigo 2º prevê que "será concedido auxílio emergencial no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mensais" às pessoas que cumpram os requisitos lá elencados. Neste ponto cabível iniciar a discussão a respeito do significado semântico mesmo da expressão direitos humanos no Brasil da pandemia, terra em que, durante um curto período de um ano e meio,

mais de meio milhão de vidas foram perdidas – em claro desrespeito aos mais basilares princípios constitucionais[2].

Se a expressão "direitos humanos" em sua figura literal, denotativa[3], refere-se a uma generalidade de aspectos que visam proteger os seres humanos nos mais variados campos de suas vidas e tem como sujeito dessa proteção, mormente, as pessoas mais carecedoras de itens mínimos para viver e sobreviver com dignidade de condições nas sociedades em que habitam, para a Professora Maria Victória de Mesquita Benevides Soares

> falar em democracia, em tolerância, em direitos humanos e paz pode ser entendido como redundância, uma vez que não podemos imaginar democracia sem respeito aos direitos humanos, democracia com intolerância, seja de que tipo for, democracia sem justiça, e a justiça, como sabemos, é uma condição para a paz. (BENEVIDES, 2013)

Embora seja o tema dos Direitos Humanos marcado por inúmeros conflitos e divergências entre os países, inclusive por diferenças profundas na abordagem de problemas éticos, com raízes históricas na diversidade cultural dos povos, a ênfase em questões de paz, democracia, tolerância e direitos humanos permanecem interligadas e interdependentes.

> É bom lembrar também que, nas sociedades democráticas do chamado mundo desenvolvido, a idéia, a prática, a defesa e a promoção dos direitos humanos, de uma certa maneira, já estão incorporadas à vida política. Já se incorporaram no elenco de valores de um povo, de uma nação. Mas, pelo contrário, é justamente nos países que mais violam os direitos humanos, nas sociedades que são mais marcadas pela discriminação, pelo preconceito e pelas mais variadas formas de racismo e intolerância, que a idéia de direitos humanos permanece ambígua e deturpada. (BENEVIDES, 2013)

[2] "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] **III - a dignidade da pessoa humana**; [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:" (BRASIL, [2021]).

[3] "**denotação**. s.f. (1540) 1 ato ou efeito de denotar. 2 FIL. vínculo direto de significação (sem sentidos derivativos ou figurados) que um nome estabelece com um objeto da realidade. [...]." (DICIONÁRIO, 2009, grifo do original).

Pode-se levantar o exemplo do discurso de "direitos humanos para humanos direitos", que, em linguagem figurada[4], faz transparecer a ideia de que somente parcela "eleita" de pessoas "corretas" (segundo o julgamento de quem?) seriam os únicos destinatários das normas instituidoras de proteção dos direitos humanos, em clara institucionalização, por meio de leis (embora ilegais/inconstitucionais), de castas segregacionistas de pessoas – umas detentoras de direitos, outras não.

Nas palavras do Professor Fabio Konder Comparato, "é justamente aí que se põe, de forma aguda, a questão do fundamento dos direitos humanos, pois a sua validade deve assentar-se em algo mais profundo e permanente que a ordenação estatal, ainda que esta se baseie numa Constituição formalmente promulgada. A importância dos direitos humanos é tanto maior, quanto mais louco ou celerado o Estado." (COMPARATO, 1997).

Continua o jusfilósofo:

> Tudo isto significa, a rigor, que a afirmação de autênticos direitos humanos é incompatível com uma concepção positivista do direito. O positivismo contenta-se com a validade formal das normas jurídicas, quando todo o problema situa-se numa esfera mais profunda, correspondente ao valor ético do direito. (COMPARATO, 1997)

Por conseguinte, importa notar que a proteção aos vulneráveis, embora tenha havido o programa de transferência de renda instituído pela mencionada lei, foi extremamente falha no Brasil. O sítio eletrônico da Revista Piauí publicou comparativo originalmente publicado na Revista The Lancet Respiratory Medicine, vol. 9, num. 4, de abril de 2021, páginas 407-418, que mostra o maior risco de morte de pobres, negros e pessoas com baixa escolaridade, por covid-19, na cidade de São Paulo. Por exemplo, a "possibilidade de uma pessoa parda morrer da doença é 42% maior que a de uma pessoa branca. Para uma pessoa preta, o risco é 77% maior que o de uma pessoa branca." (COSTA, 2021).

Outro dado mostrado na mesma reportagem, a comprovar o descaso governamental na proteção dos direitos humanos da população mais vulnerável pode ser traduzido na diferença entre as probabilidades

[4] "**conotação** s.f. 1 algo que uma palavra ou coisa sugere. 2 LÓG. na filosofia medieval e moderna, propriedade por meio da qual um nome designa uma série de atributos implícitos em seu significado, para além do vínculo direto e imediato que mantém com os objetos da realidade. 3 LING. conjunto de alterações ou ampliações que uma palavra agrega ao seu sentido literal (denotativo), por associações linguísticas de diversos tipos (estilísticas, fonéticas, semânticas), ou por identificação com algum dos atributos de coisas, pessoas e seres da natureza [...]." (DICIONÁRIO, 2009, grifo do original).

de morte em UTIs públicas e privadas, em caso de internação por coronavírus. O site traz o seguinte dado: "A mortalidade de pacientes com Covid internados em UTIs privadas foi de 30%, enquanto em UTIs públicas foi de 53%." (COSTA, 2021).

DESENVOLVIMENTO

Dentro deste pano de fundo, no pensamento de John Rawls, o enfoque passa pela ideia de democracia igualitária e deliberativa, fundada na inviolabilidade de cada ser humano e na cidadania. Dessa forma e vendo que a medidas de transferências diretas de renda (como política de Estado em defesa dos direitos dos vulneráveis e como proteção aos direitos humanos durante e após o período de pandemia) se tornarão objeto permanente de discussão na sociedade brasileira, podemos tomar as lições de Leno Francisco Danner (2006), em sua Dissertação de Mestrado quanto a John Rawls, para quem

> pensar a questão da justiça social, neste autor, se explica pela função formativo-educativa da estrutura básica da sociedade (isto é, o sistema político e econômico). A gênese do indivíduo, em grande medida (ou, talvez, toda ela), é social, no sentido de que o contexto político e econômico em que ele está inserido contribui decisivamente na sua formação. Em última instância, a própria forma de sociabilidade instituída depende da organização do sistema político e econômico. Isso nos possibilita dizer que a violência e a injustiça social são uma conseqüência direta da violência política e econômica. Acabando-se com esta, acabaremos com aquelas. O desenvolvimento integral de cada indivíduo e uma sociabilidade fundada no diálogo, na cooperação e no respeito mútuo passam, portanto, pela construção da justiça social, pela estruturação do sistema político e econômico.

Segundo a mesma Professora Maria Victória de Mesquita Benevides Soares "nenhum outro tema desperta tanta polêmica em relação ao seu significado, ao seu reconhecimento, como o de direitos humanos." Para ela, dificilmente um tema já "venha carregado de tanta ambigüidade, por um lado, e deturpação voluntária, de outro" quanto o tema dos Direitos Humanos neste País, que "permanece prejudicado pela manipulação da opinião pública, no sentido de associar direitos humanos com a bandidagem, com a criminalidade."

Neste ponto convém lembrar o discurso vencedor das eleições presidenciais de 2018, por exemplo, e tão em voga atualmente pelo mandatário maior da nação brasileira. Todavia, são discursos e mensagens que acompanham a recente história brasileira desde – quiçá – o ocaso da ditadura militar, com expoentes da direita e extrema-direita, tais como Paulo Maluf, dentre outros, com pregações do tipo "bandido bom é bandido morto", "vou por a Rota na rua", "CPF cancelado" (BOLSONARO, 2021) etc.

Nas palavras do mencionado Professor Fábio Konder Comparato:

> Na "era dos extremos" deste curto século XX, o tema dos direitos humanos afirmou-se em todo o mundo sob a marca de profundas contradições. De um lado, logrou-se cumprir a promessa, anunciada pelos revolucionários franceses de 1789, de universalização da idéia do ser humano como sujeito de direitos anteriores e superiores a toda organização estatal. De outro lado, porém, a humanidade sofreu, com o surgimento dos Estados totalitários, de inspiração leiga ou religiosa, o mais formidável empreendimento de supressão planejada e sistemática dos direitos do homem, de toda a evolução histórica. De um lado, o Estado do Bem-Estar Social do segundo pós-guerra pareceu concretizar, definitivamente, o ideal socialista de uma igualdade básica de condições de vida para todos os homens. De outro lado, no entanto, a vaga neoliberal deste fim de século demonstrou quão precário é o princípio da solidariedade social, base dos chamados direitos humanos da segunda geração, diante do ressurgimento universal dos ideais individualistas.
>
> Tudo isto está a indicar a importância de se retomar, no momento histórico atual, a reflexão sobre o fundamento ou razão de ser dos direitos humanos. (COMPARATO, 1997)

Nesse contexto, cabe dizer que os direitos humanos, tidos como direitos fundamentais, para a maioria dos autores que cuidam do tema não são concebidos de forma estanque. Há uma divisão de caráter histórico, tendo sido o conjunto dos direitos humanos classificado em três gerações, de sentido de evolução e não geração no sentido biológico, visto que uma geração não é superada com a chegada da geração seguinte, mas se superam dialeticamente, com os novos direitos continuamente sendo incorporados à geração anterior.

Há então a clássica divisão em direitos de 1ª geração – aqueles listados como as liberdades civis, os direitos individuais, oriundas

do liberalismo do séc. XVIII que surgiu contra o Estado Absoluto – principalmente nas Revoluções Francesa e Americanas (liberdade de crença, de locomoção, de propriedade, de integridade física etc.).

Na 2ª geração, surgiram os direitos sociais/laborais, frutos das lutas sindicais dos finais do séc. XIX e início do séc. XX, de trabalhadores organizados que buscaram melhorias de suas condições de labor e de vida, frente a seus empregadores. Foram constitucionalizados pela primeira vez na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919 (após a 1ª Guerra Mundial).

A 3ª geração/dimensão de direitos é aquela que se refere aos direitos coletivos da humanidade. Referem-se ao meio ambiente, à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico. Direitos sem fronteiras, direitos chamados de solidariedade planetária. [...]. Porque o direito das gerações futuras a um meio ambiente não degradado já se incorporou à consciência internacional como um direito inalienável.

De outro lado, é preciso cuidar do tema da legitimidade da ordem jurídica, onde se faz necessário buscar o fundamento da obrigatoriedade da norma político-jurídica, dos graus de aceitação de um sistema político e de estabilidade de seu ordenamento jurídico. As respostas à questão de saber por que devem as normas de uma ordem jurídica ser observadas e aplicadas giram em torno desse tema.

A questão da legitimidade é um atributo da modernidade. A discussão toma corpo filosófico com Immanuel Kant, quem traz com mais profundidade esta questão.

A positivação dos direitos humanos em textos constitucionais leva à uma redução normativista. Esta redução é sempre constante no positivismo jurídico, onde a questão da legitimidade está intrinsecamente ligada à validade da ordem jurídica. Essa corrente, para preservar sua coerência, parte da ideia de um modelo de equilíbrio do exercício do poder. Este poder é exercido por meio de instituições, responsáveis pelo controle do comportamento dos indivíduos e dos grupos segundo normas jurídicas simplesmente reconhecíveis, sem levar em conta que toda a norma jurídica pressupõe um conflito de valores constante e uma necessária interferência decisória do poder.

> Pressupõe, na verdade, uma desvinculação da legitimidade de suas raízes éticas e o seu enfoque como um problema empírico, de constatação de um certo tipo de fenômeno

> dado na experiência política da era contemporânea. Trata-se do fenômeno da positivação do direito, isto é, do reconhecimento do direito como um objeto sujeito à mutabilidade constante dos processos históricos e fruto de decisões humanas (FERRAZ, 1989).

Em Kant, na sua Crítica da Razão Pura, em torno da noção de transzendent Deduktion, lembra que os juristas, ao cuidar de pretensões de agir ou autorizações, distinguem as quid iuris das quid facti ao chegar às conclusões das questio iuris por deduções. "Assim, enquanto em questões de fato o profissional do direito procura provas, em matéria de direito ele cuida de encontrar e demonstrar as razões justificativas, que formam a legitimidade (Rechtsmässigkeit) da conclusão (COMPARATO, 1997).

Continua o Professor:

> Em sua introdução geral à filosofia ética, significativamente denominada Fundamentos para uma Metafísica dos Costumes, a dedução transcendental no campo ético toma claramente a acepção de razão justificativa, e visa a encontrar, em última instância, o "supremo princípio da moralidade" (das oberste Prinzip der Moralität), o qual não é outro senão o que Kant denominou **imperativo categórico**, isto é, uma "lei prática incondicional" ou absoluta, que serve de fundamento último para todas as ações humanas. (COMPARATO, 1997)
> A inteligência, como enfatizou Kant na conclusão da Crítica da Razão Prática, é o valor próprio do homem, um ser em que a lei moral manifesta uma vida independente da animalidade e mesmo de todo o mundo físico. Segundo ele, a ética deve proceder como a química, separando, no julgamento moral, os elementos racionais dos elementos empíricos aos quais porventura estejam ligados, a fim de torná-los essencialmente puros. (COMPARATO, 1997)

Nessa perspectiva, para Jürgen Habermas, o direito é visto como a ligação entre a facticidade do sistema e a validade do mundo da vida — instituída pela obediência a certos requisitos discursivos, ponto no qual reside a vinculação à questão da democracia e a importância à defesa da integridade da vida humana.

Aqui então a abordagem aos direitos fundamentais e à defesa dos direitos dos vulneráveis durante esta Pandemia, como posta na introdução. Já delineada a definição de direitos humanos e sua esfera de proteção e já percorridos os caminhos da incorporação deles à ordem jurídico-positiva.

> O descompasso entre a situação ideal da comunidade de fala e a situação real de sociedades complexas e desiguais não pode deixar de ser reconhecido. Nesse sentido, sugere-se a pontuação dos problemas apontados a partir das lições de Hannah Arendt. Principalmente, no que diz respeito às noções de vita activa e responsabilidade para com o outro. As últimas considerações ficam, então, a cargo das propostas de complementação da fundamentação meramente formal por critérios materiais e morais, de assunção da responsabilidade para com os Outros. (MARCON, 2006)

Nesse contexto, cabe dizer que o "descompasso" demonstrado pelo desrespeito à população economicamente menos favorecida no Brasil – conforme atestaram as estatísticas de mortandade, de desemprego etc. – trazidas ao longo deste artigo.

Nota-se que, dentre os países com populações de tamanho similares, ou dentre nossos vizinhos latino-americanos, o Brasil foi o mais açoitado pelo coronavírus, mostrando que as autoridades federais pouco ou nada fizeram para proteger a população local, que ficou entregue à própria sorte, contaminando-se e falecendo aos montes:

PAÍS	**TOAL DE CASOS DE COVID**	**MORTES**	**POPULAÇÃO TOTAL**	**MORTES POR MILHÃO**	***RANKING***
CHINA	94.535	4.636	1.439.323.774	3	153º
ÍNDIA	32.250.679	432.079	1.380.004.385	313	78º
EUA	36.888.921	622.321	331.002.647	1.880	20º
INDONÉSIA	3.871.738	118.833	273.523.621	434	70º
BRASIL	20.378.570	569.492	212.559.409	2.679	5º
RÚSSIA	6.531.585	168.384	145.934.460	1.154	44º
MÉXICO	3.108.438	248.652	128.932.753	1.929	18º
FILIPINAS	1.755.846	30.366	109.581.085	277	81º
COLÔMBIA	4.870.922	123.580	50.882.884	2.429	8º
ARGENTINA	5.088.271	109.105	45 195 777	2.414	9º

Fonte adaptada: COVID-19, [202-].

Em relação ao Estado Brasileiro, uma análise da aplicação pelos diversos Tribunais do País do direito internacional dos direitos humanos se faz devida, a fim de se identificar as inúmeras dificuldades de efetivação dos direitos humanos na sociedade brasileira. O legado de isolamento da cultura jurídica, contrária aos direitos humanos, deixado pelos governos militares (1964-1985) continua a exercer uma influência sobre o Judiciário nacional até mesmo depois da redemocratização do País. Deste modo, os diversos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil

apresentam aqui pouca eficácia. Ademais do Poder Judiciário, os Poderes Legislativo e o próprio Poder Executivo federal, mas também nas esferas estaduais e municipais, têm se mostrado refratários às pautas inclusivas; a ascensão de uma extrema-direita, até mesmo caricata, ao poder no Planalto Central demonstra isto.

O discurso ideológico de que os "muito ativismos" não terão vez nesta gestão foi cabalmente demonstrado com as notícias de desastres nas áreas de proteção do meio ambiente, da cultura, das populações afro-brasileiras, dos povos ameríndios etc.

Já antevia Antonio de Padua Fernandes Bueno (2005), em sua Tese de Doutorado, defendida perante a Faculdade de Direito da USP em 18 de maio de 2005 que:

> Leituras dualistas da história e do direito brasileiros demonstraram a dificuldade das idéias estrangeiras liberais na adequação à formação social brasileira. Essas leituras foram usadas por interesses conservadores para que, em nome da tradição ou da segurança nacional, fosse aceita a dominação existente. Em vez disso, adotou-se aqui uma leitura contextual, a partir dos princípios do Direito internacional dos direitos humanos, para atender ao contexto social de aplicação da norma, numa recusa de um estrito formalismo jurídico, de forma a tentar atingir a efetividade dos direitos humanos.

Os operadores do direito não têm conseguido, a contento, entender e estender a proteção aos direitos humanos aos elos mais fracos da sociedade brasileira, a despeito dos acordos humanitários firmados até o momento e das situações de emergência derivadas da pandemia do coronavírus que estão a ocorrer no presente.

Do estado da natureza inicial, onde o homem era o lobo do homem, nada havia de direitos, menos ainda de direitos humanos ou direitos fundamentais. Foi somente com a evolução natural da espécie Homo Sapiens Sapiens que os conceitos metafísicos e filosóficos sobre a Filosofia do Direito começam a ser elaborados.

Vicente de Paulo Barretto (2006), coordenador do Dicionário de Filosofia do Direito, em sua apresentação coloca:

> O interesse pela Filosofia do Direito é um fenômeno cultural e político, que se manifesta no espaço público de todas as sociedades contemporâneas. Nações tradicionais, com culturas jurídicas sedimentadas, bem como nações

> recentemente estabelecidas, reclamam uma grande dose de reflexão filosófica sobre o Direito e a Lei. Isto porque a maré da democracia, que marcou as últimas décadas do século XX, com o revigoramento das instituições democráticas, exige para o seu funcionamento uma atenção permanente para a problemática da Filosofia do Direito.

Os direitos humanos, em passagem no verbete "direitos fundamentais", no mencionado Dicionário (p. 243) "se aproximam do conceito de direitos fundamentais, pois se referem aos direitos decorrentes da própria natureza dos homens."

E continua:

> Os direitos fundamentais exibem algumas características marcantes:
> Fundam-se na liberdade. Os direitos fundamentais são direitos da liberdade, valor humano básico, anterior e superior à constituição do Estado. O que caracteriza a liberdade e a distingue dos outros valores é que transcende o campo axiológico para exibir também o aspecto existencial que Alexy chama de liberdade fática;
> Valem erga omnes;
> São universais, no sentido de que tocam a todos os homens, independentemente de suas nacionalidades ou das classes sociais ou econômicas a que pertençam;
> Preexistem à ordem constitucional, sendo inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e intributáveis;
> São negativos, pois exibem o status negativus que protege o cidadão contra a constrição do Estado ou de terceiros;
> Criam também o status positivus libertatis, que gera a obrigação de entrega de prestações estatais individuais para a garantia da liberdade e da suas condições essenciais;
> Postulam garantias institucionais e processuais que provocam também custos gerais para o Estado;
> São plenamente justiciáveis, abrindo à jurisdição o controle contramajoritário;
> Independem de complementação legislativa, tendo eficácia imediata;
> Abrangem o mínimo existencial, entendido como direito às condições mínimas de existência humana digna;
> Positivam-se, entre outros, no art. 5º da CF, nas diversas Constituições nacionais e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU – 1948, OEA – 1966).

Jesús Ignacio Martínez García, catedrático de filosofia do direito da Universidade de Cantabria, na Espanha, em artigo publicado nos Anais do III Congresso Iberoamericano de Direito Sanitário, assim coloca suas impressões a respeito do posicionamento de J. Rawls em tema muito correlato à atual pandemia do coronavírus, que atacou os sistemas de saúde pública em todo o mundo:

> Pero em el Estado social la asistencia sanitaria se ha convertido en exigencia irrenunciable. La teoria de la justicia de Rawls, que siegue estando em el centro del derecho contemporáneo, ofrece instrumentos teóricos muy potentes para plantear el derecho a prestaciones sanitarias con un enfoque neocontractualista. Sin embargo el proprio Rawls tardó en percibirlo y apenas llegó a desarrollar las implicaciones más radicales de su teoria. Con todo, tras un complejo recorrido argumental, acabó reconociendo que la asistencia sanitaria básica para todos los ciudadanos es uno de los requisitos de uma democracia constitucional razonablemente justa. (GARCÍA, 2013, p. 294-307)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando o exposto, foi possível entender que o Estado Brasileiro falhou na proteção dos direitos das populações vulneráveis durante o período da pandemia do vírus covid-19, entregando enormes contingentes populacionais à própria sorte, sem a devida informação a respeito da maneira de se proteger contra um vírus altamente contagioso, sem EPIs disponíveis gratuitamente ao público e sem campanhas nas mídia, dentre outras formas comumente utilizadas em outras nações que lograram, com êxito, diminuir a mortandade.

À vista das ideias lecionadas por John Rawls, acerca da inviolabilidade de cada ser humano e perpassando o ideário de uma democracia igualitária e deliberativa, o fundamento dos direitos humanos, em que a responsabilidade pela defesa dos direitos dos mais vulneráveis é decorrente dos atos praticados em desacordo com as leis de proteção da dignidade da pessoa humana e dos crimes contra a humanidade, tem-se que, em pleno século XXI atrocidades e barbaridades continuam sendo cometidas contra pessoas indefesas.

A assistência sanitária foi falha. Não se tentou, na esfera federal, minimamente evitar a contaminação – restou aos estados e municípios

medidas impopulares de fechamento do comércio e escolas para diminuir a locomoção das pessoas. O ente federal (a União) apenas destinou recursos e transferiu renda aos pobres e lavou as mãos (em triste metáfora com uma medida que salva vidas e evita contaminação pelo vírus). Tardou em adquirir vacinas. Tardou em iniciar uma campanha nacional de vacinação para conter o vírus e, consequentemente, as mortes.

Em muitos casos, uma definição acerca do conteúdo das normas se faz necessário a fim de assegurar maiores garantias aos direitos humanos. Como uma norma é o sentido extraído de um texto, em não havendo significado não se tem norma, e neste caso, deixa de haver a proteção aos direitos sociais mais básicos para a Humanidade.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, J. M. **Filosofia do direito:** uma crítica à verdade na ética e na ciência. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARRETO, V. P. (Coord.). **Dicionário de Filosofia do Direito.** Ed. Unisinos e Renovar, 2006.

BENEVIDES, M. V. Cidadania e Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 39-46, 2013. Disponível em: http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/715. Acesso em: 1 ago. 2021.

BOLSONARO usa meme para celebrar morte de Lázaro: "CPF cancelado". **Poder360**, Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/bolsonaro-usa-meme-para-celebrar-morte-de-lazaro-cpf-cancelado/. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BUENO, A. P. F. **A produção legal da ilegalidade:** os direitos humanos e a cultura jurídica brasileira – Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de doutor na Faculdade de Direito da USP, maio 2005.

COMPARATO, F. K. **Fundamento dos Direitos Humanos**, artigo apresentado ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – IEA/USP em 1997. Disponível em: www.iea.usp. br/artigos. Acesso em: 1 ago. 2021.

COSTA, J. G. F. et al. A roleta russa da COVID no Brasil. Revista Piauí, São Paulo, 5 abr. 2021. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/roleta-russa-da-covid-no-brasil/. Acesso em: 1 ago. 2021.

COVID-19 no mundo: mortes por milhão de habitantes. **Gazeta do Povo**, Curitiba, [202-]. Disponível em: https://infograficos.gazetadopovo.com.br/saude/ranking-do-coronavirus-por-paises-mortes-por-milhao/?utm_source=gazeta-do-povo&utm_medium=especiais&utm_campaign=coronavirus. Acesso em: 16 ago. 2021.

DANNER, L. F. **Democracia e Justiça Social:** Um Argumento a partir da Utopia Realista de John Rawls, Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Filosofia, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUC-RS, novembro de 2006

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. Ed. Objetiva, Rio de Janeiro, 2009.

FERRAZ, T. S. **Prefácio à Adeodato, João Maurício Leitão – O Problema da Legitimidade.** No rastro do pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

G1 AM. Documentos mostram que mais de 30 morreram nos dois dias de colapso por falta de oxigênio em Manaus. **G1**, Manaus, 25 jan. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/25/documentos-mostram-que-mais-de-30-morreram-nos-dois-dias-de-colapso-por-falta-de-oxigenio-em-manaus.ghtml. Acesso em: 1 set. 2021.

GARCÍA, J. I. M. Justicia y salud: la perspectiva de Rawls. **Caderno IberoAmericano Direito Sanitário**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 294-307, jul./dez. 2013.

LAVOR, A. Amazônia sem respirar: falta de oxigênio causa mortes e revela colapso em Manaus. **Radis**, São Paulo, 18 fev. 2021. Disponível em: https://radis.ensp. fiocruz.br/index.php/home/reportagem/amazonia-sem-respirar. Acesso em: 1 set. 2021.

MARCON,F. H. **A Construção Discursiva dos Direitos Fundamentais:** uma análise a partir da teria da ação comunicativa de Jürgen Habermas – Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de mestre, no Curso de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal do Paraná, 2006.

WEFFORT, F. C. (Org.). **Os Clássicos da Política:** Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. v. 2. São Paulo: Ática, [199-?]. [Série Fundamentos, v. 63]

WELLE, D. A sucessão de erros que levou à crise de oxigênio em Manaus. **Poder360**, Curitiba, 19 jan. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/coronavirus/a-sucessao-erros-manaus-dw/. Acesso em: 1 set. 2021.

A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - LEI Nº 13.709/2018 –, E A IMPORTÂNCIA DA INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO COMO CONTRIBUIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA

Vanessa Paula dos Santos*

RESUMO: Um dos princípios que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) traz em seu ordenamento é o princípio da não discriminação. A inserção deste princípio demonstra a intenção de diminuir desigualdades geradas em ambientes que exigem o colhimento de dados, já que a não discriminação significa a impossibilidade de tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. Sabemos que, embora vivamos em uma era democrática, a discriminação é presente, pois basta dirigirmos o olhar para as oportunidades de moradia, de crédito e de consumo, para constatar a existência dela. E se analisarmos as decisões que são tomadas com base nos dados por meios automatizados, que coletam dados e chegam a conclusões sem qualquer envolvimento humano, constataremos certamente que uns são mais prejudicados que outros devido ao tratamento incorreto que não obedeceu ao princípio da não discriminação. Aplicada sem os devidos cuidados, a mineração de dados reproduz os padrões existentes de discriminação, herda o preconceito dos tomadores de decisão anteriores ou simplesmente reflete os preconceitos generalizados da sociedade. Tendo por base as considerações acima, este artigo pretende trazer ao debate a importância da inserção do referido princípio na LGPD, como forma de auxiliar na criação e efetivação das políticas públicas posteriores que devam estar em consonância com a referida Lei, o que será feito através da análise do momento histórico em que a LGPD surge no Brasil, de dispositivos regulatórios, artigos especializados, acadêmicos e de situações vivenciadas de discriminações que levaram a inclusão deste princípio na lei.

Palavras-chave: lei geral de proteção de dados. princípio da não discriminação. dados pessoais. direitos fundamentais.

ABSTRACT: *One of the principles that the General Data Protection Law (LGPD) has in its legislation is the principle of non-discrimination. The insertion of this principle demonstrates the intention to reduce inequalities generated in environments that require the collection of data, since non-discrimination means the impossibility of treatment for illicit or abusive discriminatory purposes. We know that, although we live in a democratic era, discrimination is present, as it is enough to look at housing, credit and consumer opportunities to verify its existence. And if we analyze the decisions that are made based on the data by automated means, which collect data and reach conclusions without any human involvement, we will certainly find that some are more harmed than others due to incorrect treatment that did not obey the principle of non-discrimination. Applied carelessly, data mining reproduces existing patterns of discrimination, inherits prejudice from previous decision makers, or simply reflects society's pervasive prejudices. Based on the above considerations, this article intends to bring to the debate the importance of inserting this principle in the LGPD, as a way to assist in the creation and implementation of subsequent public policies that must be in line with the aforementioned Law, which will be done through the analysis of the historical moment in which the LGPD emerged in Brazil, regulatory provisions, specialized articles, academics and situations experienced by discrimination that led to the inclusion of this principle in the law.*

Keywords: *general data protection brazilian law. principle of non-discrimination. personal data. fundamental rights.*

* Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas - UNESP/ Franca. Orientador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa. E-mail: vanessa-paula.santos@unesp.br

INTRODUÇÃO

Técnicas de big datas, machine learning e inteligência artificial estão sendo cada vez mais utilizadas por governos e órgãos públicos. E assim, se torna cada vez mais comum a coleta de vários tipos de dados, inclusive biométricos, entre eles DNA, tipo de sangue, impressões digitais, gravações de voz e imagem.

E buscando estimular e facilitar o compartilhamento de dados na Administração Pública foi sancionado o Decreto Lei 10.046, em 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal e institui o Comitê Central de Governança de Dados e o Cadastro Base do Cidadão.

E, recentemente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13709, que é considerada uma política pública regulatória e que foi elaborada em 2018, mas que teve a sua total vigência iniciada recentemente, em 18 de setembro de 2020, também estabelece que:

> Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

Vemos também que a Constituição Federal em seu artigo 5º, garante respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Tal garantia é, também, observada em diferentes marcos legislatórios como o próprio o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), entre outros.

Porém, a forma com que os dados são tratados e colhidos pela administração pública na execução de políticas públicas realmente obedece ao princípio da não discriminação? Os objetivos que fizeram com que este princípio fosse incluído na LGPD estão sendo realmente alcançados?

Antes de nos direcionarmos ao princípio da não discriminação é preciso revisitarmos conceitos pensados por grandes juristas brasileiros. Sendo assim, começamos com Miguel Reale, que nos diz que:

> Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam

> princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p 60).

Para Luis Roberto Barroso:

> São o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. (BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo, Saraiva, 1999, pág. 147).

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre os efeitos de sua inobservância:

> Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada. (MELLO, 2000, p. 747-748.)

Estes conceitos nos dizem que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota o seu caráter normativo, cogente, impositivo de observância obrigatória. E o não atendimento a eles pode

acarretar a ilegalidade e a inconstitucionalidade do ato do poder público, trazendo consequências desastrosas para a sociedade como um todo.

Contudo, e ao direcionarmos o nosso olhar para o princípio da não discriminação que está inserido na LGPD e que garante o tratamento adequado e igualitário dos dados pessoais, devemos nos atentar e verificar se a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) está criando meios adequados e diretrizes para que de fato este seja atendido pelo poder público e também privado, e tanto nos ambientes físicos como também nos virtuais.

Nos ambientes virtuais, o uso cada vez mais frequente de inteligência artificial não impede que discriminações continuem a serem reproduzidas. Pelo fato de sistemas de inteligência artificial aprenderem com dados, e por serem gerenciados por pessoas, que refletem a sociedade que vivem, isto não garante que seus resultados sejam livres de preconceito ou discriminação. Os dados usados para treinar e testar tais sistemas, e também a maneira como são projetados e usados, são todos fatores que podem levar as pessoas a serem tratadas de forma menos favorável, ou colocadas em situações de desvantagem.

Como exemplo, podemos acrescentar aqui também o uso de algoritmos para coleta e armazenamento de dados. Mas o que são algoritmos?

Segundo o artigo "Controvérsias sobre Danos Algorítmicos: discursos corporativos sobre discriminação codificada", publicado na Revista Observatório:

> Algoritmos nunca agem isoladamente (SEAVER, 2019; SILVEIRA, 2019). Definidos, em geral, como um conjunto de instruções ou regras para solucionar um problema ou para realizar uma tarefa, precisam estar em contato com uma estrutura de dados para agirem. Algoritmos integram uma rede de actantes (LATOUR, 2005). Suas conexões com dados de entrada, com o feedback, com os efeitos de suas próprias decisões e com os demais componentes dos sistemas que os implementam precisam ser considerados.
> [...] Esses sistemas podem ser confeccionados para seguirem regras de como executar suas ações a partir das informações que recebem. Podem ser criados para aprenderem com os dados que recebem em função dos objetivos prescritos. Também podem ter como finalidade encontrar correlações fortes nos dados que recebem. Enfim, podem criar suas operações com base nos dados e não em regras fixadas. (SILVA; SILVEIRA, 2020, p. 1-2)

Ou então, segundo a matemática e ativista Cathy O' Neil, que afirma que os algoritmos são "opiniões fechadas em matemática" (O'NEIL, 2020). Dependendo de quem construa esses modelos, quais variáveis leve em conta, e com que dados os alimente, o resultado será um ou outro. "Geralmente achamos que os algoritmos são neutros, mas não é assim. Os vieses são estruturais e sistêmicos, têm pouco a ver com uma decisão individual", explica Virginia Eubanks, professora de Ciências Políticas da Universidade de Albany (Nova York) e autora de Automating Inequality ("Automatizando a desigualdade"), um livro que investiga os vieses socioeconômicos dos algoritmos com um subtítulo significativo: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor ("como as ferramentas tecnológicas perfilam, controlam e punem os pobres").

Cathy O'Neil, em entrevista ao Portal do El País, também assevera que já é tarde para se preocupar pelo fato de que nossos dados estejam disponíveis, que agora é preciso perguntar às empresas e gigantes tecnológicos o que estão fazendo com eles. O usuário de internet não se dá conta de quando é analisado na maioria das vezes (O'NEIL, 2018). O'Neil completa o raciocínio: Quando somos conscientes de que recebemos uma pontuação de acordo com nossos dados, a primeira coisa que precisamos fazer é pedir explicações, que nos mostrem o processo pelo qual fomos qualificados, se é algo importante como uma hipoteca e um trabalho, até mesmo utilizando mecanismos legais. Às vezes em que não percebemos, são os Governos europeus e o dos Estados Unidos que precisam estabelecer normas que indiquem que a cada vez que recebemos essa pontuação precisamos saber (O'NEIL, 2018).

Dessa forma, quando para o tratamento de dados for utilizada a leitura por algoritmo, possivelmente este se baseará em um padrão, que poderá ser discriminatório, se não observada igualdade de oportunidades em razão de raça, sexo e outros dados passíveis de discriminação, que a LGPD nomeia como sensíveis.

Entre os vários exemplos práticos de casos públicos relacionados ao não atendimento ao princípio da não discriminação temos o caso da Amazon, que com base no histórico de contratações levou à discriminação de mulheres na seleção pela ferramenta utilizada:

> [...] a Amazon foi acusada de ter criado um algoritmo de recrutamento de novos empregados que "aprendeu" que candidatos homens eram preferíveis em detrimento das mulheres. Sobre isso, a gigante norte-americana preferiu não responder às acusações. No mesmo sentido, um estudo

> publicado na revista Science em 2017 revela que sistemas baseados em machine learning replicam os mesmos estereótipos de gênero e raça que os humanos lutam para controlar. De onde estes estereótipos vem?
> No caso do algoritmo da Amazon, o problema se materializou porque o sistema foi treinado com currículos submetidos à análise da empresa durante os dez. anos anteriores, e a maioria deles veio de homens. Ou seja, o algoritmo em si não era enviesado, mas a base de dados que foi utilizada, sim. (SARAIVA, 2019)

Ou então, podemos também utilizar outro exemplo que ocorreu no ano de 2019, onde:

> Em julho daquele mesmo ano, foi a hora da polícia do Rio iniciar seu projeto de reconhecimento facial. Escolheu-se o bairro de Copacabana como área de testes, e diversos postes foram instalados em pontos espalhados pelo bairro, devidamente equipados com câmeras nas suas extremidades. No segundo dia de testes, uma mulher foi reconhecida como sendo Maria Lêda Félix da Silva, condenada por homicídio e procurada pela polícia. Imediatamente os policiais conduziram a mulher que dizia não ser a procurada, mas estava sem documentação, até a delegacia. O erro foi resolvido quando familiares da mulher conseguiram encontrá-la na delegacia e, de posse dos seus documentos, conseguiram provar que ela não era a mulher procurada. O caso é mais um de uma série de erros que essas tecnologias cometem, mas tem um agravante: Maria Lêda, a "procurada", já estava cumprindo pena em presídio havia quatro anos. Não só os algoritmos erraram, mas também a polícia que utilizou um banco de dados desatualizado. Os projetos foram avançando por estados e municípios sem encontrar muita resistência. No final de 2019 eu já tinha coletado mais de 150 prisões com o uso de reconhecimento facial, e nos casos onde havia informações, mais de 90% das pessoas eram negras, a maioria presas por crimes sem violência. As poucas vozes que se colocaram de maneira crítica à adoção desses algoritmos pelas polícias brasileiras não foram suficientes para que um debate nacional fosse pautado. Mas quais são os problemas? Algoritmos são como receitas de bolo, instruções a serem seguidas para atingir o resultado final. O que acontece é que muitos desses códigos são criados com base em grandes bancos de dados por meio do aprendizado de máquina. No caso do reconhecimento facial,

> um grande banco de imagens de rostos é usado para ensinar o algoritmo a identificar o que é um rosto. (NUNES, 2021)

Como consequência de uma sociedade que ainda discrimina gêneros, sexualidade e raça, é mais que urgente que seja verificado se as novas ferramentas tecnológicas ou analógicas realmente contribuem para a diminuição desta realidade discriminatória. E a LGPD, poderá contribuir muito para o decréscimo dos altos índices que colocam o Brasil entre os países que mais discriminam.

DESENVOLVIMENTO

Em nosso ordenamento jurídico brasileiro há diversos dispositivos que defendem a não discriminação, além daquele previsto pela LGPD, como o princípio da não discriminação (art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal), o princípio da igualdade formal (art. 5º da Carta Magna), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 2º e art. 5º), a Lei Brasileira de Inclusão (art. 4º), a Lei Geral de Proteção de Dados (art. 6º, IX), dentre outros.

Mesmo com todas estas legislações que coíbem a discriminação "pode ser extremamente difícil descobrir se os seres humanos cometeram atos discriminatórios ou não. Isso porque as pessoas podem dissimular-se ou até, em muitos casos, nem saberem que cometeram ou sofreram um ato discriminatório" (BABO, 2020).

Porém, quando direcionamos o nosso olhar para a sistematização das leis que nos protegem das discriminações negativas, ou seja, daquelas ilícitas e abusivas, fica mais fácil frearmos a manutenção de uma sociedade que há tempos possui arraigada em sua base a institucionalização e naturalização de suas desigualdades. Nesse caso, parece mais fácil lidarmos com sistemas do que com pessoas. No entanto, enquanto não contribuirmos para uma sociedade mais diversa, igualitária e equânime, os sistemas continuarão a refletir as diferenças, já que quem os criam e gerenciam são pessoas.

Deste modo, e para que haja de fato uma contribuição significativa desta lei, se torna urgente acompanharmos se o princípio da não discriminação está sendo de fato atendido. O referido princípio, está previsto no artigo 6º da LGPD que nos diz:

> Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] IX - não

> discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

E não só no Brasil como em um número significativo de países, governos ao redor do globo perceberam a necessidade de regulamentação, controle e fiscalização das práticas e políticas antidiscriminatórias relacionadas aos dados pessoais.

> A Comissão da União Europeia foi a primeira a perceber a necessidade crescente de proteger seus cidadãos e garantir a eles seus direitos referentes à proteção de dados pessoais. O fez por meio do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR, sigla em inglês) (COSTA, 2019, p. 2)

Importante dizer que a LGPD é fruto do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (sigla em inglês GDPR 2016/679), que é um regulamento do direito europeu sobre privacidade e proteção de dados pessoais, aplicável a todos os indivíduos na União Europeia e que é também fonte de inspiração direta da referida lei brasileira de proteção de dados. E o princípio da discriminação foi incluído no regulamento europeu devido a vários fatores, mas o mais famoso deles se refere à utilização incorreta de dados em um Hospital acusado de usar critérios misóginos e xenófobos na admissão de seus funcionários. Pois:

> Nas décadas de 1970 e 1980, o St. George's Hospital Medical School, no Reino Unido, utilizou um programa desenvolvido para realizar uma triagem inicial dos solicitantes. O programa, que imitava as escolhas que a equipe havia feito no passado, negou entrevistas a 60 candidatos, porque eram mulheres ou porque tinham nomes que não eram de origem europeia. (VIDOR, 2019)

Se em 1970 na Europa, estudos comprovaram a utilização de dados pessoais para discriminar, a consequência disso no Brasil tem efeito devastador até os dias atuais. Pois a discriminação ainda está presente nas oportunidades de emprego, em questões de moradia, segurança, saúde, crédito e consumo.

Após a publicação do regulamento europeu, foi a vez do Estado Norte-Americano da Califórnia (STATE OF CALIFORNIA, 2018) e do Brasil, de redigirem suas Leis Gerais de Proteção de Dados. No Brasil, o Marco Civil da Internet foi a reação primária à necessidade de regulamentação da proteção de dados pessoais. Embora fosse genérico, constituiu uma base para futuros debates e regulamentações sobre o tema.

Porém, apesar destas legislações já existirem, ainda aguardamos orientações da Autoridade Nacional de Proteção de Dados para que ocorra o adequado atendimento ao referido princípio. As orientações que serão publicadas, contribuirão na formulação e implementação de políticas públicas que estarão inseridas neste novo cenário de proteção e privacidade de dados pessoais e que certamente contribuirão para a diminuição de desigualdades de tratamento discriminatório.

E diante da importância de se proteger os dados pessoais foi aprovada no dia 31 de agosto de 2021 na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 17/19, que foi elaborada pelo Senado Federal, o que torna a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, um direito fundamental, ou seja, se pretende assim que seja garantido a todos o mínimo necessário para que o indivíduo exista de forma digna dentro de uma sociedade administrada pelo Poder Estatal.

A referida PEC altera o artigo 5º da Constituição Federal, um dos mais importantes artigos, já que estabelece os direitos e garantias fundamentais da República Federativa do Brasil. Agora, com a PEC a Constituição passa a ter o inciso LXXIX, que diz que é assegurado o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

O texto de Emenda à Constituição também determina que é competência exclusiva da União organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 21, XXVI. O texto fortalece o papel da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais e coíbe a formação de Autoridades Estaduais, como ensaiado em algumas legislações estaduais. Trata-se de importante vitória para proteção de dados pessoais no Brasil.

Segundo José Afonso Silva,

> Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Dirley da Cunha Júnior, de modo semelhante, cita que os direitos fundamentais

> São todas aquelas posições jurídicas favoráveis às pessoas que explicitam, direta ou indiretamente, o princípio da dignidade

> humana, que se encontram reconhecidas no teto da Constituição formal (fundamentalidade formal) ou que, por seu conteúdo e importância, são admitidas e equiparadas, pela própria Constituição, aos direitos que esta formalmente reconhece, embora dela não façam parte (fundamentalidade material).

Inserir a proteção de dados no rol de direitos fundamentais, demonstra a necessidade de se proteger direitos atinentes a situações jurídicas sem as quais a pessoa não consegue se desenvolver, não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive.

Desta maneira, o reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental, legitima um dos objetivos da Lei Geral de Proteção de Dados, previsto em seu artigo 1º, que nos assegura o livre desenvolvimento da personalidade, a liberdade e a privacidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como nos diz a filósofa Carissa Véliz em entrevista intitulada de "'Falta de privacidade mata mais que 'terrorismo': o surpreendente alerta de professora de Oxford", concedida no dia 16 de outubro de 2020 à BBC News Brasil:

> A privacidade é importante porque a falta dela dá aos outros imenso poder sobre nós. Quando outras pessoas sabem muito sobre nós, elas podem interferir em nossas vidas.
> A privacidade nos protege de abusos de poder. Por exemplo, ele nos protege contra a discriminação. Se seu chefe não souber a religião que você segue, ele não poderá discriminá-lo.
> A privacidade é como a venda que cobre os olhos da Justiça para que o sistema nos trate com igualdade e imparcialidade. Neste momento, não somos tratados como iguais: não vemos o mesmo conteúdo online, não nos são oferecidas as mesmas oportunidades, muitas vezes não pagamos o mesmo preço pelos mesmos produtos — graças a algoritmos de sites da internet que usam nossos dados para nos oferecerem informações e produtos diferentes.

Desta forma, tudo o que fazemos é controlado por vários tipos de empresas, independentemente de elas serem públicas ou privadas, e por isso devemos cobrar o cumprimento da LGPD para garantirmos a devida proteção aos dados pessoais das pessoas naturais.

Contudo, o Direito ao inserir em seu ordenamento a LGPD, ainda não provê de mecanismos suficientes para absorvê-la e assim contribuir

efetivamente com o seu pleno funcionamento. Utilizando de pesquisa bibliográfica em doutrina correspondente e jornais que comprovam os fatos suscitados, bem como por meio de uma análise crítica à legislação já existente no país, referida lei deve influenciar o cotidiano brasileiro, bem como as medidas que devem ser adotadas pelo governo no que tange à efetivação de políticas públicas baseadas na proteção e privacidade de dados.

Assim, a LGPD que tem somente um ano de vigência, já traz muitos desafios aos titulares de dados, aos poderes públicos e privados, à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e aos operadores do Direito. Destaca-se a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais, criada pela Medida Provisória n. 869, de 27 de dezembro de 2018, cuja conversão em lei foi aprovada pelo Senado Federal em maio de 2019, cuja competência regulatória impõe uma série de medidas para que se proceda a normatização de técnicas e orientações para atendimento à LGPD.

Desta maneira, a atuação da ANPD é peça chave para a efetivação e atendimento amplo da LGPD, e por isso, ao analisar os próximos passos desta autoridade, devemos verificar quais medidas serão desenvolvidas para que seja atendido o princípio da não discriminação. Somente assim conseguiremos constatar se os dados pessoais – por seu potencial de identificar um sujeito – estariam ou não sendo protegidos de forma efetiva para diminuir desigualdades decorrentes de discriminações.

Trata-se, portanto, de tema relevante e pertinente em vista da possibilidade de contribuição para o fomento e implementação de políticas públicas que atendam a essa nova realidade de segurança, proteção e privacidade de dados.

REFERÊNCIAS

BABO, G. S. S. **Discriminação Algorítmica: Origens, Conceitos e Perspectivas Regulatórias**. Disponível em: https://www.dtibr.com/post/discrimina%C3%A7%C3%A3o-algor%C3%ADtmica-origens-conceitos-e-perspectivas-regulat%C3%B3rias-parte-2. Acesso em: 5 set. 2021.

BARROSO, L. R**. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva, 1999.

BARROSO, L. R. **Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro**. In: Viana, Márcio Túlio; Renault, Luiz Otávio Linhares (Org.). Discriminação. São Paulo: LTr, 2000.

BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico,1988.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Publicação em 24 abr, 2014.

BRASIL**. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Publicação em 15 ago, 2018.

COSTA, L. P. **A construção da Lei Geral de Proteção de Dados e seus efeitos para o Pequeno Empresário e para o Cidadão**. Disponível em: https://app. uff.br/riuff/bitstream/1/13068/1/Leonardo%20Portugal.pdf. Acesso em: 20 nov, 2020.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

EUBANKS, V**. Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor.** Nova York: St. Martin's Press, 2018.

FRANCE PRESS. (2019). **San Francisco proíbe a polícia de usar reconhecimento facial . Oito dos nove conselheiros municipais são contrários à tecnologia**. G1,16/05/2019, online. Disponível em: https://g1.globo.com/poparte/noticia/2019/05/16/san-francisco-proibe-a-policia-de-usar-reconhecimentofacial.ghtml. Acesso em: 5 dez, 2020.

LUCCA, N.; SIMÃO FILHO, A. (Coords.). **Direito & Internet: Marco Civil da Internet, Lei n. 12.965/2014**. 2 volumes. São Paulo: Quartier Latin, 2015

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NUNES, P. **O Algoritmo e Racismo nosso de cada dia - Reconhecimento facial aposta no encarceramento e pune preferencialmente população negra**. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/o-algoritmo-e-racismo-nosso-de-cada-dia. Acesso em: 18 nov. 2020.

O'NEIL, C. **Assim os algoritmos perpetuam a desigualdade social.** Portal El País, 17 abr. 2018. Entrevista concedida da Patrícia Peiró. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/12/tecnologia/1523546166_758362.html. Acesso em: 4 set. 2021.

O'NEIL, C. **Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democracy**. Nova York: Broadway Books, 2016.

PASCUAL, M. G. **Quem vigia os algoritmos para que não sejam racistas ou sexistas?** Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/tecnologia/1552863873_720561.html Acesso em: 18 dez. 2020.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SARAIVA, Raquel. **Discriminação de gênero embutida em algoritmos**. 2019. Disponível em: https://ip. rec.br/2019/03/08/discriminacao-de-genero-embutida-em-algoritmos/ Acesso em: 21 dez, 2020.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, T. R.; SILVEIRA, S. A. Controvérsias sobre Danos Algorítmicos: discursos corporativos sobre discriminação codificada. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 6, n. 4, jul./set. 2020.

VÉLIZ, C. 'Falta de privacidade mata mais que terrorismo': o surpreendente alerta de professora de Oxford. **Época Negócios**, São Paulo, out. 2020. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/10/falta-de-privacidade-mata-mais-que-terrorismo-o-surpreendente-alerta-de-professora-de-oxford.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

VIDOR, D. M. **LGPD e Big Data: discriminação e invasões de privacidade – parte 1.** Disponível em: https://www.plugar.com.br/lgpd-e-big-data-discriminacao-e-invasoes-de-privacidade-parte-1/. Acesso em: 1 nov. 2020.