

Organizadores

Arthur Henrique de Pontes Regis
Alessandro Aveni
Miguel Ângelo Montagner
Jonas Rodrigo Gonçalves
Camila Prado dos Santos

DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E

COVID-19

1ª edição



Organizadores

Arthur Henrique de Pontes Regis
Alessandro Aveni
Miguel Ângelo Montagner
Jonas Rodrigo Gonçalves
Camila Prado dos Santos

DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19

1ª edição

Editora
Coleta Científica



REGIS, Arthur Henrique de Pontes; AVENI, Alessandro; MONTAGNER, Miguel Ângelo; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; SANTOS, Camila Prado dos (orgs.).

Direito, Políticas Públicas e Covid-19. Organizadores: Arthur Henrique de Pontes Regis; Alessandro Aveni; Miguel Ângelo Montagner; Jonas Rodrigo Gonçalves; Camila Prado dos Santos. Editor Jonas Rodrigo Gonçalves. Capa e supervisão Danilo da Costa. Unai/MG: Editora Coleta Científica, 2021.

1ª edição

205 fls.

ISBN: 978-65-996725-1-4

CDU: 610

EDITORA COLETA CIENTÍFICA

EDITOR-CHEFE DA EDITORA COLETA CIENTÍFICA

Prof. MSc. Jonas Rodrigo Gonçalves, Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

EDITORES DESTA OBRA

Prof. MSc. Jonas Rodrigo Gonçalves, Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

Prof. MSc. Danilo da Costa, Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis, Faculdade Processus, DF, Brasil.

Prof. Dr. Alessandro Aveni, Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

Prof^a. Dra. Cristilene Akiko Kimura, Faculdade Sena Aires, FACESA, GO, Brasil.

Prof^a. MSc. Maria Aparecida de Assunção, Faculdade Processus, DF, Brasil

Prof^a. Dra. Maria Inez Montagner, Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

Prof.MSc. José Osvaldo Silveira dos Santos, Universidade Católica de Brasília, UCB/DF, Brasil.

Prof^a. MSc. Carla Chiste Tomazoli Santos, Faculdade Sena Aires, FACESA, GO, Brasil.

Prof^a. MSc. Caroline Pereira da Costa, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Prof. MSc. Flavio Pereira de Sousa, Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

Prof^a. Dra. Julia Jensen Didonet, Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

CORPO DE PARECERISTAS

Como foi realizado o processo de revisão às cegas por pares, não serão divulgados os nomes dos pareceristas *ad hoc*.

INFORMAÇÕES EDITORIAIS DESTA OBRA

Tipo de Produção: Bibliográfica

Subtipo de Produção: Livro

Tiragem: Livro digital com tiragem de 100 unidades para arquivo

Reedição: Não

Reimpressão: Não

Meio de Divulgação: Obra Digital / Eletrônica

URL: <http://portalcoleta.com.br/index.php/editora/article/view/92>

Idioma: Idioma Nacional

Cidade / País: Unaí-MG, Brasil

Natureza da Obra: Obra Única

Natureza do Conteúdo: Resultado de Projeto de Pesquisa

Tipo da Contribuição na obra: Obra Completa

Tipo de Editora: Editora Brasileira Comercial

Nome da Editora: Editora Coleta Científica

Cidade da Editora: Unaí-MG

Financiamento: Própria Editora

Conselho Editorial: Membros Nacionais

Distribuição e Acesso: Acesso Universal Livre

Informações Sobre Autores: Sim

Parecer e Revisão por Pares: Sim

Índice Remissivo: Não

Premiação: Não se aplica

Tradução da obra para outros idiomas: Não

Natureza do texto: Obra autoral que envolve a sistematização de resultados de um programa de pesquisa conduzido pelo próprio autor, fruto de sua trajetória profissional

Leitor preferencial: Obras acadêmicas destinadas a pesquisadores, docentes e especialistas da área e áreas afins

Origem da obra: Originada de grupos ou redes de pesquisa internas ao programa

SUMÁRIO

PREFÁCIO	07
CAPÍTULO 01 STRATEGIES OF CRISIS OR CRISIS OF STRATEGIES DURING SARS-COV-2 SPREAD? ABILENE PARADOX AND CIVIC DISOBEDIENCE <i>Alessandro Aveni</i> <i>Lúcio Carlos de Pinho Filho</i>	09
CAPÍTULO 02 O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES NO PERÍ- ODO DA PANDEMIA PELO CORONA VÍRUS: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DAS POLITICAS PÚBLICAS <i>Eunice Nóbrega Portela</i> <i>Dirce Maria da Silva</i>	26
CAPÍTULO 03 ANVISA E INMETRO NO COMBATE À COVID-19 <i>Michele de Souza e Silva</i> <i>Jonas Rodrigo Gonçalves</i>	47
CAPÍTULO 04 BREVE HISTÓRICO SOBRE A PANDEMIA DA DOENÇA DO CORONAVÍRUS (CO- VID-19) <i>Maria do Socorro Mendes Côrtes</i> <i>Alessandra Rocha de Albuquerque</i>	57
CAPÍTULO 05 DIMENSÕES DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E O CONTEXTO DA PANDE- MIA DO COVID-19 <i>Dirce Maria da Silva</i> <i>Eunice Nóbrega Portela</i>	69
CAPÍTULO 06 O ENFRENTAMENTO DO ABANDONO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NA PANDEMIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DO “PROGRAMA ENTREGA PET” <i>Arthur Henrique de Pontes Regis</i> <i>Beatriz Ribeiro Storino</i> <i>Camila Prado dos Santos</i>	83
CAPÍTULO 07 ANÁLISE DOS INDICADORES VERSUS NEGACIONISMO DO GOVERNO FEDE- RAL: COMO OS NÚMEROS DE CONTAMINADOS PELO MUNDO RECLAMAVAM A IMEDIATA INCLUSÃO DO COMBATE À COVID-19 NA AGENDA DE POLITICAS PÚ- BLICAS NA ÁREA DE SAÚDE NO BRASIL <i>Mariana Brito Limpo da Cunha e Silva Ferreira Pauzeiro</i> <i>Jonas Rodrigo Gonçalves</i>	94

CAPÍTULO 08

O DIREITO À COMUNICAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA EFETIVAÇÃO E DESAFIOS DECORRENTES DA PANDEMIA

Maria Lúcia de Paula Oliveira..... 109

CAPÍTULO 09

A IMPORTÂNCIA DO SUS NA PANDEMIA DO COVID-19

Jonas Rodrigo Gonçalves

Jhoanna D'Arc Araújo Moreira

Leandro Fabrício Sarmiento de Oliveira Batista

Vlândia Costa Pereira..... 121

CAPÍTULO 10

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NA COVID-19

Marcela Janeiro Schmidt

Sergio Luis Schmidt..... 137

CAPÍTULO 11

COOPERAÇÃO PRIVADA NO COMBATE À PANDEMIA UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NO PORTO DO AÇU

Felipe José Gonçalves de Araújo

Pedro Henrique Calazans de Araujo

Renato Aguiar da Silva 152

CAPÍTULO 12

O AUMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID 19 E A LEI N.º 9.014/2020

Flaiza Sampaio Silva

Isabela Miguel de Carvalho

Izabelle Maria Patitucci de Azevedo 166

CAPÍTULO 13

O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Michelle Bruno Ribeiro

Renata Vieira Carbonel Cyrne 176

CAPÍTULO 14

O SUPERENDIVIDAMENTO EM TEMPOS DE PANDEMIA E O PROCON/RJ

Elaine da Costa Ribeiro

Silvio Romero Dias da Fonseca..... 193

PREFÁCIO

Em tempos de crise, se torna especialmente importante identificar as políticas públicas adotadas e suas correlações com o direito. Não só para compreender as condições em que foram adotadas, mas para perceber as alternativas não implementadas. Também é importante identificar quem são os atores que definiram a escolha da política pública e a sua eventual sustentação no sistema jurídico vigente, bem como as instituições que foram cruciais para a implementação da política. A avaliação de tais políticas pode gerar um grande aprendizado, considerando as circunstâncias excepcionais em que elas surgem.

A crise gerada pela Covid-19 se iniciou como uma crise sanitária, mas se tornou depois uma crise social, econômica e política. Os problemas gerados por essa crise foram objeto de políticas públicas, mais ou menos avaliadas, voltadas não somente para enfrentar o problema sanitária, mas também os problemas sociais e econômicos resultantes da pandemia.

Em alguns casos, foi necessário recorrer à legislação já existente, mas, no geral, a crise (e sua novidade), suscitou a elaboração de novos textos legais e normativos, indispensáveis para que essas políticas públicas se estruturassem em tempos excepcionais. Sem dúvida, uma das questões que mereceram atenção nessa obra é a conformidade desses novos diplomas normativos com os preceitos constitucionais, especialmente, com os direitos e garantias fundamentais. Também é importante perceber o quanto políticas públicas talvez mais efetivas e eficazes poderiam ter salvaguardado melhor os direitos fundamentais.

Um aspecto importante do nosso sistema político é o federalismo. O modelo de federalismo de cooperação que se pretende implantar a partir da vigência da Constituição de 1988 mostrou suas deficiências. As políticas públicas que surgiram para enfrentar a crise gerada pela pandemia tiveram que lidar com as inconsistências de nossos governantes, que geraram formas diferentes, quiçá incompatíveis, de lidar com a pandemia. O cidadão, ao tomar contato com as contradições entre as políticas federais, estaduais e municipais, assistiu com perplexidade disputas políticas se sobreporem ao propósito de enfrentamento da pandemia.

Outra dimensão importante das políticas públicas durante a pandemia tem a ver com a compreensão do papel que a globalização pode exercer. Num primeiro momento, o fechamento de fronteiras e as dificuldades iniciais na distribuição da vacina pareciam ilustrar um momento de isolacionismo. Mas se analisarmos mais de perto, vemos a influência de atores globais nas políticas adotadas pelos vários Estados, inclusive pelo Brasil. Não só as recomendações da Organização Mundial da Saúde foram importantes, como uma série de outras intervenções, foram determinantes para a condução de políticas públicas.

Lembre-se, ainda, a importância da voz dos especialistas no processo de construção das políticas públicas. Sempre se salientou como a elaboração das políticas deve se basear nas evidências, em estudos científicos. Sem dúvida, boas políticas públicas demandam atenção para a dimensão científica e técnica. É claro que a decisão política a ser tomada não é conduzida exclusivamente por essa dimensão. Isso porque a complexidade de uma decisão política em um momento de pandemia é inquestionável. Mas, talvez como nunca, ficou patente a importância da contribuição do especialista para a boa tomada de decisão no que concerne às políticas públicas.

Uma boa parte das contribuições contidas nessa obra única resultou dos estudos de análise das políticas públicas, que terminou com a proposta de elaborar a apreciação de uma política pública relacionada à pandemia. O desafio intelectual foi cumprido com louvor, tendo resultado em vários artigos que certamente serão úteis para descortinar essas políticas públicas que surgem para enfrentar a pandemia, ou as políticas públicas que deveriam ter surgido para isso. Sem sombra de dúvida, os textos aqui reunidos se constituem em coletânea única, que realmente nos permitirá apreciar as políticas públicas na sua formulação e implementação, procedendo muitas vezes a uma avaliação das políticas.

A conexão entre direito e políticas públicas permite explicitar a importância da avaliação da equidade das políticas públicas. Nesse sentido, é relevante lembrar de como a pandemia acabou por penalizar justamente os mais vulneráveis. Se algumas dessas políticas implementadas tiveram algum sucesso, ele decorre do eventual resultado de minorar os sofrimentos causados pela crise sanitária aqueles que já sofrem costumeiramente com políticas públicas ineficientes, ineficazes e não-equitativas.

Parabenizo aos autores e organizadores e só posso desejar uma leitura proveitosa para os inúmeros leitores que terão uma oportunidade única de examinar mais de perto os méritos e percalços das políticas públicas durante a pandemia, em sua conexão com o direito, no Brasil.

Maria Lúcia de Paula Oliveira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professora Adjunta - UNIRIO. Professora Agregada – PUC-RIO. Coordenadora de Pesquisa – Escola de Ciências Jurídicas- UNIRIO. Procuradora da Fazenda Nacional.

CAPÍTULO 01:

STRATEGIES OF CRISIS OR CRISIS OF STRATEGIES DURING SARS-COV-2 SPREAD? ABILENE PARADOX AND CIVIC DISOBEDIENCE

ESTRATÉGIAS DE CRISE OU CRISE DE ESTRATÉGIAS DURANTE A PROPAGAÇÃO DA SARS-COV-2? PARADOXO DE ABILENE E DESOBEDIÊNCIA CIVIL

Alessandro Aveni¹

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6266-6818>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0679425851663633>
Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil
E-mail: alessandro@unb.br

Lúcio Carlos de Pinho Filho²

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3357-4110>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7548673629065244>
Atenas College University, ATENAS, (USA), Estados Unidos
E-mail: lucio.filho@institutoprocessus.com.br

Abstract

The paper discusses *Public Administration strategies and risk management during Covid-19. The work is not an ideological position against Public Administration but assumes an objective analysis of strategies, most of them European, that claim to be the better strategies today. We discuss such strategies from the point of view of the academic theory and in a simple language to be accessed by everyone and especially undergraduate students in Public Administration in Brasil. The paper hypothesis is that we have strategies of crises and was supported with bibliographic researches. As a result, we didn't find such a hypothesis sound and we reject it. The result of a crisis of strategies could be seen in today's many protests and civic disobedience even in the no-vax positions.*

Keywords: Europe Covid-19 strategies. Covid-19 impacts. SARS-COV2.

¹ Doutor em Administração na Itália, certificado pela UNB. Mestre em Geografia e Graduação em Administração pela UnB. Docente e pesquisador na Universidade de Brasília – UnB e na Faculdade Processus. Mestre em Estratégia Empresarial na FGV.

² Graduado em Gestão Pública e Administração Pública pela Faculdade Processus. Auditor de Controle Interno, Diretor do Departamento de Controle Interno da Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF/DCI e Presidente do Comitê de Auditoria da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Docente do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis e Administração Pública da Faculdade Processus.

Resumo

No artigo há uma discussão sobre estratégias da Administração Pública e gestão de riscos. O trabalho diverge de uma posição ideológica contra o governo e assume uma análise objetiva de estratégias, em sua maioria europeias, que se dizem as melhores hoje. Discutimos tais estratégias do ponto de vista da teoria acadêmica e em uma linguagem simples e acessível a todos e principalmente aos alunos de graduação em Administração Pública no Brasil. A hipótese do artigo é de que temos estratégias de crise e esta hipótese foi suportada com pesquisas bibliográficas. Como resultado, não encontramos tal hipótese sólida e a rejeitamos. A crise das estratégias pode ser percebido nos protestos recentes e na desobediência civil e até nas posições chamadas de no-vax.

Palavras-chave: *Estratégias da Europa Covid-19. Impactos do Covid-19. SARS-COV-2.*

Introduction

The paper is the last of many developed since April 2020 (AVENI 2020a, 2020b, AVENI and PINHO 2021a, 2021b) in which there is the framework of discussion about the pandemic crisis, health economics, and risk management all over the world during 2020 and 2021. In the actual work, at the end of 2021, we consider that seems we are facing a never-ending pandemic crisis, so an obvious answer must be asked: how long will take to manage that crisis and why we didn't develop sound strategies to resume the life before the crisis? Public Administration all over the world must clarify why many strategies and many countries, not only the third world but mainly wealthy, were so inefficient and allowed serious social and economic impacts.

The paper doesn't have an ideological or an ethical orientation but a Public Administration and strategies research which want to reply to the answer: there are strategies of crisis or there is a crisis of strategies in that Sars Cov-2 pandemic spread? The research is justified because is difficult to understand and evaluate, Public Administration strategy, impacts, and future path could become a crisis of our democratic system.

We believe that we are facing an Abilene paradox. This is when a strategy chosen by a group doesn't correspond to individual interests. It happened when an inability to manage ethic/democratic agreement or to manage the factsheet and when there is a lack of communication between parts. In our opinion, the strategies of Sars Cov-2 developed by Public Administration in many countries are a "trick" of some world leaders. We could compare this to the communication between the Public and citizens from the Prime Financial Crisis of 2008.

We want to prove this by showing strategies using a simple tale of facts that don't need numbers. So the paper is a speech about Public Administration strategies in front of the pandemic crises. For us is an academic evaluation of crisis of strategies and not an ideological pamphlet. The failure of Public Administration strategies costs a lot and could leave directly to a country governance crisis if not perceived.

To prove our thesis we start from the idea that strategies against pandemic crises are sound and the Public Administration is doing all the best. We will follow these steps: the first topic is the theoretical reference about what is called strategy and how the strategy is needed to manage risks or crises. A further discussion topic recalls strategies. Finally, we resume the strategies and the discussion about the results we found the issues and the alternatives. A conclusion remark and references will end the work.

The method to assess Public Administration strategies will be the academic point of view using the following methodology: we start from a definition of academic tools to be used to work and manage the actual crisis. Then we explain the context and we define a hypothesis to explain what is going wrong in the actual public administration strategies.

The context and timeline of strategies were researched with a bibliographic and internet base all over the world and especially in the world with the better health and capacity to respond to the risk challenge.

We justify this paper because, as we said before, it is important to assess strategies of crisis and risk management to be better prepared for the future. The result of our work leads to a conclusion that the strategies seen are not sound. Moreover, the fail of strategies of crises raises a doubt also if our democratic system could manage such a crisis or we need to rethink our institutions. Perhaps a failure is about public money management and the technical abilities of our leaders.

Development of the paper

Academic references. Strategies and management of risks.

Starting our discussion we refer to strategy and risks for Public Administration. But what is exactly do we mean? We all know there is a framework of tools to evaluate strategy and risk management and universities that educate people or managers.

Briefly the great discussion about strategy in academic management definitions starting after the second war world, in 1962 when Alfred Chandler, looking for similar decision process in great American corporations, affirmed that strategy is the determination of the basic long-term goals of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals. Further on Michael Porter referred to the strategy as a formula and the process for how a business is going to compete, what its goals should be, and what policies will be needed to carry out those goals. Later on, Henry Mintzberg described five definitions of strategy. Strategy as plan, a pattern, a position as a ploy as perspective.

In general, we can refer to strategy, and also Public Administration strategy, when we need to identify the way to reach a long term goal. In the case of Covid-19, we can refer to all the actions planned and developed to reach some goals, which the main are: to end the pandemic spread and to save lives. But we need also to have a long-term plan to reduce future risks.

Each strategy is associated with a probability of success and an evaluation of our context or in short a triple evaluation: who we are (in terms of people and organization) what resources we can raise (our systems, economies, and in general human and financial capital) and which results from we want to achieve measured as an indicator of our goals.

We can refer to strategy process as a decision about alternatives, considering:

- Internal and external context usually with a swot analysis considering Strengths, weakness of organization and threat and opportunities
- Grant resources
- Definition of goals and the path how to reach goals with the resources at disposal considering

To define strategies about a pandemic spread we need to know the problem and the risk for human life. In other words to think about how big is our problem in terms of probability of spread and impacts. The problem is to reduce the health risk.

So we need to think of strategies to manage risks and to reduce them to the minimum or zero.

Risk Assessment is a scientific and technological process consisting of three steps, risk identification, risk analysis, and risk evaluation.³ There is no clear consensus as to when risk or hazard considerations should be the basis for regulatory decision-making because we found wide discrepancies between States. Moreover, strategy and risk analysis both must be assessed and evaluated, in general with tools and techniques of cost-benefit analysis that implies economic, financial but also social impacts.

There is no interest in this paper to describe or analyze what is the strategy or how to develop risk analysis as is a technical duty of the staff of our government Health national institutions. That was done in another paper (AVENI and PINHO 2021a)

In our democracy the principle that the government must decide our national strategies is not discussed. The choice between alternatives, the strategy, should be supported by technical reports or analysis such as a risk and a cost-benefit report and must be sound and transparent to be considered a good one.

Anyway, a general process to evaluate risk starts with hazards is: collect and review information about the hazards present or likely to be present at the job site; conduct frequent and regular inspections of the job site to identify new or recurring hazards; investigate incidents, and close calls/near misses to identify the underlying hazards, their causes, and safety and health program shortcomings; group similar incidents and identify trends in injuries, illnesses, and hazards reported; and consider hazards associated with emergency or non-routine situations.

For each hazard identified, one must determine the severity and likelihood of incidents that could result, and use this information to prioritize corrective actions. If we agree that strategies to combat the pandemic spread must be developed by the government, we must also underline that in case of crisis there are some exceptions of the normal process of decision and some differences of the normal forecast and budget definition. This is a government's duty respecting law and ethics to secure public wealth and trust.

This implies the best communication between the empowered politicians and the citizens and this is done with good pieces of information and communication for all even for those who are not well educated or vulnerable. The transparency and accountability of the crisis are very hard to find today because the justification is that is a crisis. We argue that to develop strategies and build a general agreement the government must be professional (be transparent, use technical documents and reports, use most common tools of decision management, etc.) and use good information and communication. How many governments all over the world could be the first to say really "I did it all"?

Discussion of bibliographic and internet research findings

Eventually, the paper could cynically end with the simples assessment that the Public Administration health management could not afford the pandemic spread because many countries reduced hospital beds and an increasing number of hospitalization. That was caused by the inefficiency of public administration and the issues or

³http://www.enisa.europa.eu/rmra/files/D1_Inventory_of_Methods_Risk_Management_Final.pdf, conducted by the Technical Department of ENISA, Section Risk Management, June 2006

failure in the Health Economy and in the Health markets that are allowed in each country. (AVENI 2020a, 2020b). So the only obvious strategy was to increase intensive care beds and all medical doctors and paramedics that were necessary.

If this was a choice because Public Administration became short of money and concentrated only on research and contribution of great pharmaceutical firms and neglect basic health and prevention or education it's a matter of further investigation. Although we are strongly oriented to explain this as a very "ingenious" attitude and the lack of contingency plans and basic health by a structural failure of the market, which in the case is regulated by the public (AVENI 2020a, 2020b).

Again it is not the case to say that a healthy economy with a public regulation is wrong because of the wrong attitude of people who has the responsibility of it. But there are strong signals that something's wrong. But to follow our methodology we discuss what we found to sustain there are strategies of crisis.

Researching and reading papers we found many issues and strange events in the pandemic. As an example: panic communication and talk show where the scientific method was obliterated by the protagonist and ignorance of the media editors. Another issue very important that was little discussed is that the average age of death was great than 70 and in the more wealthy nations. It doesn't mean causality, but it is not clear why in the world the death concentration is in Europe and USA and this could not be explained by the third world hiding information. And another issue is how to explain the lockdown and the mandatory use of a vaccine in front of social and individual rights. Is a strategy justified? and there are tools to do that when not only ethically but law bypassing not only temporary but "repeated" temporally in a manner we can say is a long term crisis justification?

To contextualize more and understand strategies we need to answer if are all that strategies explored alternatives or causalities. Are some climate, variants, etc. assessed before establishing case effects? And more: why do we need to vaccinate a child when the number of infected and death between 0 - 10 years old are statistically insignificant? Should a school not be sufficient to prepare or safe for the children? Why the schools are not safe when in some there are structural problems or lack of infrastructure or personnel or police control?

But why do China and almost all third world has different spread and number of death compared to Europe or USA? Why after vaccination we have so many cases? Is the vaccine inefficient (about it for instance in Italy was reduced the efficacy from six to five months), how many months is useful, and why we use a green pass that allows us one year of validity when we have a vaccine-like Jansen that was, in some, country considered of less validity?

So to support the idea that Public Administration has done what is better and the strategies are sound and efficient (or in other words the leaders of the public administration all over the world are prepared to manage the crisis) we must prove or find evidence that:

- A contingency plan was ready or today there is another update with widely known health risk management guidelines. And these guidelines are found in place and controlled.

- The strategies put in place (lockdown, vaccination, green pass, etc.) were definite between which alternatives or solutions? Are they efficient, efficacies are common, or coordinated? The results and the impact of each strategy were evaluated, have a sufficient budget and are monitored by indexes, and are communicated properly?

- All strategies are focused on risk and people at risk? Are strategy using the alternate best vaccine and vaccination strategy? How many doses and why?

The vaccination strategy put in place in Europe joint the lockdown strategy and social distance, use of masks, vaccinations, and now green card. In another paper, we discuss that all over Europe such innovations could have been more preventive, with education and risk mitigation better plans (AVENI 2020a).

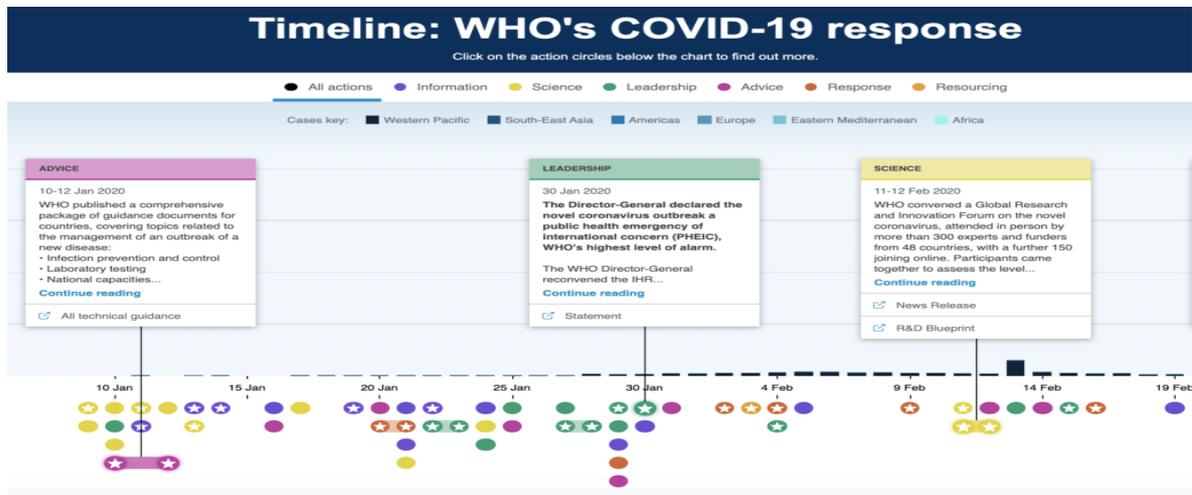


Figure 2 – Timeline SARS-COV2

Font: <https://covid19communicationnetwork.org/covid19resource/timeline-whos-covid-19-response/>

About the timeline of these measures, On December 8, 2019, was reported Wuhan's first case. January 23, 2020, China lockdown begins. January 30 - Public Health Emergency declared by WHO. By February 14 - the first death in Europe is announced - in France.

February 23, 2020, Italy starts lockdown. March 11 WHO calls it a pandemic. By 17 March 2020, all countries within Europe had a confirmed case of Covid-19. By 18 March 2020, more than 250 million people were in lockdown in Europe. The European countries with the highest number of confirmed Covid-19 cases are Russia, the United Kingdom, France, Spain, and Italy. The United States becomes the country hardest hit by the pandemic.

In march 2021 over Europe was boosted all over Europe vaccination with the full supply promised for 2021 by the main pharmaceutical companies contracted, excluding Astrazeneca, More than a year after, but before expectations vaccines were created, tested, approved, and produced. Considering that the Pfizer vaccine is stored with a special fridge, the production and logistic distribution system was a great success between developed countries.

Anyway in September 2021, after a race against SARS-CoV-2 and a massive vaccination campaign during 2021 Europe already stays in lockdown as shown in the next figure. This could be in contrast with the use of an innovation as the green pass, but the lockdown is a measure already considered of great prevention rate, even with most people vaccinated, being green pass considered only for travel.

Reading the reports of the crisis we can resume that there were three main strategies developed by Public Administration in Europe today (AVENI e PINHO 2021b). The most famous was lockdown strategies measures we can say that they

were widely discussed but not everyone approved it. A quick analyst was found in Wikipedia there are many articles discussing lockdown. According to Smith, Paul (2020), Baker, Michael G.; Wilson, Nick; Anglemeyer, Andrew (2020) Yarmol-Matusiak, Erica A.; Cipriano, Lauren E.; Stranges, Saverio (2021), Folkestad, Sigrid (2020), Juranek, Steffen; Zoutman, Floris (2020) is possible to warn that early relaxation of restrictions has greater costs. In some studies, the study did not find evidence for greater disease control in the countries with more restrictions than in others with fewer restrictions. (Eran Bendavid 2021), compared the impact of 'less restrictive interventions' on the spread of Covid-19 in Sweden and South Korea, with mandatory stay-at-home orders in 8 other countries.

In Italy, scholars underline (VINCETI FILIPPINI ROTHMAN FERRARI GOFFI MAFFEIS ORSINI 2020) in the abstract that “an effective reduction in community transmission occurred during a strict national lockdown, and that earlier less stringent measures were ineffective at reducing mobility to a level low enough to reduce the spread of Covid-19”. Following Perra (2021) who reviewed 348 articles, there was the unanimous acknowledgment of the importance of social interventions in controlling the spread of Covid-19, however with high societal costs. These are not evaluated yet. In addition, a statistical worldwide database of pandemics and its effect is not available and reliable. (AVENI 2020a, 2020b) As was admitted even in Europe and USA, not all countries, included many European countries, have reliable databases or statistical reports that cover all questions about SARS-CoV-2. The major evidence came from China that refused to send reliable information to all other counties.

There was also a Great Barrington Declaration in October 2020 which called for "Focused Protection" to impose minimal restrictions on the general population to achieve herd immunity through Covid-19 infection. And against indiscriminate lockdown, Ranu Dhillon and Abraar Karan (DHILLON, RANU S.; KARAN, ABRAAR 2020) in the US, argued for "smarter lockdowns". The idea was to impose restrictions on areas with high levels of transmission. The method to vulnerable populations in these locations to offset the economic costs of a lockdown policy.

However, ONU warned (ONU 2020) in a report that pandemic restrictions exacerbate gender inequalities and have led to an increase in domestic violence. Many women are being forced to 'lockdown' at home with their abusers while services to support survivors are being disrupted or made inaccessible. Both the World Food Program (WFP) and the World Health Organization (WHO) have published statements noting the impact of the lockdowns on livelihoods and food security, and Dr. David Nabarro, WHO Special Envoy on Covid-19 stated in October 2020 that "lockdowns just have one consequence that you must never belittle, and that is making poor people an awful lot poorer".

About the Green pass strategy, according to the European Union and the launch, the certificate has a specific goal and one strategy: to help travel and to provide health information's about the European citizen, limited to Covid-19, but it is also a great opportunity to use innovation and new technology to develop a common database of health information in Europe.

It seems correct that some counties like Italy have decided to use the certificate with other intentions in their own countries because the green pass could be used as a vaccination certificate in travel flow inside the country. But this is a risky political trick or a gamble because the use of a health certificate for internal control is not something that can be decided in an emergency bypassing people agreement and democratic discussion in the appropriate place, that is the country parliament.

So, the use of the green pass to blackmail people, and to suspend their jobs, in our view, is not ethical and must be avoided when other solutions could be found to solve the problems of resumption of activities. For instance to assure the job places are safe using prevention and physical decontamination.

By the certificate is possible to check if someone is not vaccinated but not if is healthy because the infection could be spread even from vaccinated people. So, the certification of someone doesn't necessarily mean there is no biological hazard (AVENI and PINHO 2020a). A biological hazard risk plan must be in place in every organization even in presence of a certification or the green pass. In other words, a certification is not a white check for the recovery of the economy in a country.

The most effective strategy proposed is vaccination. About vaccination, many problems arise too, and issues started in Europe early in March when AstraZeneca refuse to deliver, as the European union claimed, the millions of doses of the millionaire contract with this firm. One could say the United Kingdom, which was leaving Europe in a few months, wasn't affected by the shortage. The fact that AstraZeneca is an Anglo Sweden firm is that a conflict of interests?.

Anyway, a great number of vaccines were produced and delivered in Europe after March 2021, when in Great Britain the vaccination campaign started early. Many vaccines, i.e. from Russia or China wasn't approved by EMA in Europe and weren't delivered. This is an obscure chapter of the vaccination strategy because, even if the vaccine rejected were not complete successes, if vaccination were a priority strategy, whatever vaccine reducing death risk had to be approved and purchased.

Also, a third dose today claimed by many leaders in Europe seems very doubtful as a strategy, because if two doses of a vaccine are not effective, even if one, the Johnson vaccine, is mono dose, why a third dose should be effective. What study or justifications of that? Why did WHO protest and suggest to vaccinate people without a vaccine? So even the strategy of heard vaccination was not clearly explained and developed in Europe because seems that the Europe and United States alliance and use of the same vaccine is exactly the replay of the actual world commercial struggle against Russia and China.

But to be honest a great suspicion arise when we talk about China and Russia. Why the SARS-CoV-2 was not alerted in time from China? Why Russia with the vaccine has a very low rate of vaccinations? Considering that some people suspect China was responsible for the plague the fact that no information is disposable from China's pandemic situation is not very clear. Considering Sputnik was produced before other vaccines is possible that Russia has no production capacity to supply other countries?

About vaccinations, we have no information very clear and reliable of causality between death and vaccination campaign. How it is possible that all over the world there are so many deaths and in China, about one-third of the total world population is so few? Considering that China vaccine was claimed less reliable than the others where are the results of these comparisons? Some country as Brazil use the China vaccine and there are still very weak results of the vaccination campaign. Is it because of the reduced success of the Chinese vaccine, or because China sends fewer vaccines, or because other factors are on the field to be evaluated? How to evaluate if there was Strategy Context external analysis?

At first, it is not clear even today how, when, and where Sars Cov-2 begin and the total impacts. The difficulties in creating and developing an international evaluation of the first case of a mass pandemic in China, due to the attitude of China government and the Who commission who include in the commission some professional high involved in interest conflict, were discussed but ended without clarifying anything. It does

not imply that there is someone guilty or that in reality was an endogenous development of some other viruses. The result of more than six months of massive vaccination according to the European Centre for Disease Prevention and Control⁴ on 30 September 2021 total doses were distributed to EU/EEA countries about 700 million and 574 million of total doses were administered in EU/EEA countries

European Union, even with some confusion and difficulty, is going to have more than 70% vaccination with some peak as 98% of Portugal. More than half population of Europe has been double vaccinated, and it will start, for some, the third dose. The European Union is a quite safe area to travel and work with at the end of 2021.

But in November 2021 a new spread seems to start the fourth wave. And in December the Omicron variant from South Africa is frightening Europeans. World Health Organization (WHO) has warned, as cases soar across the continent. What was blamed is insufficient vaccine take-up for the rise. It seems that the rate of vaccination has slowed across the continent. Remembering that the full vaccination task force starts in many countries only in February 2021 there are many differences between the European States. Some 80% of people in Spain and Italy are double jabbed, but in Germany, it is as low as 66% - and far lower in some Eastern European countries as Russia were only 32% fully vaccinated by October 2021.

Regarding vaccinations results, the communications in Europe were that a vaccine could reduce risks and freedom of movement will be reestablished. Today all governments blame no-wax to be the cause of new spread, but as Israel and UK cases demonstrated not all infective cases are connected to the no-wax matrix. Some deviant virus or Covid variant could be the cause. And it's reasonable because the vaccine inoculated today was tested only with the main virus variant at the beginning.

We didn't find studies, but also, reports by the main health agencies about the new vaccine, old vaccine, variants for sure. Another piece of our puzzle is the lack of information about vaccines, or, the "out of doubt" guarantee that these vaccines are not dangerous or fully effective.

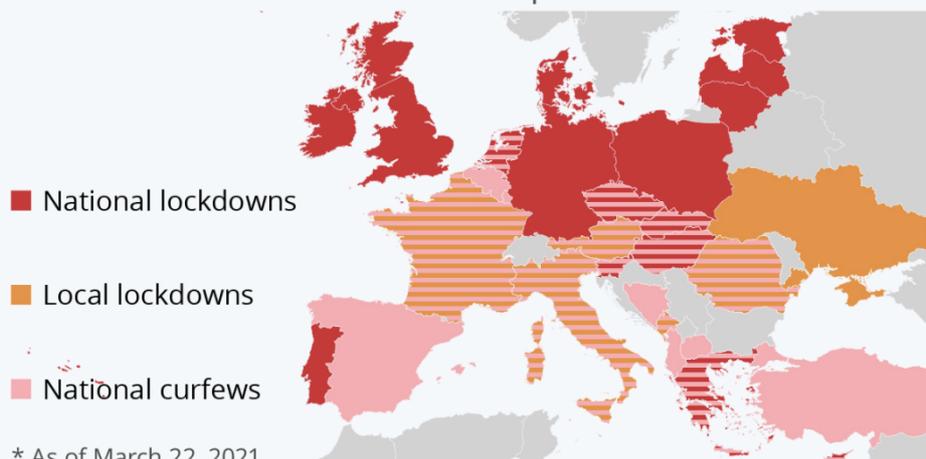
The lack of transparency is dangerous because as we affirm (AVENI 2020) in other papers that nobody in the world had prepared a good and reliable contingency plan of biological or health risk hazards. This implies that we are navigating always on sight and we don't have a plan for future pandemic spread.

The vaccination plan was rapidly developed in alliance with pharmaceutical groups. As was said in the introduction some strange has happened because Russia was one of the first countries to announce having a vaccine and their leader was vaccinated in early January 2021. But we must mention that the Sputnik vaccine was rejected in Europe, as European Union, but eventually used in some countries of Europe and the European Union. This is to mention that even today the sputnik vaccine is not fully accepted to have green pass in Europe. So many questions arise related to this strange causality. Here we figure another strategy: lockdown.

⁴<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>.

Europe Stays in Lockdown Mode

European countries by second-wave COVID-19 lockdown measures imposed*



* As of March 22, 2021

Restaurants closed: Austria, France, Luxembourg, Belgium, Croatia, Switzerland, parts of Finland. Business curfews in Spain, Italy, Portugal, Belgium, Kosovo, Serbia, Moldova, Ukraine and Bulgaria

Source: Media reports



statista

Figure 3 - Lockdown September 2021

Font: European Union (September 2021) <https://covid19-country-overviews.ecdc.europa.eu>.

An index to measure government strategies impacts was developed in Oxford. The Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) ⁵ has developed an indicator of restrictive strategies. According to OxCGRT too many countries have been on a veritable rollercoaster of rising and falling infections. Though initially debated, Covid-19 restrictions work to break the chain of infection if timely. But there is no guarantee this will always work. For example, suffered rising disease despite restrictive policies. Always according to OxCGRT It is also evident that none of the country characteristics that were expected to provide an advantage before the pandemic have done so. Based on evidence countries with above-average and below-average deaths, robust government responses, and weak ones, don't have in both groups clear typologies such as rich, or poor, democracy or dictatorships, and so on. Again according to data, vaccines are now available in 128 countries and rising.

As the implication of the observations, some countries with formidable scientific and healthcare capacity had strong impacts due to lack of forecast and management of the crisis. Places with less capacity, including Mongolia, Thailand, and Senegal have performed better.

⁵<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>

Another implication is that learning from others cannot be taken for granted and finally exiting the pandemic will require global cooperation, the same cooperation that is not available at the present before 24 months of the pandemic. It implies that many countries that didn't experiment with a huge wave of this disease won't be supported and will spread again the virus in the future.

The third indicator that could be used to verify sound strategy is to evaluate green card one. We expect that vaccination goals are linked to green pass. The actual strategy most countries are expected to work is that was developed in Italy and in a different way in France: use of restrictions and Green Pass. But what was a green pass strategy? A first draft of the EU Green Certificate was presented in March 2021 by the European Commission. According to the EU, the current EU Digital Covid Certificate will be in place for 12 months, counting from the official launch date, July 1st, 2021. It will be used until June 30th, 2022.⁶

The launch of the green pass was the EU's goal to provide a common approach to mobility during the pandemic, as well as to generate efficient, interoperable systems. The idea of having a Covid health passport has created great debate among some EU Member States. However, a common solution was delivered to restore mobility and freedom of movement as of June 1st, 2021. However, the Covid certificate is not a substitute for a travel document.

The EU Digital Covid Certificate is called also a green pass, according to the president of the Europe Commission, von der Leyen, the development of a vaccine certificate within Europe helps "ensure the functioning of the single market," as well as enable Europeans to move freely for work or tourism. Therefore, this document must be seen as a temporary measure to reinstate freedom of movement in the region. On several other occasions, both von der Leyen, Didier Reynders, and other EU members have highlighted that this health passport will be suspended once the Covid-19 pandemic ends.

So, the aim of the EU Digital Covid Certificate defined by the European Union is to "facilitate travel, helping to exempt holders from restrictions such as quarantine" according to a European Commission press release. The EU Digital Covid Certificate is compatible with local EU Covid passes, as the French Pass Sanitaire.

The EU Digital Covid Certificate faces a double challenge: help protect both European's health and personal data. The European Commission guarantees the Covid certificate for Europe "will respect data protection, security, and privacy." The EU Gateway, used for verification, will not hold, or transfer personal data. The certificate holder's data will not be held or transferred to any Member State other than that which issued the certificate.

As a health certificate, the EU Digital Covid Certificate serves as proof that a person has been vaccinated against Covid-19, has recently received a negative Covid-19 test, or is protected against the disease after being infected (recovery valid for up to 6 months). And about privacy is clear that only strictly necessary information will be shown in the EU Covid certificates. This includes the following:

- Traveler's name.
- Traveler's date of birth.
- Member State that is issuing the certificate • Unique identifier or code of the document.

Depending on the proof of immunity presented by visitors, the following data can be also included:

⁶ <https://www.covidpasscertificate.com/europe-digital-green-pass>.

- Vaccinated individuals:
 - Type of vaccine.
 - Vaccine's manufacturer.
 - number of doses.
 - Date of vaccination.
- Passengers with a negative test:
 - Type of test taken.
 - Date and time of the test.
 - Test center.
 - Result (negative).

The EU Digital Covid Certificate will be available in paper and digital format. Both versions contain a QR code and a digital signature that can be accessed digitally by both its holder and relevant health and travel authorities. According to the European Commission, "the certificate should be written in the language(s) of the issuing Member State and English" to avoid any sort of discrimination.

The European Union doesn't decide the health passes be mandatory to travel. It will simply help to standardize the method of Covid immunity verification at national borders. The European Commission has been clear about the EU's position regarding this issue: the Covid certificates in Europe will not act as a new barrier for international travel, but instead they aim to facilitate and ease freedom of movement.

A limitation of the pass is that not all are accepted vaccines under the Digital Covid In the case of individuals with jabs not approved by EMA, "Member States have the option to accept [other] vaccination certificates."

Currently, the EMA-approved vaccines that can be used in the EU are:

- Comirnaty (Pfizer/BioNTech).
- Moderna.
- Vaxzervria (AstraZeneca).
- Janssen (Johnson & Johnson).

Additionally, these vaccines are accepted, but only in some member states (included in the WHO's Emergency Use List):

- CoronaVac (Sinovac Biotech).
- Sinopharm Beijing Bio-Institute of Biological Products)
- Covishield (Serum Institute of India)
-

Travelers vaccinated with Covishield are eligible for an EU Digital Covid Certificate not in all countries. Other jabs that are under review by European Medicines Agency are:

- CVnCoV.
- NVX CoV2373.
- Sputnik V Gam-Covid Vac).

These differences are confirming the freedom of every country in Europe to choose its way but are showing also the difficulty to have unique positions and goals. The failure of a common position raises suspicion of the use of passes also to discriminate countries (for instance when summertime) The ones that are vaccinating with no agreed and accepted solutions are vulnerable or not allowed to enter or leave the countries. One can imagine how can be decided to go on vacation with all that stuff.

Are the resources been evaluated?

To have a good report it is important to evaluate all the health economy and we know that is almost 9% of OECD PIL expenditure with an outstanding case of the USA

that spends more than 16%. According to Aveni (AVENI 2020a) health economy is a complex matter that implies so many evaluations and comparative studies we need to summarize the relationship with the pandemic spread. But the health economy in OECD has plenty of market failures, financial problems, and different regulation systems.

For that, we refer here to the main goal or to reduce death in hospitals. If we refer to a reduction of risk of overloaded hospital beds we need to calculate the effective capacity. This will be calculated as the number of beds considering the time of intensive therapy. It's an exercise that was made many times even many years ago when the regular flu epidemic spread in European and American countries. It's a pity that the health public management, in general, it's so delayed to adopt a new health organization or move from an economy of disease cure to a massive prevention system.

Lest' suppose we have 14 intensive therapy beds for 100.000 people and the therapy is 15 days (an average between 7 and 25 days that was found in our research to simplify our calculations)) we have a maximum capacity to "process" 28 people each month or 2.800 people/month each million. So in a country like Italy, we have about 9.000 beds for intensive therapy and 18.000 people that could be healed a month. So if a pandemic spread that produced a total of over 18.000 average people in intensive therapy/month didn't work. For it, Public Administration is scared about a rise in disease. A percentage of infected will go to intensive therapy with an obvious overload of the "process".

But the statistic is hiding the truth because we need to understand that if we have 14 beds for every 1000.000 people or 14000 for a million and we have a peak over 14.000 the game is over. That's was what happened in 2020. Considering cases of more than 1.000 cases of covid-19 a day, as it was some times, in a month probably there will be no more place in the intensive bed in hospitals and people that could have not been a minimum therapy. And we don't have to tell about costs that could be several thousand euros per patient (more than 25.000 in some research).

So the Public Administration must be clear about it that and be transparent about it. The hospital system is unable to manage the pandemic spread and the Public Administration is not able to develop or build sufficient intensive bed therapy for all. So from the point of view of the "process" (Public Administration), the solution is to stop the demand. But *from the point of view of the citizen*, as we can't have prevention and risk control, the public Administration must produce the service (intensive bed) in any case, even in the worst peak of the pandemic.

So the strategy adopted by the government in which is the citizen to act, and is a constraint, is not the right solution, from the point of view of the service and the public health. To put the burden on the back of citizens is cowardice. The opposite is that the Government, using the Public Administration must organize a plan and must develop measures to cure, or, as was done in many countries inform, educate and strengthen the public health service and also control infected subjects.

To manage and increase resources we need obviously to add medical doctors and paramedics and all equipment and pharmacology we need. In the end, we need to calculate the cost of all of it. So it is easy to understand that the system in case of a pandemic runs out of control very fast and collapsed when a peak is reached. But this doesn't mean a nervous collapse of the management of the crisis.

So, in spite to see alternatives, the unique strategy chosen for it was to stop the increase of the number of intensive bed occupations with vaccines and block the spread with massive and strictly lockdown

Public Administration adopted a private firms attitude to reduce the inactive rate of production by reducing the resources and homogenizing all the processes to have less inactive capacity. But the public service must be defined on other bases. Mainly in health a bed capacity is needed to be not an average of the probable causes of disease but looking at the peak to assure the maximum rate of cure.

It is inefficient and costly but is the only way to protect people in case of mass disease. This means that the economic or market rules don't apply in health care if the Public Administration looks at the health of people and not at the economic calculations and statistics. In a country that cares for people or claim to do so, there must be public health and equipment and hospitals, and medical doctors to face every possible disease and pandemic risk, today and in the future.

Goals and strategy process. The project management tools.

Many goals could be found when a crisis is raised but first of all one must reduce the deaths. A more immediate goal: to decrease or stop death have a cause and this leads us to define how to reduce the risk the cause became real. To do so a risk assessment must be performed as we showed before.

Unfortunately, our research didn't find any risk management techniques explained and communicated by our Public Administration. It is also clear that the contingency plans and the manuals of the risk analysis were, in the cases we research, rest in the drawer of the desk.

But what is scaring us today is that we have not to plan for the future, only to resume activities "in safe". In other words, in our research, we didn't find reposts about results of long term plan for biological risk and hazards, project management techniques discussion to reduce and eliminate pandemic, education and prevention projects, plans for new hospitals and beds, plan to develop and control private and firms protocols.

Instead, we only found: plans to close and block activities, green cards, vaccinations. All that are part of strategies but they are contingency activities or politics to reduce the impact on the health public system not part of a strategic plan.

A precious font of comparative strategies was developed by ZUPI (2021). In this report there is only a question that was not answered: are the European strategies the solution of pandemic and can be useful to be copied all over the world?

The claim of lockdowns and vaccine strategies as successful in Europe is different and for sure not all measures and strategies have been agreed upon by everyone. There are some protests, including violent manifestations against lockdown and green pass, and discussions. Is this an effect or the cause, as the government is saying, of the not stopping spread?.

But the analysis till now is showing that there was no clear and transparent process to build a strategy and what are the real goals. The three main strategies were developed at different times and without clear causality. The result of the research shows a timeline of solutions and strategies developed in Europe to combat SARS-CoV-2 but there is no possible and for sure relations os cause-effect between strategies and covid19 spread. In some countries, there was low use of lockdown and there is a low rate of death like Denmark, the vaccination is low in Asia but the relation between death and contagious with Europe is very difficult to explain. It seems in Europe there is a different pandemic spread. Or we must suppose that there is a difference between collecting data and data processing as someone suggested? Could be possible that today facing this situation WHO and the greatest economies doesn't have good information about world pandemic spread. If so, the situation is even worst.

Results

Using a Public Administration basic strategy framework of the first topic here the main elements evaluated as a Public Administration strategy:

- Analysis of the context (internal and external of strength and threats)
- Evaluation of alternatives, resources, and path to reach the goals
- Risk assessment and management

We found issues in all the strategies :

- Social impact. The swift from a public service based on attendants and digital develop a digital exclusion and, in most of the case, a long time the public to be served.
- No ethical use of executive power of the government. Bypass of legislative process and parliament. Bypass of a wide agreement of all political and social democratic organizations
- Communication and information are strongly oriented by strong interest lobbies and to support government decisions. No democratic debate.

Our conclusion then is that: reject the idea that there are strategies of crisis, but there is a crisis in strategies. We know some specific Public Administrations are performing return to work using a good approach but the most seems to be involved in an Abilene Paradox, or a misunderstand course of action where all seems to share and agree on the decisions define, but they are not. The Abilene Paradox of a Public Administration implies a risk of civic disobedience when everybody questions himself why we all are following a negative decision that impacted so.

Are we facing a great swindle as someone is claiming? Are we facing a not conventional use of democratic rules to support economic and lobbies using (and it is the weirdest suspicious) communications of panic instead of communication and information complete and comparative? Are the leaders aware of alternative and political risks or are not prepared technically or do they not have good competencies?

These are not the conclusions in the paper, because are political implications, but someone could see in the crisis of strategies a crisis of the system too. Moreover, from our academic point of view, there are too many issues about actual strategies and risk management we cannot agree there are sound strategies of crises. We disagree too we don't have today tools and information or calculating power for statistics to perform better.

As a suggestion, today Public Administration (and the leader of it) must re-assess the results and impacts of the last 24 months' strategies because of the probability of the next crisis's civic disobedience. So we fear a cause-effect of failure of strategies. This is a result when public administration, that must serve the public, doesn't perform well and generate suspicion of not being done well because there are ethical implications or doesn't want to serve the public instead wants to be served.

So is not a case of discussing ideologically revolution or the suspicious of not well-defined plots, but a simple consideration that the public administration, if exists and is paid by taxes and public funds, *need have compliance, ethics, and transparency*. If so and only if so the strategy of crisis could be assessed as a good alternative. We need to face and stop the crisis of strategies and the Abilene Paradox.

Final Remarks

Public Administration strategies and evidence all over the world, and especially the European ones, follow different processes, goals, and assessments. European strategies are claimed to have more success in terms of control and reduction of death than USA and Russia and Brazil, but not China, Japan, Korea, etc. But we see it only by the use of mass use of communication.

The success of European strategies is a mirage and is boosted by all European media to support their government choices and the Union bureaucracy. There is no evidence at all about clear cause-effect and the future of the actual (and future) pandemic. Lack of information, suspicion of corruption, and use of the crisis to impose policy are some of the issues that the story will reveal unfortunately too far. Is the Abilene Paradox in which we are conscious or depend on lack of (technical) capacity or ability? Are we following some plan or do we navigate always on sight as seems it is now?

As we claimed in the introduction we are facing an Abilene Paradox because not all citizens and civil organizations, not only for social impacts, agree with all strategies put in place till now. Most of them doesn't agree because of the lack of transparency of the Public Administration,

The political system and some European political leaders also seem to have used Europe, Public Administration, and the crisis to bypass a democratic and sound discussion and forced solutions without discussing many less bloody alternatives. We must be pragmatic about the willingness to benefit people of some leaders, but, as a process, we must rethink our democratic approach of biological hazard and what will be the system (democratic, economic, social) from now on. We will return to the past or we will develop other processes?

One final remark about strategies. The context after the pandemic changed. The pandemic forced all of us to shift the economy and services to digital. This too has heavy social impacts. In Europe, mainly old and vulnerable people were pushed in a digital "no-man land" were without codes and electronic equipment or ability to use it are nameless and invisible and vulnerable. We argue that this is not the better way to include and care for all these vulnerable people. The same discussion must be developed applied to less vulnerable people or not developed countries. This is not a world we want for us and our children.

References

Aveni, A.. Estratégias atuais e futuras para empresas e profissionais na economia do Covid-19. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 46-64, abr. 2020a. ISSN 2675-0236. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/ppds/article/view/194>>. Acesso em: 08 out. 2021.

Aveni A. Empreendedorismo e inovação em saúde : uma análise das oportunidades **Revista Coleta Científica** Ano IV, Vol. IV, n.8, jul.-dez., 2020b.ISSN: 2763-6496 DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4750286>

Aveni, A. & de Pinho Filho, L. C.. Rethinking biological hazard risk analysis after pandemic Covid-19. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, 3(6), 283–295. 2020a. Disponível em: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.4734741>>.

Aveni, A. & de Pinho Filho, L. C. Sars-Cov-2 Strategies are these the solutions for the world pandemics? **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, [S.l.], vAno III, Vol. III, n.6, jul.-dez., 2021b. ISSN 2675-0236,
Baker G.; Wilson, Nick; Anglemyer, Andrew (7 August 2020), "Successful Elimination of Covid-19 Transmission in New Zealand", **New England Journal of Medicine (letter)**, 383 (8): e56, doi:10.1056/nejmc2025203, PMC 7449141, PMID 32767891

Dhillon, Ranu S.; Karan, Abraar (12 August 2020). "The U.S. Needs Smarter Lockdowns. Now". **Harvard Business Review**. ISSN 0017-8012. Archived from the original on 2 November 2020. Retrieved 16 October 2020.

Eran Bendavid (5 January 2021). "Assessing Mandatory Stay-at-Home and Business Closure Effects on the Spread of Covid-19". **European Journal of Clinical Investigation**. 51 (4): e13484. doi:10.1111/eci.13484. PMC 7883103. PMID 33400268. S2CID 230655481

Folkestad, Sigrid (19 June 2020) Economics, NHH-Norwegian School of. "Comparing Norway and Sweden: Norwegian coronavirus measures reduced hospitalizations drastically". **partner.sciencenorway.no** (in Norwegian). Retrieved 26 March 2021.

Juranek, Steffen and Zoutman, Floris, The Effect of Social Distancing Measures on the Demand for Intensive Care: Evidence on Covid-19 in Scandinavia (2020). **CEsifo Working Paper** No. 8262, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3594014>

ONU World **Economic Situation and Prospects as of mid-2021**. accessed in September 2021 at https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wesp2021_update_1.pdf. Please cite this publication as:

OECD/Eurostat (2018), **Oslo Manual 2018**: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en> ISBN 978-92-64-30455-0 (print) ISBN 978-92-64-30460-4 (pdf)

Perra, Nicola (13 February 2021). "Non-pharmaceutical interventions during the Covid-19 pandemic: A review". **Physics Reports**. 913: 1–52. arXiv:2012.15230. Bibcode:2021PhR...913....1P. doi:10.1016/j.physrep.2021.02.001. ISSN 0370-1573. PMC 7881715. PMID 33612922.

Smith, Paul (23 December 2020). "Hard lockdown and a "health dictatorship": Australia's lucky escape from covid-19". **BMJ**. 371: m4910. doi:10.1136/bmj.m4910. ISSN 1756-1833. PMID 33361106.

Vinceti, Marco; Filippini, Tommaso; Rothman, Kenneth J.; Ferrari, Fabrizio; Goffi, Alessia; Maffei, Giuseppe; Orsini, Nicola (1 August 2020). "Lockdown timing and efficacy in controlling Covid-19 using mobile phone tracking". **EClinicalMedicine**. 25: 100457. doi:10.1016/j.eclinm.2020.100457. ISSN 2589-5370. PMC 7355328. PMID 32838234

Yarmol-Matusiak, Erica A.; Cipriano, Lauren E.; Stranges, Saverio (February 2021). "A comparison of Covid-19 epidemiological indicators in Sweden, Norway, Denmark, and Finland". **Scandinavian Journal of Public Health**. 49 (1): 69–78. doi:10.1177/1403494820980264. ISSN 1651-1905. PMC 7797349. PMID 33413051. Zupi Marco **Gli Stati e le organizzazioni internazionali nelle politiche di contrasto della crisi pandemica marzo 2021** Osservatorio di Politica Internazionale n.172. A cura del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) 2021.

CAPÍTULO 02:

O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES NO PERÍODO DA PANDEMIA PELO CORONA VÍRUS: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS⁷

THE PHENOMENON OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE PERIOD OF THE PANDEMIC BY THE CORONA VIRUS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC POLICIES.

Eunice Nóbrega Portela⁸

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2706-5448>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4499951422512139>
Universidade de Brasília-UnB, Brasil
E-mail: eunicenp65@gmail.com

Dirce Maria da Silva⁹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>
Centro Universitário Unieuro/DF, Brasil
E-mail: profdircesalome@gmail.com

Resumo

Este trabalho tem como objetivo discorrer sobre o fenômeno da violência doméstica no período da pandemia pelo novo Coronavírus, na perspectiva das políticas públicas, buscando compreender o fenômeno do crescimento das agressões físicas e do feminicídio no ambiente familiar, abordando a construção do conceito de violência e a pandemia como dinamizadora de agressões físicas, para além da violência simbólica. A pesquisa é de natureza qualitativa, de cunho bibliográfico, documental e descritiva. A partir desse percurso, a análise dos dados nos mostrou como a crise econômica e social causadas pela pandemia de covid-19 contribuiu para o aumento da violência contra a mulher.

Palavras-chave: Violência doméstica. Violência contra as mulheres. Pandemia. Covid-19.

Abstract

This paper aims to discuss the phenomenon of domestic violence in the period of the pandemic by the new coronavirus, from the perspective of public policies, seeking to understand the phenomenon of the growth of physical aggression and femicide in the family environment; addressing the construction of the concept of violence and the

⁷ Este capítulo contou com a revisão linguística de Dirce Maria da Silva.

⁸ Doutora em Educação pela Universidade de Brasília, com ênfase em Psicologia Social. Afiliação institucional: Universidade de Brasília-UnB.

⁹ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência, com ênfase em Políticas Públicas. Afiliação institucional: Centro Universitário Unieuro/DF.

pandemic as a catalyst for physical aggression, in addition to symbolic violence. The research is qualitative, bibliographic, documentary and descriptive in nature. From this path, data analysis showed us how the economic and social crisis caused by the covid-19 pandemic contributed to the increase in violence against women.

Keywords: 1. Domestic violence. 2. Violence against women. 3. Pandemic. 4. Covid-19.

Introdução

O Brasil e o mundo enfrentam uma das maiores crises de saúde da história da humanidade. Em dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre uma espécie de pneumonia letal, na China, e, a partir dessa data, o planeta mergulhou num contexto de medo e angústia, com repercussões sociais e emocionais até então inimagináveis.

O termo “pandemia” refere-se à distribuição geográfica de uma doença. No início de 2020, a OMS confirmou novos surtos da enfermidade, momento em que instituiu protocolo de Emergência de Saúde Pública, de Importância Internacional (ESPII), considerado o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional, em vários países e regiões do mundo, inclusive no Brasil. A partir dessa decisão, o mundo passou a desenvolver uma rede de solidariedade e cooperação globais, na tentativa de amenizar os efeitos deletérios do vírus.

Em decorrência do crescente número de contaminados e de óbitos, os estados brasileiros adotaram medidas de isolamento social para conter a disseminação da doença e evitar o colapso do serviço de saúde pública. O Brasil tem contabilizado até o momento, mais de 22 milhões de casos confirmados da doença, perfazendo mais de 613 mil mortos e mais de 21 milhões de pessoas recuperadas. Com a vacinação, o número de casos diminuiu e já houve redução, tanto da contaminação, quanto de mortes.

O protocolo de isolamento social instituído em decorrência da pandemia revelou acentuada elevação da violência doméstica praticadas contra mulheres nos lares do país. A violência doméstica configura-se como uma problemática social, de saúde e segurança públicas. Observar esse crescimento no ambiente em que a mulher deveria sentir-se segura e amparada, transformou-se em fato cotidiano nas notícias que tratam da escalada dos atos criminosos de violência, os quais atingem direta ou indiretamente a todas as mulheres, deixando um rastro de insegurança, medo e indignação, frente à tamanha violência.

Segundo a OMS, violência é o uso da força física ou poder contra si próprio, outra pessoa, grupo ou comunidade, do qual resulte ou tenha possibilidade de ocorrer lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. O fenômeno, no âmbito doméstico, está intrinsecamente ligado à questão do poder, que, nesse sentido, não é algo natural, mas um condicionamento individual, socialmente adquirido, legitimado pela cultura e ainda muito presente no comportamento de alguns homens.

Por conseguinte, este trabalho tem como objetivo, analisar o fenômeno da violência doméstica contra mulheres no período da pandemia pelo Coronavírus, na perspectiva das políticas públicas. A pesquisa busca compreender e demonstrar números da escalada da violência no contexto doméstico, abordando a construção do conceito de violência, e a pandemia como dinamizadora da violência simbólica, por ataques que causam danos morais e psicológicos, para além da tentativa de dominação da mulher, através da crueldade das agressões físicas.

A abordagem utilizada sobre o fenômeno da violência tem como referência os dados da terceira edição da pesquisa “Visível e Invisível”, realizada pelo Instituto Datafolha, em consonância com o contrato realizado com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)”. O estudo busca lançar luz sobre os impactos da atual pandemia de Covid-19 sobre a vitimização de mulheres no Brasil e como a crise vem afetando homens e mulheres de maneiras diferentes.

De acordo com pesquisa do Instituto Datafolha encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos declarou ter sido vítima de algum tipo de violência no último ano no Brasil, durante a pandemia de Covid-19. Apesar dos dados apresentarem um declínio em relação ao mesmo período de 2019, no qual o índice era de 27,4%, em 2020 o índice registrado foi de 24% de vítimas. Dessa forma, estudar o fenômeno da violência doméstica contra mulheres no período da pandemia pelo Coronavírus 19, na perspectiva das políticas públicas é relevante, no sentido de suscitar debates e servir como referencial para novos estudos de elaboração de políticas públicas de amparo e proteção às mulheres.

Quanto à metodologia, segundo Richardson *et al* (1999, p. 22) o método é o caminho ou maneira para se chegar a um determinado fim ou objetivo e metodologia são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método.

A escolha do método é, portanto, caminho preponderante para iniciar-se qualquer pesquisa. Sendo assim, optou-se pelo método indutivo, que tem como característica a utilização da estrutura de pensamento lógico, que possibilita examinar a validade de informações já existentes. De tal modo, tal caminho é indicado por apresentar os contextos atuais, nos quais sua validade pode ser confirmada (TRIVIÑOS, 1987; GIL, 1999; CERVO; BERVIAN, 2002;).

Tendo em vista o objetivo proposto, adotou-se a abordagem exploratória descritiva. Conforme Gil (1999), a pesquisa exploratória tem como desígnio trazer à baila um problema, com vistas a torná-lo mais explícito, ao passo que a descritiva visa descrever o fenômeno investigado.

Segundo Vergara (2000, p. 47), a pesquisa descritiva “não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”. Sendo assim, neste estudo, apresenta-se uma análise descritiva do objeto investigado, sem a pretensão de explicar exhaustivamente o fenômeno, considerando, as fontes de naturezas bibliográficas. (LAKATOS & MARCONI, 2001).

A análise do fenômeno foi realizada qualitativamente. Bogdan & Biklen (2003), esclarecem que a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada e as fontes pesquisadas.

O estudo foi estruturado em quatro eixos fundamentais: o fenômeno da violência doméstica contra as mulheres: a construção do conceito de violência; a Violência Doméstica na perspectiva jurídica e das políticas públicas; a pandemia como violência simbólica e o fenômeno da violência doméstica na pandemia de Covid-19.

O fenômeno da violência contra mulheres: a construção do conceito de Violência

Vê-se que a questão da problemática da violência está relacionada à multiplicidade de aspectos a ela relacionados. A visão minimalista resultaria em esvaziar a natureza complexa da compreensão epistemológica, histórico-social, política, jurídica, cultural, antropológica, psicológica, dentre outros elementos que estão interligados nas abordagens e estudos sobre a violência.

Segundo o Dicionário Houaiss, violência é a “ação ou efeito de violentar, de empregar força física (contra alguém ou algo) ou intimidação moral contra (alguém); ato violento, crueldade, força”. No aspecto jurídico, o mesmo dicionário define o termo como o “constrangimento físico ou moral exercido sobre alguém, para obrigá-lo a submeter-se à vontade de outrem; coação”.

Já a Organização Mundial da Saúde (OMS), define a violência como o uso propositado da força física ou poder contra si próprio, contra outra pessoa, contra um grupo ou comunidade, que ocorra, ou tenha possibilidade de ocorrer em decorrência, lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.

Conforme Azevedo & Guerra (2000) e também Chaui (1984), a violência é a imposição da força. A filósofa analisa sob dois ângulos: a violência com a finalidade de dominação/exploração, de pautar o outro como superior/inferior, ou seja, como efeito de uma dissimetria na relação hierárquica e o tratamento do ser humano, não como sujeito, mas como coisa, marcado pela inércia, pela passividade e pelo silêncio, quando fala e atividades do próximo são anuladas. Dessa forma, “tanto num caso como no outro, estamos diante de uma relação de poder, caracterizada, de um lado pela dominação e do outro pela coisificação” (AZEVEDO E GUERRA, 2000, p. 46).

No entanto, nem sempre o uso da força está presente na violência. Os vocábulos força e violência geralmente são utilizados como sinônimos pelos sujeitos sociais. Isto se dá quando se deparam com situações em que uma ou ambas estão presentes. A força, em sua acepção filosófica é a energia ou firmeza de algo; já a violência caracteriza-se pela ação de ódio, corrupta e impaciente, que não permite o diálogo ou o convencimento do outro por meio de argumentos, porque já parte para a agressão física, verbal ou ambas. Assim, pode-se entender a violência como o uso injusto ou abusivo do poder e do uso da força, que pode incorrer em sofrimento, ferimentos, tortura ou morte (SILVA, 2021).

A violência está intrinsecamente ligada à questão do poder, e este, legitimado pela cultura, em que o mais forte se sente no direito de subjugar o mais fraco, como se fosse uma justiça natural. O poder não faz parte da natureza humana, ele é um comportamento aprendido e incorporado por várias gerações e tem caráter disciplinar. A máxima “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, é, na verdade, a representação dessa herança cultural. (ARENDE, 1973; AZEVEDO, 1985; SAFFIOTI, 1988; ROMANELLI, 1997; AZEVEDO E GUERRA 2000; BARNETTI, 2000).

Segundo Cacique & Furegato (2006), o significado de violência muda constantemente em decorrência da época em curso, ou até mesmo do contexto envolvido. “Em todos os espaços que o homem ocupou, a violência se fez presente, mudando apenas a forma como se apresentava” (CACIQUE; FUREGATO, 2006, p.9).

Maria Stela Grossi Porto (2010), em “Sociologia da Violência”, discorre sobre a dificuldade em se configurar um conceito que seja capaz de ajustar, tanto as dimensões subjetivas, quanto as dimensões objetivas da violência. Segundo ela, a percepção da violência é difusa e sofre variações individuais, ou seja, cada sujeito desenvolve sua própria compreensão de violência, e ela está diretamente ligada à realidade concreta do sujeito, delimitada conforme sua posição social, econômica e cultural. Na concepção da autora, é por isso que se torna inviável falar em violência como uma categoria analítica uniforme. Desse modo, o termo, por ser polissêmico e plural, não cabe em um único conceito, já que o fenômeno engloba múltiplas percepções e formas de se concretizar.

Para Porto, o mais apropriado para esse debate é utilizar o termo *violências*, buscando assim dar conta das multiplicidades de fatores que pluralizam esse conceito. Existe a violência dolosa, violência culposa, violência intencional e, dentro delas,

diferentes enquadramentos sociológicos, jurídicos e políticos. Sendo assim, essa pesquisa busca a construção de um conceito que atenda as especificidades do recorte a ser investigado.

Para efeitos desse estudo, entende-se a violência como todas as violações dos direitos civis, políticos e culturais. Compreende-se que a violência é uma conduta adotada pelo ser humano, que causa dano à outra pessoa, ser vivo ou objeto. Atinge a integridade física ou psicológica, a autonomia e por vezes até a vida do outro.

Segundo Silva (2005), o sentido de violência pode ser institucionalizado, elaborado e difundido na sociedade, como forma de negação da alteridade, como afirmativa da opressão, exclusão, segregação e dominação, através da força corporal, armada ou simbólica, negando possibilidades de soluções democráticas dos conflitos interpessoais ou intergrupais. Tais atitudes devem perpassar, não apenas pelo entendimento do caráter instrumental, mas por uma racionalidade política específica, para repensar e orientar tais comportamentos, no sentido de transformar o ambiente social em lugar mais favorável.

Grossi Porto (2009) alerta para a necessidade de procurar-se desenvolver uma perspectiva reflexiva acerca da experiência subjetiva dos atores sejam eles protagonistas ou vítimas de violência, e do contexto, ambiente ou situação no qual ações violentas são praticadas. Isso significa pesquisar os indivíduos, o ambiente e as estruturas nas quais tais indivíduos atuam.

É necessário então, estudar a subjetividade, o sentido e o significado da violência em suas diferentes manifestações e formas de construção social, pelos sujeitos, da representação da violência, para que a partir da realidade concreta na qual estão inseridos, os sentidos e os significados possam ser compreendidos, pois a violência é fenômeno permanente no contexto das relações e, dentre suas formas complexas e perversas, situa-se a violência doméstica.

Logo, compreensões sobre o fenômeno da violência devem ser direcionadas para um fim específico, considerando-se a abrangência dos fatos e a natureza do objeto analisado, para que não se percam da objetividade, dos sentidos e da significação da representação que se busca entender e abordar.

Dessa maneira, a delimitação do objeto sobre a violência doméstica praticada contra as mulheres durante a pandemia do Covid-19, possibilita a compreensão do sentido da violência, quem a pratica e contra quem, pois a situa dentro de um contexto social, histórico, econômico, político e jurídico.

A Violência Doméstica na perspectiva jurídica e das políticas públicas

A violência doméstica contra a mulher é um fenômeno mundial, que não se restringe a classes econômicas, raça, idade ou credo religioso. As agressões são divididas em vários tipos. Elas podem ser psicológicas, físicas ou sexuais, sendo comum em relacionamentos abusivos, ocorrerem de forma sobrepostas (BORIN, 2007). A violência contra a mulher é um fenômeno complexo, pois envolve uma miríade de sentimentos, tais como ciúme, amor e ódio, além da ideia de posse do homem para com a mulher. Dentre tais ocorrências, a agressão física é a mais praticada e, em diversos casos, acaba evoluindo para o óbito de muitas das vítimas (CACIQUE; FUREGATO, 2006).

Corroborando com a temática, Rodrigues (2016) apresenta algumas das principais práticas de violência contra a mulher, tais como: violência intrafamiliar, violência doméstica, violência física, violência psicológica/moral, violência sexual, violência institucional e violência patrimonial. No entanto, existe a crença de que a violência prati-

cada é somente quando há agressão física. Entretanto, essa é apenas uma das violências às quais as mulheres podem estar submetidas e todas elas necessitam ser combatidas.

Para Benjamin (1915-1921), a tarefa de uma crítica da violência pode estar circunscrita à apresentação de suas relações com o direito e com a justiça. Qualquer que seja o modo como atua uma causa, ela só se transforma em violência, no sentido mais claro da palavra, quando interfere em relações éticas. Porém, se o direito natural pode julgar cada direito existente, apenas por meio da crítica aos seus fins, o direito positivo, por sua vez, pode avaliar qualquer direito nascente apenas pela crítica aos seus meios. Assim a violência doméstica entra na seara do direito e passa a ser orientada por meio de leis específicas, independente na sua natureza.

No Brasil, a luta das mulheres no combate à violência ganhou força no ano de 2003 com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Esse órgão tem fortalecido as políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com base na preparação de alguns conceitos, direcionamentos e regras que determinam ações e estratégias de gerenciamento e monitoração dessa temática.

Dentre os documentos que norteiam as diretrizes e ações de proteção às mulheres pode-se listar: Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, a Lei Maria da Penha, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, a Lei 14.188 de 28 de julho de 2021. Além desse aparato político e jurídico foram elaboradas as diretrizes e ações para o enfrentamento da violência, outras medidas foram tomadas durante o período da pandemia para criar programas de enfrentamento à violência doméstica.

Uma dessas medidas efetivou-se por meio da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, definindo o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional. O novo Decreto passou a modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples, cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, criando o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.

Outra política pública implementada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, através da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, foi o lançamento de ações e políticas para as mulheres no marco da pandemia de Covid-19. Essa Secretaria publicou a Cartilha Mulheres no Covid-19, abordando os temas saúde, enfrentamento à violência e mercado de trabalho. Além disso, desenvolveu diversas ações e políticas em áreas específicas. No que concerne à violência, foi elaborado o Plano de Contingência da Violência Doméstica Contra a Mulher no Contexto da Covid-19, considerando o isolamento social e permanência das mulheres em casa. Nas ações específicas foram contempladas, além das dimensões da violência, o sistema de cuidados de saúde, autonomia econômica, ações direcionadas para as mulheres e meninas indígenas, quilombolas, bem como para mulheres e meninas migrantes e/ou refugiadas.

O marco jurídico mais conhecido na tentativa de coibir a violência contra as mulheres é a Lei nº 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha. Esse instrumento jurídico tem como intento lidar de forma adequada com a problemática da

violência doméstica. O objetivo foi criar aparato jurídico capaz de proteger as mulheres da violência doméstica e familiar que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico; dano moral ou patrimonial, desde que o crime seja cometido no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto.

De acordo com a Lei Maria da Penha "configura violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer ação ou omissão baseada no gênero, que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano moral ou patrimonial" (LEI Nº 11.34/ 2006, Art. 5º).

Essa lei trouxe algumas vantagens para as mulheres em situação de vulnerabilidade nas relações extra e intrafamiliar. Dentre elas estão "as medidas para garantir a integridade física, psicológica, patrimonial e moral da vítima e de seu dependente" (ALVES, 2006). Contudo, a lei não trouxe a solução esperada para a violência doméstica. Cabette (2006) afirma que a mesma não tem o caráter preventivo e repressivo contra a violência doméstica. Para ele, o problema da violência está diretamente relacionado ao modelo de sociedade na qual estamos inseridos fato que muitas vezes acaba contribuindo para que o caso não seja denunciado.

Ao oferecer denúncia contra o agressor, a vítima continuará à mercê do mesmo, embora possa ter a medida protetiva que o mantenha afastado, pois não há prisão imediata do agressor após a denúncia. Tal fato mostra a limitação da lei, que foi sancionada sem prever o encarceramento do agressor. A providência imediata é o afastamento da residência e a expedição da medida protetiva, visando garantir a segurança. Apesar disso, essas medidas não são suficientes para garantir a proteção das mulheres agredidas, pois as mesmas continuam a sofrer ameaças de violação da integridade física e psicológica, por parte do agressor (BORIN, 2007, CABETTE, 2006).

A pandemia como violência simbólica

O termo violência simbólica aparece como eficaz para explicar a adesão dos dominados. Na visão de Bourdieu (1989), a dominação imposta pela aceitação das regras e as sanções adotadas pelos governantes durante o período de pandemia, para restringir o acesso da população a locais públicos como escolas, igrejas, trabalho, lazer, dentre outros, exemplificaria bem o contexto. Embora considere-se as medidas como necessárias para a contenção do vírus e a redução do número de mortes, para muitos foi uma forma de violência. A violência simbólica é desenvolvida pelas instituições e pelos agentes que as animam e sobre a qual se apoia o exercício da autoridade.

A violência simbólica se funda na fabricação contínua de crenças no processo de socialização, que induzem o indivíduo a se posicionar no espaço social, seguindo critérios e padrões estabelecidos pelos governantes. Dentre as violências praticadas contra os direitos humanos, algumas são mais representativas, mais sentidas, como a violação dos direitos civis no que tange a liberdade de ir e vir, a do exercício da consciência e de culto. Também dos direitos sociais como à saúde e educação; além dos direitos econômicos, como emprego e salário, além da privação do acesso aos direitos culturais.

Na atual pandemia, a violação temporária conjuntural desses direitos contribuiu para tirar o homem do seu *habitat* natural, mantendo-o recluso, em estado de isolamento domiciliar. O comportamento social mudou, o nível de estresse aumentou e a violência doméstica sofrida pelas mulheres ganhou proporções preocupantes. Enfatiza-se o fenômeno da violência contra o sexo feminino, por que, embora exista a

violência doméstica sofrida por homens, a proporção é muito inferior e até inexpressiva com relação às mulheres.

A violência sentida pela privação dos direitos, sobretudo no atual contexto mundial, não ocorreu somente no Brasil. A pandemia afetou o mundo inteiro e as medidas de contenção do Coronavírus justificam-se pela quantidade de mortes e de pessoas contaminadas em todos os continentes.

O quadro abaixo traz uma demonstração de países com números de contaminados. Privilegiou-se nesta demonstração os países com números acima de 5 milhões de pessoas contaminadas.

Quadro nº 1 - Números de casos de contaminação e mortes por Covid-19 com quantitativo acima de 5 milhões até 21/11/2021

NÚMEROS DE CASOS DE CONTAMINAÇÃO E MORTES POR Covid 19 COM QUANTITATIVO ACIMA DE 5.000.000 – ATÉ 21/11/2021		
Pais/território	Casos	Mortes
Brasil	22.017.276	612.659
Estados Unidos	47.730.591	771.118
Índia	34.518.901	465.911
Reino Unido	9.897.206	144.369
Rússia	9.170.898	259.107
Turquia	8.573.524	75.042
França	7.517.669	119.424
Irã	6.077.438	128.956
Alemanha	5.400.687	99.130
Argentina	5.315.348	116.377
Espanha	5.080.663	87.810
Colômbia	5.048.061	128.093

Fonte: Our World in Data

O Brasil é o terceiro país com o maior número de casos de contaminação pelo Covid-19 e o segundo em número de mortes, atrás apenas dos Estados Unidos e da Índia, países nos quais o número de contaminados foi superior. Quanto a óbitos, Os Estados Unidos assumem o primeiro lugar no ranking

No Brasil, as medidas de contenção do vírus foram adotadas em todas as unidades da Federação, mas em todas as regiões houve contaminação e mortes pelo Covid-19, conforme ilustra no quadro seguinte.

Quadro nº 2 - Casos de Covid-19 no Brasil, até o dia 21/11/2021

CASOS DE Covid NO BRASIL – ATÉ 21/11/2021							
Região	População	Casos Novos	Casos Acumulados	Casos Acumulados 100 mi	Óbitos Novos	Obitos Acumulados 100 mi	Obitos Acumulados 100 mi
Totais	210.147.125	51.26	220.017.276	10.477	72	612.659	292
Sudeste	88.371.433	2082	8.587.443	9717	36	291.448	330
Nordeste	57.071.654	1449	4.894.017	8.575	21	118.756	208
Norte	18.430.980	239	1.880.306	10.202	8	47.039	255
Sul	29.975.984	1299	4.286.400	14299	7	96.601	322
Centro-Oeste	16.297.074	57	2.369.110	14.537	0	58.815	361

Fonte: Ministério da Saúde

A vacinação da população está em processo avançado, mas ainda se registra a ocorrência de novos casos. Esses dados são significativos para compreendermos que, embora tenha havido a restrição aos diretos, tais medidas coercitivas foram fundamentais para reduzir o número de óbitos e de contaminados no Brasil.

Apesar do elevado número de infectados, o Brasil foi um dos países em que mais se conseguiu recuperar pacientes contaminados, conforme ilustra o Quadro nº3.

Quadro nº 3 - Número de pessoas contaminadas, recuperadas e óbitos por Covid-19 - até o dia 21/11/2021

. NÚMERO DE PESSOAS CONTAMINADAS, RECUPERADAS E ÓBITOS POR COVI 19 – DADOS ATÉ 21/11/2021					
População 210.147.125		Recuperados 21.222.032		Em acompanhamento 182.585	
Casos			Óbitos		
Novos	Acumulados	Acumulados em 100mil	Novos	Acumulados	Acumulados em 100mil
5.126	22.017.276	10.477	72	612.659	292
Casos novos por dia de notificação com média móvel de 14 dias			Óbitos novos por dia de notificação com média móvel de 14 dias		

Fonte: Ministério da Saúde

Vê-se que o número de óbitos, apesar da redução, ainda merece atenção das autoridades e da população, para a manutenção dos cuidados de prevenção e de liberação gradativa de alguns direitos coibidos em função do Coronavírus.

No período de isolamento social não tivemos aumento somente dos índices de contaminação de mortes, a violência doméstica também aumentou, de forma significativa no mesmo período, o que revela que o fenômeno da violência praticada contra as mulheres em ambiente doméstico requer ações mais efetivas das políticas públicas e mais efetividade também das leis de combate e enfrentamento de tais crimes.

O fenômeno da violência doméstica na pandemia pelo covid-19

Os dados aqui apresentados sobre o fenômeno da violência têm como referência a terceira edição da pesquisa “Visível e Invisível”, realizada pelo Instituto Datafolha, em consonância com o contrato realizado com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) com apoio Uber. Esse estudo busca lançar luz sobre os impactos da atual pandemia de Covid-19 sobre a vitimização de mulheres no Brasil e como a crise vem afetando homens e mulheres de maneiras diferentes.

A amostragem foi composta por entrevistas de abrangência nacional. A amostra era representativa da população adulta brasileira com 16 anos ou mais. As entrevistas foram realizadas em 130 municípios, entre os dias 10 e 14 de maio de 2021, tendo como referência o período de 12 meses anteriores. A pesquisa foi realizada somente com mulheres, num total de 1.093, das quais 879 respondentes utilizaram um módulo de autopreenchimento com questões a serem respondidas por cada participante. A margem de erro foi de 2 pontos para mais ou para menos. As projeções populacionais consideraram os valores médios a partir da margem de erro. (DATA FOLHA E FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

De acordo com pesquisa do Instituto Datafolha, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos declararam ter sido vítima de algum tipo de violência, no último ano no Brasil, durante a pandemia. Apesar dos dados apresentarem um declínio em relação à mesma pesquisa em relação ao mesmo período do ano de 2019, no qual o índice era de 27,4% em 2020, o índice registrado foi de 24% de vítimas que afirmaram ter sofrido violência.

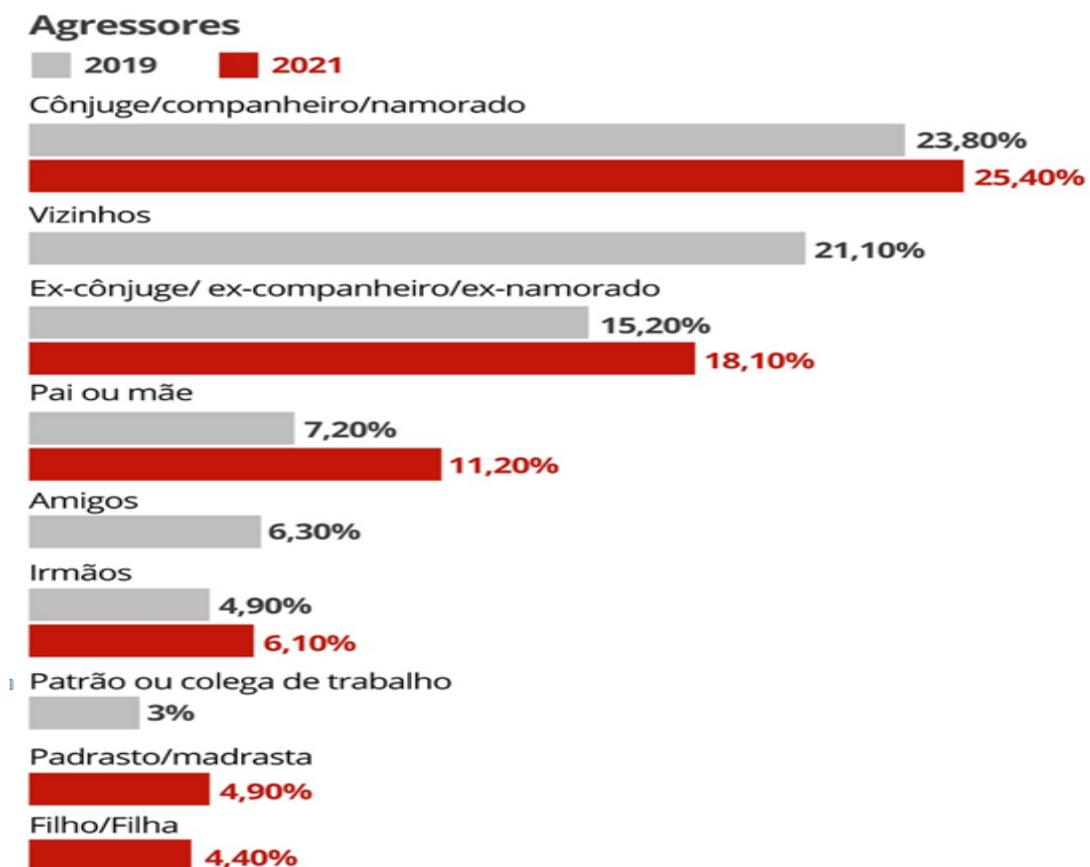
O declínio está longe de ser motivo para comemoração, pois em números reais foram 17 milhões de mulheres (24,4%), que sofreram violência física, psicológica ou sexual em 2020. Segundo dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), nesse mesmo ano o país registrou 105.821 denúncias de violência contra a mulher. Houve aumento nos casos de feminicídios nesse mesmo período. Somente no primeiro semestre de 2020, foram registradas 648 mortes no Brasil, representando um acréscimo de 1,9% a mais que no mesmo período de 2019 em todo o país, demonstrando aumento também quanto ao grau da violência, que evoluiu de agressões para homicídios.

A princípio, chegou-se a pensar que o isolamento social fosse trazer maior proteção para as mulheres, porque elas estariam mais protegidas em casa, no seio familiar. No entanto, o que se constatou foi a mudança de perfil dos agentes agressores. A violência, antes praticada, sobretudo, pelos companheiros, no atual contexto da pandemia, registra-se crescente participação de filhos e enteados nas agressões. A violência intrafamiliar aparece no cenário pandêmico revelando dados que merecem maior atenção por parte das políticas públicas e dos pesquisadores, pois entra em aspectos que merecem um olhar não apenas jurídico, mas também dos aspectos psicológicos dos indivíduos durante o isolamento social, vivendo situação de estresse, em que a figura da mãe e sua autoridade frente às cobranças comportamentais, bem como das obrigações com os estudos e, por vezes, com o trabalho em *home-office*, acarretou em desentendimentos capazes de transformar outros membros da família em agentes agressores.

O levantamento realizado pelo Datafolha, encomendado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2020, indicou que houve declínio do índice de violência ocorrido na rua, de 29% para 19% percentuais, mas as agressões dentro de casa aumentaram, registrando-se o crescimento da participação também de namorados e ex-companheiro nas ocorrências.

Na pesquisa do ano anterior o "vizinho", ocupava o 2º lugar como autor das agressões, em 21% do total de casos. Este ano os agressores mais recorrentes apareceram como sendo o pai, a mãe, o irmão, a irmã, ou outras pessoas do convívio familiar em menor número. Comparados aos dados da última pesquisa, os números mostram acréscimo de 42% para 48,8% percentuais dos casos de violência, perfazendo aumento efetivo de 6,8% nas agressões domésticas.

Figura nº 1 - Atores das Agressões Contra a Mulher em 2019/2020



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Cabe ressaltar que nas pesquisas anteriores, realizadas entre 2017 e 2019, a violência doméstica já se configurava com indicadores em elevação. Dentre as agressões físicas mais corriqueiras por parte dos parceiros estão a coerção sexual, o abuso psicológico e a tentativa de controle de comportamentos, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).

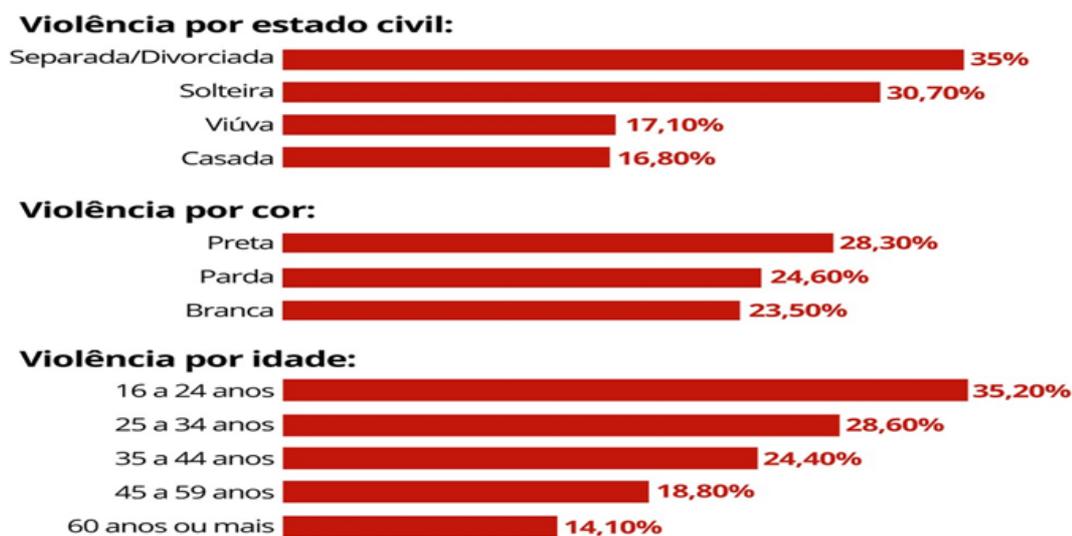
No entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a agressão do namorado contra a namorada, mesmo depois de cessado o relacionamento, mas que

ocorra em decorrência dele está inserido na hipótese do art. 5º, III, da Lei nº 11.340/06, será caracterizado como violência doméstica (STF, Jurisprudência em Teses - edição nº 41, 2014). Portanto, as vítimas devem procurar os meios legais para cessar a violência sofrida.

Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde, as violências contra as mulheres, principalmente as praticadas por parceiros, dentre as quais está a violência sexual, representa um grande problema de saúde pública e de violação dos direitos humanos das mulheres. Estimativas globais publicadas pela OMS reforçam essa afirmativa e indicam que, aproximadamente uma em cada três mulheres (35%) em todo o mundo, já sofreram violência física e/ou sexual por parte do parceiro ou de terceiros durante a vida. Em todo o mundo, quase um terço (30%) das mulheres que estiveram em um relacionamento, dizem ter sofrido alguma forma de violência física e/ou sexual na vida, por parte de seu parceiro. Mundialmente, 38% dos assassinatos de mulheres são cometidos por um parceiro masculino. A situação tende a sofrer acréscimos, pois existem evidências de que a situação agravou no período da pandemia.

Outro dado apontado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública é sobre o perfil das vítimas de agressão, revelando maior prevalência entre jovens de 16 a 24 anos, com 35,20%; de mulheres pretas, contabilizando 35,20% do total e separadas/divorciadas perfazendo 35% delas, conforme a figura nº 2, abaixo.

Figura nº 2 - Perfil das Vítimas de Agressão



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

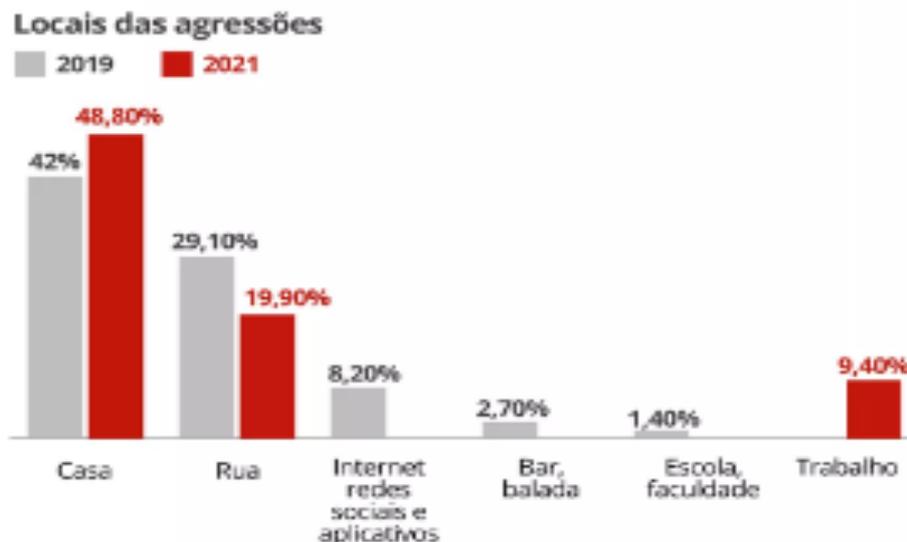
Embora a violência atinja a todas as mulheres, é mais praticada contra mulheres pretas e pobres. Com as mulheres brancas, a violência está associada a sua condição de gênero, já a violência contra as mulheres pretas e pardas está associada também, para além da condição de gênero, a condição de sua raça, preconceito configurado por um processo histórico de opressão.

Frequentemente, tal violência para com as mulheres pretas é apresentada por muitos como algo normal e justificável, pois vão ao encontro do sentimento de inferioridade que é forjado no contato social e por elas internalizado, o que reforça, de certo

modo, a posição de subalternidade que essas mulheres ocupam no quadro geral das relações raciais. Elas representam a maioria de vítimas letais da violência doméstica em todo o mundo (RODRIGUES, 2016).

No Brasil, a violência praticada contra a mulher não ocorre somente dentro de casa. Entre os anos de 2019 e 2021 houve aumento da violência sofrida. Em 2019 o percentual foi de 42% e em 2021, subiu para 48,80% dos casos registrados, conforme figura nº 3.

Figura nº 3 - Locais das agressões praticadas contra a mulher entre 2019 e 2021.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

De acordo como os dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, houve aumento das modalidades de violência ocorridas no período da Pandemia, desde as mais simples, como ofensas verbais, perpassando pela agressão física, culminando em violência sexual, conforme o quadro abaixo.

Quadro nº 4 - Vitimização de Mulheres no Período da Pandemia de Covid-19

VITIMIZAÇÃO DE MULHERES NO PERÍODO DA PANDEMIA DE Covid-19		
Formas de violência	Número de ocorrência	Percentual do índice de violência
Ofensa verbal, (insulto, humilhação ou xingamento)	13 milhões	18,6%
Tapa, empurrão, chute	4,3 milhões	6,3%
Ofensa sexual ou tentativa forçada de manter relação sexual	3,7 milhões	5,4%
Ameaça com faca ou arma de fogo	2,1 milhões	3,1%
Espancamento ou tentativa de estrangulamento	1,6 milhões	2,4%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

De acordo com o entendimento do STJ, o sujeito passivo da violência doméstica, objeto da Lei Maria da Penha é a mulher. Já o sujeito ativo pode ser tanto o homem quanto a mulher, desde que fique caracterizado o vínculo de relação doméstica, familiar ou de afetividade, além da convivência, com ou sem coabitação (STF, Jurisprudência em Teses - edição nº 41, 2014).

A Lei Maria da Penha nasce como uma ferramenta jurídica para combater, prevenir, coibir, punir e erradicar a violência contra as mulheres no Brasil. Ela cria mecanismos específicos para circunscrever a violência doméstica e familiar praticada contra a mulher. A Lei Maria da Penha representa avanço significativo na luta do Movimento Feminista, e embora tenha conseguido avançar, algumas mulheres ainda apresentam comportamentos e atitudes passivos diante da violência sofrida. Tal fato foi objeto de estudo e divulgação no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, conforme quadro nº 5, abaixo.

Quadro nº 5 - Comportamento e atitude diante da violência no período da pandemia

COMPORTAMENTO E ATITUDE DIANTE DA VIOLÊNCIA NO PERÍODO DA PANDEMIA			
Atitude em relação à agressão mais grave		Porque não procurou a polícia	
Procuram ajuda da família	22%	Resolveram sozinhas	32,8%
Buscaram ajuda em amigos	13%	Julgaram que não era importante a ponto de acionar a polícia	16,8%
Denunciaram em delegacias da mulher	12%	Não quiseram envolver a polícia	15,3%
Denunciaram em delegacias comuns	7%	Tiveram medo de represálias por parte do autor da violência	13,4%

Ligaram para a PM no 190	7%	Não tinham provas para acionar a polícia	12,6%
Acionaram o Ligue 180	2%	Afirmaram não crer nas instituições policiais	5,6%
Não fizeram nada	45%	Tiveram seu deslocamento dificultado pela pandemia	2,7%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Observa-se que o comportamento e atitudes apresentados pelas mulheres vítimas de violência doméstica ainda é difusa, pois muitas vezes deixam de buscar o amparo legal, tentando uma solução omissa para o problema, seja pedindo ajuda da família ou tentando resolver sozinha. Esse tipo de comportamento só serve para reforçar a impunidade e o sentimento de desamparo.

No entendimento do STF, nos crimes praticados no âmbito doméstico e familiar, a palavra da vítima tem especial relevância, para fundamentar o recebimento da denúncia ou a condenação, pois normalmente são cometidos sem testemunhas (STF, Jurisprudência em Teses - edição nº 41, 2014). Assim, a desculpa de que não tem provas para fazer a denúncia já não é argumento plausível.

O estudo buscou ainda compreender a percepção da população acerca da violência no período da pandemia. Os dados revelam que os participantes da pesquisa acreditavam que a violência contra as mulheres aumentou durante a pandemia, sobretudo nesse último ano, o que representou 73,5% da amostra. Outra questão do instrumento era se eles tinham visto alguma situação de violência contra a mulher nos últimos 12 meses, no que 51% dos participantes informaram ter presenciado, inclusive situações de assédio sexual.

Mesmo com as restrições de circulação no período do isolamento, não houve diminuição nos casos de assédio sexual. Das 2.079 mulheres que responderam a pesquisa "Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil", 37,9% revelaram que sofreram algum tipo de assédio sexual, percentual que representa 26,5 milhões de mulheres. Os casos mais relatados foram organizados de modo crescente no quadro 6, abaixo:

Quadro nº 6 - Assédio Sexual em Tempos de Pandemia

COMPORTAMENTO E ATITUDE DIANTE DA VIOLÊNCIA NO PERÍODO DA PANDEMIA			
Atitude em relação à agressão mais grave		Porque não procurou a polícia	
Procuram ajuda da família	22%	Resolveram sozinhas	32,8%
Buscaram ajuda em amigos	13%	Julgaram que não era importante a ponto de acionar a polícia	16,8%
Denunciaram em delegacias da mulher	12%	Não quiseram envolver a polícia	15,3%
Denunciaram em delegacias comuns	7%	Tiveram medo de represarias por parte do autor da violência	13,4%
Ligaram para a PM no 190	7%	Não tinham provas para acionar a polícia	12,6%

Acionaram o Ligue 180	2%	Afirmaram não crer nas instituições policiais	5,6%
Não fizeram nada	45%	Tiveram seu deslocamento dificultado pela pandemia	2,7%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

O estudo buscou identificar, ainda, entre as participantes da pesquisa, o entendimento por parte delas quanto à violência sofrida durante o isolamento pelo Covid-19. Na opinião de 33,9% das participantes, a pandemia não teve nenhuma influência. Mas 50,8% delas acreditam que a pandemia influenciou, para agravar de algum modo a violência sofrida. Outras 15,3% não souberam responder.

O fator mais destacado pelas mulheres como indicador de vulnerabilidade à violência durante a pandemia foi quanto à dificuldade de garantir autonomia financeira, dentre outros fatores foram apontados, conforme quadro nº 7.

Quadro nº 7- Indicador de Vulnerabilidade à Violência Durante a Pandemia

COMPORTAMENTO E ATITUDE DIANTE DA VIOLÊNCIA NO PERÍODO DA PANDEMIA			
Atitude em relação à agressão mais grave		Porque não procurou a polícia	
Procuram ajuda da família	22%	Resolveram sozinhas	32,8%
Buscaram ajuda em amigos	13%	Julgaram que não era importante a ponto de acionar a polícia	16,8%
Denunciaram em delegacias da mulher	12%	Não quiseram envolver a polícia	15,3%
Denunciaram em delegacias comuns	7%	Tiveram medo de represálias por parte do autor da violência	13,4%
Ligaram para a PM no 190	7%	Não tinham provas para acionar a polícia	12,6%
Acionaram o Ligue 180	2%	Afirmaram não crer nas instituições policiais	5,6%
Não fizeram nada	45%	Tiveram seu deslocamento dificultado pela pandemia	2,7%

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

A situação de vulnerabilidade vivenciada pelas mulheres no atual período reforça o sentimento de impotência, pois é limitadora de ações para coibir a violência doméstica. Segundo o STF “a vulnerabilidade, hipossuficiência ou fragilidade da mulher têm-se como presumidas nas circunstâncias descritas na Lei nº. 11.340/2006” (STF, Jurisprudência em Teses - edição nº 41, 2014).

O desemprego também é uma violência aos direitos humanos e econômicos. A falta de trabalho reforça o sentimento de vulnerabilidade e de submissão da mulher ao homem, conforme pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Os reflexos da pandemia na vida social, econômica e familiar são percebidos por todos. As famílias foram diretamente afetadas pelas mudanças, pelo medo da contaminação e perda dos entes queridos, além da alteração abrupta na rotina da

família, que gerou estresse, insegurança financeira, aumento da responsabilidade das mulheres, com ampliação da jornada como mãe, esposa, trabalhadora e “co-professora” na educação dos filhos.

O desgaste emocional e físico contribuiu, sobremaneira, para elevar o nível de estresse das mulheres, que nem sempre são compreendidas ou auxiliadas nas tarefas rotineiras e desgastantes, realizadas, na maioria das vezes, em casa. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulgou as principais mudanças sentidas pelos brasileiros e brasileiras no período da Pandemia, o recorte foi feito no período de maio de 2020 a maio de 2021, conforme quadro 8, a seguir,

Quadro 8 - Reflexos da Pandemia: Mudanças Sentidas na Vida Dos Brasileiros e Brasileiras entre os meses de maio de 2020 e maio de 2021

REFLEXOS DA PANDEMIA: MUDANÇAS SENTIDAS NA VIDA DOS BRASILEIROS E BRASILEIRAS NO ÚLTIMO ANO - MAIO DE 2020 A MAIO DE 2021.	
Permaneceu mais tempo em casa devido à pandemia	52,6%
Viu a renda de a família diminuir	48,0%
Viveu momentos de mais estresse em casa	44,4%
Filhos tiveram aulas presenciais interrompidas	40,2%
Perdeu o emprego	33,0%
Teve medo de perder o emprego/renda	30,0%
Passou a desempenhar trabalho remoto	25,9%
Passou a consumir mais bebida alcoólica	14,4%
Presenciou mais briga de vizinhos	12,5%
Nenhuma	7,3%

Fonte: Brasileiro de Segurança Pública

Houve também aumento da precarização de vida das famílias e o sentimento de abandono, diante da falta de expectativas, em relação ao emprego/renda, retorno ou não ao trabalho, dentre outros, apontados no quadro 9 a seguir.

Quadro 9 - Precarização das condições de vida no último ano é maior entre as mulheres que sofreram violência.

Fator da precarização	Total de mulheres	Sofreu violência	Não sofreu violência
Viu a renda de a família diminuir	49,9	61,8	50,4
Perdeu o emprego	32,6	46,7	29,5
Viveu momentos de mais estresse em casa na sua casa por conta da pandemia	50,9	68,2	51
Permaneceu mais tempo em casa devido à pandemia	56,7	59,1	58,8

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Apesar da redução do número de contaminação e óbitos acarretados pelo Covid-19, o nível de expectativas dos brasileiros e brasileiras em relação à melhoria da

qualidade de vida, não é tão otimista. Em meio à recessão em que se encontra o Brasil, a recuperação parece um sonho ainda um pouco distante.

As medidas adotadas para conter a disseminação do vírus refletiram diretamente na saúde da população e na economia do país. A recuperação econômica pós-pandemia será um processo contínuo e gradativo, não sendo possível prognosticar se será mais lento ou mais rápido, haja vista que a recuperação ocorrerá quando os índices econômicos atingirem patamares registrados antes da pandemia.

Com a situação atual das famílias, o desequilíbrio não aparece apenas nas questões financeiras, mas também e sobretudo, na qualidade das relações estabelecidas com os membros familiares e, além disso, os dados aqui apresentados revelam que o índice de violência contra as mulheres subiu no período da pandemia, o que leva a crer que existe uma relação entre as condições materiais, equilíbrio psíquico e relacional. Em estados de desequilíbrio, como os vividos nesses dois últimos anos, as mulheres tornam-se consideravelmente mais vulneráveis a situações de violência.

Considerações Finais

O fenômeno da violência doméstica é assunto recorrente nas literaturas midiáticas, pesquisas acadêmicas e na elaboração de políticas públicas, que buscam conter o índice de violência no convívio familiar. Com o isolamento social causado em função do Covid-9, o índice de agressões praticadas contra as mulheres dentro de casa aumentou. Os atos de violência doméstica são compostos por um grande número de formas, sendo as mais praticadas no período da pandemia, ofensas verbais, tapas, chutes ou empurrões, ofensa sexual ou tentativa forçada de relação; e ainda, ameaças com faca ou arma de fogo, além de espancamentos. Mas pode haver sobreposição desses atos de violência sofridos pelas mulheres.

O Brasil tem desenvolvido políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com base em direcionamentos e regras, que determinam ações e estratégias de gerenciamento e monitoração de fenômenos sociais de violências. Existem planos, projetos, normas técnicas, leis, cartilhas de orientação e monitoramento, abrigos para mulheres em situação de vulnerabilidade e delegacias especiais. Dentre as ferramentas de proteção erigidas durante a Covid-19, estão diretrizes específicas para orientar, coibir e punir a violência praticada contra as mulheres. No entanto, elas não estão sendo capazes de coibir o aumento de agressões sofridas por mulheres ao longo do período de isolamento social.

A Lei Maria da Penha trouxe vantagens para as mulheres em situação de vulnerabilidade nas relações extra e intrafamiliar, no intuito de garantir a integridade física, psicológica, patrimonial e moral da vítima e de seus dependentes. Mesmo assim, não conquistou pleno êxito, quanto à erradicação da violência doméstica, construída e consolidada culturalmente, e arraigada ao modelo de sociedade no qual estamos inseridos.

As situações de violência durante a pandemia aumentaram, devido ao aumento de tempo e contato da vítima com o agressor. Algumas perderam seus empregos e ficaram impossibilitadas de garantir uma renda própria. Muitas que sofrem agressões ainda se deparam com a dificuldade de buscar ajuda policial, também têm dificuldades para se deslocarem até às delegacias ou a outros locais que funcionam como redes de proteção.

A percepção dos sujeitos que responderam à pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública vai ao encontro da hipótese levantada neste estudo, que confirma o aumento e até a banalização da violência doméstica durante a pandemia. Tal fato demonstra a vulnerabilidade das mulheres diante de uma cultura que precisa rever

seus parâmetros, no que concerne à imagem da mulher na sociedade. Essa mudança passa, necessariamente, pela aprendizagem e modelagem de comportamentos, que consigam superar a visão desequilibrada e deturpada de formas de poder que ainda imperam em nossa sociedade.

Em um país em que a maioria da população é constituída por mulheres, parece contraditório que essa situação se perpetue. O problema é que existe certa divisão no movimento feminista. Atualmente, temos uma pauta praticada entre as que se denominam liberalistas/militantes, e outra pelas conservadoras, com pontos contraditórios entre ambas as partes. A dualidade existente dentro do movimento feminista está hoje no centro da luta contra o conservadorismo e o avanço do fundamentalismo na América Latina.

Observa-se que grupos e coletivos de mulheres e de grupos LGBTQIA+ têm se pronunciado para impedir anacronismos em direitos e apresentar contribuições de proposições na legislação a respeito dos direitos sobre o próprio corpo, direitos ao aborto legal, seguro e gratuito – pauta histórica do movimento – maternidade, trabalho, acesso à terra, à equidade de direitos. No entanto, essa agenda tem elementos de reinvidicação que dividem e enfraquecem o movimento.

Enquanto existir essa ruptura, a unidade de luta contra a violência praticada contra as mulheres, sobretudo o fenômeno da violência doméstica, ainda será um tema a ser revisitado e discutido.

Referências

ARENDDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

AZEVEDO, Maria Amélia. **Mulheres espancadas: a violência denunciada**. São Paulo: Cortez, 1985.

BARNETTI. Ola. **It could Happen to anyone: Why battered women stay**. USA/California: Sage Publications, 2000.

BRASIL. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)**, 2021. Disponível em https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil Acesso em: 24, novembro, 2021.

_____. **Lei Maria da Penha. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2018.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

_____. **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011.

_____. **Ações e Políticas para as Mulheres no marco da pandemia de covid-19**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020.

_____. **Programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica.**

Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Câmara Legislativa, Brasília, 2021.

_____. **Jurisprudência em Teses - edição nº 41 de 2014.** Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio> Acesso em 25 de novembro de 2021.

BENJAMIN, Walter. **Para uma Crítica da Violência.** In: GAGNEBIN, Jeanne Marie (org.), Walter Benjamin: Escritos Sobre Mito e Linguagem. São Paulo, Duas Cidades: Editora 34, 2011.

BOGDAN, Robert; BIKIEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: Porto, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder Simbólico.** Coleção Memória e Sociedade. Rio de Janeiro: DIFEL/Editora Bertrand Brasil S.A. 1989.

_____. **A dominação masculina.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURIN, Thaisa Belloube. **Violência doméstica praticadas contra a mulher: percepções sobre a violência em mulheres agredidas.** USP, 2007.

CACIQUE, Letícia Casique; FUREGATO, Antônia Regina Ferreira. **Violência contra mulheres: Reflexões Teóricas.** PUC, Goiás, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** Prentice Hall, São Paulo, 2002.

CHAUI, Marilena. **Participando do debate sobre a mulher e a violência.** IN: FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTE, Maria Laura Cavalcanti; HEILBORN, Maria Luiza (orgs). Perspectivas antropológicas da mulher. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa.** Autores Associados, Campinas, 2002.

_____. **Introdução ao ensino da metodologia da ciência.** Atlas, São Paulo, 1987.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** Atlas, São Paulo, 1999.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Vitimização e vitimização: questões conceituais.** São Paulo, Iglu, 2000.

_____. **Crianças vitimizadas: A síndrome do pequeno poder.** Iglu, São Paulo, 2000.

GROSSI PORTO, Maria Stela. **Brasília, uma cidade como as outras? Representações sociais e práticas de violência,** UnB, Brasília, 2009.

_____. **Sociologia da violência: do conceito às representações sociais.** Editora Francis, Brasília, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Annelise Siqueira Costa. **Feminicídio no Brasil: uma reflexão sobre o direito penal como instrumento de combate à violência de gênero**. UFF, Volta Redonda, 2016.

ROMANELLI, Geraldo. **Autoridade e poder na família**. In: CARVALHO Maria do Carmo Brant (Org.). *A família contemporânea em debate*. Educ./Cortez, 1997.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**. Atlas, São Paulo, 2006.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, Patriarcado, Violência**. Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015.

_____. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. Ed. Vozes, Rio de Janeiro, 1998.

SCHRAIBER, Lilia; D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. **Violência contra a mulher: interfaces com a saúde**. Interface com a Saúde, Educ. São Paulo, 1999.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23 ed. Revista e atual. São Paulo, Cortez, 2007.

SILVA, Arnaldo Eugênio Neto da. **"A bruxa má de Teresina: um estudo do estigma sobre a Vila Irmã Dulce como um "lugar violento"**, Teresina, 2005.

SILVA, Enio Waldir da. **Sociologia da violência**. Ed. Unijuí, Botucatu, São Paulo, 2010.

SILVA, Thamires Olimpia. **"Violência no Brasil"; Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/violencia-no-brasil.htm> Acesso: 23, novembro, 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, 2006.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. Ed. Atlas, São Paulo, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. Ed. Atlas, Rio de Janeiro, 2000.

CAPÍTULO 03:

ANVISA E INMETRO NO COMBATE À COVID-19

ANVISA AND INMETRO IN FIGHTING COVID-19

Michele de Souza e Silva¹⁰

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2781-6283>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8122735086314167>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: michelesouza@yahoo.com.br

Jonas Rodrigo Gonçalves¹¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil

E-mail: professorjonas@gmail.com

Resumo

A introdução de um novo vírus na população humana, causado por origem animal, cujo primeiro grupo de casos de pneumonia atípica foi detectado em Wuhan, na China, no final de 2019, virou o mundo de cabeça para baixo em 2020. A prioridade da saúde pública e das demais áreas envolvidas com o tema foi no sentido da adoção de políticas públicas que pudessem conferir uma rápida resposta ao enfrentamento do problema. No presente trabalho, será abordada a política pública consubstanciada na atuação conjunta entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para o abastecimento de ventiladores pulmonares em âmbito nacional por meio da flexibilização de resoluções e portarias.

Palavras-Chave: Covid-19. Saúde Pública. Política Pública. Ventiladores Pulmonares.

Abstract

The introduction of a new virus in the human population, caused by animal origin, in which the first group of cases of atypical pneumonia was detected in Wuhan, China, in late 2019, turned the world upside down in 2020. The priority of public health system

¹⁰ Mestranda em Direito – Linha Políticas Públicas pela UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); especialista em Direito do Estado pela UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro); bacharel em Direito pela PUC-Campinas (Pontifícia Universidade Católica de Campinas).

¹¹ Doutorando em Psicologia; mestre em Ciência Política (Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania); licenciado em Filosofia, em Sociologia e em Letras (Português e Inglês); especialista em Direito, em Educação e em Letras; professor; editor; revisor; escritor.

and other areas involved in this issue was in the sense of adopting public policies that could provide a quick response to the problem. In this paper, the public policy to be addressed involves a cooperation between the Agency of National Health Surveillance (Anvisa) and the Institute of Metrology, Quality and Technology (Inmetro) for the supply of pulmonary ventilators nationwide through the flexibility of resolutions and ordinances.

Keywords: Covid-19. Public Health. Public Policy. Lung Ventilators.

Introdução

Coronavírus é uma família de vírus os quais causam infecções respiratórias. O novo agente do Coronavírus (**nCoV-2019**) foi descoberto em 31 de dezembro de 2019, após casos registrados na China (BRASIL, 2020).

Houve recomendação do Comitê de Emergência da Organização Mundial da Saúde (OMS) para que fosse declarado uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional, que foi aceita pelo Diretor-Geral em 30 de janeiro de 2020 (WHO, 2020).

A partir de então, muitos países iniciaram procedimentos para adoção de medidas para responder a essa situação sem precedentes.

No Brasil, o primeiro caso de Coronavírus (causador da Covid-19) foi identificado em São Paulo, em 26 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020).

Embora a maioria das ações esteja voltada aos sistemas de saúde e à redução dos impactos sobre o emprego, a renda e as empresas, há também um conjunto de medidas específicas para reforçar as pesquisas sobre a Covid-19 e para sustentar a capacidade de inovação das empresas atingidas pela crise.

A pandemia foi um evento para o qual todos estavam desprevenidos, que obrigou o país a buscar por soluções em meio à crise.

As condições prévias têm um papel fundamental na forma como se apresenta a atual situação e as medidas que são adotadas hoje são endógenas. Assim, dependendo da qualidade das políticas públicas que são implementadas, essa crise pode tomar diferentes rumos. O grau de intensidade das adversidades causadas pela Covid-19 depende integralmente das políticas públicas que são adotadas.

A política pública aqui a ser analisada trata de uma parceria entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para minimizar o impacto da pandemia.

Cumprir por bem destacar que, do ponto de vista acadêmico, é bastante complicado avaliar uma política pública adotada em um cenário que se altera a cada dia, no qual não há dados suficientes a serem analisados em razão da urgência.

Atualmente, há diversos desafios científicos a serem enfrentados. Esses desafios não estão limitados ao desenvolvimento de testes melhores para o diagnóstico do vírus nem tampouco de uma vacina a ser produzida para prevenção individual. Os desafios científicos envolvem o entendimento e análise de políticas públicas e como melhorá-las.

O desenvolvimento de testes e a produção de vacinas envolvem decisões importantes sobre, por exemplo, a vacina a ser testada, o método a ser utilizado, a adesão da população aos testes. Assim, os desafios científicos devem estar inseridos em um diálogo com a sociedade.

Há questões técnicas sobre, por exemplo, o número de leitos necessários ou o número ideal de respiradores pulmonares. Contudo, não se pode olvidar que as decisões que estão sendo tomadas envolvem, ainda, questões políticas.

As questões políticas enfrentadas tratam, por exemplo, da decisão acerca de agir ou não, de qual forma atuar, de qual política pública favorecer, considerando os custos e os benefícios envolvidos. Quando uma política pública é adotada, ela pode beneficiar certos grupos em detrimento de outros.

Cientistas de todas as áreas são fundamentais no combate à pandemia do novo coronavírus para garantir que a formulação de políticas públicas seja informada pelas evidências científicas. Para tanto, é imprescindível o diálogo entre pesquisadores das mais variadas áreas, bem como um grande número de projetos em diferentes campos de conhecimento.

Cada política pública em uma área influencia as demais. A multidisciplinariedade nesse momento singular se faz ainda mais importante, pois, se cada área ignorar o que fora feito por outras, haverá problemas quanto à conformidade na aplicação de políticas públicas.

Conforme bem observam Innes e Booher (2018), gradualmente, no entanto, a ciência da complexidade está sendo incorporada ao planejamento e ao pensamento político. Para responder à pandemia do novo coronavírus de forma efetiva, os governos precisam agir de forma rápida com um amplo conjunto de medidas e assegurar que sejam coerentes, de modo que reforcem os mesmos objetivos.

É importante pontuar que qualquer estudo a ser desenvolvido no atual contexto é passível de um grande nível de incerteza que precisa ser comunicada aos gestores para auxiliar na tomada de decisão. Não basta apenas orientar na política pública a ser adotada, mas na informação acerca das possíveis consequências que podem ser geradas a partir dela.

É fundamental ressaltar o papel de destaque que ganhou a tecnologia no combate ao novo Coronavírus. Não se trata de tecnologia de ponta (aquela que levou o homem à Lua) - não que ela não seja importante -, mas grande relevância foi atribuída à tecnologia básica que envolve a área da comunicação.

Estamos em um momento em que é necessário agir com celeridade e as tecnologias passam a ser uma ferramenta fundamental para tanto. Pode-se citar, por exemplo, as métricas de distanciamento que foram estudadas tendo como fonte o uso que as pessoas fizeram de dispositivos móveis em determinado período ou como as ações de distanciamento podem ser comparadas com as políticas públicas adotadas em cada um dos estados.

A tecnologia, ainda, acelera a troca de informação entre as pessoas envolvidas, permitindo com reuniões a longa distância e trocas de mensagens instantâneas por aplicativos de celulares.

Houve, também, um impacto direto na sociedade, como, por exemplo, com a adoção do Ensino à Distância (EAD) pelas escolas e a utilização da telemedicina.

A presente política pública a ser analisada a seguir envolve a parceria entre o Inmetro e a Anvisa acerca do objeto de regulação “respiradores pulmonares”, que só foi possível graças à utilização de tecnologia.

Anvisa e Inmetro no combate à Covid-19

O contexto fático acerca da cooperação Anvisa e Inmetro

No início de 2020, o mundo presenciou a existência de uma pandemia em razão da disseminação global do novo Coronavírus, causador da Covid-19, que gerou severos impactos, dentre outras áreas, na saúde pública. A demanda por hospitalizações aumentou consideravelmente e, por se tratar de uma doença que causa problemas respiratórios, houve grande demanda por ventiladores pulmonares.

Trata-se de equipamento essencial para a manutenção da respiração em pacientes que apresentam alguma deficiência respiratória, seja ela transitória ou permanente.

Ocorre que a demanda era mais alta do que as empresas poderiam fabricar. Podemos citar, como exemplo, o caso da empresa “Magnamed”, fabricante brasileira de respiradores pulmonares que recebeu do Ministério da Saúde solicitação para produzir milhares de respiradores em âmbito nacional e foi citada no seminário da Sociedade Brasileira de Engenharia Biomédica (SBEB, 2020).

Os ventiladores pulmonares são objeto de registro pela Anvisa e de certificação pelo Inmetro. A “Magnamed” já atuava na produção de respiradores, que se encontravam certificado pelo Inmetro e registrado na Anvisa. Dessa forma, eles já possuíam a segurança e eficácia garantidas.

Contudo, a fabricante “Magnamed”, especializada em ventilação pulmonar, não estava conseguindo suprir a necessidade do Ministério da Saúde. Nesse momento, a empresa “Flextronics International Technology” (multinacional) foi contatada para realização da parceria visando o aumento da produção para o abastecimento nacional. Houve participação da Anvisa desde o início das tratativas. O processo fabril teve o acompanhamento pelo Inmetro e pela Anvisa.

A atuação do Inmetro se deu de forma complementar, visto que a Anvisa é o órgão regulamentador dos equipamentos eletromédicos, em geral. Entretanto, a Anvisa condiciona para alguns desses equipamentos, para efeito de obtenção do registro junto à Agência a necessidade de uma certificação compulsória estabelecida conforme regras definidas pelo Inmetro no âmbito no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade.

Das resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Há sempre uma preocupação singular quando se trata de tema envolvendo saúde e com essa política pública adotada pela Anvisa com a parceria do Inmetro não foi diferente.

A partir da necessidade do Ministério da Saúde e considerando que nem todas as empresas fabricantes de ventiladores pulmonares possuíam registros junto à Anvisa, como forma de apoiar iniciativas nacionais ao desenvolvimento de produtos e tecnologias voltadas ao combate da pandemia de Covid-19, garantindo ainda a qualidade dos equipamentos, foram editadas algumas resoluções (RDCs).

Com a publicação pela Anvisa da Resolução RDC nº 27 de 2011, estabeleceram-se, no Brasil, os procedimentos para certificação compulsória dos equipamentos sob regime de Vigilância Sanitária. Destaca-se, ainda, a Instrução Normativa Anvisa/DC nº 49 de 2019 que aprova a lista de Normas Técnicas, cujos parâmetros devem ser adotados para a certificação de conformidade, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC).

Assim, em virtude da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19 e da iminência do desabastecimento de itens críticos aos cuidados e proteção de pacientes e agentes de saúde, a sociedade organizada trouxe uma série de iniciativas de apoio ao combate da pandemia.

A Anvisa adotou uma série de ações em caráter extraordinário e temporário, das quais destacamos três resoluções (RDCs):

- RDC 349/2020: estabelece os procedimentos para facilitar os processos para registro no que tange o tratamento de petições de regularização de equipamentos de proteção individual, de equipamentos médicos do tipo ventilador pulmonar e de outros dispositivos médicos identificados como

estratégicos pela Anvisa, em virtude da emergência de saúde pública internacional decorrente do novo Coronavírus;

- RDC 356/2020: facilita o ingresso de novas empresas para fabricação, importação e aquisição de dispositivos médicos identificados como prioritários para uso em serviços de saúde, em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2. Esta dispensa as autorizações sanitárias AFE – Autorização de Funcionamento de Empresa e da notificação à Anvisa.

Dentre os equipamentos médicos identificados como prioritários pela Anvisa estão os ventiladores pulmonares.

A RDC 379/2020 altera a RDC nº 356, de 23 de março de 2020, que dispõe, de forma extraordinária e temporária, sobre os requisitos para a fabricação, importação e aquisição de dispositivos médicos identificados como prioritários para uso em serviços de saúde, em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2.

Cumpra-se por bem esclarecer que o processo de certificação compulsória, conforme exigências de certificação conforme RDC nº 27 de 2011 da Anvisa, não foi extinto. Destaca-se condições especiais:

O equipamento deve ser fabricado por empresa regularizada junto à Anvisa ou por empresa com certificação *Medical Device Single Audit Program* (MDSAP) ou

A empresa deve possuir certificação do Sistema de Gestão da Qualidade ABNT NBR ISO 13485; ou,

Certificação de Boas Práticas de Fabricação (BPF) emitida pela Anvisa.

É necessário apresentar as pesquisas e validações clínicas, bem como os registros da avaliação da usabilidade do equipamento.

Ensaio de desenvolvimento, mesmo que utilizando normativas e métodos reconhecidos não substituem os ensaios para certificação, uma vez que suas finalidades são diferentes – enquanto o primeiro visa a implementação de melhorias e verificações técnicas para identificar potenciais falhas e inconsistências de funcionamento do produto, o segundo tem por objetivo evidenciar que o produto atende aos requisitos técnicos aplicáveis ao produto;

Necessária assinatura do termo de responsabilidade (Anexo I da RDC 379/2020), pelo representante legal da empresa, para importação de produtos regularizados e comercializados em jurisdição membro do *International Medical Device Regulators Forum* (IMDRF);

A empresa importadora deve possuir autorização de funcionamento pela Anvisa para tal atividade;

Os dispositivos médicos devem ser expostos ao uso com suas instruções de uso traduzidas para a língua portuguesa quando essas forem essenciais ao adequado funcionamento do produto;

Há possibilidade de responsabilização legal dos fabricantes e importadores em decorrência de acidentes, óbitos ou falhas no uso destes equipamentos. Fato este marcado tanto pela característica da objetividade (responsabilidade que prescinde da análise de culpa como imprudência, imperícia e negligência) quanto da solidariedade (cada agente econômico responderá integralmente perante o consumidor tendo a possibilidade de exercer o direito de regresso contra o real responsável).

Fica permitida a importação e aquisição de equipamentos de proteção individual, ventiladores pulmonares, circuitos, conexões e válvulas respiratórios, monitores paramétricos e outros dispositivos médicos, essenciais para o combate à Covid-19, novos e não regularizados pela Anvisa, desde que regularizados e comercializados em jurisdição membro do IMDRF, por órgãos e entidades públicas e privadas, bem como serviços de saúde, quando não

disponíveis para o comércio dispositivos semelhantes regularizados na Anvisa.

Conforme o disposto, trata-se de uma medida extraordinária da Anvisa, que validará o registro do equipamento somente por um ano e não eximirá o atendimento aos requisitos acima apresentados. Caso o fabricante queira manter a comercialização de seu produto, ele terá que apresentar todos os requisitos de certificação em um novo peticionamento, para que o registro Anvisa possa ser prorrogado.

Das portarias do Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

Aliado às publicações da Anvisa, o Inmetro disponibiliza no ambiente do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) a Portaria Inmetro nº 118 de 2015, na qual constam os requisitos gerais para a certificação de produtos (RGCP), e a Portaria Inmetro nº 54 de 2016, que renova o processo para avaliação da conformidade para produtos eletromédicos. Neste, define-se como sistemática a certificação prévia, seja para produtos de fabricação nacional ou importados. Este processo segue as etapas indicadas a seguir:

- 1 - avaliação inicial;
- 2 - solicitação de certificação pelo fabricante ou importador junto ao Organismo de Certificação de Produto (OCP) acreditado;
- 3 - o OCP analisa a solicitação e a conformidade da documentação, inclusive do arquivo de gerenciamento de risco;
- 4 - realiza-se uma auditoria do sistema de gestão da qualidade, conforme ABNT NBR ISO 13485, e uma avaliação do processo produtivo;
- 5 - o OCP define um plano de ensaio conforme as normas prescritas na Portaria Inmetro ao tipo de produto, realiza o lacre de amostra(s) e a(s) encaminha para um laboratório de ensaios acreditado.

O laboratório realiza a série completa de ensaios conforme estabelecidos em metodologias internacionais. Nesses testes são verificados requisitos de segurança, desempenho e compatibilidade eletromagnética. São determinadas as condições de operação e uso em diversas situações de normalidade ou de falha para garantir o adequado funcionamento do equipamento.

O fabricante do equipamento realiza o tratamento das não conformidades, quando identificadas.

Emissão do certificado de conformidade, como condição para disponibilização ao mercado (venda, empréstimo, doação etc.). É indispensável que o produto apresente de forma clara e visível ao consumidor o selo de conformidade.

Entretanto, considerando-se a situação ímpar causada pela Covid-19, algumas iniciativas tiveram que ser adotadas no sentido de que todo esse processo de demonstração de conformidade não fosse um entrave para o adequado abastecimento da rede de saúde nacional.

Nesse sentido, o Inmetro publicou inicialmente a Portaria nº 79, de 04 de março de 2020, que aprovou condições extraordinárias para realização das atividades de avaliação da conformidade em países afetados pela epidemia do coronavírus (Covid-19) no período de 1º de janeiro de 2020 a 1º de julho de 2020. Vejamos:

Art. 1º Ficam estabelecidas condições alternativas aos Organismos de Certificação de Produtos (OCP) para realização das atividades de avaliação da conformidade em plantas fabris localizadas em países afetados pela epidemia do Coronavírus (Covid-19).

§ 1º O OCP deverá realizar uma análise de risco baseada nos registros das últimas auditorias internas, análises críticas da alta gestão da empresa e tratamentos de reclamações.

§ 2º Após a análise mencionada no § 1º, o Organismo poderá tomar a decisão de adiar a auditoria de manutenção ou recertificação.

§ 3º O adiamento da auditoria por decisão documentada do OCP, não impede a emissão do documento de confirmação da manutenção ou do certificado, no caso de recertificação, nos prazos previstos no RAC específico do objeto.

§ 4º Ocorrendo o adiamento previsto no § 2º, a auditoria deverá, necessariamente, ser realizada no prazo máximo de 6 meses, a contar da data em que a decisão for registrada pelo OCP.

§ 5º No caso de adiamento da auditoria e a mesma ocorrendo fora do período de manutenção atual, cabe ao OCP a decisão, considerada nova análise de risco, quanto à realização da auditoria regular do período de manutenção seguinte.

§ 6º Caso a análise de risco prevista no § 1º não suporte o adiamento da auditoria, o certificado deverá ser suspenso.

§ 7º Os ensaios deverão ser realizados pelo fabricante, que o fará em laboratórios de 1ª ou 3ª parte acreditados no Brasil ou no exterior, no âmbito do *ILAC Mutual Recognition Arrangement* (ILAC MRA), independente do critério de utilização de laboratórios previsto no RAC específico do objeto.

Devem, contudo, ser mantidos registros das atividades previstas no art. 1º para apresentação ao Inmetro quando solicitado.

Em 27 de março de 2020, revogou a Portaria nº 79, de 04 de março de 2020 e editou a Portaria nº 111, de 27 de março de 2020 que aprovou condições extraordinárias para realização das atividades de avaliação da conformidade durante a pandemia do coronavírus (Covid-19), continuando a mesma sistemática adotada anteriormente de condições mais flexíveis para a realização de uma série de atividades relacionadas ao processo de certificação.

O processo em questão é composto por auditoria, gestão do sistema da qualidade, avaliações do processo produtivo, ensaios em produtos e, considerando as orientações das autoridades de saúde do País, no sentido da realização do isolamento social, algumas dessas atividades tiveram que ser flexibilizadas no sentido de que pudessem ser feitas de forma remota.

Então, constata-se que é perfeitamente possível a realização de uma auditoria, de uma avaliação de processo produtivo, de forma documental.

Da mesma forma, a referida Portaria flexibiliza a questão da realização dos ensaios, admitindo a realização de ensaios por laboratórios independentes, mas também por laboratórios do próprio fabricante, admitindo a possibilidade de ensaios realizados antes do processo de certificação propriamente dito, durante a fase de desenvolvimento do produto. Ou seja, há um conjunto de flexibilizações, de forma que não seja criado um entrave desnecessário na produção dos ventiladores pulmonares, que são fundamentais para esse momento.

Em que pese essas flexibilizações, o objetivo é seguir cumprindo com os requisitos regulamentares estabelecidos pela Anvisa, que não foram dispensados.

Dessa forma, os fornecedores continuam tendo que ter a preocupação de projetar, fabricar e distribuir equipamentos em estreito cumprimento com os requisitos

técnicos estabelecidos nas normas, mas o processo de certificação pode ser feito de uma forma um pouco mais célere.

O disposto na Portaria nº 111/2020 tem efeito durante o período de 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2020.

As atividades que foram realizadas de forma remota, a depender de uma análise crítica, de uma avaliação de risco por parte dos organismos de certificação, podem ser repetidas posteriormente de forma presencial.

Assim, o Inmetro atuou de forma complementar às determinações da Anvisa, mas o Inmetro atento às necessidades do momento em um esforço coletivo junto à Anvisa criou as flexibilizações necessárias para o momento.

Da celeridade na aplicação da política pública

Conforme mencionado, no Brasil, o primeiro caso de Coronavírus (Covid-19) foi identificado em 26 de fevereiro de 2020.

A primeira resolução da Anvisa, acerca da flexibilização no registro de respiradores pulmonares, foi editada em 19 de março de 2020 (RDC nº 349/2020), e a primeira Portaria Inmetro, nesse mesmo sentido, é datada de 04 de março de 2020.

Sobre o processo regulatório adequado, Baptista e Keller (2016) lecionam não ser propício a respostas imediatas. Principalmente nos setores caracterizados por alta especificidade técnica, o processo de exercício do poder normativo pode ser precedido de coletas de dados, relatórios, análises de impacto regulatório e toda uma cadeia de possíveis atos que visam a informação do processo decisório. Por mais robusta que seja a capacidade institucional de um agente regulador, a condução destes processos não se dá de forma imediata, e a supressão de algumas dessas etapas pode acarretar prejuízos para o resultado final.

Em um cenário de regularidade, a elaboração de uma resolução ou portaria pode levar em média 01 (um) ano, passando, por exemplo, por estudo de impacto regulatório e consulta pública.

Ocorre que o panorama trazido pela Covid-19 foi emergencial, trazendo ao gestor público o desafio de adaptar o cenário regulatório à nova realidade (escassez de ventilador pulmonar). Percebe-se, portanto, que houve uma resposta bastante célere da administração pública no enfrentamento do problema.

Uma das possibilidades é o fato dos casos no Brasil começarem a ser anunciados após alguns outros lugares do mundo, o que permitiu ao gestor brasileiro a oportunidade de monitorar o que estava acontecendo e tomar as medidas cabíveis.

A tecnologia foi outra grande aliada, pois permitiu a troca de informações entre os gestores de diversos órgãos de forma rápida e à distância, possibilitando uma integração muito bem articulada.

Considerações finais

Delineado o contexto fático, foi elaborada análise acerca da política pública envolvendo os ventiladores pulmonares, diante do cenário singular causado pelo novo Coronavírus que configura uma emergência de saúde pública de preocupação internacional. A Anvisa e o Inmetro buscaram simplificar os requisitos regulatórios, ou seja, flexibilizá-los por um período de tempo para que as empresas pudessem suprir as necessidades da sociedade. Conforme destacam Kraft e Furlong (2019), qualquer que seja o nível de governo, os proponentes de ações políticas buscam uma multidão de metas que também afetam todos os membros da sociedade.

Essa rápida resposta regulatória poderia até encaixar-se na terminologia “lealdade regulatória” cunhada por Bucci (2013), pois a regulação foi convergida às necessidades prioritárias da sociedade. A professora pontua que a “lealdade regulatória” é imprescindível para a legitimidade das decisões estatais, fundamental para a estruturação do Estado em bases democráticas. A política pública analisada permitiu verificar que é possível a adoção de uma rápida adoção de política pública coordenada no âmbito do governo, nesse caso, Ministério da Saúde, Anvisa e Inmetro.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada – **RDC 379**, de 30 de abril de 2020. Altera a Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 356, de 23 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-rdc-n-379-de-30-de-abril-de-2020-254764712>. Acesso em: 12 nov. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - Anvisa. Instrução Normativa – **RDC nº 49**, de 22 de novembro de 2019. Aprova a lista de Normas Técnicas para a certificação de conformidade dos equipamentos sob regime de Vigilância Sanitária. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=385851>. Acesso em: 08 nov. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - **RDC nº 27**, de 21 de junho de 2011. Dispõe sobre os procedimentos para certificação compulsória dos equipamentos sob regime de Vigilância Sanitária. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0027_21_06_2011.html. Acesso em: 08 nov. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - **RDC nº 349**, de 19 de março de 2020. Define os critérios e os procedimentos extraordinários e temporários para tratamento de petições de regularização de equipamentos de proteção individual, de equipamentos médicos do tipo ventilador pulmonar e de outros dispositivos médicos identificados como estratégicos pela Anvisa, em virtude da emergência de saúde pública internacional decorrente do novo Coronavírus e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-349-de-19-de-marco-de-2020-249028270>. Acesso em: 08 nov. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada – **RDC 356**, de 23 de março de 2020. Dispõe, de forma extraordinária e temporária, sobre os requisitos para a fabricação, importação e aquisição de dispositivos médicos identificados como prioritários para uso em serviços de saúde, em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/RES/res-356-20-ms-anvisa.htm. Acesso em: 08 nov. 2020.

BAPTISTA, P.; KELLER, C. I. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set./dez. 2016. p. 145. ISSN: 2238-5177. DOI: 10.12660/rda.v273.2016.66659. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus. **Coronavirus.saude**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/>. Acesso em: 03 nov. 2020.

BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Editora Saraiva. 2013. 319 p.

IMPACTOS da RDC 349/2020, RDC 356/2020 e RDC 379/2020 na avaliação da conformidade. **PUCRS**, Porto Alegre, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www.pucrs.br/labelo/impactos-da-rdc-3492020-e-rdc-3562020-na-avaliacao-da-conformidade-para-ventiladores-pulmonares/>. Acesso em: 03 nov. 2020.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity**: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. 2. ed. Nova Iorque: Routledge, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - Inmetro. **Portaria 118**, de 06 de março de 2015. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/rtac002226.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - Inmetro. **Portaria 54**, de 01 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002377.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - Inmetro. **Portaria 79**, de 04 de março de 2020. Aprova condições extraordinárias para realização das atividades de avaliação da conformidade em países afetados pela epidemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002625.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - Inmetro. **Portaria 111**, de 27 de março de 2020. Aprova condições extraordinárias para realização das atividades de avaliação da conformidade durante a pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002631.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy**: Politics Analysis and Alternatives. 7. ed. Londres: Sage, 2019.

NASCIMENTO, J. L. G.; COSTA-FELIX, R. P. B. **Post-market evaluation of medical electrical equipment**. Suíça: Springer, 2020.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ENGENHARIA BIOMÉDICA - SBEB. **Webinar do canal SBEB - Ao vivo. Inmetro e Anvisa no combate ao Covid-19**. (45m46s). 09 abr. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nfHtTwMq3mo&feature=youtu.be>. Acesso em: 01 nov. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. How WHO is working to track down the animal reservoir of the SARS-CoV-2 virus. **Who.int**, [S. l.], 06 nov. 2020.

CAPÍTULO 04:

BREVE HISTÓRICO SOBRE A PANDEMIA DA DOENÇA DO CORONAVÍRUS (COVID-19)

BRIEF HISTORY ON THE CORONAVIRUS DISEASE PANDEMIC (COVID-19)

Maria do Socorro Mendes Côrtes¹²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0836-8120>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8500870993023222>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: socorrocorcortes@gmail.com

Alessandra Rocha de Albuquerque¹³

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2890-0214>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3930177987913043>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: arocha@p.ucb.br

Resumo

No final de 2019, na província de Wuhan, na China, houve a divulgação da propagação de uma doença que provocava febre, tosse e dificuldade respiratória. Um novo vírus foi identificado e em seguida seu genoma foi decodificado. Denominado SARS-CoV-2, o vírus provocava a Doença do Coronavírus (Covid-19) e logo demonstrou seu caráter epidêmico com novos surtos emergindo na província e arredores. Reconhecida como uma pandemia em março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde, a

¹² Médica Pediatra pela Universidade de Brasília (1988). Especialista em Pediatria pela Sociedade Brasileira de Pediatria, com habilitação em Neonatologia, Especialista em Saúde Perinatal, Educação e Desenvolvimento do Bebê (UnB, 2001), Mestre em Psicologia pela Universidade Católica de Brasília (UCB, 2013). Foi chefe do Setor de Pediatria da Câmara dos Deputados no período de 2010-2012. Foi Vice-Presidente da Associação Brasileira de Neurologia e Psiquiatria Infantil e Profissões Afins (ABE-NEPI)- capítulo Brasília, no período de 2006-2008. Coordenadora do PROJETO OMBRO AMIGO (voluntariado civil). Palestrante no Curso de Gestantes da Câmara dos Deputados. Aposentada da Câmara dos Deputados (1997-2019). Membro Consultor da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Autismo da Seccional da OAB/DF. Doutoranda no Programa de Psicologia da Universidade Católica de Brasília.

¹³ Licenciada em Psicologia e Psicóloga com mestrado (1996) e doutorado (2001) em Psicologia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutorado na University of Nevada Reno (UNR). Atua como professora da Universidade Católica de Brasília desde 1998. Nesta instituição coordenou o curso de Psicologia de 2002 a 2011. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa e do Comitê Assessor de Pesquisa da UCB. Desenvolve pesquisas na área de controle de estímulos - equivalência de estímulos e controle por unidades menores - e aprendizagem de leitura com adultos e idosos. Atua como supervisora de estágio em atendimento clínico de base analítico-comportamental.

Covid-19 provocou a mobilização da comunidade científica para a busca de tratamentos efetivos e vacinas que pudessem frear o impacto da doença nos serviços de saúde e demais setores da sociedade. O objetivo deste capítulo é traçar um percurso histórico da pandemia de Covid-19, desde o seu surgimento até o segundo semestre de 2021, descrevendo seus principais fatos e impactos em diferentes países do mundo por meio de uma revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Pandemia da Covid-19. Coronavírus. SARS-CoV-2.

Abstract

At the end of 2019, in the province of Wuhan, China, there was the disclosure of the spread of a disease that caused fever, cough and breathing difficulties. A new virus had been identified and then its genome was decoded. Called SARS-CoV-2, the virus caused Coronavirus Disease (Covid-19) and soon demonstrated its epidemic character with new outbreaks emerging in the province and surroundings. Recognized as a pandemic in March 2020 by the World Health Organization, Covid-19 mobilized the scientific community to seek effective treatments and vaccines that could curb the disease's impact on health services and other sectors of society. The objective of this chapter is to trace a historical path of the Covid-19 pandemic, from its appearance until the second half of 2021, describing its main facts and impacts in different countries of the world through a bibliographical review.

Keywords: Covid-19 pandemic. Coronavirus. SARS-CoV-2.

Introdução

Na contemporaneidade, as distâncias e as fronteiras geográficas contidas nos mapas já não determinam as especificidades das localidades como outrora. Vencidas as barreiras das distâncias e comunicações pelas novas tecnologias e transportes, o mundo tornou-se “globalizado”. Um incremento importante na velocidade de informações e de corpos emancipou os seres humanos e tornou extraterritoriais alguns significados geradores de comunidade, transformando significados e relações “locais” em “universais” à medida que essas populações são captadas pela cibernética e pelos detentores do poder econômico (Bauman, 1999; Trevisol, 2000).

A globalização trouxe diversos desafios para a humanidade. Crises em países já não se limitam a eles, invadem outros mundos e afetam o modo de vida e de relacionamento em outras partes do planeta. Problemas de migrações, pobreza, fome, guerras e doenças podem se alastrar e comprometer o *status quo* de populações de diversos Estados, caracterizando efeitos globais não pretendidos e imprevistos (Bauman, 1999). Entre as consequências dessa flexibilização nas fronteiras estão a proliferação de doenças que, atualmente, se espalham exponencialmente de um lugar para outro, deixando um rastro de consequências em vários setores da sociedade (Ujvari, 2020).

No final de 2019, a China anunciou o início de uma epidemia localizada em uma de suas províncias. Uma das medidas tomadas inicialmente foi o isolamento social, tendo as pessoas sido orientadas a ficar em casa ou a sair apenas para o estritamente necessário. A meta era evitar a propagação do vírus entre a população e a sobrecarga dos serviços de saúde. Contudo, tal medida não foi efetiva no sentido de evitar a propagação do vírus, e um *lockdown*, medida mais extrema de isolamento social, foi instaurado na província onde ocorreram os casos iniciais da doença (Fang et al., 2020).

Três meses após o primeiro caso da virose identificada na China, a Organização Mundial de Saúde (OMS), através de seu Diretor-Geral, Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunciou a pandemia de Covid-19, provocada pelo SARS-CoV-2, um coronavírus advindo de algum hospedeiro intermediário, que resultou em uma explosão de pandemia zoonótica. Um vírus novo emergiu na cidade de Wuhan, China, e, em pouco tempo, alastrou-se pelo mundo e impactou os setores econômico e de saúde de muitos países. Os enfermos apresentavam quadro febril, dificuldades para respirar e exames radiológicos compatíveis com uma Pneumonia Viral (Fang et al., 2020; Lima, 2019; OMS, 2020; Ujvari, 2020).

Uma pandemia exige dos países ações organizadas e coordenadas no intuito de extingui-la o mais rapidamente possível, evitando perdas de vidas e problemas de ordem social e econômica. A maior preocupação da OMS era com os países com sistemas de saúde mais fracos e mal preparados para lidar com um surto viral dessa natureza, uma vez que não existiam planos estratégicos prontos para uma pandemia dessa proporção (OMS, 2020).

O objetivo desse estudo é traçar um percurso histórico da pandemia de Covid-19, desde o seu surgimento até o segundo semestre de 2021, descrevendo seus principais fatos e impactos em diferentes países do mundo por meio de uma pesquisa bibliográfica. O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica, com a busca de artigos em bases de dados, como periódicos CAPES e PubMed, por meio da associação das palavras-chave “Covid-19”, “SARS-CoV-2” e “Doença do Coronavírus” em livros relacionados ao tema e em sites de órgãos internacionais, como ONU e suas subsidiárias, em sites governamentais brasileiros e jornais nacionais e internacionais.

Percurso da Covid-19

No final de dezembro de 2019, alguns casos de pneumonia de etiologia desconhecida foram identificados na cidade de Wuhan (Di Gennaro et al., 2020; Jin et al., 2020; Lu et al., 2020; Pan et al., 2020), com 10 milhões de habitantes e a sétima maior cidade da China, localizada na província de Hubei (Ujvari, 2020). Os pacientes internados apresentavam febre, tosse e dificuldades para respirar, com danos pulmonares severos, que não respondiam aos tratamentos habituais. Tratava-se, portanto, de uma desconhecida patologia que deixou os médicos chineses em estado de alerta para encontrarem o possível agente etiológico o mais precocemente possível. Pelo quadro clínico, tratava-se de pneumonias de origem viral (Aziz et al., 2020; Candido et al., 2020; Embaixada da República Popular da China no Brasil, 2020; Huang et al., 2020; Jin et al., 2020; OMS, 2020; Pan et al., 2020; Wu et al., 2020; Zhu et al., 2021; Zowalaty&Järhult, 2020; Zhou et al., 2020).

Em 27 de dezembro de 2019, a diretora do Centro de Medicina Respiratória de Medicina Chinesa e Ocidental do Hospital Provincial de Hubei, Zhang Jixian, comunicou ao vice-presidente do hospital, Xia Wenguang, e a outros departamentos médicos que havia um aumento no número de pacientes com uma “pneumonia atípica”. Em seguida, essa informação foi encaminhada ao Centro de Controle de Doença Chinês, que comunicou a situação à Organização Mundial de Saúde (OMS), organização internacional independente composta por 194 membros da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 31 de dezembro de 2019 (Candido et al., 2020; Embaixada da República Popular da China no Brasil, 2020; Who, 2020; Zhu et al., 2021).

No dia 31 de dezembro de 2020, um grupo de peritos da Comissão Nacional de Saúde de Pequim chegou à Wuhan. Inicialmente, suspeitaram de que o local de transmissão do vírus seria o Mercado de Frutos do Mar, que também vendia animais

silvestres, que poderiam ser hospedeiros intermediários do vírus e transmitir aos humanos. Uma investigação demonstrou que alguns dos enfermos haviam frequentado o mercado (Lu et al., 2020) e, além disso, o vírus foi isolado em 33 amostras das 585 coletadas de ambientes do mercado (Ujvari, 2020). A população da cidade foi avisada sobre a vigência de epidemia de pneumonia e orientada a evitar lugares fechados e sem circulação de ar e a usar máscaras. No dia 1º de janeiro, o Mercado foi fechado para limpeza e desinfecção (Candido et al., 2020; Di Gennaro et al., 2020; Fang et al., 2021).

No início de janeiro de 2020, a OMS enviou uma Comissão Técnica Multidisciplinar para avaliação da situação do surto de “pneumonia de causa desconhecida”, com a presença de especialistas nacionais incluída. A equipe visitou o Mercado de Frutos do Mar, entrevistou vendedores e algumas pessoas que frequentaram o ambiente, com a intenção de investigar a fonte animal do surto. Os especialistas foram a hospitais e verificaram as condições dos pacientes doentes, o espectro clínico e sua gravidade. Observaram a necessidade de vigilância epidemiológica esmerada e o rápido sequenciamento genômico de patógenos, para que fossem tomadas medidas que garantissem o desenvolvimento de vacinas e de outras terapêuticas apropriadas (Chookajorn, 2020; OMS, 2020; OPAS, 2020).

Um novo coronavírus foi identificado como o patógeno responsável pela pneumonia viral após investigação em amostras de fluido de lavagem broncoalveolar e isolados de cultura de nove pacientes internados. A primeira cepa do novo coronavírus, inicialmente denominada 2019-nCoV, foi isolada pelos pesquisadores do Centro Chinês para Controle e Prevenção de Doenças em 7 de janeiro de 2020. As sequências do genoma obtidas dos pacientes foram extremamente semelhantes (mais de 99,98% de identidade de sequência), o que sinalizava a precocidade da descoberta próxima ao período de transmissão do vírus do animal para o homem, e a análise filogenética a colocou na subfamília Orthocoronavirinae e subgênero Sarbecovirus do gênero Betacoronavirus, zoonótico com um genoma de 30 kb. Como um vírus RNA típico, mutações surgem a cada ciclo de replicação e a vigilância epidemiológica deve ser constante, pois se trata de um grande problema de saúde pública global (Ashour et al., 2020; Jin et al., 2020; Lu et al., 2020; Wu et al., 2020; Zhou et al., 2020; Zhu et al., 2021).

A sequência do genoma do novo coronavírus é 79,5% idêntica à do SARS-CoV, agente etiológico da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), que surgiu na China em 2002 (Fang et al., 2021; Tesini, 2021). Porém, trata-se de um novo coronavírus, classificado em duas linhagens filogenéticas – linhagem A e B (Candido et al., 2020). A “sequência raiz” do SARS-CoV-2 reconhecida favorece um ponto de partida para verificação de posteriores mutações que ocorrem no RNA viral. Mutações ocorrem quando um vírus se replica ou faz cópias de si mesmo. Quando ocorre uma ou várias novas mutações, denominamos “variante” do vírus original. As variantes podem ocorrer tanto mais quanto maior for o número de vírus circulando entre os contactantes, alterando ou não a gravidade ou transmissibilidade do vírus. Centenas de variações já foram identificadas em todo o mundo, porém a maioria não apresenta grande impacto nas propriedades do vírus. Entretanto, devido à natureza instável dos vírus de RNA, deve-se manter vigilância rigorosa da presença de SARS-CoV-2 em humanos ou animais para o controle da doença (Chookajorn, 2020; Foster et al., 2020; Jin et al., 2020; OPAS, 2020; Rambaut et al., 2020; Who, 2020).

Em 10 de janeiro, o Instituto de Virologia de Wuhan da Academia Chinesa de Ciências desenvolveu *kits* de teste para a investigação de todos os casos admitidos no hospital. Com a sequência do genoma do novo coronavírus descoberta, houve o

compartilhamento de dados com a OMS no dia 12 de janeiro, que os repassou aos países, permitindo o desenvolvimento de *kits* para diagnósticos específicos, a fim de que houvesse rapidez no diagnóstico dos casos de “pneumonia causada por novo coronavírus”, como passou a ser chamada a “pneumonia viral de causa desconhecida”, nome alterado pela Comissão Municipal de Saúde de Wuhan (Fang et al., 2021; OMS, 2020; Zhou et al., 2020; Zhu et al., 2021; Zowalaty&Järhult, 2020).

Com o reconhecimento de que o novo coronavírus pode ser transmitido de pessoa a pessoa (Lu et al., 2020; Chookajorn, 2020), foi estabelecida, no dia 19 de janeiro, a “Lei de Saúde e Quarentena de Fronteira da República Popular da China”. Passou-se a isolar os pacientes e a acompanhar de perto os contatos próximos, evitando-se, assim, rapidez nas transmissões. As viagens foram limitadas e estimulado o isolamento social de maneira menos rígida que os que surgiram posteriormente (Fang et al., 2021; OPAS, 2020). Com a confirmação de que o novo coronavírus apresentava alta taxa de mortalidade, a cidade de Wuhan foi colocada em quarentena em 23 de janeiro e, dois dias depois, a província de Hubei, com uma população de 60 milhões, também foi isolada (Embaixada da República Popular da China no Brasil, 2020).

Após várias investigações realizadas pelas Comissões de Saúde da China e de especialistas de várias áreas técnicas da OMS, o Diretor-Geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou, no dia 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da OMS, e que exigia dos países-membros ações coordenadas, tendo como principal objetivo a prevenção às ameaças ou riscos à saúde da população mundial. Tratava-se de um evento extraordinário e que exigia ação imediata por incluir eventos inusitados ou imprevistos com elevada morbidade e/ou mortalidade. Naquele momento, havia casos em 19 países, com transmissão entre humanos na China, Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América (Fang et al., 2021; Nass, 2020; OMS, 2020; OPAS, 2020).

Por estar geneticamente relacionado ao SARS-CoV-2, o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus da OMS nomeou o novo vírus como “Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus 2” (Severe Acute Respiratory Coronavirus 2 - SARS-CoV-2). No mesmo dia, 11 de fevereiro, a OMS, seguindo diretrizes da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), anunciou como Doença do Coronavírus (Corona Virus Disease – Covid) 19 o nome da nova doença. O “19” se refere ao ano do surgimento dos primeiros casos em Wuhan, na China. (Ashour et al., 2020; Fiocruz, 2020; Jin et al., 2020; They, 2020; Who, 2020).

Desde dezembro de 2020, a OMS recebeu a colaboração de uma rede global de laboratórios especializados em todo o mundo e da plataforma GISAID (Iniciativa Global sobre Compartilhamento de Dados da Gripe Aviária), criada em 2006, que envolve parcerias público-privadas (Iniciativa Freund da GISAID eV, associação sem fins lucrativos, governos, como Alemanha – anfitriã oficial da plataforma –, Cingapura e Estados Unidos da América, além de auxílio de filantropias privada e corporativa) e *sites* abertos como o GenBank (base de dados de sequências genéticas do National Institute of Health – NIH), permitindo o compartilhamento de diversas pesquisas e descobertas sobre a Covid-19 e contribuindo para a interpretação de novos achados relacionados à doença, favorecendo a pronta abordagem de quaisquer desinformações, especialmente as controvérsias que poderiam influenciar os processos de decisões governamentais ou assistenciais (Chookajorn, 2020; GENBANK, 2020; GISAID, 2020; OMS, 2020; OPAS, 2020).

Em 11 de março de 2020, a OMS declarou o surgimento da primeira pandemia causada por um coronavírus e solicitou aos países que adotassem medidas sanitárias para evitar que o vírus se espalhasse para localidades onde os sistemas de saúde eram mais fracos e com menos recursos para lidar com uma doença ainda sem tratamento direcionado e eficaz. Sua preocupação era com os países de baixa e média renda, que necessitariam de esforços para controlar o surto da doença e evitar sobrecarga nos serviços de saúde. O termo pandemia não está relacionado à gravidade de uma doença, e sim à sua distribuição geográfica, com surtos em vários países e regiões do mundo. No momento do pronunciamento de Ghebreyesus, diretor-geral da OMS, existiam 118 mil casos em 114 países, com 4.291 pessoas mortas. Em 18 de março de 2020, os números subiram para mais de 214 mil em todo o mundo, demonstrando ser uma doença altamente transmissível e com alta gravidade. Em 4 de abril de 2020, a OMS relatou mais de 1 milhão de casos de Covid-19 no mundo, com um acréscimo de mais de dez vezes em um único mês (Fang et al., 2021; OMS, 2020; OPAS, 2020).

A pandemia mostrou o seu maior impacto sobre o sistema de saúde ao chegar à Europa, tornando-se esse local o epicentro da pandemia, com mais casos e mortes por Covid-19 que os demais locais do mundo. A população idosa foi a mais atingida (ONU, 2020). A Itália foi o primeiro país a sofrer o impacto da pandemia. Em 21 de fevereiro de 2020, o primeiro caso de Covid-19 foi registrado no país e os casos foram se multiplicando de forma a provocar um colapso no Sistema Universal de Saúde do país (Tasca & Massuda, 2020; Ujvari, 2020). Em seguida, a Espanha também passou a sofrer as consequências da Covid-19 sobre o seu sistema de saúde (Martins et al., 2021).

Entre as medidas impostas por vários países, no intuito de cessar o ritmo de transmissão e proporcionar um atendimento eficiente aos pacientes comprometidos pela doença, estão o distanciamento social, a quarentena ou isolamento social e o *lockdown*. A depender do contexto, cada uma dessas medidas é efetivada. O distanciamento social é requerido da população enquanto o número de casos na localidade estiver em ascensão, porém, sem risco de colapso no sistema de saúde. A quarentena ou isolamento social, completo isolamento da pessoa com outras por um período de 14 dias, é estabelecida nos casos de confirmação da Covid-19 ou após contato com portadores do vírus. O *lockdown*, medida mais extrema, é decretado quando há aceleração na curva de casos da doença e iminente colapso do sistema de saúde, ocorrendo a permissão para saída do domicílio apenas em situações previstas pelas autoridades locais (OPAS, 2020). A utilização de máscaras e procedimentos de limpeza das mãos foram incentivados pela OMS.

Contudo, tais medidas não foram suficientes para deter a pandemia de Covid-19. O ano de 2020 foi marcado por um incremento no número de contaminados e multiplicação na letalidade da doença. Impactos sociais, econômicos, políticos e culturais foram sentidos globalmente, porém, de forma mais acentuada nos países que contavam com a vulnerabilidade em seus serviços de saúde, que contabilizou a superlotação aguda de seus hospitais (Fiocruz, 2020; Ujvari, 2020).

Paralelo ao aumento de casos, laboratórios e pesquisadores de todo o mundo concentraram-se na busca de medicamentos, vacinas e tecnologias para vencerem a pandemia de Covid-19. A OMS e parceiros lançaram o ensaio *Solidarity* em março de 2020, com o objetivo de favorecer a inscrição de pacientes em um único ensaio randomizado, facilitando a rápida comparação mundial de tratamentos não comprovados.

O compartilhamento de pesquisas, a facilitação ao acesso às informações e o engajamento de grandes farmacêuticas trouxe à luz vários caminhos para a terapêutica da doença, porém nem todos se mostraram eficazes (OMS, 2020).

Em maio de 2020, trinta países e vários parceiros e instituições internacionais lançaram o Covid-19 *Technology Access Pool* (C-TAP) com o objetivo de tornar acessíveis a todos os testes, as vacinas, os tratamentos e outras tecnologias de saúde para o enfrentamento da Covid-19. O C-TAP proporcionou o compartilhamento de conhecimento científico, dados e propriedade intelectual entre os países baseado na solidariedade social e, como um de seus pilares, surgiu o Acesso Global às Vacinas contra a Covid-19 (COVAX), mecanismo projetado em julho de 2020 para garantir acesso rápido, justo e equitativo às vacinas contra a Covid-19 em todo o mundo (OMS, 2020). Em janeiro de 2021, havia na OMS uma lista de 63 vacinas em pesquisas clínicas e 173 em ensaios pré-clínicos (OMS, 2021; Silva & Nogueira, 2020).

Até o dia 22 de novembro de 2021, havia sido reportado à OMS 256.966.237 casos confirmados de Covid-19, incluindo 5.151.643 óbitos pela doença. Um total de 7.408.870.760 doses de vacinas foram aplicadas em todo o mundo. O Brasil notificou 22.012.150 casos de Covid-19 e 612.587 óbitos.

Variantes da Covid-19

Muitas variantes surgem ao longo das transmissões de um vírus de um hospedeiro a outro, porém nem todas produzem impacto na transmissibilidade, morbidade e letalidade, por isso apenas as variantes classificadas como de interesse, *Variants of Interest* (VOIs), ou de preocupação, *Variants of Concern* (VOCs), são notificadas. As VOCs apresentam como características o aumento da transmissibilidade, aumento da virulência ou mudança na apresentação clínica da doença, diminuição da eficácia das medidas sociais e de saúde pública ou diagnósticos, vacinas e terapias disponíveis. No intuito de evitar a associação de variantes a determinados países, a OMS mudou a nomenclatura dessas variantes para o alfabeto grego conforme fossem surgindo (OPAS, 2021).

A primeira VOC surgiu no Reino Unido, em setembro de 2020, e foi denominada Alfa, antiga B.1.1.7. Essa variante apresenta transmissibilidade entre 30 e 50% a mais que a linhagem anterior e foi a responsável pela segunda onda da pandemia que surgiu no Reino Unido, em alguns outros lugares da Europa e por novos casos nos Estados Unidos da América (EUA) no início de 2021 (OPAS, 2021; Pinheiro, 2021).

A segunda, Beta, antiga B.1.351, foi identificada em dezembro de 2020. Menos transmissível que a Alfa, apresenta um escape à resposta imune, levando à possibilidade de reinfeção e a uma não resposta às vacinas. Chegou ao Canadá, EUA e a outros 58 países, incluindo o Brasil (OPAS, 2021; Pinheiro, 2021).

A terceira, Gama, antiga P.1, foi identificada no Japão em japoneses que voltaram do Amazonas em dezembro de 2020. Mais transmissível que as cepas anteriores, foi a responsável por nove em dez casos de Covid-19 no Brasil. As vacinas usadas no Brasil conferem proteção contra essa variante (OPAS, 2021; Pinheiro, 2021).

A quarta, Delta, antiga B.1.617.2, foi detectada em outubro de 2020 na Índia, contudo apenas em maio de 2021 foi considerada uma VOC. Até o momento, é considerada a mais contagiosa. Foi associada ao aumento de casos no Reino Unido. Casos no Brasil foram confirmados no Maranhão e no Paraná. As vacinas mostraram eficácia contra essa variante (OPAS, 2021; Pinheiro, 2021).

A quinta, Omicron, B.1.1.529, foi identificada na África do Sul e relatada à OMS em 24 de novembro de 2021. O primeiro caso conhecido e confirmado surgiu em 9 de novembro de 2021. O Grupo de Aconselhamento Técnico sobre a Evolução do Vírus

SARS-CoV-2 (TAG-VE) é um grupo independente de especialistas responsável pela avaliação periódica da evolução do vírus. O TAG-VE observou um aumento no número de casos de Covid-19 na África do Sul e a OMS foi notificada e orientada a classificar essa nova variante como uma VOC. A Omicron apresenta um grande número de mutações e as evidências demonstram que há um risco maior de reinfecção com essa variante. A OMS convocou a TAG-VE para avaliar a situação dessa variante e comunicou aos Estados-membros sobre a necessidade de uma vigilância epidemiológica mais acurada, com envio de sequências completas do genoma e metadados associados a bancos de dados disponíveis publicamente, como o GISAID (OMS, 2021).

Até novembro de 2021, existiam as seguintes VOIs: Epsilon (B.1427/B.1429, EUA); Zeta (P.2, Brasil); Eta (B.1.525, vários países); Theta (P.3, Filipinas); Iota (B.1.526, EUA); Lambda, documentada no Peru em dezembro de 2020 e nomeada pela OMS em junho de 2021, e a Mu, identificada na Colômbia em janeiro de 2021 e considerada uma VOI em agosto de 2021. Essas variantes são consideradas de interesse por apresentarem alterações que potencialmente podem ocasionar mudanças fenotípicas no SARS-CoV-2 (transmissibilidade, maior gravidade, risco de reinfecção e impactos no diagnóstico e desempenho das vacinas). Elas podem ser reclassificadas como VOCs a depender de sua manifestação ao longo das transmissões, ou deixarem de fazer parte das VOIs. Nesse sentido, há uma contínua vigilância genômica em todo o mundo. Quaisquer alterações no genoma do SARS-CoV-2 são notificadas nos grupos de pesquisa e comunicadas à OMS (OMS, 2021; OPAS, 2021; Pancini, 2021).

Vacinas

A medida profilática considerada como a mais eficaz para o controle e prevenção da Covid-19 é a vacinação. Porém, para que haja a imunização em escala global, é necessário agrupar esforços advindos de uma ação conjunta entre governos, iniciativas privadas, a população, que deverá se vacinar, e fabricantes de vacinas. Houve, então, uma convocação da comunidade científica e da indústria farmacêutica para se engajarem na produção de vacinas contra o vírus SARS-CoV-2 de forma rápida e eficaz (OMS, 2021; Silva & Nogueira, 2020).

A primeira vacina a receber a validação da OMS para uso emergencial foi a vacina Pfizer/BioNTech, desenvolvida em parceria com a empresa alemã (Pfizer) e a americana (BioNTech), também aprovada pelo *Food and Drug Administration* (FDA), órgão regulador dos Estados Unidos. Em seguida, outras vacinas também foram aprovadas para uso emergencial: AstraZeneca (parceria da Universidade de Oxford, Inglaterra, e a Universidade Federal de São Paulo); Moderna (parceria do Laboratório Moderna e a Autoridade de Pesquisa e Desenvolvimento Biomédico Avançado do Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infecciosas dos EUA); CoronaVac (parceria do Instituto Butantan, Brasil, e a farmacêutica chinesa Sinovac); Sputnik V (Instituto Gamaleya, Rússia) e Sinopharm (laboratório Sinopharm, China, em parceria com o Instituto de Produtos Biológicos de Pequim e Wuhan, China). Em abril de 2021, a COVAX já havia distribuído vacinas a mais de 100 economias, com 38 milhões de doses em seis continentes (OMS, 2021; Silva & Nogueira, 2020).

Mesmo com todo o esforço da OMS e de seus órgãos associados, ainda há desigualdade na distribuição da vacina, sendo essa a maior barreira a ser superada. Nesse sentido, a distribuição de vacinas do COVAX tem sido acelerada e os países, orientados a seguir as diretrizes do Grupo Consultivo Estratégico de Especialistas em

Imunização (SAGE) da OMS para garantir as metas de cobertura global (OPAS, 2021).

Considerações finais

O ano de 2019 terminou com um grande alerta para a humanidade, que não estava devidamente preparada para uma pandemia da dimensão da Covid-19. Por mais rico que fosse um país, não ficaria incólume aos efeitos devastadores dessa doença. No decorrer de 2020, um rasto de enfermos e mortos era visto em várias partes do mundo, deixando desnudo o que antes deveria ter sido projetado, como um adequado serviço de atenção à saúde, preparação de profissionais qualificados para o enfrentamento de pandemias e hospitais com UTIs com capacidade para oferecer os materiais necessários à manutenção das vidas. Assistiu-se países ricos e pobres, lado a lado, chorando os seus mortos.

O ano de 2020 foi sem igual! Fronteiras fechadas, isolamento social e uma economia fragilizada tornaram o mundo mais desigual.

Um vírus como o SARS-CoV-2 mostrou ao mundo a importância do compartilhamento científico e tecnológico na luta pela saúde global. Desde a identificação do vírus até a aplicação da primeira dose de vacina, muitos desafios foram vencidos e, espera-se, muita aprendizagem foi adquirida. Há, contudo, que se manter o esforço para que a iniquidade da distribuição desigual das vacinas não prevaleça e que países pobres possam usufruir dos benefícios imunológicos de que os demais já gozam. Numa “aldeia” globalizada já não existe o “ali” e “acolá”.

Atualmente nota-se a desaceleração da curva de casos novos e óbitos pela Covid-19, entretanto o risco de novas “ondas” persiste. Ainda se requer da população a persistência nos hábitos de uso de máscaras em ambientes fechados, a lavagem adequada das mãos e a vacinação com todas as doses preconizadas, com o fim de impedir que novas manifestações da doença continuem fazendo vítimas.

Referências

Ashour, H. M., Elkhatib, W. F., Rahman, M., Hatem, A.; & Elshabrawy, H. A. (2020). Insights into the Recent 2019 Novel Coronavirus (SARS-CoV-2) in Light of Past Human Coronavirus Outbreaks. *Pathogens*, 09(186). Doi:10.3390/pathogens9030186

Aziz, K. M. A. *et al.* (2021). Factors affecting SARS-CoV-2 (Covid-19) Pandemic, including Zoonotic, Human Transmission and Chain of Infection. Reducing Public health Risk by Serum Antibody Testing, Avoiding Screening in Unhygienic Places and False PCR Reporting. A Scientific Review. *Iberoamerican Journal of Medicine*, 02, p. 138-160.

Bauman, Z. (1999). *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar

Candido, D. S. *et al.* (2020). *Evolution and epidemic spread of SARS-CoV-2 in Brazil*. <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGllCgpNxqcbFNPXXsbGKdd-fTMR?projector=1&messagePartId=0.1>

Chookajorn, T. (2020). Evolving Covid-19 conundrum and its impact. *PNAS*, 117(23), jun.

Di Gennaro, F., Pizzol, D., Marotta, C. Antunes, M., Recalbuto, V., Veronese, N.; & Smith, L. (2020). Coronavirus Diseases (Covid-19) Current Status and Future Perspectives: A Narrative Review. *International Journal of Environment Research And Public Health*, 17(2690).

Embaixada da República Popular da China no Brasil. (2020). China divulga informações sobre a nova epidemia de pneumonia coronária e promove cooperação internacional na prevenção e controle de epidemias. <http://en.nhc.gov.cn/>

Fang, F. C., Benson, C. A., Rio, C., Edwards, K. M., Fowler, V. G., Fredricks, D. N., Limaye, A. P. Murray, B. E., Naggie, S., Pappas, P. G., Patel, R., Paterson, D. L., Pegues, D. A., Petri Jr., W. A.; & Shooley, R. T. (2020). *Healthcare Epidemiology*, 72, jun.

Forster, P.; Forster, L.; Renfrew, C.; & Forster, M. (2020). Phylogenetic network analysis of SARS-CoV-2 genomes. *Proc Natl Acad Sci U S A*, 117(17), 9241-9243, apr. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32269081/>

Fundação Oswaldo Cruz. (2020). *Impactos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia*. <https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>

Genbank (2020). *Covid-19 Information*. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/genbank/submit_types/

Gisaid. (2021). *Covid-19 lineages and variants*. <https://www.gisaid.org/>

Huang, S., Sun, T., Zhu, Y., Song, S., Zhang, J., Huang, L., Chen, Q., Peng, G., Zhao, D., Yu, H., & Jing, J. (2021). Impact of the Covid-19 Pandemic on Children with ASD and Their Families: An Online Survey in China. *Psychology research and behavior management*, 14, 289–297.

<https://doi.org/10.2147/PRBM.S293426>

Jin, Z. *et al* (2020). Structure of Mpro from SARS-CoV-2 and discovery of its inhibitors. *Nature*, 5821, 289–293, jun. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2223-y>

Lima, R. C. (2019). Classificação e psicopatologia da infância e adolescência: a contribuição francesa chega ao Brasil. *Estilos Da Clinica*, 24(1), p. 173-177. <https://doi.org/10.11606/issn.1981-1624.v24i1p173-177>

Lu, R. *et al*. (2020). Genomic characterisation and epidemiology of 2019 novel. *The Lancet*, 395(10224), p. 565-574, fev.

[https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)30251-8/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)30251-8/fulltext)

Nass, L. L. (2020). Plano de Resposta a Emergências em Saúde Pública. Paraná: Secretaria de Saúde.

https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-04/planoderespostaespfinal310718.pdf

Nogueira, J. M. R.; & Silva, L. O. P. (2020). **Diagnóstico laboratorial da Covid-19 no Brasil**. <http://www.rbac.org.br/artigos/diagnostico-laboratorial-da-covid-19-no-brasil/>

Organização Mundial de Saúde (2020). *Listings of WHO's response to Covid-19*. <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

Organização Pan-Americana de Saúde. (2020). *Considerações para quarentena de indivíduos no contexto de contenção da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19): Orientação provisória: 19 de março de 2020*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51956>

Pan, F., et al. (2020). Curso de tempo de alterações pulmonares na TC de tórax durante a recuperação da doença por coronavírus 2019 (Covid-19). *Radio-logy*, 295 (03), p. 715–721. <https://doi.org/10.1148/radiol.2020200370>

Pancini, L. (2021). OMS classifica nova variante da covid como preocupante e define nome. *Revista Exame*, nov. <https://exame.com/ciencia/oms-nova-variante-covid-omicron/>

Pinheiro, C. (2021). Variantes do coronavírus: quem são e como se comportam. *Veja*, jun. Leia mais em: <https://saude.abril.com.br/medicina/variantes-do-coronavirus-quem-sao-e-como-se-comportam/>

Rambaut, A., Holmes, E. C., O'Toole, A., Hill, V., McCrone, J. T., Ruis, C., Plessis, L.; & Pybus, O. G. (2020). Uma proposta de nomenclatura dinâmica para linhagens SARS-CoV-2 para auxiliar a epidemiologia genômica. *Nature Microbiology*, 5, p. 1403-1407

Tesini, B. L. (2021). Coronavírus e síndromes respiratórias. Manual MSD – versão para profissionais da saúde, fev. <https://www.msmanuals.com/pt-br/profissional/doen%C3%A7as-infecciosas/v%C3%ADrus-respirat%C3%B3rios/coronav%C3%ADrus-e-s%C3%ADndromes-respirat%C3%B3rias-agudas-covid-19-mers-e-sars>

They, N. H. (2020). *Você sabe o que é um vírus?* <https://www.ufrgs.br/microbiologia/2020/04/12/voce-sabe-o-que-e-um-virus/>

Trevisol, J. V. (2000). A dimensão humana da globalização. *Plural*, 7, p. 141-146. <https://www.revistas.usp.br/plural/article/download/75491/79042/102382>

Ujvari, S. C. (2020). *História das epidemias*. São Paulo: Contexto.

World Health Organization (2020). *Listas da resposta da OMS à Covid-19*. <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

World Health Organization (2021). *Classification of Omicron (B.1.1.529): SARS-CoV-2 Variant of Concern*. [https://www.who.int/news/item/26-11-2021-classification-of-omicron-\(b.1.1.529\)-sars-cov-2-variant-of-concern](https://www.who.int/news/item/26-11-2021-classification-of-omicron-(b.1.1.529)-sars-cov-2-variant-of-concern)

Wu, F., Zhao, S., Yu, B. et al. (2020). A new coronavirus associated with human respiratory disease in China. *Nature*, 579, PP. 265–269. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-200-3>

Zhou, P. et al. **Discovery of a novel coronavirus associated with the recent pneumonia outbreak in humans and its potential bat origin**. *Nature*. 579(7798), p. 270-27. [10.1038/s41586-020-2012-7](https://doi.org/10.1038/s41586-020-2012-7)

Zhu, Y; Zhang, L.; Zhou, X.; Li, C.; & Yang, D. (2021). The impact of social distancing during Covid-19: A conditional process model of negative emotions, alienation, affective disorders, and post-traumatic stress disorder. *Journal of Affective Disorders*, 289, jun. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165032720330883?via%3Dihub>

Zowalaty, M. E.; & Järhult, J. D. (2020). From SARS to Covid-19: A previously unknown SARS- related coronavirus (SARS-CoV-2) of pandemic potential infecting humans – Call for a One Health approach. *One Health*, 09, <https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2020.100124>

CAPÍTULO 05:

DIMENSÕES DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E O CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19¹⁴

DIMENSIONS OF SOCIO-EDUCATIONAL CARE AND THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Dirce Maria da Silva¹⁵

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5714-1419>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7836053563578154>
Centro Universitário Unieuro/DF
E-mail: profdircesalome@gmail.com

Eunice Nóbrega Portela¹⁶

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2706-5448>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4499951422512139>
Universidade de Brasília-UnB
E-mail: eunicenp65@gmail.com

Resumo

O presente estudo, de caráter descritivo, revisão de literatura e abordagem conceitual, tem por objetivo discorrer sobre o atendimento socioeducativo, no que concerne a aspectos físicos das unidades de internação, aos conceitos de intersetorialidade e trabalho em rede, além de informações sobre cuidados direcionados à saúde dos adolescentes em medida de internação, no atual cenário da Pandemia de Covid-19. As ações na gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, política pública de aplicação de medidas socioeducativas, precisam equilibrar aspectos sancionatórios e pedagógicos, extinguir o aspecto tão somente repressivo e assumir o princípio da Proteção Integral. Observa-se que houve avanços no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, que se podem atribuir ao desenvolvimento e melhoria de um trabalho articulado, mas o Sistema ainda mantém características “menoristas” oriundas da Situação Irregular.

Palavras-chave: Política Pública. Intersetorialidade. Situação Irregular. Proteção Integral. Covid-19.

¹⁴ Este capítulo contou com a revisão linguística de Dirce Maria da Silva.

¹⁵ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência, com ênfase em Políticas Públicas. Afiliação institucional: Centro Universitário Unieuro/DF.

¹⁶ Doutora em Educação pela Universidade de Brasília, com ênfase em Psicologia Social. Afiliação institucional: Universidade de Brasília-UnB.

Abstract

The present study, of a descriptive nature, literature review and conceptual approach, aims to discuss socio-educational care, with regard to physical aspects of inpatient units, the concepts of intersectorality and networking, in addition to information on targeted care to the health of adolescents in terms of hospitalization, in the current scenario of the Covid-19 Pandemic. Actions in the management of the National Social-Educational Service, a public policy for the application of socio-educational measures, need to balance sanctioning and pedagogical aspects, extinguish the merely repressive aspect and assume the principle of Integral Protection. It is observed that there were advances in the assistance to adolescents in conflict with the law, which can be attributed to the development and improvement of articulated work, but the System still maintains "minorist" characteristics arising from the Irregular Situation.

Keywords: Public Policy. Intersectorality. Irregular situation. Full Protection. Covid-19.

Introdução

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em março de 2020, decretou que o mundo estava em pandemia global, devido à ocorrência de surtos de mortes, decorrentes do mal da Covid-19, doença causada por um vírus detectado, inicialmente, na China, que rapidamente se propagou por todo o mundo. A doença ataca os pulmões, gera pneumonia, compromete rapidamente a capacidade respiratória e possui altíssimo grau de letalidade.

Hoje, final de 2021, já familiarizados com o nome do agente etiológico, SARS-CoV2, permanecemos em estado de alerta quanto ao enfrentamento desse mal, devido à sua rápida e sutil transmissão e capacidade de disseminação. A contenção do contágio foi objeto também de medidas radicais por parte de governantes e gestores, na tentativa de parar a propagação do vírus nas **unidades socioeducativas de internação**, instituições escolares onde os adolescentes permanecem confinados durante cumprimento de restrição de liberdade.

A principal recomendação da OMS para a prevenção da Covid-19 é o distanciamento físico e social, algo que vai de encontro à necessária dialogicidade requerida pelo Sistema Socioeducativo. Deve-se evitar aglomerações e primar pela higienização constante.

Fazendo um panorama retrospectivo das normativas da Organização das Nações Unidas (ONU) direcionadas à população infanto-juvenil, a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, tornou-se referencial na fundamentação de novos padrões de conduta inerentes aos menores.

Os três princípios elencados pela Convenção foram, a proteção especial como ser em desenvolvimento e reconhecimento peculiar da condição da criança e do jovem como pessoas titulares de proteção integral; o lugar ideal para o desenvolvimento é a **família**, e, as nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção, com absoluta prioridade, determinando em definitivo o advento da Doutrina da Proteção Integral (DPI), para promoção dos Direitos Humanos. A partir dessa Convenção, crianças e adolescentes passam a ser tratados como indivíduos em sua integralidade e passam a ser considerados como sujeitos de Direito, a quem se podem imputar também obrigações por meio da lei, respeitando-se a condição de pessoa em desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 ratificou as determinações preceituais advindas das normativas globais¹⁷, agregando os valores constantes da Convenção dos Direitos da Criança e determinando a substituição da doutrina da Situação Irregular, que ainda vigorava no Código de Menores de 1979, conhecido pejorativamente como “código menorista”.

Nesse mesmo sentido, também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, promoveu mudanças de concepção, instituindo mudanças com reflexos no trato das questões penais referentes a adolescentes, pessoas entre 12 e 18 anos de idade (ECA, 1990, Art. 2º), envolvidos em atos infracionais, designação dada a crimes e contravenções praticados por criança e adolescente.

O ECA institucionalizou, em definitivo, oposição à Situação Irregular, de desrespeito à dignidade da pessoa humana, destacando a garantia dos direitos básicos fundamentais, e também determinou o desenvolvimento da implantação de **política específica** ao atendimento do adolescente em conflito com a lei (ECA, 1990, Art. 86). Assim, a materialização de uma política pública como ação do Estado, oriunda das normas e atos jurídicos estabelecidos, fez-se necessário, para a efetivação dos direitos e para que a ação socioeducativa viesse a ser pautada por essa nova abordagem no trato com os jovens infratores.

O Sistema foi aprovado, inicialmente, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Resolução nº 119/2006. Em seguida, após detalhamentos e complementações, seis anos depois, foi aprovado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, instituindo-se o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), legalmente sancionado como a política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa no Brasil, com base em prerrogativas de atendimento que se propõem integrais.

A gestão da política do SINASE precisa equilibrar aspectos sancionatórios e de responsabilização, calcados na concepção de um modelo pedagógico, e de forma concomitante, extinguir a segurança repressiva e estabelecer a socioeducativa. O Sistema precisa coordenar a aplicação das sanções, e, na medida de restrição de liberdade, direcionar o atendimento de forma a articular princípios e diretrizes, ações salvaguardadas pelo garantismo¹⁸ penal, no sentido de acabar com o antigo modelo “menorista”, de situação irregular.

Por conseguinte, este estudo traz um delineamento panorâmico das dimensões básicas de atendimento nas unidades de internação; do conceito de intersetorialidade, que promove ações em rede sem as quais não se pode garantir a Proteção Integral, observando direcionamentos quanto ao atendimento socioeducativo aos jovens que

¹⁷ Dentre as normativas internacionais que nortearam a construção do Direito do Menor no Brasil, no início do século, estão a Declaração de Gênova de Direitos da Criança, adotada pela Liga das Nações em 1924, primeiro instrumento internacional a reconhecer oficialmente o Direito da Criança. Outras normativas internacionais consagram a Doutrina da Proteção Integral, a exemplo da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, que também marcou o reconhecimento de crianças e dos adolescentes, como sujeitos de direitos e necessidades, tanto de proteção, quanto de cuidados especiais. Outro documento são as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores, conhecidas como regras de Beijing, de 29 de novembro de 1985; a já referida Convenção da ONU de Direitos da Criança em 29 de novembro de 1989; as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade, de 14 de dezembro de 1990; e as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, conhecidas como Diretrizes de Riad, de 14 de dezembro de 1990 (ISHIDA, 2014).

¹⁸ Garantismo penal: modelo teórico-normativo neopositivista direcionado à prática judicial, fundamentado na defesa das regras do jogo processual penal como forma de tutela dos **direitos fundamentais** contra o poder punitivo (CARVALHO, 2013).

se encontram no cumprimento da medida de restrição da liberdade, no que diz respeito à **saúde** desses jovens, no atual contexto da Pandemia pelo Corona Vírus.

No que se refere à metodologia, esta pesquisa é de caráter exploratório e conceitual, descritivo e empírico. É exploratória por que levanta problemas e aspectos que demandam e direcionam outros estudos específicos quanto ao efetivo alcance da Proteção Integral na área da socioeducação. É descritiva e empírica, por se apoiar em estudo do conhecimento de adolescentes em conflito com a lei no cumprimento de medida de internação (TRIVIÑOS, 1987; GIL, 1999; CERVO & BERVIAN, 2002; RUIZ, 2006;).

Ainda com relação à metodologia, quanto aos meios, caracteriza-se como documental e de revisão de literatura, realizados através da compilação de artigos, leis e materiais da doutrina jurídica e das políticas públicas. A revisão de literatura permite a combinação de dados empíricos e teóricos, que podem ser direcionados à definição de conceitos e à familiarização, tanto da visão jurídica da adolescência, observada na perspectiva legislativa, quanto do viés teórico de formação de modelos explicativos, capazes de fundamentar reflexões no campo das políticas públicas voltadas ao adolescente em conflito com a lei (TRIVIÑOS, 1987; GIL, 1999; CERVO & BERVIAN, 2002; RUIZ, 2006;).

Os dados referentes às unidades de internação foram obtidos na Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN, 2013), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2014) e Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (PDASE, 2016).

O capítulo está estruturado em três eixos: 1) O estabelecimento do regime de proteção integral; 2) Dimensões básicas do atendimento socioeducativo: lotação, conservação, higiene e iluminação; e 3) O trabalho em rede e o distanciamento imposto pela Covid-19.

O estabelecimento do regime de proteção integral¹⁹

Quanto à busca de garantia de desenvolvimento integral à criança e ao adolescente, Saraiva (2009) diz que a Doutrina de Proteção Integral:

Tem como objetivo garantir a crianças e adolescentes, sem exceção, direitos à **sobrevivência**, ao desenvolvimento pessoal e social; e à **integridade física, psicológica** e moral, preconizando a criação e articulação de um conjunto de ações nas áreas de Políticas Sociais Básicas (SARAIVA, 2009, p. 59-60).

Para efetiva aplicação da Proteção Integral, Costa (2005) afirma que:

Para a consecução da proteção integral, reconhece-se o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude como portadora da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes mercedores de Proteção Integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos (COSTA, 2005, p. 19).

¹⁹ Disponível em: http://www.unieuro.edu.br/mestradocienciapolitica/images/Dissertacao_final_Dirce_Maria_da_Silva.pdf

Leão (2012) explica que a Doutrina da Proteção Integral é ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. A DPI baseia-se no princípio do melhor interesse da criança. Sua aplicação dá conta de que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente em seus artigos terceiro e quarto, o Estado brasileiro tem o dever de garantir as necessidades da pessoa em desenvolvimento (de até 18 anos de idade), velando pelo seu direito à vida, à **saúde**, à educação, à **visita**, lazer, liberdade, à profissionalização e outros, com o objetivo de garantir o desenvolvimento físico, **mental, moral, espiritual e social**, em condições de liberdade e dignidade (LEÃO, 2012, p. 15).

No Brasil, a Constituição estabeleceu direitos fundamentais para a criança e o adolescente, dando-lhes todas as garantias e prioridades necessárias àqueles que ainda estão em desenvolvimento, determinando proteção plena, conforme ficou estabelecido no caput do artigo 227,

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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-lo a salvo** de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (EC n° 65, 2010).

Segundo a concepção da proteção integral, percebe-se cuidado diferenciado quanto a normas específicas de responsabilização por crimes (atos infracionais) no processo evolutivo dos direitos da criança e do adolescente, aplicando-se igualmente tais direitos aos adolescentes em conflito com a lei e em situação de privação de liberdade, mantendo a prioridade absoluta também nesse contexto.

O Estatuto da Criança e Adolescente prevê, no artigo 112, seis diferentes tipos de medidas socioeducativas, dispostas em linha crescente de severidade, ou interferência, na liberdade individual do adolescente, a quem se atribui a autoria da infração (SPOSATO, 2006, p.119). São elas:

1. Advertência;
2. Obrigação de reparar o dano;
3. Prestação de serviços à comunidade;
4. Liberdade assistida;
5. Semiliberdade e
6. Medida de internação.

Nesse sentido, o desenvolvimento de política destinada ao atendimento da criança e do adolescente no Brasil está sistematizado nos respectivos períodos de antes e depois do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que inicia período de busca pela consolidação de integralidade, nas ações voltadas à consecução da Proteção Integral dos cuidados voltados ao público infanto-juvenil no país.

Norteados pela DPI, a Lei n° 12.594, de 18 de janeiro de 2012 regulamentou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O Sistema é responsável pela aplicação e execução das sanções destinadas aos adolescentes autores de ato infracional. Sua aprovação procura efetivar atendimento específico a essa parcela da população, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente não estabeleceu regras processuais de execução de Medidas Socioeducativas. Com a instituição do

SINASE, fecha-se a lacuna antes existente no que diz respeito ao aspecto retributivo das medidas destinado ao adolescente em conflito com a lei (LIBERATI, 2012, p. 11).

O SINASE instituiu novos padrões arquitetônicos para a execução das medidas, estabelecendo requisitos específicos para a inscrição de programas de regime de internação, dentre os quais, a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência (SINASE, 2012, art. 15). A arquitetura socioeducativa deve ser concebida como espaço que permita visão de processo indicativo de liberdade, não de castigos e represões (SINASE, 2006, p. 51).

Entretanto, pesquisas oficiais dão conta de que as **condições de manutenção e conservação** existentes em unidades de internação no Distrito Federal e em todo o país, estão aquém do requerido pelo Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Dimensões básicas do atendimento socioeducativo: lotação, conservação, higiene e iluminação

A pandemia de Covid-19 expôs ainda mais a fragilidade do contexto das unidades de internação, locais de cumprimento da medida restritiva de liberdade. A medida de internação, por seu caráter fechado, exige adequação física do ambiente nas unidades do Sistema socioeducativo, respeitando a orientação dos parâmetros arquitetônicos estipulados. A ação socioeducativa, sustentada nos princípios dos Direitos Humanos, tem entre seus fundamentos, a constituição de parâmetros objetivos e procedimentos justos, com vistas a evitar a discricionariedade, buscando reafirmar a **natureza pedagógica das medidas socioeducativas**.

Segundo o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, no que se refere à internação, constatou-se **superlotação no contexto da internação**, no Distrito Federal e em praticamente toda a região Centro-Oeste. O excesso de contingente nas unidades compromete severamente a qualidade socioeducativa, aproximando-a, e por vezes, superando o contexto das celas superlotadas que costumeiramente se vê no sistema prisional (CNMP, 2013, p. 17-18).

Figura 1 – Contexto de superlotação nas unidades de internação

Região / UF	Quantidade de Estabelecimentos	Capacidade Total	Ocupação Total	Percentual de Ocupação (Superlotação)
Centro-Oeste	26	1.325	2.217	167,3
Mato Grosso do Sul	8	220	779	354,1
Goiás	7	301	526	174,8
Distrito Federal	6	598	740	123,7
Mato Grosso	5	206	172	83,5

Fonte: CNMP, 2013

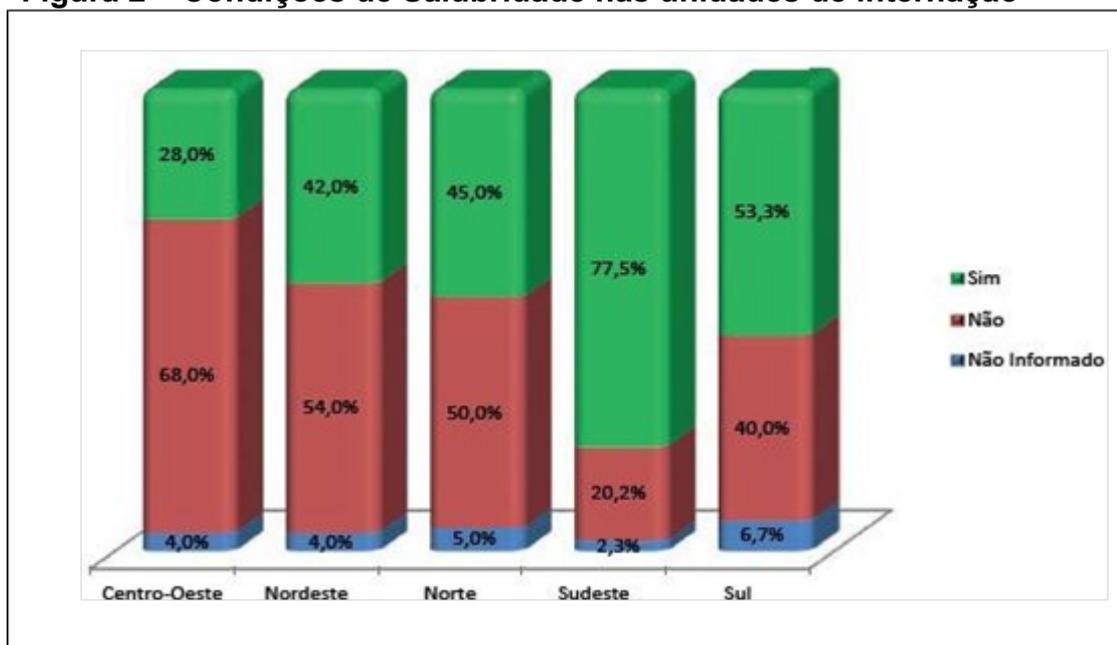
No Distrito Federal, com oferta de 598 vagas e 740 adolescentes internados, perfaz índice de superlotação, com déficit de 142 vagas (CNMP, 2013, p. 42-44).

A superlotação e a precariedade da estrutura física das unidades de internação fragilizam o trabalho e acarretam dificuldades com o enfraquecimento do vínculo, formação de grupos rivais e acirramento das rixas; progressão do comprometimento institucional, através da mistura de perfis entre adolescentes em uma mesma unidade; comprometimento do zelo pela **integridade física e psicológica** dos adolescentes; comprometimento do atendimento técnico e degradação das condições de trabalho; e ainda estimula o desrespeito aos funcionários, o que termina por promover o deslocamento do trabalho com ênfase na educação (reinserção social) para o trabalho com ênfase na segurança e na repressão (ZAPPE, 2011, p. 123).

Em 2019, novo levantamento do Conselho verificou que a situação de superlotação permanecia inalterada, com 18.086 jovens em situação de privação de liberdade, para um total de 16.161 vagas, o que evidencia um dos maiores problemas no atendimento socioeducativo, sobretudo agora, no período da **pandemia**.

As condições de salubridade, por consequência, ficam bastante comprometidas. As condições insalubres são apontadas no Plano Nacional do Atendimento Socioeducativo (SINASE), como um elemento que tem impedido o reordenamento na mentalidade do contexto de aplicação da medida.

Figura 2 – Condições de Salubridade nas unidades de internação

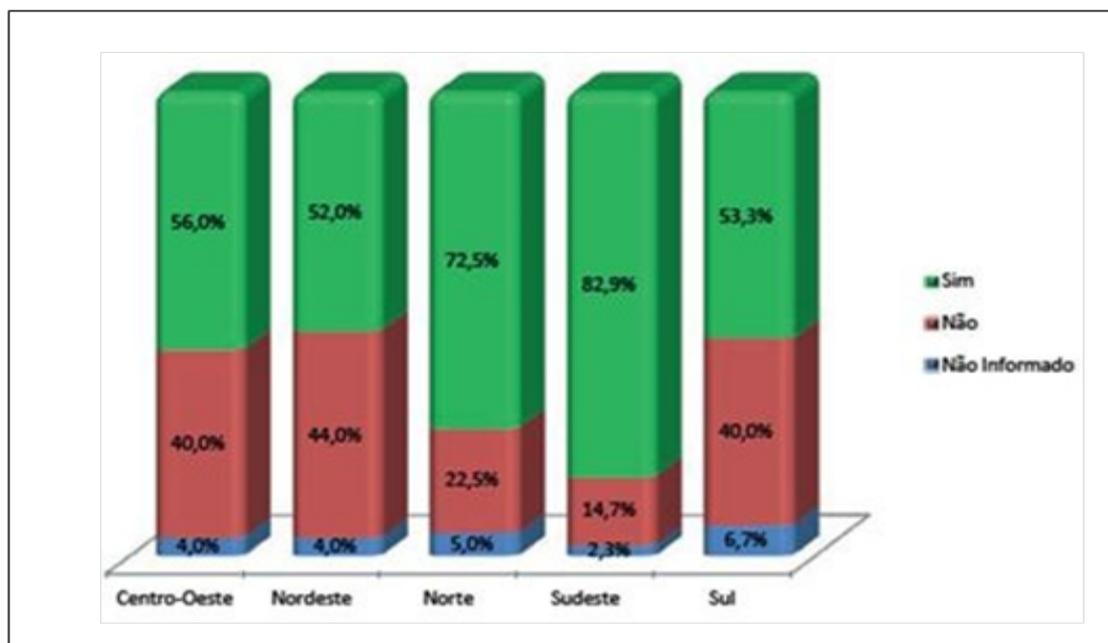


Fonte: CNMP, 2013

Observa-se que mais de 68% das unidades de internação situadas no Centro-Oeste, segundo os dados acima, foram tidas como insalubres, assim consideradas aquelas **sem higiene e conservação**, sem **iluminação e ventilação** apropriadas.

Também foram encontradas salas de aula inadequadas, julgada a inadequação a partir dos parâmetros de equipamentos como iluminação e ventilação, em todas as regiões.

Figura 3 - Unidades de internação com salas de aula iluminadas e adequadas



Fonte: CNMP, 2013

As Regras Mínimas de Riad destacam que a privação da liberdade deverá ser efetuada em condições e circunstâncias que garantam **o respeito aos direitos dos jovens**. Deverá ser garantido aos reclusos em centros, o direito a desfrutar de atividades e programas úteis, que sirvam para fomentar, garantir seu desenvolvimento e sua dignidade, promover o sentido de responsabilidade e gerar neles atitudes e conhecimentos que ajudem a desenvolver suas capacidades como membros da sociedade (DARLAN, 2011, p. 85).

As Regras dizem que devem-se assegurar a esse jovem, **bem-estar físico e mental**, e para isso, deve-se **abolir**, na medida do possível, **a prisão de jovens**. O documento assegura ainda, que o Estado signatário só pode privar de liberdade os jovens, de acordo com os princípios e procedimentos estabelecidos nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, ou seja, a privação de liberdade de um jovem deverá ser decidida apenas em último caso e pelo menor espaço de tempo possível. Deverá ser limitada a casos excepcionais, aplicada para os tipos mais graves de delitos, e tendo presentes todas as circunstâncias e condições do caso (DARLAN, 2011, p. 85).

É fundamental para a eficácia da medida, que o local onde será cumprida seja adequado. Texto d'As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade estabelece o princípio ratificado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos 94 e 124, que, no tocante à sensível questão da qualidade do espaço físico nas unidades de privação de liberdade, deve assegurar os requisitos de **saúde** e dignidade humanas (SINASE, 2006, p. 20).

Por meio das ações articuladas e em rede se vislumbra a possibilidade de exercer influência sobre **a vida dos adolescentes**, mediando reflexões acerca de sua identidade e favorecendo a elaboração de um projeto de vida que não mais envolva a quebra do pacto de convivência com o coletivo.

O trabalho em rede voltado ao cumprimento da Proteção Integral e o necessário distanciamento imposto pela Covid-19

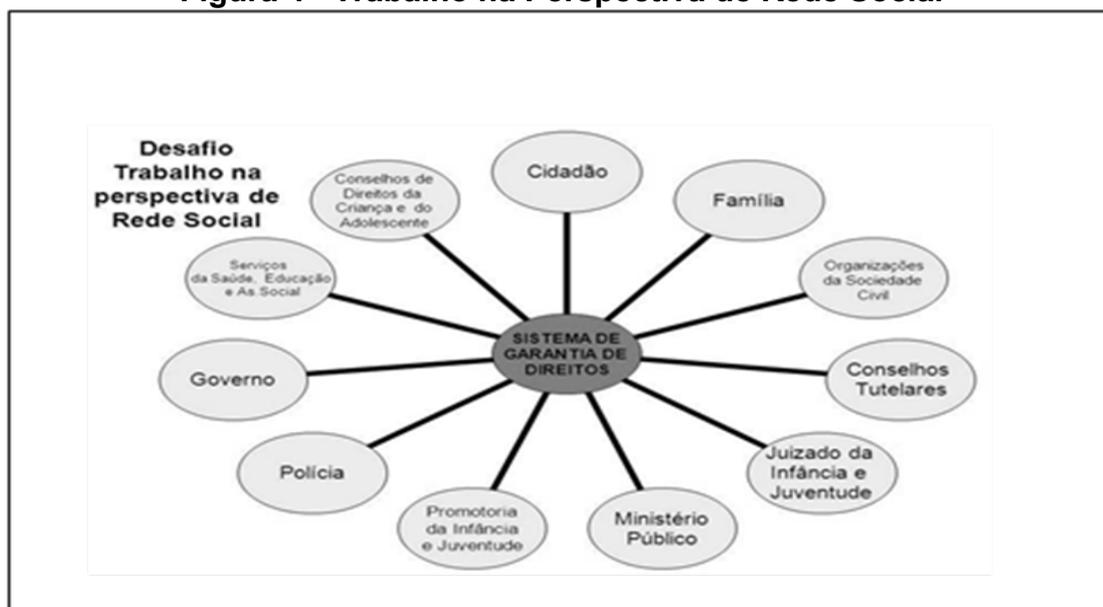
As sanções preconizadas ao menor visam responsabilizar o adolescente quanto às consequências lesivas da infração, através da desaprovação do ato, promovendo a conscientização e responsabilização quanto ao ato lesivo, com incentivo à reparação, visando a recuperação e integração social do adolescente, mantendo a garantia de seus direitos individuais e sociais, observando-se os limites previstos em lei (SINASE, 2012, Art. 1º, § 2º). Na privação de liberdade o adolescente é mantido pelo Estado em confinamento.

O Sistema de Garantia dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece a garantia da efetivação dos direitos da população infanto-juvenil. Ao elencar as responsabilidades de cada segmento, o Sistema deixa claro que, sem a integração e a devida articulação das políticas, não é possível efetivar a Proteção Integral. Pretende-se, com essa articulação, evitar a fragmentação no atendimento.

A articulação entre as diversas políticas deverá procurar reduzir as complexidades de atuação dos atores sociais envolvidos, possibilitando a construção de um sistema atuante (CONANDA, 2006). A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das **áreas de saúde**, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência (BRASIL, LEI nº 12.594/12).

Uma rede de políticas é uma estrutura de interações entre atores públicos e privados, envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os atores, ou seja, indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, possuem relações interdependentes e tentam resolver problemas coletivos de maneira não hierárquica (SECCHI, 2013, p. 119). A intersetorialidade nasceu atrelada ao conceito de rede. No que diz respeito à política do Sinase, a figura abaixo nos traz uma boa noção do trabalho em rede intersetorial.

Figura 4 - Trabalho na Perspectiva de Rede Social



FONTE: SEDESE, 2011

O princípio da intersectorialidade, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser o modelo de gestão adotado para execução das políticas públicas, incluindo a socioeducação, tendo em vista a garantia da Proteção Integral, que também se estende às práticas infracionais. A articulação entre os diversos setores necessários ao funcionamento do trabalho precisa reduzir as complexidades, para abarcar ações em todas as áreas, em conformidade com os princípios elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente, na perspectiva da rede social (SINASE 2012, Art. 8º).

Nesse sentido, no Estado de Direito, a compreensão de política pública porta a noção de que as dificuldades encontradas pela sociedade na resolução de suas necessidades serão assumidas coletivamente, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas. As necessidades e problemas sociais são complexos e multidimensionais, logo, seus enfrentamentos não podem ocorrer exclusivamente sob perspectiva setorializada. Somente por meio da intersectorialidade é possível abordar de forma mais ampla tais situações, lhes dirigindo soluções de maior efetividade (BELLINI, 2014; RAICHELIS, 2008, p. 212).

No campo das políticas públicas, a rede temática, *issue network*, é conjunto articulado que se forma em torno de um assunto específico, *specific issue*, no interior da área da política pública. A rede de políticas públicas, a *policy network*, é uma estrutura de interações, não necessariamente hierárquicas, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Uma rede de políticas públicas também pode ser considerada uma modalidade específica de organização de atores públicos e privados dentro de uma área de políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 119).

Sob tais perspectivas, as políticas públicas sociais ganham relevo, em função de suas finalidades coletivas e de ações governamentais em prol da sociedade. A despeito das transformações econômicas, políticas e sociais que modificam os contextos, não se deve esquecer o papel do Estado como garantidor dos princípios fundamentais de direitos como **saúde**, educação, segurança, trabalho e moradia (FREITAS, 2013).

Para a política de atendimento ao jovem em conflito com a lei, o apoio preconiza ação integral que se sustenta na necessária afirmação que envolva diferentes sujeitos, instituições, diferentes práticas, tecnologias de atendimento e diferentes decisões. A **família** passa a ser parte integrante do contexto intersectorial dessa política, que procura romper com concepções ultrapassadas do modelo de menor infrator.

A prioridade diz respeito à manutenção de todos os direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, **o direito à vida e à saúde**; à liberdade, ao respeito e à dignidade; o direito à **convivência familiar** e comunitária; à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, e o direito à profissionalização e proteção no trabalho, devem estar contemplados na elaboração das políticas públicas que envolvem adolescentes em conflito com a lei.

O Princípio da Incompletude institucional da política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo diz respeito à integração das políticas setoriais no atendimento aos adolescentes. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão estar articulados com os demais serviços que visam atender aos direitos dos adolescentes, como as políticas de defesa jurídica, de educação, trabalho social e **atenção integral à saúde**, em conformidade com as diretrizes do art. 60 da Lei do SINASE. A **saúde** é um dos principais aspectos no cumprimento de medidas

socioeducativas, sobretudo na de internação, pois é diretamente impactada pela qualidade do ambiente.

Em setembro de 2020 houve a publicação da Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro, dispendo sobre cuidados à comunidade socioeducativa, no contexto de transmissão do novo Coronavírus (Covid-19), destinada a todo o território brasileiro. O texto, considerando o reconhecimento da situação de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e também todas as normativas da área, passou a recomendar acompanhamento remoto aos jovens em cumprimento de medidas de meio aberto.

Nas unidades de internação de meio fechado do Distrito Federal, foram adotadas, como medidas temporárias, a suspensão das visitas, ação determinada pela Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS), no início de 2021, em função da **pandemia do novo coronavírus** (DODF, 2021, Portaria nº 157).

No Distrito Federal há sete unidades para cumprimento das medidas de internação: a Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE); a Unidade de Internação de Saída Sistemática (UNISS); a Unidade de Internação de Santa Maria (UISM); A Unidade de Internação de São Sebastião (UISS), A Unidade de Internação de Brazlândia (UIBRA), a Unidade de Internação de Planaltina (UIP) e A Unidade de Internação Provisória de São Sebastião (UIPSS).

A Secretaria de Justiça e Cidadania ressaltou a adoção de medidas para que as famílias e os internos mantivessem contato. O reforço na prevenção da contaminação contou com a aquisição de equipamentos novos de proteção individual (EPIs), para todas as unidades do Distrito Federal. Houve a aquisição de **máscaras**, inclusive do estilo *face shield*, óculos, propés, toucas e aventais. As jornadas pedagógicas foram mantidas. Aos jovens foram permitidas chamadas telefônicas para o contato com familiares, de forma monitorada, pois as medidas sanitárias passaram a inibir a aproximação familiar nas unidades. Os cuidados com a higiene foram reforçados e foram feitas atividades de conscientização para a prevenção de contaminação.

Considerações Finais

O objetivo precípuo neste trabalho, de abordagem conceitual e revisão de literatura, não foi aprofundar conceitos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, mas abordar a estrutura da política de atendimento.

Procuramos, no percurso engendrado, trazer à baila a questão referente aos conceitos de intersectorialidade como um princípio defendido pelo SINASE; críticas com relação à dimensão física das unidades de atendimento; sobre a importância do trabalho em rede e discorreremos também sobre medidas e providências tomadas nas unidades quanto à prevenção da contaminação da Covid-19, observando o cumprimento dos direitos constitucionais dos adolescentes.

Como vimos, e necessário que as políticas setoriais se articulem em rede, para que os adolescentes tenham a oportunidade de acesso aos programas, projetos, serviços e benefícios executados pela administração pública (BRASIL, 2014, p.10).

Segundo o SINASE as articulações também devem ocorrer “[...] com os Conselhos e órgãos responsáveis pelo controle, gestão, supervisão e avaliação dos demais sistemas e políticas sociais para o desenvolvimento de ações integradas, que levem em consideração as peculiaridades que cercam o atendimento aos adolescentes inseridos no SINASE” (BRASIL, 2006c, p. 23).

O termo ressocialização é expressão corriqueira no cotidiano da problemática de adolescentes infratores, mas não possui utilização antropológica. Na área socioe-

educativa, o termo ressocializar refere-se à ideia de restabelecer, reintegrar o adolescente à sociedade, de forma que ele não viole mais as regras de convívio social, abandonando práticas consideradas como atos infracionais (ECA, 2003, art. 103).

A dignidade humana deve nortear todo o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Não se pode admitir unidades de atendimento superlotadas com adolescentes em quartos sem ventilação ou luz do sol; adolescentes impedidos de construir novo projeto de vida, por que a medida não lhes possibilita oportunidades, por pura ausência de propostas pedagógicas norteadas no acesso à cultura de educação e da não-violência.

Há superlotação das unidades de internação. E por não haver espaço suficiente, a separação de internos é negligenciada; há inadequação da qualidade da manutenção e da limpeza nas unidades; além da ausência de atendimento com projeto pedagógico específico, que depende também da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA). Tais fatores determinam o não cumprimento da proteção integral na medida socioeducativa de privação de liberdade, no Distrito Federal.

O SINASE é um sistema integrado que tem como objetivo a articulação dos três níveis governamentais para o desenvolvimento de programas de atendimento que queiram promover a ação socioeducativa (CARDOSO, 2020, p. 4). O Plano Nacional de Socioeducação atualiza a perspectiva do Estatuto da Criança e do Adolescente, e demanda ações dos diversos campos sociais, pois a socioeducação deve resgatar a dívida histórica da sociedade com a população adolescente, como forma de contribuir para uma sociedade mais justa e que zela por sua população adolescente (BRASIL, 2013, p. 8). Nesse sentido, o Sistema de Atendimento demanda a participação das diversas políticas sociais para que se efetive atendimento embasado na Doutrina da Proteção Integral.

Dessa forma, faz-se necessário prestar serviços de educação formal, **saúde básica**, profissionalização, lazer, cultura e religião, dentro dos limites da internação. A ausência de tais acessos significa que os internos ficarão contidos nos quartos e módulos, privados dos direitos que lhes são garantidos em lei, não tendo suas necessidades humanas atendidas.

Referências

BELLINI, Maria Isabel Barros, FALER. Camília Susana. **Intersectorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos** [recurso eletrônico]. EDIPURS, PortoAlegre, 2014.

BRASIL. **Atendimento Socioeducativo e Intersectorialidade**. Escola Nacional de Socioeducação, Brasília, 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. DOU 26/12/2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS, 2006.

_____. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.082 de 23 de maio de 2014**. Redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de adolescente em conflito com a lei. Brasília/DF, 2014.

_____. **Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020.

CARDOSO, Priscila Carla. **Os desafios da Intersetorialidade no atendimento socioeducativo**. Cadernos de Pedagogia/Unesp, Rio Claro/SP, 2020.

CARVALHO, Salo de. **Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. Prentice Hall, São Paulo, 2002.

CNMP. **Relatório da Infância e Juventude. Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes**. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2013.

CODEPLAN. **Perfil e percepção social dos adolescentes em medida socioeducativa no Distrito Federal**. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Brasília, 2014.

CONANDA. **Sistema de Garantia de Direitos – SGD - Resolução 113**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 2006.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Natureza e Implantação do Novo Direito da Criança e do Adolescente**. Ed. Renovar, São Paulo, 2005.

DARLAN, Siro. **EMERJ – Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - Edição Especial Comemorativa do Código Mello Mattos**, Rio de Janeiro, 2007.

FREITAS, Fernando Martins. **A Política Pública do Cadastro Positivo**. Dissertação de mestrado. Brasília, DF, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, São Paulo, 1999.

ISHIDA, Moraes, **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Doutrina e Jurisprudência, 2014.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Brasil e a Convenção Ibero-Americana - Jovens e direitos - Legislação comparada em matéria de juventude**. Organização Ibero-Americana de Juventude, Brasília, 2012.

LIBERATI, Wilson. Donizeti. **Direito da criança e do adolescente**. Riddel, São Paulo, 2012.

RAICHELIS, Raquel Degenszajn. COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. **A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**, Cortez, São Paulo, 2008.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**. Atlas, São Paulo, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2002.

SECRIANÇA. **Manual Sociopedagógico das Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal**, Secretaria da Criança, Brasília, 2016.

_____. **I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE**. Secretaria da Criança. Brasília, 2012.

_____. **Projeto Político Pedagógico das Medidas Socioeducativas no Distrito Federal - Internação**. Brasília, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SINASE. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo**. CONANDA, Brasília, 2006.

SPOSATO, Karyna Batista. **O Direito Penal Juvenil**. Editora Revista dos Tribunais Ltda, São Paulo, 2006.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. Ed. Atlas, São Paulo, 1987.

ZAPPE, J. G. et all. **A Internação de Adolescente em Conflito com a Lei: uma reflexão teórica sobre o sistema socioeducativo brasileiro**. Kroton Educacional, Brasil, 2011.

CAPÍTULO 06:

O ENFRENTAMENTO DO ABANDONO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NA PANDE- MIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: ESTUDO DE CASO DO “PROGRAMA EN- TREGA PET”²⁰

*ADDRESSING ABANDONMENT OF DOMESTIC ANIMALS IN PANDEMIC AS A
PUBLIC POLICY: A CASE STUDY OF “PET DELIVERY PROGRAM”*

Arthur Henrique de Pontes Regis²¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8544-1475>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6833659805726329>
Faculdade Processus, DF, Brasil
E-mail: prof.arthur.regis@gmail.com

Beatriz Ribeiro Storino²²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1402-8082>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8726506685914962>
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), RJ, Brasil
E-mail: beatriz.storino@gmail.com

Camila Prado dos Santos²³

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8220-9163>
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1531787659999931>
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), RJ, Brasil
E-mail: camilaprado@edu.unirio.br

Resumo

A preocupação dos humanos com o contágio do novo Coronavírus (Covid19) e a falta de informação sobre sua transmissão motivou muitos tutores a abandonarem seus animais. Essa prática, além de ser uma grave violação aos direitos dos animais, gerou um grave problema público. Nesse contexto, foi implementado o “Programa Entrega Pet”, desenvolvido pelo Poder Público municipal do Rio de Janeiro para estimular a

²⁰ Este capítulo contou com a revisão linguística de Roberta dos Anjos Matos Resende.

²¹ Doutor e mestre em Bioética, especialista em Animais & Sociedade, graduado em Direito e Ciências Biológicas. Advogado e Professor Universitário, assim como Coordenador do Observatório de Direitos Animais e Ecológicos (ODAE).

²² Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), especialista em Direito Civil Constitucional pela UERJ e graduada em Direito pela FND/UFRJ. Servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região - TRT1.

²³ Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, especialista em Direito Animal pela Escola da Magistratura Federal do Paraná–ESMAFE PR/UNINTER Advogada, Membro da Comissão de Proteção e Defesa dos Animais da OAB/RJ, Membro da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais do Rio de Janeiro. Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Animal – Zoopolis, da Universidade Federal do Paraná e Fundadora do Direito Animal em Movimento (Instagram e Youtube).

adoção de animais domésticos abandonados durante a pandemia. Em primeira análise, o programa demonstrou ser uma política pública efetiva que alcançou seu objetivo primordial, qual seja: incentivar a adoção de animais e contribuir com a diminuição de animais abandonados.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Direito Animal. Animais Domésticos. Abandono. Adoção.

Abstract

The concern of humans with the contagion of the new coronavirus (Covid19), combined with the lack of information about its transmission, made many guardians abandon their animals. This practice, besides of being a serious violation of animal rights, also generated a serious public problem. In this context, has been implemented the “Delivery Pet Program”, developed by the municipal government of Rio de Janeiro - RJ, to encourage the adoption of domestic animals abandoned during the pandemic. In first analysis, the program proved to be an effective public policy that achieved its primary objective; that is: encourage the adoption of animals and contribute to the reduction of abandoned animals.

Keywords: Public Policy. Animal Rights. Domestic Animals. Abandonment. Adoption.

Introdução

O presente artigo apresenta o estudo de caso do “Programa Entrega Pet”, desenvolvido pelo Poder Público municipal do Rio de Janeiro (RJ), que surgiu para estimular a adoção de animais domésticos abandonados durante o período da pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus (Covid19).

Ao se deparar com o problema, que possuía grande magnitude, o Poder Público municipal, ao inserir o tema em sua agenda, formulou o referido programa. Cabe destacar que segundo Howlett, durante a fase de formulação de uma política pública “os *policy-makers* se debruçam sobre as opções políticas, eles não só consideram o que fazer, mas também como fazê-lo” (HOWLETT, 2013, p. 127). Nesse sentido, o programa formulado deve definir objetivos claros e os instrumentos com os quais pretende alcançá-los.

A implementação dessa política pública ocorreu em decorrência do aumento de animais domésticos abandonados na cidade do Rio de Janeiro no período de pandemia (Covid19), em razão da crise econômica instalada no país e o medo da população de que o animal de estimação pudesse ser um transmissor do vírus. Desse modo, o “Programa Entrega Pet” pretendeu diminuir o número de animais abandonados na cidade e adotou como ferramenta a comunicação virtual.

Segundo Howlet, “o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político” (HOWLET, 2013, p. 179). Portanto, deve-se conjugar a intenção do Poder Público em atuar diante de determinado problema social com o real impacto do programa. Com o advento do problema público em questão, o único abrigo municipal da cidade do Rio de Janeiro, Centro Proteção de Animal/Fazenda Modelo, se viu com um número significativamente maior de animais abandonados.

Considerando que as medidas para combater a pandemia restringiram as possibilidades de visitas aos animais disponíveis no abrigo do município, a solução encontrada pelo agente público foi estimular adoções de animais por meio virtual e, ao final da formalização da adoção responsável, levar o animal até a residência de seu

novo tutor. A escolha de um instrumento acessível para a maioria da população do município, como *ainternet*, pareceu a mais apropriada e de baixo custo para interligar os animais com os futuros tutores, propiciando meios factíveis para alcançar os objetivos da política.

O “Programa Entrega *Pet*” recebeu grande atenção da mídia e foi noticiado por vários meios de comunicação no Brasil (GLOBO, 2020a). Além de se relacionar com a questão do bem-estar dos animais, diminuindo a superlotação no abrigo municipal, os animais obtiveram novos lares e famílias (multiespécie) (VIEIRA, SILVA, 2020), tendo a dignidade promovida (MAROTTA, 2019). Logo, a dignidade animal (ou a vedação à crueldade, aos maus-tratos e ao abuso animal) devem ser os pilares das políticas públicas de proteção animal (REGIS, PIRES, GURGEL, 2021).

Desse modo, o Programa teve como público-alvo humanos que estavam isolados do convívio social, em razão da pandemia, com animais que foram abandonados no mesmo período, promovendo dignidade e bem-estar para todos os envolvidos. Bem-estar animal é o estado físico e psicológico de um indivíduo em suas tentativas de adaptação ao meio em que vive (BROOM e JOHNSON, 2000) e o reconhecimento da dignidade animal é o principal pilar do novo ramo do Direito denominado Direito Animal (ATAIDE JUNIOR, 2018).

Abandono de animais domésticos no Brasil.

No Brasil, a população *pet* é de 140 milhões de animais. Desses, 54,2 milhões são cães e 23,9 milhões são gatos. De acordo com o Instituto *Pet* Brasil, 2,7 milhões de cães e 1,2 milhões de gatos vivem em condições de vulnerabilidade (IPB, 2019).

Vale destacar que a situação de vulnerabilidade foi agravada durante a pandemia do novo Coronavírus nas cidades brasileiras, pois houve um aumento do BB de cães e gatos, entre 20% e 40%, conforme noticiado pelos principais meios de comunicação (BBC, 2020).

Esse aumento foi ocasionado em decorrência da crise financeira que atingiu muitas famílias brasileiras, que ficaram desempregadas, bem como em função do medo infundado da população em adquirir Covid19 a partir da convivência com animais de estimação.

De acordo com informações da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), não há evidências e estudos significativos comprovando que animais possam transmitir a Covid19 (OPAS, 2020).

A preocupação dos humanos com o contágio do vírus e a falta de informação sobre sua transmissão estimularam o abandono, o que gerou um enorme problema público. O abandono de animais, além de ser uma grave violação aos direitos dos animais, gera problemas de saúde pública nos centros urbanos, pois os animais desassistidos em situação de rua tendem a ficar doentes e adquirir diversas doenças como a raiva, aumentando as zoonoses no município. Há uma relação direta e indissociável entre a saúde humana e a saúde animal (SANTANA, OLIVEIRA, 2019).

O problema do abandono de animais é uma preocupação não só da população brasileira, mas dos entes federativos, pois conforme o artigo 24 da norma constitucional, a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente, em que o animal está inserido, é concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (BRASIL, 1988).

Ademais, é dever da União, Estados e Municípios, representados pelo presidente, governador, prefeitos ou secretários de governo, na qualidade de atores políticos, desenvolverem políticas públicas para a defesa e a proteção dos animais. Os burocratas, servidores públicos, que ocupam órgãos de diferentes níveis de governo são responsáveis pela condução das ações na implementação de políticas públicas.

Atualmente, já existe a Coordenação Nacional de Proteção e Defesa Animal no Ministério do Meio Ambiente, conforme o texto do Decreto n.º 10.455/2020 (BRASIL, 2020). No Rio de Janeiro, a proteção animal é amparada, a nível municipal, pela Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais, em âmbito estadual, pelo RJPET que é uma subsecretaria da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento.

Há uma preocupação do gestor público com a situação dos animais no Brasil, principalmente em relação ao abandono, pois há políticas públicas voltadas para a promoção e a defesa animal.

Segundo Secchi, a política pública é um norte para enfrentar um problema público (SECCHI, 2019). A instrumentalização dessa política pode ocorrer por meio de programas de controle populacional, prestação de serviços e leis de proteção animal. Exemplificativamente, a Lei Federal n.º 13.426/2017 dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos (BRASIL, 2017).

Assim, a questão do abandono de animais é um problema que desperta preocupação do Poder Público, organizações não governamentais, das unidades de proteção animal e da população que, como atores de uma política voltada para os animais, buscam o enfrentamento da questão para a diminuição do abandono com ações, como campanhas de adoção e controle populacional.

Abandono de animais no município do Rio de Janeiro.

No município do Rio de Janeiro, a situação não é diferente do contexto nacional no quesito abandono de animais. No período de pandemia, o número de animais domésticos abandonados, mais especificamente de cães e gatos, aumentou drasticamente, o que exigiu uma ação rápida do Poder Público local para conter tal situação.

Segundo a Comissão de Direitos dos Animais da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nos três meses iniciais da pandemia a comissão recebeu 2.345 denúncias de abandono de animais, e no mesmo período de 2019 esse número não alcançou 500 denúncias por abandono (GLOBO, 2020b).

Ocorreu a superlotação do Centro de Proteção de Animal/Fazenda Modelo, que possui 900 vagas e passou a abrigar 987 animais segundo a Comissão de Defesa dos Animais da Câmara do Município do Rio de Janeiro, o que demonstra a gravidade do problema.

A conduta de abandonar animais em vias públicas configura crime de maus-tratos previsto na lei de crimes ambientais, em seu artigo 32 1º, e no artigo 70, § 1º, do Código Municipal de Direito e Bem-estar Animal do Município do Rio de Janeiro, respectivamente:

Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais):

[...]

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos (BRASIL, 1998).

Lei Municipal nº 6.435/2018 (Código Municipal de Direito e Bem-estar Animal do Município do Rio de Janeiro):

[...]

Art. 70. Definem-se como maus-tratos e crueldade contra animais as ações diretas ou indiretas capazes de provocar privação das necessidades básicas, sofrimento físico, medo, estresse, angústia, patologias, distúrbios de quaisquer espécies, além da incapacidade física, temporária ou permanente, e a morte.

§ 1º Entendem-se por ações diretas aquelas que, volitiva e conscientemente, provoquem os estados descritos no *caput*, tais como:

I - Abandono em vias públicas ou em residências fechadas ou inabitadas(MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2018).

Embora a população tenha sido surpreendida pela crise ocasionada pelo novo Coronavírus, é preciso lembrar que o animal integra grande parte dos lares brasileiros, compondo as famílias multiespécies, e o tutor que se dispõe a ter um animal precisa saber de suas obrigações (SILVA *et al.*, 2020).

A norma constitucional, em seu artigo 225 e seu parágrafo primeiro, inciso sétimo, protege os animais contra atos de crueldade (essa regra exige uma consideração moral dos seres humanos em relação aos animais):

Constituição Federal (1988):

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Segundo Ataíde Junior, os animais possuem uma dignidade intrínseca, ou seja, pela sua simples existência, independente da sua função ou relevância ecológica (ATAÍDE JUNIOR, 2019). Como seres sencientes, possuem emoções e sentimentos (positivos e negativos), o animal não humano deve ser considerado moralmente e deve ser protegido contra qualquer ato de crueldade.

Assim, é dever não só do Poder Público e das entidades de proteção animal, mas de toda sociedade a proteção de defesa dos animais.

Superpopulação de animais no centro proteção de animal.

O município do Rio de Janeiro desenvolve políticas públicas de defesa e proteção dos animais desde o ano 2001, ano em que foi criada a Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Animais (SEPDA, atual Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais).

A principal estrutura da Secretaria é o Centro de Proteção Animal/Fazenda Modelo, que é o único abrigo municipal que oferece serviços veterinários e de apoio aos animais para a população do município do Rio de Janeiro.

No Centro de Proteção Animal/Fazenda Modelo, os animais chegam em con-

dições de vulnerabilidade, vítimas de maus-tratos. Recebem atendimento médico-veterinário, são reabilitados e colocados para adoção.

Ocorre que o abrigo municipal possui capacidade limitada para acolher animais e nos três primeiros meses da pandemia passou a atuar de forma sobrecarregada, gerando uma preocupação com o bem-estar dos animais.

Esse aumento de animais abandonados, a suspensão das atividades de feiras de adoção presenciais, o isolamento social e a dificuldade orçamentária geraram um problema público de enorme gravidade, adentrando a agenda do Poder Público municipal. Segundo Kingdon, a agenda governamental é “a lista de questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários[...]”²⁴ (KINGDON, 1984, p. 3-4).

Desse modo, o agente governamental, diante da intensidade e o impacto do problema na vida dos humanos e na vida dos animais, identificou a necessidade de priorizar essa questão pública.

Da implementação do “Programa Entrega Pet”.

A agenda governamental passou a tratar prioritariamente a proteção animal, dando atenção aos animais abandonados que estavam no abrigo municipal sem receber a visita da população carioca em razão da crise ocasionada pela pandemia do novo Coronavírus. Uma matéria veiculada em um jornal de grande circulação do país destaca os resultados dessa política municipal:

Prefeitura do Rio lança projeto de delivery para incentivar adoção de animais. Projeto que começou em abril fez procura aumentar em 50%, em comparação com a média mensal. Mas com a pandemia, o abrigo municipal continua muito cheio (GLOBO, 2020a).

Caracterizado o problema público como urgente e com a necessidade de encontrar uma solução imediata, é iniciada a fase de formulação da política “que envolve a identificação e determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los” (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.157).

Nessa fase de formulação de políticas públicas é preciso que os técnicos, burocratas, identifiquem as restrições governamentais como a dificuldade orçamentária, o que é viável ou não viável, e determinem soluções para a realização da política, apontando algumas ações viáveis para solucionar o problema.

Após a análise da questão e o desenvolvimento de estratégias para a sua solução, começa a fase da tomada de decisão.

O “Programa Entrega Pet” foi escolhido como a ação que se enquadrava na realidade administrativa, especialmente em razão do baixo custo para a sua implementação, que começou em abril de 2020.

Por meio do programa, os moradores da cidade passaram a escolher o animal de estimação (o novo membro da família multiespécie) pela *internet*, inclusive em “lives de adoção”. Havendo interesse no animal, o candidato passa por uma entrevista *on-line* com os servidores públicos da prefeitura e caso o candidato tenha a sua solicitação de adoção aprovada, o animal é levado por um agente público até a residência da nova família.

²⁴Tradução livre.

Cabe destacar a matéria publicada em um jornal de grande circulação no país que aborda a adoção *on-line* no município do Rio de Janeiro: “projeto reabilita cães e gatos vítimas de maus-tratos e os entrega em casa. Oriundos de apreensões, animais do projeto entrega *pet* primeiro são recuperados na fazenda modelo, em Guaratiba”(GLOBO,2020c).

Tal modelo de gestão despertou o interesse de muitos cariocas que estavam isolados de seus familiares e de toda a sociedade, precisando de um amigo que os fizesse companhia, integrando assim sua família multiespécie, formada por humanos e animais não humanos:

Um dos exemplos de sucesso desse modelo foi a adoção do gato João, que chegou na casa de LuiaraParaizo, na Taquara. “Esse é um amor puro. É algo fantástico o que eles podem proporcionar para a gente. Ao invés da gente ajudar eles, eles que nos ajudam. Todos os dias”, comentou Paraizo (GLOBO, 2020c).

A adoção do gato João demonstra um retorno positivo da tutora do animal em relação a adoção, é possível perceber sua satisfação em ter adotado o animal no período de isolamento vivido pelos brasileiros.

Segundo Anderson (2015), a avaliação de uma política pública envolve a estimativa, apreciação ou análise de seu conteúdo, implementação, alcance de metas e outros efeitos. Em janeiro de 2020, a Prefeitura registrou 31 adoções, em fevereiro foram registradas 28 adoções, mas em março daquele mesmo ano, período de isolamento social, não foram registradas adoções. Com a implementação do “Programa Entrega *Pet*”, que teve início no mês de abril, foram adotados 51 animais, o que representa um aumento de 50%, em comparação com a média mensal de adoções da cidade (GLOBO, 2020c). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013):

A avaliação de políticas públicas tem sido, em termos preponderantes, o campo daqueles que veem essa verificação ou apuração como um exercício neutro, técnico, para determinar o sucesso (insucesso) dos esforços enviados pelos governos para resolver problemas políticos (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.199).

Assim, o “Programa Entrega *Pet*”, que surgiu para incentivar as adoções no período de pandemia, no mês de outubro de 2020 registrou aproximadamente 278 adoções (GLOBO,2020c), sendo avaliado pelo Poder Público como um modelo de gestão inovador, efetivo e de baixo custo, que se tornou um programa de Governo. Segundo Anderson, é possível fazer uma avaliação sistemática de um programa, e assim a descreve:

A avaliação sistemática busca informações sobre o impacto de uma política ou programa sobre a necessidade pública ou o problema ao qual se dirige. Utilizando particularmente os talentos de cientistas sociais (economistas, cientistas políticos, psicólogos e sociólogos), envolve a especificação de metas ou objetivos; a coleta de informações e dados sobre entradas, saídas e consequências do programa; e sua análise rigorosa, preferencialmente por meio do uso de técnicas quantitativas ou estatísticas²⁵ (ANDERSON, 2015, p.7).

A implementação do “Programa Entrega *Pet*” buscou reduzir o problema do abandono de animais no período de pandemia por meio de campanhas de adoção

²⁵Tradução livre.

on-line, levando o animal até o domicílio de seu novo tutor, o que demonstra o sucesso dessa ação. Ademais, percebe-se o funcionamento da política pública e, portanto, não é necessária a judicialização da questão, conforme ocorreu no caso dos animais comunitários no Centro Administrativo São Sebastião (CASS) (REGIS, SANTOS, 2021).

Ademais, o fato de o animal de estimação ser levado por agentes públicos em qualquer área do município do Rio de Janeiro demonstra um tratamento igualitário para todos os munícipes interessados na adoção de um animal de estimação.

A implementação desse programa utilizou critérios de baixo custo, ou seja, não houve o aumento de despesa significativa para sua realização, resultando em uma ação simples e efetiva. Conforme noticiado pelos meios oficiais de comunicação, o Poder Público possuía condições favoráveis para a implementação dessa política pública, como viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e viabilidade política.

Vale destacar que um dos indicadores da eficácia do programa foi o número de interessados em adotar um animal e o número de animais adotados. Foram quase 3.000 pessoas interessadas em adotar um animal e, segundo informações da Subsecretaria (hoje Secretaria), aproximadamente, 278 adoções foram efetivadas até outubro de 2020 (GLOBO, 2020c).

Dessa forma, o programa implementado considerou critérios de economicidade e eficiência em razão da escassez de recursos para a projeção de resultados almejados.

Trabalhar com os recursos disponíveis e com a mão-de-obra existente ajudou na tomada de decisão. A situação foi avaliada pelo governo como um programa de sucesso, que teve continuidade mesmo após a grave crise sanitária gerada pela Covid-19. A avaliação quase sempre envolve burocratas e políticos que lidam no âmbito do governo com uma política, de maneira formalizada e, muitas vezes institucionalizada e regularizada (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Considerações Finais

É de suma importância que a população tenha consciência de sua responsabilidade social, respeitando e cuidando dos animais. Ninguém é obrigado a adotar um animal, mas desde o momento que o adota precisa saber de seus deveres, que devem ir além da compaixão, especialmente em razão do reconhecimento da dignidade animal.

Os animais devem ter seus direitos respeitados, de existência digna, condições adequadas para a nutrição, o direito de não sofrer dor, abandono, crueldade etc. O fato de os seres humanos agirem de forma a negar aos animais uma existência digna parece ser uma questão de justiça, e uma questão urgente.

O “Programa Entrega *Pet*” implementado pelo Poder Público Municipal (Rio de Janeiro – RJ), em período de pandemia, se mostrou de baixo custo e eficiente, pois incentivou a adoção de animais domésticos pelos munícipes. E o Poder Público, ao assumir a responsabilidade de entregar o animal adotado na residência da nova família, atendeu de forma igualitária os membros da comunidade interessados na adoção.

Ademais, com o implemento dessa política houve um incremento de conscientização acerca da importância do problema, atingindo o efeito intangível de incutir na consciência social a gravidade da situação dos animais em situação de rua. Esse indicador, segundo Anderson, possui relevância, pois “os efeitos das políticas e programas podem ser materiais (tangíveis) ou simbólicos (intangíveis). As consequências dos símbolos são importantes e difíceis de medir”²⁶ (ANDERSON, 2015, p.4).

²⁶Tradução livre.

O programa que surgiu para reduzir o número de animais abandonados no município do Rio de Janeiro, em período de pandemia, atingiu o seu objetivo e tornou-se um destacado programa do poder municipal, especialmente em um contexto de milhões de animais abandonados no Brasil.

Entretanto, diante da gravidade do problema do abandono de animais, apenas o envolvimento de todos os atores políticos em sua defesa será capaz de solucionar a questão. O Programa desenvolvido pelo Poder Público municipal sozinho não é suficiente para resolver essa problemática, mas demonstrou ter resultados positivos, segundo uma avaliação sistemática, pois implementou a adoção de animais no período de pandemia, contribuindo com a diminuição de animais abandonados nesse contexto.

Referências

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. Stamford: Cengage, 2015.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de P. Introdução ao direito animal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 13, n. 3, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.455/2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10455.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.605/1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesiva ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.426/2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13426.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

BBC News Brasil. **A 'epidemia de abandono' dos animais de estimação na crise do coronavírus**, de 3 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53594179>. Acesso em 20 out. 2021.

BROOM DM, JOHNSON KG. **Stress and Animal Welfare**. Dordrecht (The Netherlands), Kluwer Academic Publisher, 2000.

GLOBO (2020a). **Prefeitura do Rio lança projeto de *delivery* para incentivar adoção de animais**, de 11 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/11/prefeitura-do-rio-lanca-projeto-de-delivery-para-incentivar-adocao-de-animais.ghtml>. Acesso em 21 nov.2021.

GLOBO (2020b). **Denúncias de abandono de animais no Rio quintuplicam durante a pandemia**, de 21 de julho de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/21/denuncias-de-abandono-de-animais-no-rio-quintuplicam-durante-a-pandemia.ghtml>. Acesso em 20 nov.2021.

GLOBO (2020c). **Adoção on-line: projeto reabilita cães e gatos vítimas de maus-tratos e os entrega em casa**, de 29 de setembro de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/bairros/adocao-on-line-projeto-reabilita-caes-gatos-vitimas-de-maus-tratos-os-entrega-em-casa-1-24660902>. Acesso em 21.nov.2021.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. Perl, ANTHONY. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio De Janeiro: Elsevier, 2013.

IPB. **País tem 3,9 milhões de animais em condição de vulnerabilidade**. Disponível em: <http://institutopetbrasil.com/imprensa/pais-tem-39-milhoes-de-animais-em-condicao-de-vulnerabilidade>. Acesso em 21 set. 2021.

KINGDON, Jonh W. **Agendas, alternativas e publicpolicies**. Boston:HarperCollins, 1995 (1984).

MAROTTA, Clarice Gomes. **Princípio da dignidade dos animais: reconhecimento jurídico e aplicação**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal nº 6.435/2018**. Dispõe sobre a proteção e bem-estar dos animais, as normas para a criação e comercialização de cães e gatos e define procedimentos referentes a casos de maus-tratos a animais no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2021.

OPAS, Organização Mundial de saúde. **Declaração conjunta sobre o novo coronavírus e cães e gatos**. Disponível em: www.paho.org. Acesso em 21 nov.2021.

REGIS, Arthur H. P.; PIRES, Maurício Ricardo A. T.; GURGEL, Caroline P. A vedação da crueldade, dos maus-tratos e do abuso como fundamentos para as políticas públicas de proteção animal. pp. 88-106. In: REGIS, Arthur Henrique de Pontes; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; PALMA, Rodrigo de Freitas (coords.). **Políticas públicas e desenvolvimento social: estudos em homenagem ao professor Jaci Fernandes de Araújo**. Brasília: Editora Processus, 2021.

REGIS, Arthur H. P.; SILVA, Camila Prado dos. A judicialização de políticas públicas de proteção animal no município do Rio de Janeiro: o caso dos animais comunitários no Centro Administrativo São Sebastião (CASS). pp. 61-74. In: REGIS, Arthur Henrique de Pontes; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; PALMA, Rodrigo de Freitas (coords.). **Políticas públicas e desenvolvimento social: estudos em homenagem ao professor Jaci Fernandes de Araújo**. Brasília: Editora Processus, 2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTANA, Luciano Rocha; OLIVEIRA, Thiago Pire. **Direito da saúde animal**. Curitiba: Juruá, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, Renata Rocha da *et al.* Sensibilização de crianças sobre tutoria responsável em cães e gatos. **PUBVET**. v.14, n.7, a620, p.1-7, Jul., 2020.

VIEIRA, Tereza Rodrigues; SILVA, Camilo Henrique (coords.). **Família multiespécie**: animais de estimação e direito. Brasília: Zakarewics, 2020.

CAPÍTULO 07

ANÁLISE DOS INDICADORES VERSUS NEGACIONISMO DO GOVERNO FEDERAL: COMO OS NÚMEROS DE CONTAMINADOS PELO MUNDO RECLAMAVAM A IMEDIATA INCLUSÃO DO COMBATE À COVID-19 NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE SAÚDE NO BRASIL²⁷

ANALYSIS OF INDICATORS VERSUS NEGATIVENESS OF THE FEDERAL GOVERNMENT: HOW THE NUMBERS OF CONTAMINATED AROUND THE WORLD CLAIM FOR THE IMMEDIATE INCLUSION OF THE FIGHT AGAINST COVID-19 IN THE AGENDA OF PUBLIC POLICIES IN THE HEALTH AREA IN BRAZIL

Mariana Brito Limpo da Cunha e Silva Ferreira Pauzeiro²⁸

Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1290-8118>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9451186657408277>

E-mail: mariana.pauzeiro@defensoria.rj.def.br

Jonas Rodrigo Gonçalves²⁹

Universidade Católica de Brasília, DF, Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

E-mail: professorjonas@gmail.com

Resumo

O *paper* procura demonstrar como uma situação torna-se um problema público e ingressa na agenda governamental, inserindo-se no ciclo das políticas públicas. Para tanto, irá investigar se os indicadores e seus números podem ser ignorados pelo tomador de decisão. Será investigado se todas as projeções feitas por especialistas e o controle diário da OMS, informando o número de casos e mortos pela Covid-19 já eram suficientes para exigir uma postura ativa dos governantes, em especial, do governo central brasileiro. A hipótese é que alguns números falam por si, e a inclusão na agenda não era uma escolha, mas sim uma imposição. Trata-se de pesquisa exploratória, cuja metodologia consiste na revisão bibliográfica e análise de dados.

Palavras-chave: Problema Público; Agenda Governamental; Pandemia no Brasil.

Abstract

The paper seeks to demonstrate how a situation becomes a public problem and enters the government's agenda, as part of the public policy cycle. To do so, it will investigate whether the indicators and their numbers can be ignored by the decision maker. It will be investigated whether all the projections made by experts and the WHO's daily control, reporting the number of cases and deaths by Covid-19, were already sufficient

²⁷ Este capítulo foi revisado linguisticamente pelos próprios autores

²⁸ Mestranda no PPG em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Defensora Pública.

²⁹ Doutorando em Psicologia (Cultura Contemporânea e Relações Humanas). Mestre em Ciência Política (Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania). Especialista em Direito (Constitucional, Administrativo e Trabalhista), em Educação e em Letras. Licenciado em Filosofia, em Sociologia e em Letras (Português e Inglês).

to demand an active stance from government officials, especially from the Brazilian central government. The hypothesis is that some numbers speak for themselves and inclusion in the agenda was not a choice, but an imposition. This is exploratory research, whose methodology consists of bibliographic review and data analysis.

Keywords: *Public Problem; Government Agenda; Pandemic in Brazil.*

01. Introdução

A pesquisa busca investigar como os indicadores sobre o avanço da pandemia do Coronavírus foram menosprezados pelo governo federal, o qual tardou a identificar o problema e, conseqüentemente, a aplicar políticas públicas para minimizar seus impactos na saúde da população. Para tanto, será analisado o processo de tomada de decisões em que situações se tornam problemas e entram na agenda das políticas públicas. Neste ponto, será dado especial enfoque aos indicadores como fontes no processo de escolha do problema público, apresentando um histórico dos números da pandemia até resultar na sua inclusão na agenda do governo federal.

A pesquisa foi motivada para demonstrar que os números falavam por sim, contrariando posicionamento doutrinário capitaneado por Dunn (2016) no sentido de que os indicadores são insuficientes para a eleição de problemas públicos. Em consequência, a hipótese a ser verificada é se os indicadores se bastavam e reclamavam a inclusão imediata do combate à pandemia na agenda governamental.

O objetivo é demonstrar como o monitoramento dos números é essencial para que governos responsáveis avaliem o surgimento e desenvolvimento de um problema social até que ele se torne um problema público e reclame sua entrada na agenda governamental. Com isso, o *paper* busca contribuir para o debate sobre a discricionariedade do tomador de decisão na eleição dos problemas públicos, defendendo-se que, em determinados casos, a evolução dos números forçaria a inclusão de situações problemáticas na agenda governamental, independente da opinião pessoal do governante.

A relevância da pesquisa situa-se exatamente na possibilidade de que todos, independente de conhecimentos teóricos na área das políticas públicas, sejam capazes de compreender a partir da divulgação dos indicadores a necessidade de se buscarem soluções para o controle de problemas públicos. Utilizando-se de comparativos internacionais, pretende-se demonstrar ainda como a recalcitrância do governo federal em reconhecer o avanço da pandemia levou ao incremento do número de mortos, o que poderia ter sido reduzido se desde o início se aplicassem as recomendações sanitárias preconizadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e posturas ativas por parte do tomador de decisão.

Neste intento, será utilizado o método de revisão de literatura exploratória. Para Gonçalves (2020, p.97), um manuscrito que apresenta uma pesquisa de tipologia teórica, a partir de base bibliográfica, enquadra-se na modalidade de revisão de literatura. Um *paper* de revisão de literatura é um trabalho acadêmico que parte de outros artigos acadêmicos ou científicos, ou ainda de livros ou capítulos de livros, os quais se consideram referências basilares e relevantes daquela temática específica.

02. O papel dos indicadores e a agenda de políticas públicas

Antes de enfrentar o objeto da pesquisa e explorar como os indicadores sinalizavam a necessidade de implementar políticas públicas de combate à pandemia do Coronavírus, mostra-se necessário proceder a uma pequena digressão apresentando alguns conceitos essenciais à temática.

Definir políticas públicas mostra-se a primeira tarefa e, embora não esteja cercada de consensos, pode ser pensada a partir da sintética conceituação dada por Thomas Dye. Segundo o autor, política pública é “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer” (DYE, 1992, p.1). Tal conceito permite-nos concluir a origem da política pública, isto é, de quem ela emana, colocando, neste sentido, o Estado como fonte primária de sua produção. Dele emerge a conclusão de que a inação também é uma escolha política e não necessariamente uma simples omissão estatal.

No que se refere ao objeto das políticas públicas, todos parecem convergir para a ideia de que estas pressupõem a existência de um problema público e a tomada de decisão para solucioná-lo ou ao menos minimizá-lo.

É neste ponto que se apresentam conceitos essenciais para a pesquisa: a definição do problema e como ele entra ou não na agenda política. Mais uma vez, novos conceitos que se relacionam e que precisam ser enfrentados.

Identificar o que é um problema público requer uma análise perspicaz e sistemática, já que diversas situações são problemáticas, mas nem todas despertarão o interesse do agente político em enfrentá-la, elevando-o a condição de um problema público.

Na verdade, poucos são os problemas públicos que existem por si. Eles se tornam públicos quando alguém converte assuntos sociais em um problema político através da retórica. O papel dos agentes políticos mostra-se fundamental na identificação do problema, já que cabe a eles pinçarem de “uma lista de questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários” quais efetivamente formarão o foco de atenção do governo e entrarão na agenda governamental (KINGDON, 1984, p.3-4 *apud* HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013).

Agendas são formadas por problemas públicos, sendo sua formação inegavelmente uma opção política. Vários são os problemas que demandam atenção estatal, mas alguns são complexos ou antipáticos demais para entrarem na agenda e acabam sendo sonegados ou postergados para um futuro nem sempre próximo. É o que ocorre com o problema da fome e a reforma previdenciária, por exemplo.

Percebe-se que o fato de estar incluído na agenda não significa que o problema será resolvido, mas apenas que ele foi elevado de seu *status* de objeto de preocupação para o de objeto de atenção social para finalmente ganhar o *status* um problema público (*public issue*) potencialmente sujeito à ação governamental (HOWLETT, 2013, p. 106).

Até onde, porém, os governantes podem ir, nesse processo de escolha, elevando um problema social a um problema público, perpassa por várias nuances. Kingdon trabalha com o conceito de “janela de oportunidade” no qual algumas situações imprevisíveis (como a queda de um avião) ou previsíveis (como a renovação da legislação) acontecem e fazem com que determinadas questões possam entrar na agenda do governo. Essas janelas de oportunidades, porém, “*are small and scarce. Opportunities come, but they also pass. Windows do not stay open long. If a chance is missed, another must be awaited.*” (KINGDON, 2014; p. 204).

Dunn (2016, p.69), por outro lado, inicia a abordagem dos problemas públicos afirmando que:

analistas inexperientes supõe que alguns fatos falam por si mesmo. Essa visão epistemológica inocente falha ao não reconhecer que o mesmo fato é interpretado de diversas formas. A mesma informação pode invocar definições conflitantes sobre o mesmo problema, interpretando de forma diversa o mesmo fato. Essas interpretações são moldadas por suposições sobre a natureza humana, sobre o papel adequado do governo, a natureza da economia e a definição do conhecimento em si.

Ousando divergir desse conceito, entendemos como Kingdon (2014) que alguns indicadores falam por si só. A crise sanitária trazida pelo Coronavírus e seus números alarmantes não poderiam ser ignorados por nenhum *police maker* e sua inclusão da agenda governamental era urgente. Sigamos com os dados.

03. O Coronavírus e os indicadores abrangentes, necessários e poderosos

A análise dos números para a definição das políticas públicas tem se mostrado um importante indicador que decididamente não pode ser ignorado pelos governantes.

Buscando compreender o desenvolvimento das políticas públicas ao longo do tempo, Kingdon (2014) realizou uma série de entrevistas na década de 70 com funcionário do alto escalão do Poder Legislativo e Executivo do governo federal americano, além de lobistas, jornalistas, pesquisadores, dentre outros, sempre envolvendo as áreas de saúde e transporte dos Estados Unidos (KINGDON, 2014).

Nesse estudo, o autor pode concluir que, às vezes, um problema só vem à tona em razão de indicadores. Estes não servem apenas para dizer se um problema existe ou não, mas sim para permitir interpretações. De forma exemplificativa, Kingdon (2014) esclarece que números como as mortes nas estradas, os preços ao consumidor, a mortalidade infantil dentre outros devem ser constantemente monitoradas pelo governo e por agências não governamentais, pois o aumento desses seriam indicadores que falam por si e obrigariam o tomador de decisões a incluí-los na agenda pública. A partir de então, os indicadores poderiam ser usados de dois jeitos: para entender a magnitude do problema e para começar a ter consciência das mudanças pela qual o problema está passando.

A pandemia do Coronavírus segue exatamente esta lógica, e o acompanhamento de seus indicadores deveria ter sido feito pelos tomadores de decisão para compreender a magnitude do problema e acompanhar sua evolução. Só assim, poderiam prever a necessidade de sua entrada imediata na agenda do governo federal.

Numa breve cronologia da evolução da doença, temos que, em 8 de dezembro de 2019, surgiram os primeiros casos de pneumonia em Wuhan, na China, sendo a Organização Mundial de Saúde – OMS, notificada em 30 de dezembro de 2019. Em 5 de janeiro de 2020, a OMS divulga seu primeiro comunicado confirmando a existência de 44 casos de “pneumonia de causa desconhecida” relacionada ao Mercado de Frutos do Mar de Wuhan/China. Em 21 de janeiro de 2020, a OMS lança seu primeiro boletim epidemiológico indicando o risco moderado da doença. Uma semana depois, a organização admite que errou e altera o risco para alto. Dois dias se seguem e, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declara Emergência Internacional. (BRASIL, 2020c). O número de casos pelo mundo se multiplica até que, em 11 de março de 2020, reconhece-se que a Covid-19 se trata de uma pandemia (IPEA, 2020).

Compilando os dados fornecidos pela OMS em 30 de janeiro de 2020, data em que se declarou o estado de emergência internacional e o dia 12 de março 2020, dia seguinte ao reconhecimento da existência de uma pandemia, apresentam-se os

seguintes números acumulados de casos da doença na China, Irã, Itália, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil:

Quadro 01: País versus data – números de casos de Covid-19

País	30/01/2020	12/03/2020
China	7.740	80.928
Irã	0	10.079
Itália	2	12.462
Espanha	0	2.140
Reino Unido	0	876
Estados Unidos	10	991
Brasil	0	56

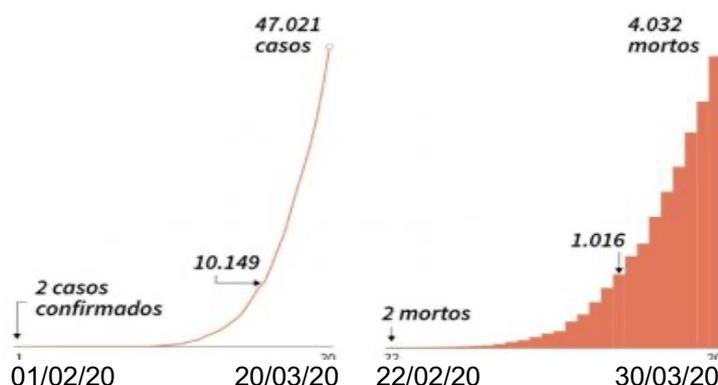
Fonte: OMS, 2020b.

Esses números são um indicativo de que o vírus surgido na China não poderia ser ignorado pela comunidade internacional. Basta ver que desde a primeira morte naquele país em 11 de janeiro até os 170 óbitos e 7.740 de contaminados em 30 de janeiro, a propagação da doença não estava mais restrita ao território chinês. Tanto que se declarou o estado de emergência internacional. Irã e Itália já apresentavam números altíssimos de contaminação quando a OMS resolveu declarar a pandemia do Coronavírus. “Infelizmente o mundo não deu muita atenção ao que estava acontecendo e os governantes demoraram a perceber que estavam diante de algo realmente crítico.” (DSA, 2020).

Foi exatamente o que ocorreu na Itália que relutou em adotar medidas de contenção da doença. O chamado “paciente zero” foi diagnosticado em 20 de fevereiro de 2020 e, em apenas três dias, esse número subiu para 130 infectados. Não por outra razão, o epidemiologista Fabrizio Pregliasco afirmou que o paciente identificado como o “paciente zero” provavelmente era o número duzentos (em inglês “Who we call ‘Patient One’ was probably ‘Patient 200’”), indicando que era impossível precisar quando efetivamente a doença começou a circular em território italiano. Aos 21 de março, o país já tinha superado o número de mortos da China, tornando-se o novo epicentro da doença (HOROWITZ; BUBOLA; POVOLEDO, 2020).

Os gráficos a seguir demonstram a escalada exponencial de mortos e infectados na Itália.

Gráfico 01: Escalada exponencial de mortos e infectados na Itália



Fonte: O GLOBO, 2020.

Diante deste quadro, no Brasil, aos 3 dias de fevereiro de 2020, é declarada emergência de saúde pública de importância nacional, sendo enviado no dia seguinte pelo Ministério da Saúde o projeto de lei para entrada em vigor da quarentena. Aos 05 de fevereiro do mesmo ano, 34 brasileiros são repatriados de Wuhan, na China. Em 26 de fevereiro de 2020, é confirmado o primeiro caso de Coronavírus no Brasil, em São Paulo (BRASIL, 2020c) e, em 17 de março de 2020, ocorre a primeira morte (COEP, 2020).

Como a crescente dos números parecia não ter fim, especialistas passaram a traçar vários cenários da evolução da doença no País, usando índices distintos em seus prognósticos sobre o impacto da Covid-19. Através da ferramenta denominada “Impacto Potencial da Covid-19 na Mortalidade Humana (PICHM, em inglês)”, foram feitos prognósticos considerando uma taxa de infecção de 10% da população com taxa de letalidade equivalente à apresentada na China, o que resultou na estimativa de 240.281 mortes pela Covid-19. Esse número subiria para 2.010.405 se os níveis gerais de infecção fossem de 50% e a taxa de letalidade se assemelhassem à italiana. Em ambos os cenários, a maioria das mortes ocorreria entre os mais velhos. O estudo deixa claro que é teoricamente possível que a totalidade da população seja contaminada e não apenas metade, como o índice aplicado na projeção. Assim, se 100% da população fosse infectada e se repetisse o índice de letalidade apresentado na Itália, o número de mortos superaria 4 milhões de brasileiros (MARTINEZ, 2020).

Mais uma vez, os números falam por si: de 240 mil a 4 milhões de pessoas poderiam ser infectadas e morrer no Brasil em razão da pandemia do Coronavírus.

Tabela 01: Mortalidade estimada por Covid-19 no Brasil

Tabela 1. Mortalidade estimada por Covid-19 no Brasil com base nas taxas de letalidade de casos chineses e italianos e diferentes níveis de infecção populacional, por faixa etária.

Modelo	Taxa de infecção geral	Óbitos totais esperados	Óbitos esperados por faixa etária		
			0-49 anos	40-69 anos	70+ anos
Taxas de letalidade na China	10%	240.281	33.421	84.846	122.014
	25%	600.717	83.566	212.110	305.041
	50%	1.201.436	167.125	424.225	610.086
Taxas de letalidade na Itália	10%	402.088	6.068	54.003	144.007
	25%	1.005.201	15.173	135.005	360.009
	50%	2.010.405	30.353	270.009	720.017

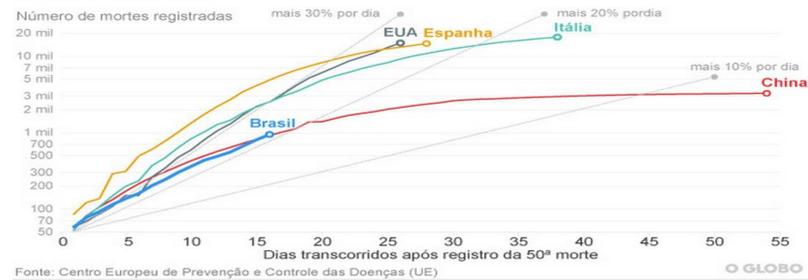
Fonte: DIAS, 2020.

Os estudos perceberam ainda que as contaminações obedeciam a uma certa lógica matemática, dobrando periodicamente, conforme a nação analisada. Como cada país apresentou seu “paciente zero” em momentos distintos, utilizaram-se projeções a partir das experiências internacionais para demonstrar o aumento exponencial dos casos após ser registrada a 50ª morte (DIAS, 2020).

Gráfico 02: A curva das mortes

A curva das mortes

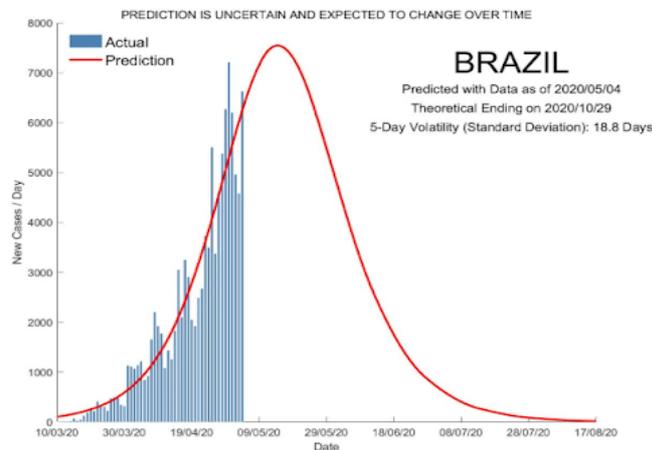
Compare a evolução do acumulado de óbitos a partir do 50º registro em alguns dos países mais afetados



Fonte: O GLOBO, 2020.

Surgiu a noção de que a contaminação pelo vírus da Covid-19 seguia a lógica de uma parábola e que, uma vez alcançado seu auge, haveria a descida na curva de crescimento de novos casos. Veja, por todos, a curva estimada pela Universidade de Tecnologia e Design de Singapura:

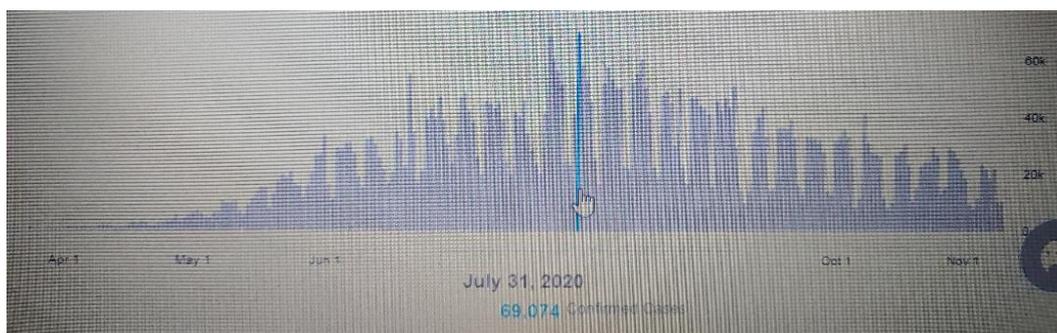
Gráfico 03: Curva estimada pela Universidade de Tecnologia e Design de Singapura



Fonte: ASCOM, 2020.

Note-se que a projeção que já era ruim, com o pico de casos ocorrendo em 4 de maio de 2020 e mais de sete mil casos de contaminação num único dia, mostrou-se muito aquém da triste realidade. Segundo levantamentos diários realizados pela OMS, o auge de contaminações ocorreu no dia 31 de julho de 2020, quando sessenta e nove mil pessoas foram contaminadas em território nacional (OMS, 2020).

Gráfico 04: Painel do Coronavírus da OMS (Covid-19)



Fonte: OMS: 2020b.

Antes mesmo que esses números avassaladores se tornassem reais, especialistas de todo o mundo passaram a sugerir o distanciamento social como forma de conter a expansão do vírus, ganhando-se tempo para abastecer hospitais com equipamentos de segurança individual para médicos e enfermeiros e respiradores e leitos para doentes graves. Era o esforço para ocorrer o chamado “achatamento da curva” preconizado pela OMS (USP, 2020).

Nesta seara, ganha destaque o estudo realizado pela Imperial Collage London, liderada pelo médico epidemiologista Neil Morris Ferguson, professor de biologia matemática. Ferguson e sua equipe analisaram duas estratégias de políticas públicas para enfrentamento da pandemia: a mitigação, onde o foco é desacelerar a propagação da epidemia, permitindo que o sistema de saúde se organize, postergando o pico da demanda e protegendo a população mais vulnerável e a supressão que visa reverter o crescimento epidêmico, reduzindo os números de casos para níveis baixos. A primeira opção ainda poderia resultar em números altos de contaminação, ao passo que na segunda há enormes custos sociais e econômicos para o país que a implementa – como a China e a Coréia do Norte (FERGUSON *et al.*, 2020).

Focando seu estudo na realidade da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, apurou-se que, a cada 5 dias, o número de infectados dobrava nesses países a partir de janeiro de 2020. Apurou-se também que das pessoas que manifestaram a doença, 30% poderão ser internadas em estado crítico, demandando ventilação mecânica. Dessa população, metade deverá morrer. O tempo médio de internação em UTIs será em média de 10,4 dias. Em contrapartida, se nenhuma medida de controle fosse aplicada, nem ocorressem alterações espontâneas de comportamento individual, seria esperado um pico de mortalidade após aproximadamente 3 meses. Nos EUA, com a população mais jovem e espaço territorial maior, a doença ocorreria de forma mais ampla e um pouco depois do que o pico na Grã Bretanha. Em ambos os países a previsão seria de contaminação de 81% da população e, em consequência, aproximadamente 510 mil ingleses e 2,2 milhões de americanos morreriam.

A par desses dados, Ferguson (2020) e sua equipe concluíram que medidas de mitigação como fechamento de escolas e universidades, isolamento social e quarentena devem durar o tempo que for necessário para minimizar essas mortes, além de criar imunidade de rebanho, podendo impedir o aparecimento de uma segunda onda da contaminação.

Introducing such interventions too early risks allowing transmission to return once they are lifted (if insufficient herd immunity has developed); it is therefore necessary to balance the timing of introduction with the scale of disruption imposed and the likely period over which the interventions can be maintained (FERGUSON et al., 2020, p. 8).

Por outro lado, a medida de supressão, se interrompida prematuramente, poderá ter o mesmo efeito de não ter se adotado medida alguma, alcançando a mesma escala de mortes.

Como o próprio estudo sugere, a opção por uma ou outra política não é uma decisão fácil. Esses dados foram confirmados em território nacional, destacando-se a Fundação Oswaldo Cruz e a Universidade do Estado de São Paulo. A primeira confirmou o prognóstico inglês e indicou que as mortes provocadas por Covid-19 têm dobrado, em média, num intervalo de cinco dias no Brasil, enquanto nos Estados Unidos e no Equador, países com taxas altas de disseminação da epidemia, o intervalo para essa duplicação, em período similar, seria de seis dias. Na Itália e na Espanha, oito.

Bem se vê que informações e estudos não faltavam. Especialistas de todo o mundo compartilharam suas pesquisas e indicavam a necessidade de implementação de políticas de mitigação ou supressão do contágio. No Brasil, porém, mesmo após o reconhecimento da pandemia, o governo federal relutou em determinar o isolamento social. Informes das agências estatais e do próprio Ministério da Saúde eram ignoradas, quando não menosprezadas pela Presidência da República.

Neste ponto, faz-se necessário indagar: até onde os indicadores poderiam ser ignorados e como a postura negacionista do governo federal demonstra a ausência de políticas públicas para o enfrentamento da crise?

04. A postura negacionista do governo federal

O tópico anterior buscou demonstrar como os indicadores reclamavam a inclusão imediata do combate à pandemia do Coronavírus na agenda de políticas públicas dada a grandeza do problema aferível em nível global. Entretanto, a realidade vivida nos mostra que mesmo diante de números tão expressivos, a resposta do governo federal foi recalcitrante, deixando à parte a ciência o quanto foi possível.

A escolha entre promover medidas para a supressão/mitigação da contaminação ou omitir-se adiando enfrentamento certamente não foi uma escolha fácil para nenhum *police maker*, nem do Brasil, nem em qualquer parte do mundo. A economia certamente seria afetada com a determinação do isolamento social, fechamento de escolas, comércio e fronteiras. Não por outra razão, diversos líderes mundiais relutaram na tomada desta decisão.

Exemplos não faltam: desde a abordagem *“laissez-faire”*³⁰ de Boris Johnson defendendo que o contato imediato permitiria adquirir a imunidade de rebanho (OSWALD, 2020) e tornando-se ele próprio o primeiro líder mundial a se contaminar, passando por Giuseppe Conte, Primeiro Ministro da Itália que se opôs à decisão de prefeitos e governos regionais de determinarem o isolamento social e com isso elevar a Itália ao segundo epicentro da doença, vários foram os contraexemplos que poderíamos citar. Donald Trump, por sua vez, foi apontado como o maior condutor de desinformação sobre a Covid sendo o responsável por divulgar 37% das informações

³⁰ Expressão utilizada pelo professor Willem van Schaik, da Universidade de Birmingham. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/cientistas-criticam-boris-johnson-por-estrategia-contra-coronavirus-que-evita-quarentena-nao-restringe-aglomeracoes-24306531>>.

erradas que circularam em 38 milhões de artigos publicados de janeiro a maio de 2020.³¹

Despontando entre os líderes mundiais como um dos mais avessos ao combate da pandemia do Coronavírus, o Presidente Jair Bolsonaro até hoje adota uma postura negacionista em relação à doença. Autor de frases infelizes – para se dizer o mínimo - Bolsonaro chegou a comparar a Covid-19 com uma gripezinha³² e com uma chuva³³. Depois negou ser coveiro³⁴ e, usando de ironia, disse que não fazia milagres³⁵. Seu discurso conformista fica nítido quando afirma que “a gente lamenta todos os mortos, mas é o destino de todo mundo”³⁶ (TAJRA; TEIXEIRA, 2020).

No campo legislativo, o governo federal também mostrou uma postura lenta tanto no campo interno como externo. Segundo estudo realizado pelo IPEA entre janeiro e março de 2020, o Executivo foi autor apenas da Lei federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b), de 6 medidas provisórias, do Decreto Legislativo n. 06, de 2020 (BRASIL, 2020a) e de 43 normas infralegais³⁷. Destas normas, poucas foram propostas para diminuir a disseminação da doença e nenhuma foi editada no campo sanitário para amparar os cidadãos mais vulneráveis econômica e socialmente diante da crise (IPEA, 2020).

³¹Os dados foram coletados pela Cornell University que analisou a mídia tradicional e on line entre 1º de janeiro e 26 de maio de 2020. Disponível em: <<https://allianceforscience.cornell.edu/wp-content/uploads/2020/09/Evanega-et-al-Coronavirus-misinformationFINAL.pdf>>.

³² Em 24 de março de 2020, quando 2.201 casos foram oficialmente reconhecidos e 46 pessoas morreram, o presidente disse que “pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria. Seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho, como bem disse aquele conhecido médico daquela conhecida televisão”.

³³ Em 01 de abril de 2020, quando 6.840 casos foram oficialmente reconhecidos e 241 pessoas morreram ele disse que “O vírus é igual a uma chuva. Ela vem e você vai se molhar, mas não vai morrer afogado”.

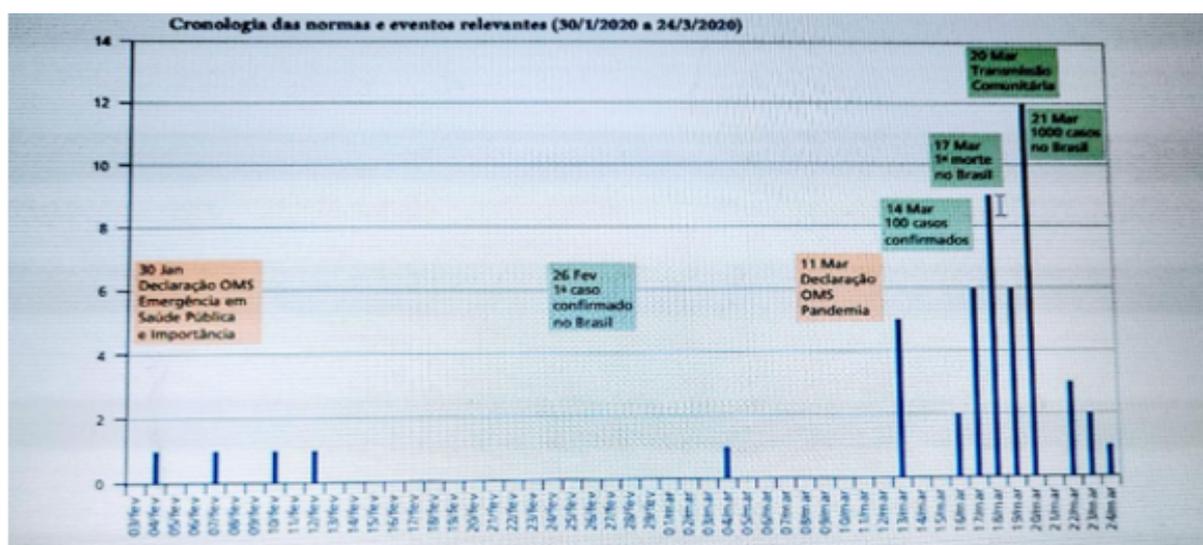
³⁴ Em 20 de abril de 2020, quando 40.581 casos foram oficialmente reconhecidos e 2.575 pessoas morreram, foi confrontado pela imprensa e respondeu que “não era coveiro”.

³⁵ Quando o Brasil ultrapassou a China em número de mortos, em 28 de abril de 2020, com 71.886 contaminados e 5.017 mortos, o Presidente afirmou “e daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre”.

³⁶ Frase dita em 02 de junho de 2020, quando 555.383 casos foram oficialmente reconhecidos e 31.199 pessoas morreram: casos oficiais e 31.199 morreram.

³⁷ A Lei no 13.979 (BRASIL, 2020b) dispôs sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. As medidas provisórias versaram sobre abertura de crédito extraordinário para os ministérios da Defesa (MP 921/2020), da Saúde e da Economia (MP 926 e 928/2020); medidas emergenciais para o setor da aviação civil (MP 925/2020); medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública (MP 927/2020) e para alteração da Lei 13.979 (BRASIL, 2020b), relacionados à aquisição de itens e equipamentos médicos e sobre os pedidos de acesso à informação. O Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020a), por sua vez reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública.

Gráfico 05: Cronologia das normas e eventos relevantes



Fonte: O GLOBO, 2020.

De fato, o governo federal, enquanto tomador de decisões, não se valeu dos seus órgãos consultivos para compreender a extensão da crise e traçar soluções para o problema público. Embora a missão do IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas – seja “aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”, não há notícias de que o governo federal tenha se valido dos estudos ali realizados.

Em momentos de crise aguda, como o atual, mobilizar a capacidade analítica estatal – isto é, os recursos e as ferramentas informacionais disponíveis – e os conhecimentos e as habilidades existentes nos órgãos governamentais, inclusive institutos de pesquisa e universidades, para processá-los condiciona não apenas a definição dos rumos, mas também a definição e a operacionalização dos instrumentos para atuação estatal. Tal capacidade deve ser considerada pelos tomadores de decisão. Ampliar a capacidade analítica, no caso em particular deste problema público inédito, seria um condicionante essencial para a definição dos melhores objetivos e instrumentos (IPEA, 2020).

O descompasso entre as medidas (não) tomadas pelo governo e o avanço da crise mostrou sua face também na esfera ministerial. Enquanto o Ministro da Saúde se alinhava as recomendações da OMS, o Presidente da República insistia em contrariar essas mesmas orientações, recusando-se a usar a máscara, causando aglomerações desnecessárias e instigando a população a deixar o isolamento e ir para as ruas em manifestações antidemocráticas. Da mesma forma, pouco investiu na realização da testagem em massa, mesmo quando o presidente da OMS pedia aos líderes mundiais para promovê-la, insistindo na testagem em massa (OMS, 2020).

A postura do Presidente da República tornou o cargo de Ministro da Saúde um dos mais instáveis de seu governo. Tanto que desde o início da crise, três nomes se revezaram no cargo. Os médicos Luiz Henrique Mandeta (de janeiro de 2020 a abril de 2020) e Nelson Teich (de abril a maio de 2020) não aceitaram as investidas do Presidente que insistia no uso da cloroquina, mesmo sem comprovação científica de sua efetividade e pediram demissão. Interino no cargo por três meses até ser efetivado

em 16 de setembro do corrente, o General do Exército, Eduardo Pazuello, foi o único a aceitar o “desafio”. Desautorizado diversas vezes, o general parece não se incomodar com as críticas, nem com as patentes e explicou que “*é simples assim: um manda e o outro obedece*”, esclarecendo como consegue conviver harmonicamente com o capitão Jair Bolsonaro (MAZUI, 2020).³⁸

05. Considerações finais

Não há dúvidas de que o governo do Presidente Jair Bolsonaro negou o quanto pode a crise causada pela Covid-19, omitindo-se na edição de leis, relutando em emitir comunicados à nação sobre a importância das medidas sanitárias ou simplesmente dando exemplos equivocados de proteção pessoal enquanto líder da nação. Entretanto, como alertava Jonh Kingdon, existem números que falam por si.

É inimaginável que, numa sociedade globalizada como a que vivemos, estudos e projeções sobre o avançar da pandemia não poderiam ser omitidos e ignorados pela população. Da mesma forma, espera-se da imprensa que informe não só a realidade local, como os fatos vividos ao redor do mundo.

Enquanto a Covid-19 se restringia aos solos chineses, o mundo se deu ao luxo de sonhar que haveria uma restrição espacial ou uma imunidade dos demais países ao vírus asiático. A ilusão durou pouco e logo a contaminação atingiu a Europa, mostrando a todos que a globalização também inclui a propagação de pragas e doenças.

Ao invés de negar os números, deveriam os governantes ter se aproveitado deles, sobretudo, para o processo de tomada de decisão, no que tange a um processo organizado de enfrentamento do problema em tela.

A China, com seu regime autoritário, teve facilidade em decretar *lockdown* e rastrear os casos suspeitos, reduzindo os números de caso de contaminação. Sem precisar usar métodos antidemocráticos, a Coreia do Sul, às margens da potência chinesa, obteve sucesso na empreitada, usando um sistema de monitoramento interpessoal, no qual alertas são emitidos sempre que um cidadão saudável se aproxima a menos de cem metros de outro contaminado. Além disso, a população foi categorizada em grupos dos pacientes de alto risco e dos assintomáticos ou de baixo risco: os primeiros foram hospitalizados e os demais enviados para dormitórios fornecidos por grandes empresas como a LG e Samsung. Testes em massa foram realizados, viajantes vindos do exterior postos em quarentena obrigatória e a adesão em massa da população permitiram uma taxa de mortalidade girando em torno de 1,5% ou 1/3 da taxa mundial até 30 de março de 2020 (SETOR SAÚDE, 2020).

Se por um lado a adesão da população é um fator variável, por outro não há dúvidas de que o comprometimento dos governantes e o exemplo pessoal podem ser essenciais na persuasão de todos. A natureza do ser humano é livre, sendo necessário convencê-lo de que a restrição de sua liberdade será temporária e destina-se a um bem maior.

Os números podem funcionar nesse processo de convencimento – tanto da população, quanto dos governantes. Aos primeiros, ilustra o problema, tornando-o palpável. Para os que governam, obriga-os a conhecê-los e admitir que se tornaram um problema, exigindo sua inclusão na agenda governamental.

³⁸ Ressalte-se que o novo Ministro da Saúde assumiu o pesado cargo e, como seu antigo sucessor, também demonstrou desprezo à ciência ao se manifestar favorável a entrada de estrangeiros no Brasil independente da apresentação de passaporte vacinal. Segundo o médico Marcelo Queiroga: “Melhor perder a vida do que perder a liberdade” (O ANTAGONISTA, 2021, p. 01).

A pandemia nos mostrou que os indicadores não podem ser ignorados e quanto antes conhecidos, maiores as chances de se dar uma solução rápida e eficaz ao problema público. O Brasil teve o privilégio de receber números e estudos vindos do exterior que indicavam que a Covid-19, assim como uma onda, vinha do oriente para o ocidente e indicando as medidas que poderiam ser tomadas para conter/minimizar seu impacto. Poderia, assim, ter ganhando tempo para se precaver contra esse verdadeiro maremoto. O resultado sabemos qual foi: mais de 162 mil mortes desde o início da crise sanitária em números atuais, segundo último levantamento realizado no encerramento desta pesquisa em 09 de novembro de 2020 (OMS, 2020b).

Atualmente, a Europa vive uma nova onda de contaminação. Os números indicam que o afrouxamento das medidas de isolamento social podem ser a causa para esse novo surto. No Brasil, as praias andam lotadas, shoppings e o comércio de rua foram abertos e os colégios voltam gradativamente a funcionar. Os números por aqui ainda são alarmantes, mas a população parece que se acostumou e aquiesceu com os óbitos trazidos pela pandemia, numa espécie de letargia coletiva.

Chegamos a este ponto da pesquisa não com uma resposta, mas com uma provocação: se os números falam por si, até quando vamos ignorá-los?

06. Referências

ASCOM, Universidade Federal do Amapá. Universidade de Singapura divulga Modelo Matemático sobre a Covid-19 no Brasil. **Universidade de Tecnologia e Design de Singapura (SUTD)**, 11 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.unifap.br/universidade-de-singapura-divulga-modelo-matematico-sobre-a-covid-19-no-brasil/>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 06**, de 2020a. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020b. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo Coronavírus**. Brasília, 2020c. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

COEP – Rede Nacional de Mobilização Social. **Linha do tempo do Coronavírus no Brasil**. Disponível em: <<http://coepbrasil.org.br/covid-linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

DIAS, Bruno C. Estimativas do impacto da Covid-19 na mortalidade no Brasil. **ABRASCO** - Associação Brasileira de Saúde Coletiva, 30 mar. 2020. Disponível em:

<<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/estimativas-do-impacto-da-covid-19-na-mortalidade-no-brasil/46151/>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

DUNN, W.N. **Policy analysis in the policymaking process**. Vol. 2, 2016.

EVANEGA, S. et al., **Coronavirus misinformation: quantifying sources and themes in the Covid-19 'infodemic'**. Cornell Univeristy. Nova Iorque, 2020.

Disponível em: <<https://allianceforscience.cornell.edu/wp-content/uploads/2020/09/Evanega-et-al-Coronavirus-misinformationFINAL.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano III, Vol. III, n.7, jul.-dez., p.95-107, 2020. Disponível em: <<https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

HOROWITZ, Jason; BUBOLA, Emma; POVOLEDO, Elisabetta. Italy, Pandemic's New Epicenter, Has Lessons for the World. **New York Times**, 21 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/21/world/europe/italy-coronavirus-center-lessons.html>>. Acesso em: 11 dez. 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas Públicas: Seus Ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Tradução: F.G Heidmann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305p.

KINGDON, J.W; **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Second Edition, Essex: Pearson Education Limited, 2014. 235p.

KOGA, Natalia et al., *in* IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Instrumento de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo executivo federal**. Nota Técnica n.º 31, Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Brasília- DF, Abril de 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9838/1/NT_31_Diest_Instrumentos%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas%20para%20o%20Enfrentamento%20do%20V%c3%adrus%20da%20Covid_19.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

MARTINEZ, Ramon. Estimativas do impacto da Covid-19 na mortalidade no Brasil. **ABRASCO** – Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/estimativas-do-impacto-da-covid-19-na-mortalidade-no-brasil/46151/>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

MAZUI, Guilherme. 'É simples assim: um manda e o outro obedece', diz Pazuello ao lado de Bolsonaro: Na véspera, presidente desautorizou ministro da Saúde ao cancelar protocolo para compra de vacina chinesa, Pazuello fez anúncio da compra em reunião com governadores. **Portal G1**, Brasília, 22 out. 2020. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/22/e-simples-assim-um-manda-e-o-outro-obedece-diz-pazuello-ao-lado-de-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

O ANTAGONISTA. 'Melhor perder a vida do que perder a liberdade' diz ministro da saúde. **O Antagonista**, 07 dez. 21. Disponível em:

<<https://www.oantagonista.com/brasil/melhor-perder-a-vida-do-que-perder-a-liberdade-diz-ministro-da-saude/>>. Acesso em 13 dez. 2021.

O GLOBO. Coronavírus: Brasil tem 17.857 casos confirmados e 941 mortes. **O Globo Brasil**. 9 abr. 2020. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/brasil/coronavirus-brasil-tem-17857-casos-confirmados-941-mortes-1-24362355>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19** – Genebra, 16 mar de 2020a. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Painel do WHO Coronavirus Disease (Covid-19)**. Genebra, 11 nov. 2020b, Disponível em: <<https://covid19.who.int/table>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

OSWALD, V., **Cientistas criticam Boris Johnson por estratégia contra Coronavírus que evita quarentena e não restringe aglomerações**: Ideia é que contaminação de um número maior de pessoas faria com que resistência ao vírus aumentasse. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15/03/2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/cientistas-criticam-boris-johnson-por-estrategia-contracoronavirus-que-evita-quarentena-nao-restringe-aglomeracoes-24306531>>. Acesso em: 08 nov. 2020.

TAJRA, A., TEIXEIRA, L. B. Tem medo do quê? Enfrenta": Lembre frases de Bolsonaro durante a pandemia. **UOL**, São Paulo, 08 ago. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/08/bolsonaro-pandemia-100-mil-mortes-fala.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá. **Universidade de Singapura divulga Modelo Matemático sobre a Covid-19 no Brasil**. Amapá, 11 maio de 2020. Disponível em: <<http://www.unifap.br/universidade-de-singapura-divulga-modelo-matematico-sobre-a-covid-19-no-brasil/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

USP, Jornal da. Para conter o avanço explosivo do Coronavírus - redução precoce do contato social favorece controle mais rápido do espalhamento do SARS-CoV-2, causador da covid-19. **Jornal da USP**, São Paulo, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-exatas-e-da-terra/para-conter-o-avanco-explosivo-do-coronavirus/>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CAPÍTULO 08

O DIREITO À COMUNICAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA EFETIVAÇÃO E DESAFIOS DECORRENTES DA PANDEMIA

THE RIGHT TO COMMUNICATION, PUBLIC POLICIES FOR ITS EFFECTIVENESS AND CHALLENGES ARISING FROM THE PANDEMIC

Maria Lúcia de Paula Oliveira

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7205-5890>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6440521780884056>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: maria.l.oliveira@unirio.br

Resumo

O Direito à Comunicação é um direito fundamental e humano, crucial nos dias de hoje e cuja relevância se torna ainda maior durante a pandemia. Pretende-se no presente texto, apresentar o direito à comunicação, seus desafios em tempos virtuais, com a importância das redes sociais, e fazer uma apreciação sobre os desafios decorrentes da pandemia, especialmente no direito à comunicação na internet. A pesquisa bibliográfica envolveu literatura sobre esferas públicas virtuais, direito à comunicação e políticas públicas na pandemia.

Palavras-chave: Comunicação. Direito Fundamental. Políticas. Pandemia.

Abstract

The Right to Communication is a fundamental and human right, and whose relevance becomes even greater during the pandemic. The aim of this paper is to present the right to communication, its challenges in virtual times, with the importance of social networks. It is important also to examine the challenges arising from the pandemic, especially in the right to communication on the internet. The bibliographic research involved literature on virtual public spheres, the right to communication and public policies in the pandemic.

Keywords: Communication. Fundamental Right. Policies. Pandemic.

Introdução

A excepcionalidade das circunstâncias características da pandemia do Covid coloca novos desafios para as políticas públicas de direitos humanos. Constitui-se em momento de crise, elevando a complexidade das escolhas governamentais. Temas e questões que não demandavam maior debate e discussão pública passam a necessitar de atenção, não só da burocracia administrativa profissional, como da sociedade em geral. Não é incomum se afirmar que a teoria das políticas públicas é importante quando se está diante de decisões públicas com certa complexidade. Du-

rante um período de caráter tão excepcional, ao menos em relação ao passado, muitas decisões públicas, de extrema relevância foram tomadas, em contexto de bastante incerteza, seja técnico-científica, seja democrático-constitucional.

Se a incerteza técnico-científica ocorre, até pela necessidade da Ciência, de buscar soluções rápidas para a pandemia, avulta, de outro lado, a importância da contribuição dos especialistas no processo de eleição de decisões públicas. Passou-se a exigir, de maneira geral, a opinião dos experts. A decisão dos governantes não poderia, nesse processo, ser conduzida simplesmente por interesses eleitorais ou por preferência político-partidárias, como infelizmente acontece. Não é de hoje que na teoria das políticas públicas, se dá destaque à necessidade de que a formulação da política pública se dê com base em informações, em dados objetivos, em evidências. Essa exigência se tornou especialmente marcada durante esse período de pandemia. Ao redor do mundo, essa importância dada aos especialistas foi contraposta à necessidade de que a decisão pública seja democrática. Ou seja, ela deve ser instruída pelas informações existentes, mas deve refletir uma vontade política democrática. De outro lado, em alguns lugares, tivemos repercussões do chamado “negacionismo” junto às decisões governamentais, negando-se o valor das avaliações científicas, sempre com consequências desastrosas para a população.

No percurso histórico das políticas públicas, é importante lembrar o marco temporal da sua teorização no surgimento do modelo do Estado do Bem Estar Social. A partir do papel social marcante que o Estado passa a desempenhar, surge a necessidade de uma atenção maior para as políticas sociais e suas dinâmicas, surgindo aí a Teoria das Políticas Públicas. Todos os direitos fundamentais podem demandar políticas públicas para sua efetivação, mesmo as liberdades. Mas é com as políticas sociais que se começou a teorizar sobre elas. Como se sabe, o modelo do Estado do Bem Estar Social foi objeto de crítica de neoliberalismo. Na busca de um padrão de eficiência para o poder governamental, a defesa da privatização, vem junto com a busca de padrões de eficiência na gestão pública. Nesse momento, a Teoria das Políticas Públicas recebeu alguns influxos teóricos que a definiram, como a importância de partir de “evidências” no estabelecimento das políticas públicas, buscando-se objetividade na definição e avaliação das políticas públicas. A ideia seria diminuir a interferência política sobre as decisões estatais, dotando-as de maior tecnicidade.

Avulta nesse período a recomendação para aumentar o papel nas políticas públicas dos agentes privados, incorporando-se decisivamente a análise econômica à teoria das políticas públicas. O momento atual, em que ocorre a presente pandemia, aponta para uma crise do modelo neoliberal e a substituição por outro modelo, de precarização social e econômica. Albena Azmanova refere o momento atual do sistema econômico como “capitalismo de precarização”. Nesse modelo, a precarização não só das relações de trabalho, mas das relações econômicas em geral, impacta sobre a vida social, erigindo-se a competitividade em palavra chave para essa nova dinâmica. Marca desse modelo da precarização é a percepção da insegurança física como regra, que é uma das características também desse período de pandemia. Isso impacta na vida e na comunicação humanas. Há um novo questionamento em torno do papel do Estado e da proteção dos direitos sociais. No Brasil, há de se prestar atenção às peculiaridades da própria história da formação do Estado Brasileiro, em que muitas políticas sociais se anteciparam ao próprio estabelecimento amplo das liberdades fundamentais.

A formação da burocracia profissional a conduzir formulação de políticas públicas ainda é um processo em andamento, sendo portanto duplo o desafio das políticas públicas no Brasil: buscar um caminho mais democrático para sua existência,

mas também uma condução mais técnica,, mais profissional, sem o que as políticas podem ser facilmente capturadas pelos interesses políticos de momento ou pelo poder econômico.

Se nos detivermos nas políticas de direitos humanos, o momento da eclosão da pandemia é de restrições e limitações de direitos fundamentais ou até eventuais supressões de direitos. A excepcionalidade das circunstâncias parece justificar amplamente tais providências. É necessário, porém, que tais restrições ou limitações se deem na menor medida possível, preservando-se o mínimo existencial. A própria democracia pode ser posta em jogo com uma restrição indevida de direitos, provocada pelo medo gerada pelas consequências da pandemia. A medida proporcional também não é resultado puro e simples dos elementos técnico-científicos disponíveis, mas devem resultar de uma discussão pública, indispensável na democracia. É indispensável, por exemplo, que a condução das políticas públicas se dê numa argumentação pública sobre os limites dos próprios direitos.

Entra em foco aqui um outro vetor importante, o tecnológico. Do ponto de vista da comunicação, esse vetor se traduz na importância que a comunicação digital, por meio da internet, passa a ter na vida contemporânea. Por isso, objetiva-se no presente estudo avançar algumas considerações no direito à comunicação, especialmente no direito à comunicação na internet. Na sequência, faremos em enquadramento do direito à comunicação com direito humano e fundamental, e das especificidade do espaço público virtual, isso para que possamos avançar no desafio de identificar a atenção com a comunicação democrática nesses novos tempos, ao que parece, inaugurados com a pandemia de Covid.

Direito à Comunicação como Direito Humano e Fundamental.

Num primeiro momento, os direitos relacionados à comunicação eram enfocados do ponto de vista da liberdade dos indivíduos, se constituindo em direitos negativos, para os quais o papel do Estado consistia basicamente em garantir o exercício do direito do cidadão, não cabendo a ele intervir na manifestação de pensamento dos cidadãos. Às liberdades de pensamento e de expressão inicialmente concebidas, juntaram-se posteriormente o direito à informação (que inclui o direito de informar e de ser informado) e a liberdade de imprensa. Essa ampliação dos direitos suscitou uma revisão da própria forma de assegurá-lo. O enfoque inicial (que via a liberdade de expressão basicamente como liberdade negativa) vai sendo paulatinamente revisto, concebendo-se agora a eventual necessidade de intervenção do Estado na tutela desses direitos, ou seja, a necessidade de políticas públicas para a comunicação.

A ampliação do rol de direitos que regulam a comunicação permitiria o reconhecimento de um direito à comunicação. O Relatório MacBride da UNESCO de 1983 realçou a importância desse direito como direito humano. O que se coloca nesse momento é que a comunicação deveria estar nas mãos do povo, sem a dominação pelo mercado. De outro lado, a relação do Estado com os meios de comunicação deveria se dar de forma a evitar uma sujeição dos segundos ao primeiro. Cuida-se de direito (com todos os direitos que englobaria) imprescindível para a democracia, em tempos de avanço tecnológico.

É notável o papel da UNESCO na concepção do direito à comunicação. Lembra-se que já em 1976, na Conferência de Nova Déli, o famoso discurso de Indira Gandhi, então Primeira Ministra da Índia, fazia, com grande repercussão, a associação entre comunicação e cultura. Nos anos oitenta, um marco indiscutível é a elaboração do famoso Relatório “Um Mundo, Muitas Vozes”, mais conhecido como Relató-

rio Mac Bride, cabendo lembrar também do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Atribui-se pela primeira vez o status de direito humano ao direito à comunicação (ou de comunicação, como se preferia falar). Esse momento decorre de novas circunstâncias, especialmente a influência do elemento econômico sobre os meios de comunicação, surgindo a chamada “indústria da comunicação”; a verticalização na circulação das informações, com a uniformidade e concentração na indústria da comunicação e a percepção quanto a uma falta de neutralidade da incorporação de novas tecnologias.

Algumas décadas depois, com a importância das TICs (tecnologias de informação e comunicação), o direito de buscar, receber e comunicar informações volta de forma mais clara a ser objeto de atenção da UNESCO. Impulsionada pela Cúpula Mundial sobre a Sociedade de Informação realizada no âmbito da Organização das Nações Unidas em 2005, surgiu uma campanha internacional denominada “Communication Rights in the Information Society (CRIS), que colocou o direito à comunicação na pauta política. Ainda que a invocação do direito à comunicação tenha, por variadas razões políticas, deixado de estar numa perspectiva de relevo, ele se torna ainda mais crucial nas circunstâncias contemporâneas, pois ele é imprescindível para a liberdade de manifestação de pensamento e para a liberdade de expressão. O que se objetiva, em última instância, com o reconhecimento desse direito é assegurar a participação de todos, de forma igual, na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas.

Dentre os direitos fundamentais, sempre se identificou alguns direitos conectados com a comunicação humana, dentre os quais a liberdade de expressão, a liberdade de manifestação de pensamento e, também, o direito à informação. A Constituição Brasileira estipulou em seu art. 5º todos esses direitos, em seus incisos IV, VI, IX, XII, XIV. Contém, ainda, a nossa Constituição, um Capítulo, Cap. V, no Título VIII, dedicado à Comunicação Social. Esses direitos estão também expressos em documentos do Direito Internacional. Dispõe, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu art. 19, que “...todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independente de fronteiras.”

Nesse momento, é importante lembrar que a concepção do direito à comunicação como direito fundamental e humano encontra respaldo em nosso sistema constitucional e legal vigente, ainda que não haja previsão expressa desse direito no texto constitucional brasileiro. Primeiramente, o direito à comunicação compreende o exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, a liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade de informação, o direito à igualdade, o direito à privacidade, à honra e à imagem, a liberdade de imprensa, todos previstos expressamente na Constituição Brasileira no seu art.5º. Recorde-se, ainda, a disciplina nos arts.220 a 224 da Comunicação Social.

O §2º. do art. 5º da Constituição Federal estabelece a possibilidade de direitos fundamentais implícitos. Resultariam eles do regime e dos princípios adotados pela própria Constituição, ou dos tratados internacionais em que o Estado Brasileiro seja parte. Essa norma, como nos lembra Ingo Sarlet resulta de longa tradição em nosso Direito Pátrio, que começa com a Constituição Republicana de 1891, traduzindo a compreensão quanto à existência de um conceito material da Constituição, “... no sentido de existirem direitos que por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da constituição de um Estado, mesmo não constando expressamente no catálogo originalmente definido pelo constituinte.” (MARINONI, MITIDIERO

E SARLET, 2017, p.217). Dos preceitos legais anteriormente citados e de um amálgama dos direitos citados no parágrafo antecedente, é possível, sem sombra de dúvida, afirmar a existência no sistema constitucional brasileiro do direito à comunicação. Ingo Sarlet reconhece aos direitos fundamentais implícitos a mesma proteção constitucional prevista para os direitos explícitos, não os diferenciando. Essa nos parece a conclusão mais acertada também.

Já se encontra a defesa de que seja expressamente previsto no Texto Constitucional, por meio de emenda constitucional, o direito à comunicação. Ainda que tal previsão não seja indispensável, é possível compreender as razões de quem defende tal alteração da Constituição, já que muitas vezes a invocação em isolado dos direitos fundamentais hoje contemplados, justifica discursos que pretendem desqualificar a tutela constitucional da comunicação social ou da internet, tratando-as não como um direito do cidadão, mas como um mero serviço de utilidade pública.

Frise-se que se verificarmos os tratados e convenções internacionais de que o Estado Brasileiro é signatário, reforça-se ainda a tese de que o direito à comunicação é um direito implícito. Além da já citado art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, lembre a previsão contida no art 27º. 1. , cuja redação é a seguinte: “Art.27º. 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e nos benefícios que destes resultem”.

No Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (Decreto no. 592, de 06/07/92), encontramos as disposições sobre a liberdade de manifestação de pensamento e da liberdade de expressão nos arts.18 e 19, estabelecendo o referido art.19 que a liberdade de expressão inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, em forma impressa ou artística ou qualquer outro meio de sua escolha. Também a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Decreto no. 678, de 06/11/92), dispõe o seguinte:

Art.13º. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão da informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

Esses seriam exemplos de Convenções internalizadas no Direito Brasileiro e que reforçam a concepção do direito à comunicação como direito humano e fundamental. A afirmação de tal direito é destacada como indispensável para a própria realização da democracia. Nos últimos tempos, avulta a importância da comunicação virtual, em que a internet se torna parte onipresente na vida humana. Os desafios da efetivação do direito à comunicação se renovam, já que com relação à internet já não mais se sustentam as primeiras avaliações positivas de democratização da comunicação humana.

A Democracia e a Esfera Pública em tempos virtuais.

É indispensável para a democracia a existência de canais de comunicação para os cidadãos poderem discutir os assuntos relevantes, permitindo que esses assuntos repercutam na agenda política. O conceito de esfera pública e a forma como preservá-la nesse mundo de comunicação virtual devem ser repensados, revendo-se a formulação elaborada por J. Habermas. Na teoria habermasiana, a esfera pública constituir-se-ia em âmbito importante, além da institucionalização jurídica dos direitos humanos, para a própria preservação da democracia. A literatura recente, porém, procura rever

esse conceito clássico, incorporando uma visão mais “realista” das condições da esfera pública. Hoje essa revisão passa também pela importância que a internet ganha no redimensionamento da comunicação humana.

Na obra de Habermas, o tema da esfera pública ganha relevo com a publicação da “Mudança Estrutural da Esfera Pública”. É bem verdade que, como registra Alessandro Pinzani, num estudo empírico sobre o comportamento político dos estudantes universitários alemães, o filósofo já havia apresentava algumas das noções que ele manteria até a publicação do capítulo sobre o tema no “Direito e Democracia”, em 1992, como a vinculação da democracia com a ideia da soberania popular, salientando o caráter circular entre a autodeterminação do homem e a própria democracia (PINZANI, 2009, p.39). Isso porque as transformações que a democracia provoca, ao dar suporte a uma autoridade racional é indispensável para o próprio surgimento de cidadãos mais maduros, que por sua vez podem levar ainda mais longe o projeto democrático.

Habermas faz nesse momento uma crítica, reiterada posteriormente, à forma do Estado de Bem Estar Social, que teria minado a participação política, deixando a esfera pública para trás, e transformando o cidadão em consumidor. Essas ideias são retomadas e desenvolvidas na “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, onde faz ele uma descrição do processo de como essa esfera pública surge na sociedade burguesa a partir da esfera literária. Destaca os locais (salões, cafés) que surgem, onde os frequentadores começaram a discutir literatura e arte, independentemente do status social. Isso se tornou possível pelo próprio desenvolvimento da imprensa escrita e pela expansão das questões debatidas, decorrente da ampliação do público.

Esse seria o modelo para a esfera pública política. Aí a questão de debate deixa de ser as obras literárias ou obras de arte em geral, mas a ação do poder público. Essa esfera pública pretendia ser a única fonte legítima da razão universal que deveria fundar a legislação do Estado. Mas existe aí um paradoxo, destacado por Habermas é que essa esfera pública política, ainda que aparentemente aberta a todos os indivíduos, na verdade só teriam acesso a ela aqueles com poder econômico e educação necessários. Como lembra Habermas (1984, p.150/151), repercutindo a crítica de Marx:

Enquanto, na reprodução da vida social, relações de poder não tiverem sido efetivamente neutralizadas e a própria sociedade civil ainda basear-se no poder, nenhum estado de direito pode ser construído sobre a sua base, substituindo autoridade política por autoridade racional. Assim, então, também a dissolução de relações feudais de dominação no seio do público pensante não é a pretensa dissolução de dominação política de modo geral, mas a sua perpetuação em outra forma – e o Estado de direito burguês, inclusive a esfera pública, com o princípio central de sua organização, é mera ideologia. Exatamente a separação entre setor privado e setor público impede, nesse estágio do capitalismo, aquilo que a ideia de esfera pública civil promete.

A mudança decisiva teria ocorrido quando a lógica do mercado toma a esfera pública, que ocorre justamente no modelo do Estado Social, em que a relação do cidadão com o poder público se torna passiva, tornando-se ele simples consumidor dos serviços públicos prestados pelo Estado. Nesse contexto, o parlamento se torna um órgão que referenda decisões políticas já tomadas por associações e pela própria burocracia e os partidos deixam de se identificar com classes, se autonomizando perante o parlamento e perante os seus próprios representados. A questão da própria

publicidade (e da opinião pública) é revista, já que a publicidade deixa de ser um momento de submissão da questão à livre discussão, passando a ser uma forma de propaganda:

Ao invés de uma opinião pública, o que se configura na esfera pública manipulada é uma atmosfera pronta para a aclamação, é um clima de opinião. Manipulativo é sobretudo o cálculo sócio-psicológico de ofertas endereçadas a tendências inconscientes e que provocam reações previsíveis, sem, por outro lado, poder de algum modo obrigar aqueles que, assim, se asseguram a concordância plebiscitária. (HABERMAS, 1984, p.264)

As próprias instituições jornalísticas- publicitárias se tornam um poder social, isso faz com que “a formação de uma opinião pública em sentido estrito não é garantida efetivamente pelo fato de que qualquer um poderia expressar livremente a sua opinião e fundar um jornal (HABERMAS, 1984, p.264).” Nesse plano, não bastaria uma garantia negativa das liberdades fundamentais, mas seria indispensável, nos alertar o próprio filósofo alemão, que esses direitos sejam interpretados como garantias da participação política. Contrapõe, então, Habermas a essa publicidade desenvolvida de modo demonstrativo ou manipulativo a uma publicidade crítica, em que o caráter público de uma opinião não provém de um público constituído por associados, mas de um intercâmbio através das mídias e entre organizações sociais e estatais.

Em “Direito e Democracia”, o tema da esfera pública é retomado e a ele é dado um papel central. Ele, então, vai definir a esfera pública não como uma organização ou como o próprio sistema da sociedade civil, mas como “...um rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos...” (HABERMAS, 1997, p. 92) Como explicitado por Habermas, é indispensável na democracia a influência política da esfera pública sobre o sistema político, já que ele permite um feedback do poder político informal dessa esfera pública e o poder institucionalizado. Segundo Habermas, o processo democrático deve garantir que “...todas as questões relevantes, temas e contribuições, sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, na base das melhores informações e argumentos possíveis.” (1997, p.93).

Apoiado na teoria de B. Peters, Habermas afirma que os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional estão estruturados num sistema de comportas. Partindo de uma ideia de democracia que traduz a teoria do discurso, as decisões políticas, para serem legítimas, “...têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais.” (1997, p.93) Este espaço público político é descrito, ainda, como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem enfrentados pelo sistema político farão eco.

Articula Habermas a esfera pública com o agir comunicativo, constituindo-se a esfera pública no espaço social em que ele ocorre, diferenciando-se da comunicação cotidiana. Nesse espaço, nas relações interpessoais, impera a liberdade comunicativa atribuída reciprocamente, encontrando-se esse espaço sempre aberto para outros “parceiros potenciais do diálogo” (HABERMAS, 1997, p.93). Estaríamos diante de “foros”, “palcos” ou “arenas”, se fossemos nos socorrer de metáforas. As esferas públicas virtuais diria inclusive Habermas, seriam onde se perceberia mais claramente a “passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública.” (1997, p.93). Na esfera pública, há uma intenção de exercer influência, que

faz surgir, para além do contexto de interações simples, uma diferenciação entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservado ao público espectador. Cabe aqui trazer à cena uma diferenciação lembrada pelo próprio Habermas entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela, como ocorre no caso dos grupos de interesses.

Registra Habermas que as opiniões públicas quando lançadas com uso não declarado do dinheiro ou do poder das organizações, perdem sua credibilidade, tão logo essas forças se tornam públicas, pois "...as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força" (HABERMAS, 1997, p.97). Um outro ponto relevante, é que a esfera pública política se forma a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas, que envolveriam "vozes díspares e variadas", mas orientadas pelo entendimento. Mesmo que a complexificação de esferas públicas ramificadas, seria, ainda assim possível a comunicação entre estranhos.

Em entrevista ao El País, em 2018, Habermas indagado sobre o papel do intelectual, menciona a deterioração da esfera pública em curso, salientando que a internet deslocou o papel dos meios de comunicação social, o que acabou por agravar a crise já iniciada com a mercantilização da atenção pública. Diz Habermas que hoje os novos meios de comunicação praticariam uma modalidade muito mais insidiosa de mercantilização, pois o que mercantilizam não é a atenção dos consumidores, mas a exploração econômica do perfil privado dos usuários. Salaria ainda que a internet trouxe grandes benefícios para a comunicação, mas se trataria da primeira grande revolução da mídia na história da humanidade que serviria antes de tudo a fins econômicos e não culturais.

Da síntese acima apresentada, é possível aferir a razão pela qual a teoria habermasiana se tornou um ponto de partida comum para todos que querem problematizar a esfera pública virtual. Habermas formula um conceito que é, ao mesmo tempo, descritivo de uma realidade política existente e, ao mesmo tempo, normativo, ao contemplar a esfera pública como espaço do agir comunicativo. Mas, ao contrário do que muitas vezes se delinea, não fornece a teoria habermasiana uma idealização da esfera pública, que se tornaria insustentável diante da avalanche das redes sociais na internet. Algumas das críticas feitas a uma teoria discursiva do direito fundada no acordo (especialmente a idealização do processo de comunicação, que possibilita uma discussão pública visando o acordo), parecem não se aplicar com a mesma força à formulação habermasiana do seu conceito de esfera pública. Talvez Habermas superestime o poder da democracia para dar conta das manipulações midiáticas e virtuais. Mas, à época em que escreveu "Direito e Democracia" não tinha como antever os caminhos que seriam tomados com a internet.

Ari Adut transcreve a crítica a uma pretensa unidade da esfera pública na teoria habermasiana, confundindo-a com o seu universalismo. Ainda que Habermas suponha possível uma esfera pública que abarcasse toda a humanidade, não formula ele uma ideia unitária de esfera pública, pelo menos na descrição que faz em "Direito e Democracia". Outras críticas são lembradas, como as feitas pelos teóricos feministas. Adut não está interessado na dimensão normativa da teoria habermasiana, e propõe: "What if we relax the discursive conditions and say that the public sphere is where people – whatever their intentions – engage in civil debate?" (ADUT, 2018, p. 5). Mas a crítica de Ari Adut é mais profunda, pois afirma que a perspectiva habermasiana seria não só idealista, mas falharia empiricamente. Vale atentar para essa crítica e verificar sua procedência. Para ele, a principal dimensão da esfera pública não é a

criação da opinião pública, por meio da discussão. Isso porque o que faz o espaço público é o acesso geral, mas esse acesso pode ser físico, representacional ou sensorial. E o acesso geral que caracteriza o espaço público ou virtual seria o sensorial, ou seja, o espaço público é aquele espaço em que somos visíveis. Para Adut, a pretensão habermasiana de que na esfera pública se pode chegar a um consenso através da discussão pública nem sempre se confirma.

Muitas vezes esse consenso seria obtido por meio de redes privadas- muitas vezes clandestinas. De qualquer forma, o espaço público seria, sobretudo, o espaço em que as pessoas são visíveis: um debate público não seria, portanto, um debate com a participação de todo o público, mas um debate a que o referido público assiste. Existiria uma diferença entre participação e a atenção do espectador e quando mais importante a comunicação for, mais expectadores ela deve ter. Além disso, muito da nossa atividade discursiva é privada, na esfera pública, é comum sermos espectadores, sendo que na esfera pública virtual, existem ainda os espaços semi-públicos, onde nos dirigimos publicamente para um grupo específico de pessoas (veja-se, por exemplo, a utilização do Facebook).

Os espaços virtuais são menos igualitários que os físicos em termos de oportunidades de ser visto e de ser ouvido. No entanto, como nos lembra Ari Adut, o espaço virtual atinge mais pessoas. Para Adut, a interação e a participação sempre foram vistas como parte importante da atividade na esfera pública, se esquecendo da importância do espectador, aquele que assiste e existiria uma dimensão positiva da assistência do espectador, quando ele assiste de forma anônima e autônoma de outros espectadores. Como se pode perceber, a descrição de espaço público adotada por Ari Adut é mais abrangente, por não se circunscrever a uma dimensão do discurso que aparece e pretende o consenso dos demais, mas acaba por abranger todo aquilo que é visível ao outro (ainda que a audição também possa estar compreendida), daí porque menciono ele uma dimensão estética dessa comunicação, por vezes ignorada dos saberes que se pretendem objetivos.

Ainda que a crítica à própria compreensão do que seja uma comunicação democrática seja, a nosso ver, pertinente, é importante registrar que, como nos lembra Van Dijk & Hacker (2018), qualquer democracia precisa de canais de comunicação para que os cidadãos possam expressar publicamente suas visões sobre assuntos que demandam decisão públicas, fazendo com esses temas ingressem na agenda pública.

Convém, nesse momento, diferenciar esfera pública de espaço público. A rigor, o conceito de esfera pública compreende o de espaço público, mas é mais abrangente. Podemos observar a importância de um conceito normativo de esfera pública, como propugnado por Habermas, mas é possível falar também em termos dos fóruns públicos, onde se materializaria a esfera pública, e aí normalmente se utilizaria o conceito de espaço público. Posso ter espaço público, porém, sem que haja uma esfera pública livre. Teríamos a partir daí, um conceito mais empírico da própria esfera pública, identificado com esse espaço de comunicação de ideias, que surgem na sociedade, sendo tais ideias influências importantes no processo de decisão pública.

É esse conceito, inspirado em Manuel Castels, que é assumido por Van Dijk & Hacker (2018), que vão definir esfera pública como um conjunto de espaços online ou offline, integrados em rede. Na visão dos autores, os espaços públicos demandam liberdade de associação, liberdade de expressão e publicação de opiniões, mas eles não têm como ser totalmente livres da interferência do poder político e econômico. A

formulação habermasiana de uma comunicação reflexiva livre, de debate racional crítico, não funcionaria em democracias pluralistas e não seria compatível com comunicação na sociedade em redes.

Para Van Dijk e Hacker (2018), uma esfera pública em rede, seria uma infraestrutura de espaços públicos online e offline ligados entre eles. Nessa esfera pública, não se incluiria somente aquela comunicação pública que visa o convencimento, mas toda interação pública entre pessoas, compartilhada em comum. Àqueles espaços característicos da sociedade de massas como descritos por Habermas e outros, em que se encontram as pessoas fisicamente ou espaços na mídia tradicional (jornal, rádio ou canais de televisão) se soma todo o ambiente online, muitas vezes conectado com esse espaço físico que já existia. Ocorre uma fragmentação da comunicação pública, se multiplicando os espaços públicos, que se estendem inclusive à nível global. Por outro lado, na sociedade de redes, as comunicações privadas e públicas se aproximam, com uma ligação direta, muitas vezes, entre espaços públicos e privados.

Os autores apresentam o que seriam tendências nessa reconstrução do espaço público. A primeira delas seria justamente essa aproximação e até confusão entre espaço público e espaço privado, como ocorre, por exemplo, nas redes sociais. Uma segunda tendência é a abertura maior de acesso ao espaço público com a introdução da via digital, em relação ao período de predominância da mídia social. A Internet facilitou o acesso e a participação do público em geral, nem sempre isso significando um aprofundamento do nível de debate e discussão públicas.

Uma terceira tendência é a conectividade extrema e o contágio no espaço público. A comunicação online por meio da internet permite a troca de informação e opinião instantaneamente ao redor do mundo. Existe um lado nem tão positivo nesse processo, com o contágio afetando o ambiente político, especialmente por meio da divulgação de fake news. Outra tendência já concretizada é a aproximação entre o mercado e o espaço público. Se essa interferência do domínio econômico sobre a esfera pública já existia na comunicação de massas por meio dos meios de comunicação social, com a internet ocorre uma fusão entre espaço público e mercado, isso porque o conteúdo da web é comercializável e manipulável inclusive para interesses comerciais.

O acesso livre a internet permite a inclusão de um maior número de usuários, mas acaba provocando uma diminuição da qualidade de informação acessível à maior parte das pessoas e uma perda de privacidade. Ademais, a exposição à propaganda, inclusive propaganda política, com base nas informações obtidas a partir do comportamento dos próprios cidadãos, reduzindo a liberdade, inclusive a liberdade política. A tudo isso, é bom acrescentar a discussão em torno do oligopólio das redes sociais por algumas poucas empresas, sendo elas uma parte importante do espaço público virtual. Essa preocupação já existia quanto aos meios de comunicação social, onde também se identificava uma oligopolização, mas a questão se coloca em maior grau com o poder das chamadas “Big Techs” (o poder de Google, Apple, Microsoft, Facebook e Amazon juntos é decisivo para dominar a comunicação pela internet).

E, finalmente, uma tendência importante seria a uniformização por meio das “câmeras de eco”, que se contrapõe, de certa forma, a uma outra tendência decorrente das multiplicidades dos espaços públicos, de gerar uma maior fragmentação. Se razões mercadológicas (inclusive utilizadas politicamente) fazem com que a comunicação seja ampliada de forma seletiva, o acesso à comunicação acaba limitado. Fóruns online podem gerar a amplificação de erros, a diminuição da voz das minorias, o efeito cascata – em que o poder das várias vozes mobilizadas acaba por mobilizar outras pessoas e, finalmente, a polarização das opiniões e dos debates.

Nesse contexto, que cuidados devem ser tomados com o direito à comunicação? Quais os desafios para a sua efetivação em plena pandemia? Em conclusão, mapearemos alguns desafios identificados durante a pandemia para efetivação desse direito, mas que nos apontam para o futuro e a relevância desse direito, até como instrumento de asseguramento de outros direitos humanos.

Considerações Finais: O Direito à Comunicação durante a Pandemia - Características e Recomendações.

Logo após a eclosão da pandemia, algumas importantes instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos, emitiram recomendações quanto aos direitos humanos. Um documento importante foi a Resolução no.1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão Arns). Dessas recomendações, incluindo também aquelas apresentadas pela European Digital Rights, foi possível retirar algumas recomendações gerais, que refletem o desafio dos direitos, especialmente do direito à comunicação, nesses tempos após a pandemia:

- a) se atenção já era dada à questão do direito de acesso à internet, o tema da exclusão digital se torna crucial, já que a exclusão digital pode gerar a supressão de vários direitos fundamentais, como o direito à educação;
- b) outro tema que entra definitivamente na arena pública é o da necessidade de infraestrutura tecnológica para que a população tenha acesso aos serviços essenciais. O governo deve estar estruturado tecnologicamente para viabilizar meios de exercícios de direitos, compatíveis com as limitações estabelecidas nesse período de crise;
- c) o combate à desinformação é uma das preocupações. Esse fenômeno ganha novas configurações com a importância na vida contemporânea das redes sociais. Durante a pandemia, a desinformação pode ter consequências bastante perniciosas para a saúde pública;
- d) a preservação do sigilo de dados pessoais sensíveis se torna outro tema recorrente. As razões de saúde pública não devem conduzir a um aviltamento do direito à privacidade, devendo haver proporcionalidade nas medidas restritivas de direitos. As eventuais restrições devem se caracterizar pela temporariedade;
- e) é fundamental a anonimização das informações, isso para evitar que elas possam ser utilizadas para outra finalidade;
- f) a liberdade de expressão e de imprensa são cruciais. Devem ser protegidas as vozes dos defensores de direitos humanos, das mídias independentes e dos profissionais de saúde;
- g) a atividade empresarial não pode ser exercida de forma selvagem, sem limites, utilizando-se o momento de crise de forma desumana;
- h) é indispensável criar espaços de participação social para avaliação dos impactos e resultados das medidas adotadas(participação dos experts, das instituições defensoras de direitos humanos e setor privado).

Esses pontos estavam nos catálogos de temas que deveriam ser objeto de atenção nas democracias constitucionais em virtude da pandemia, mas se atentarmos bem, podemos verificar que eles se tornam centrais na agenda política doravante. Políticas públicas voltadas á efetivação do direito à comunicação se referirão a algum

desses pontos, ou mesmo, terão como problema algumas das vicissitudes anteriormente apontadas. Já houve quem dissesse que a pandemia antecipou o que viria a acontecer, mais cedo ou mais tarde. Diríamos que a pandemia constitui o caminho pelo qual, alguns direitos como o direito à comunicação pela internet, se tornam determinantes para a preservação de uma vida humana mais justa, com menos sofrimento e mais igualitária.

Referências

ADUT, Ari. **Reign of Appearances – The Misery and Splendor of the Public Sphere**. Nova Iorque: Cambridge, 2018.

AZMANOVA, Albená. **Capitalism on Edge – How Fighting Precarity can Achieve Radical Change without Crisis or Utopia**. Nova Iorque: Columbia, 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução no. 1/2020 - Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**. <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>

DEURSEN, A.V. DIJK, J.A.G.M. The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. **New Media & Society**, vol. 21(2), p. 354-375, 2019.

DIJK, J.A.G.M V. HACKER, K.L. **Internet and Democracy in the Network Society**. Nova Iorque.

EUROPEAN DIGITAL RIGHTS. **Covid-19 & Digital Rights- Document Pool**. <https://edri.org/our-work/covid-19-digital-rights-document-pool/#statement>

EL PAIS SEMANAL, Jürgen Habermas: “Não pode haver intelectuais, se não há leitores”. Madri: Jornal **El País Semanal**, 08/05/2018. Disponível em https://brasil.el-pais.com/brasil2018/04/25/eps/1524679056_056165.html. Acesso em 15/01/2021.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Tradução; F. B. Siebeneichler, Vol.2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Tradução: F.R. Kötche. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. p.39. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SARLET, Ingo. MARINONI, Luis Guilherme MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª. Ed. Saraiva: São Paulo, 2017. p.32.

WESSLER, Hebert. **Habermas and the Media**. Cambridge: Polity, 2018.

CAPÍTULO 09

A IMPORTÂNCIA DO SUS NA PANDEMIA DO COVID-19

THE IMPORTANCE OF SUS IN THE COVID-19 PANDEMIC

Jonas Rodrigo Gonçalves³⁹

Universidade Católica de Brasília/DF (Brasil)
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>
E-mail: professorjonas@gmail.com

Jhoanna D'Arc Araújo Moreira⁴⁰

Faculdade Sena Aires - GO (Brasil)
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6629315908720372>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2999-6230>
E-mail: jhoannadarccardoso@gmail.com

Leandro Fabrício Sarmiento de Oliveira Batista⁴¹

Faculdade Sena Aires - GO (Brasil)
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8693837594574743>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7146-4457>
E-mail: leandrofabriciosarmiento@gmail.com

Vlândia Costa Pereira⁴²

Faculdade Sena Aires - GO (Brasil)
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2239669859640382>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5631-3271>
E-mail: vladiacostapereira@gmail.com

³⁹ Doutorando em Psicologia. Mestre em Ciência Política (Políticas Públicas e Direitos Humanos). Especialista em Letras, em Didática, em Docência, em Formação em EAD, em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Administrativo, em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista. Licenciado em Letras (Português/Inglês), em Filosofia e em Sociologia.

⁴⁰ Bacharelanda em Direito pela Faculdade Sena Aires.

⁴¹ Especialista em Gestão Pública Municipal pela UNINA 2019. Especialista em Gestão Legislativa Municipal pela UNINA 2019. Graduado em Bacharelado em Sistemas de Informação pela Faculdade Santa Terezinha (2002-2006). Graduando em Direito na FACESA 2021-2025. Especializando em Direito Empresarial, Direito Digital, Docência no Ensino Superior, MBA em Cybersecurity e Cybercrimes, Inteligência artificial e Machine Learning e em Direito e Tecnologia.

⁴² Bacharelanda em Direito pela Faculdade Sena Aires. Licenciada em Matemática; Especialista em Estatística e Matemática Financeira.

Resumo

A pesquisa abordará o contexto social com relação à pandemia, como também as consequências catastróficas na sociedade e economia do país e em como elas estão a afetar diretamente o Sistema Único de Saúde. Vale ressaltar que as políticas públicas alcançam a saúde de forma a termos a percepção que neste contexto saúde está intrinsecamente ligada a direitos sociais e ao direito a vida, e que o Estado brasileiro tem o dever de se integrar a esse interesse de forma efetiva com políticas públicas eficazes. O objetivo geral deste trabalho é investigar a importância do SUS, selecionar pesquisas científicas e trabalhos acadêmicos, compilar informações e ajudar as pessoas a compreender o SUS como ferramenta de saúde pública.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde. Pandemia. Direito Fundamental. Política Pública. Covid-19.

Abstract

The research will address the social context in relation to the pandemic, as well as the catastrophic consequences in the society and economy of the country and how they are directly affecting the Unified Health System. perception that, in this context, health is intrinsically linked to social rights and the right to life, and that the Brazilian State has a duty to effectively integrate this interest with effective public policies. The general objective of this work is to investigate the importance of the SUS, select scientific research and academic works, compile information and help people to understand the SUS as a public health tool.

Keywords: Unified Health System. Pandemic. Fundamental Right. Public Policy. Covid-19.

1. Introdução

A presente pesquisa tem o objetivo de argumentar e perceber problemas relativos à saúde e à saúde dentro de um universo da pandemia. Algumas considerações se fazem necessárias ao se tratar dessas políticas públicas, em tese, políticas públicas refere-se de como será feita a gestão de um determinado segmento, de maneira coletiva e organizada, de modo a alcançar a todos e oferecer direitos que a alguns são limitados. Além disso, é cediço que saúde é serviço de natureza prestacional, em suma, serviços que necessitam de ações diretas do Estado, e de recursos para a sua efetivação.

A integração da saúde no Sistema de Seguridade Social é reconhecida e traz em seu arcabouço o reconhecimento da saúde como dever do Estado e direito de todos. Tem sua garantia através de Políticas Públicas Sociais e Econômicas, que visam à diminuição do risco à doença e seus agravos, e o acessibilidade e a igualdade às ações para a promoção a proteção e a recuperação (GARCIA, 2020, p. 251).

Este artigo se propõe a responder ao seguinte problema “qual a importância do Sistema Único de Saúde para o País frente à situação do novo Coronavírus?” E com relação à importância do SUS frente à situação do novo Coronavírus, percebemos que algumas diretrizes são de suma importância para o enfrentamento à Covid-19. São eles a universalidade do serviço a saúde, a integralidade, a equidade, a participação popular, a descentralização e a hierarquização, que são diretrizes que foram almejadas, para um efetivo enfrentamento no cenário pandêmico.

Contudo, notamos que a saúde, assume uma perspectiva subjetiva, por se tratar de direito fundamental, tendo o Estado como provedor, dando-lhes condições imprescindíveis ao seu efetivo exercício conforme art. 2º da Lei 8.080/1990 (BRASIL, 1990a), pois se comporta como direito assegurado constitucionalmente, ocupando assim posição de direito social (GARCIA, 2020, p. 17).

A hipótese levantada frente ao problema em questão foi: a saúde é direito de todos e, quando mencionamos todos, há o que se falar nos estrangeiros, pobres e também nos cidadãos invisíveis ou aqueles que estão à margem da sociedade, até porque temos o dever de dar atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, devemos respeitar o direito à saúde como a extensão ao respeito do direito à vida. Nesses termos, entendemos como proteção à saúde o acesso de qualidade ao atendimento ao tratamento clínica, internação e todo seu arcabouço.

Ações e prestação de serviço na saúde compõem um sistema direcionado em regiões e hierarquicamente coordenado a um Sistema Único na qual mantém sua organização baseada em diretrizes constitucionais descentralizadas, com atendimento integral e tendo a comunidade, a família como parte integrante dessa atuação. Assim como está estabelecida na Declaração Universal de Direitos Humanos (GARCIA, 2020, p.16).

O objetivo geral deste trabalho é investigar a importância do SUS na implementação do direito à saúde dentro do contexto da pandemia do Covid-19. Será estudada a base legal do o Sistema Único de Saúde, seu financiamento e as responsabilidades dentro da federação, como o SUS ajudou no tratamento da população brasileira infectada pelo vírus e os recursos utilizados.

A família brasileira será garantida a proteção social da saúde quando as políticas voltadas para tal forem objetivas para garantir seu acesso universal e de forma gratuita. Dessa forma, o SUS consolida-se como um dos sistemas mais fortes do mundo para esse fim. A universalização da gratuidade universal do direito à saúde prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) deve ser organizada pelas três esferas da federação e financiada da mesma forma, apesar de seu sucateamento exemplificado na Emenda Constitucional n. 95/2016 (SANTOS; WISE, 2021, p. 202).

Os objetivos específicos deste trabalho são selecionar estudos científicos e trabalhos acadêmicos, compilar as informações e analisar o comportamento governamental no enfrentamento à pandemia da Covid-19, demonstrando os aspectos financeiros, estruturais, econômicos e sociais na utilização do SUS como ferramenta de implantação de um sistema de universal de direito à saúde pública.

Mesmo a responsabilidade do financiamento dos serviços de saúde pública sendo solidária entre os entes da federação, é um tema que gera disputa intensa. A contenção financeira e a redução de recursos no SUS teve um aumento expressivo após a implementação da saúde como um direito social (FERNANDES; PEREIRA, 2020, p. 597).

Entender a base jurídica do Sistema Único de Saúde e suas fontes de recursos, ajuda os acadêmicos e operadores do Direito nas suas fundamentações e argumentações acerca dos problemas correntes e não prestação do serviço que é esperado pela população. Estudos deste tipo ajuda a comunidade acadêmica e política a encontrar soluções mais adequadas para os problemas suprimindo as falhas apontadas.

Revisões bibliográficas ajudam na compilação de conhecimentos de diferentes pesquisadores, colocando o tema estudado em um novo ponto de vista, assim sendo, este trabalho foi proposto para que mais uma pedra seja acrescentada na montanha do conhecimento científico. Tal método científico é creditado pela sociedade contemporânea e tornou-se um dos pilares do desenvolvimento intelectual humano.

Estudar a importância do Sistema Único de Saúde, no contexto da pandemia do Covid-19, é a resposta que os pesquisadores acadêmicos devem dar para a sociedade. A população espera respostas científicas para soluções de problemas, análise do que ocorreu e propostas para que os problemas não ocorram ou que sejam mitigados em ações preventivas. Esse trabalho ajuda na compreensão do SUS como a ferramenta de implementação da saúde pública que melhor tem funcionado, mas precisa de muito trabalho até que seja satisfatório aos anseios da sociedade brasileira.

O presente capítulo se constitui como uma pesquisa bibliográfica e teórica, fundamentada em artigos científicos, emendas, tratados internacionais, livros, bem como em lei, os quais possuem grande visibilidade acadêmica e com uma estrutura de fácil compreensão, expondo tais fundamentos conclusões de maneira devidamente coesa e concatenada. Assim, este trabalho, por se tratar de uma pesquisa teórica, celereamente guarnecida de um combo de documentos de pesquisas, poderá auxiliar estudos futuros.

Foram selecionados seis artigos científicos e um livro do Google Acadêmico e do Portal de Periódicos CAPES que abordavam a temática do processo de enfrentamento da doença no Brasil, as consequências sociais e econômicas, o descaso governamental e a importância do Sistema Único de Saúde na luta contra o Covid-19 a partir das palavras-chave: “Saúde Pública, SUS, Covid-19, Atenção Primária”; da Declaração Universal de Direitos Humanos”; do Artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que assegura a saúde como direito universal e de dever do Estado, assim como da Lei nº 8.142 de 1990 (BRASIL, 1990b), a qual 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.

Como especificações na seleção dos artigos, foram selecionados aqueles com até três autores(as) no qual pelo menos um deles(as) é doutor(a) ou mestre(a), incluindo a exigência de que os trabalhos devam ter sido publicados em revistas acadêmicas com ISSN. Este estudo acadêmico possui tempo previsto de dois meses, em que foram realizadas todas as etapas desde o levantamento de literatura, a criação de elementos pré-textuais e pós-textuais que constitui todo o trabalho.

Cabe abordar ainda que se optou pela pesquisa qualitativa. Apresentando os dados obtidos através do estudo bibliográfico se atenta aos aspectos de mais relevância apresentados pelos seus respectivos autores em que abordam não só os benefícios do SUS, mas apresentam as falhas e dificuldades enfrentadas por pelo sistema, com a análise de todo o contexto atual e a relevância da efetivação do direito à saúde universal, ao mesmo que se estuda o reflexo de todos esses fatores na sociedade.

A pandemia fez com que o narcisismo da sociedade fosse evidenciado, alimentando a satisfação e negação da realidade. Ressalta-se a aterrorizante desigualdade social que, agora exposta antes era negada. O Brasil que se manifestará após essa crise pandêmica não será capaz de camuflar a realidade com milhões de miseráveis e pobres desprovidos de quaisquer condições mínimas para a efetivação das normas sanitárias estabelecidas para a contenção da doença: permanecer em casa, ter uma alimentação adequada, manter-se sempre higienizado em especial as mãos e preservar o distanciamento social. Esse reflexo, caso não seja quebrado novamente – e a imagem incômoda, esquecida – requererá grandes mudanças no modelo político econômico e de desenvolvimento. As modificações envolvem aderir a um país menos desigual e mais justos através da adoção de políticas econômicas rígidas que regularize técnicas universais de amparo social, assegurando renda essencial de cidadania

e proporcionando a efetivação de um aumento no investimento público a fim de expandir o mercado de trabalho e amparar os cidadãos hoje abandonados (FLEURY, 2020).

2. Saúde, um direito fundamental

A saúde pública está universalizada no art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como um direito social, seguido no art. 24 atribuindo a competência da legislação às três esferas da república, e ainda na carta magna, subscrito no art. 198, o financiamento do sistema único de saúde é atribuído à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Com os dispositivos aqui citados, fica evidente a obrigação solidária no financiamento, execução e legislação do Sistema Único de Saúde.

Conforme entendimento do Supremo, os entes Federados são solidários em demandas prestacionais no âmbito da saúde, no que decorre da competência comum, compete ao judiciário o direcionamento para que se cumpra a regra de repartição de competência, determinando assim, que seja ressarcido quem resistiu o ônus financeiro (BRASIL, 2020).

A saúde e o meio ambiente são dimensões introduzidas como direitos humanos e fundamentais, tendo como fim respeitar a dignidade humana, valor de supremacia revelador do caráter humano, resguardado como Fundamentos da República Federativa, fundamentado no artigo 1º de nossa Carta Magna (GARCIA, 2020, p.17).

Subjetivamente, ao mencionarmos a saúde, notamos tratar-se de direito fundamental devido ao ser humano, ficando a cargo do Estado prover condições imprescindíveis para o exercício em sua plenitude, tratando assim ser um direito social, assegurado no artigo 6º da Constituição da República (BRASIL, 1988), com inserção aos direitos fundamentais (GARCIA, 2020, p. 17).

O Sistema de Seguridade Social brasileiro evoluiu no século XX a partir da proteção social do trabalhador assalariado, na forma de seguro social, garantidos constitucionalmente em três políticas: previdência social, saúde e assistência social. Foi imposto ao Estado, frente aos riscos sociais (morte, doença, velhice, desemprego) e quando não há a possibilidade de alcançar pela via do trabalho, a obrigação de garantir a sobrevivência e a oferta de benefícios e serviços vinculados ao nível do bem-estar. As conquistas históricas das políticas de proteção social é um aspecto importante a ser frisado (PEREIRA, 2009; COUTINHO, 2008).

A proteção social das famílias brasileiras será garantida quando as políticas sociais forem objetivas para dispor o seu acesso de forma gratuita e universal. Assim sendo, o SUS é notadamente um dos sistemas de saúde mais robustos no atendimento ao princípio de acesso a política pública de saúde gratuita, ainda no recém ambiente de redemocratização política nacional. A universalização do direito à saúde gratuita é prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e regulamentada nas leis 8.080/1990 (BRASIL, 1990a) e 8.142/1990 (BRASIL, 1990b), organizando também o seu funcionamento nos níveis federativos e seu controle social. Constantemente o SUS tem o seu financiamento sucateado, mesmo após o seu reconhecimento e relevância social, a exemplo da EC 95/2016, que impôs acentuada política de austeridade. Diante da pandemia, a vulnerabilidade financeira do SUS ficou evidente, impondo mais impactos na dinâmica das famílias (SANTOS; WISE, 2021, p. 202).

A saúde, no mundo contemporâneo, tem se apresentado como um direito básico à vida humana, enquanto que, nas variadas situações diárias da vida, acaba sendo lesada. Logo, no presente contexto pandêmico, é crucial a garantia desse di-

reito fundamental, visto que as adversidades estão justamente em conceder o monitoramento da saúde em sociedades consideradas democráticas e num mundo onde riscos são igualmente globalizados (STURZA, 2008). Na atualidade, esta é indubitavelmente um direito básico humano, além de ser um elementar investimento social. Com isso, o melhoramento das condições de saúde dos cidadãos deve ser um objeto de investimento em políticas públicas por parte dos governos, com programações efetivas para a promoção da saúde (STURZA *et al.*, p. 431, 2020).

A proteção à vida aparenta ser uma necessidade com unanimidade nos diversos discursos que repercutem neste tempo pandêmico da Covid-19. Gomes (2020, p. 52) ressalta que é assustoso declarar que “primeiramente cuidamos da vida dos indivíduos e após a economia”, uma vez que a economia entra em crise, a vida e saúde das pessoas se decompõe. No entanto, é abominável dizer que “temos que cuidar primeiro da economia, senão piorará a vida dos que são pobres” (GOMES, 2020, p. 52), pois, se a saúde pública fragmenta a economia enfraquecerá. As providências a serem adotadas são simultâneas na esfera econômica e da saúde, pois são necessárias e de urgência para salvar vidas e garantir uma menor complicação da economia (STURZA *et al.*, 2020, p. 425).

Numa perspectiva filosófica dos direitos fundamentais sociais e ainda sob uma visão jurídica e dogmática de abordagem, há a possibilidade desses direitos serem considerados tanto em direitos defensivos (negativos) quanto em direitos prestacionais – positivos (SARLET, 2006, p. 554-555). Dessa forma, esses direitos já mencionados não são contra o Estado, mas sim através do Estado e exige do poder público algumas prestações materiais (KRELL, 2002, p. 19), posto que, ainda hoje, caracterizam-se por anuírem direitos a prestações estatais sociais, tais como saúde, assistência social, trabalho, educação etc., exprimindo uma mudança das liberdades abstratas formais para as liberdades concretas materiais (SARLET, 2001, p. 5).

A materialização das políticas públicas pode ser entendida como a resposta do estado no enfrentamento e resolução de demandas diversas, é o governo utilizando instrumentos voltados a suprir as necessidades dos indivíduos para a viabilização, criação e manutenção das políticas públicas. É por meio dessas políticas que se dá a internalização na sociedade dessas soluções. É, em tese, a saída das políticas do papel e a chegada aos cidadãos que delas necessitam.

Com a integração da saúde à Seguridade Social, torna-se dever do Estado e direito a todo cidadão, que tem como fiel garantidor de políticas econômicas e sociais visando à diminuição ao risco de contágio e de seu estágio de agravamento, por conseguinte a universalidade e o aceso igualitário de ações e serviços para promoção, proteção e da recuperação (GARCIA, 2020, p. 251).

Internacionalmente falando, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25 vem positivar os direitos inerentes a seguridade individual e familiar à saúde, bem-estar, cuidados médicos e diversos serviços sociais e outros mais. Os serviços de saúde pública e suas ações são integralizados hierarquicamente e regionalizadas no Sistema Único de Saúde (SUS). Sua organização ocorre por meio de procedimentos constitucionais descentralizadas, atendendo integralmente a comunidade (GARCIA, 2020, p.16).

Ademais a Lei 8.080/1990 (BRASIL, 1990a) destina-se à garantia de ações inerentes à saúde, garantindo ao coletivo condições de bem-estar, mental, social e físico conforme art. 3º da mesma lei. Harmonicamente ao conceito o artigo supracitado manifesta que os níveis de saúde expressam a organização social do País, sendo que a condicionante e determinante nesta esfera é a saúde abrangendo, também, educação, moradia, saneamento básico e demais direitos sociais não elencados.

Contudo, embora existam classificações diversas relacionadas aos direitos fundamentais, norteando discussões sobre a posição de direitos difusos e sociais, ressaltamos que atualmente o entendimento predominante é que direitos humanos são universais, não divisíveis e independentes, como previstos internacionalmente, como reconhece a Declaração de Viena, em seu artigo 5º (GARCIA, 2020, p.18).

3. A importância do Sistema Único de Saúde

É incontestável que o aumento da miséria e do desemprego são reflexos do impacto da pandemia da Covid-19, em outubro de 2020 já somando 13,5 milhões de desempregados, impacto também absorvido no trabalho autônomo e informal, contabilizando 42 milhões de pessoas no CadÚnico – Canastro Único. A renda emergencial instituída pela Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020b), foi umas das estratégias do governo para auxiliar as famílias cadastradas no CadÚnico, trabalhadores informais e autônomos, aos assistidos pelo Bolsa Família, e de forma diferenciada, às pessoas que solicitaram o BPC (FNDAS, 2020).

As condições demonstraram que o enfrentamento das famílias ao Covid-19 realizando isolamento social e a diminuindo possibilidade de contágio foram impactados diretamente pela condição de manter sua renda (eliminação, redução ou manutenção) e condições de moradia – esgoto, água e número de cômodos etc. (SANTOS; WEISE, 2021, p. 204).

A pandemia da Covid-19 revigora o programa de pesquisa, alocando a compreensão dos gestores do SUS a formular novas políticas públicas nas três esferas da federação. Considerando a Quarta Revolução Tecnológica que transforma o sistema produtivo e inovação em saúde, e após a atual crise de desabastecimento no SUS que terá desdobramentos futuros, os gestores públicos não podem deixar de vincular a Ciência e Tecnologia, produção local e o direito à saúde, correndo o risco de perder a referência mínima na direção do sucesso das políticas públicas, fracassadas muitas vezes pela falta de horizontes cognitivos incapazes de perceber o cenário global na dependência do Brasil no área de medicamentos e equipamentos na para a saúde, como demonstrado na pandemia (GADELHA, 2021, p. 325).

Os brasileiros viveram uma paralisação estrutural com a falta de equipamentos de proteção, ventiladores pulmonares, equipamento de proteção individual, medicamentos, princípios ativos e o colapso das UTI. O poder político e econômico entre nações foi visto no momento em que as compras e vendas de equipamentos e medicamentos eram feitos com preferências aos países mais poderosos (GADELHA, 2021, p. 326).

No momento pandêmico, essa lógica complexa e paradoxal – acaso dicotômica, quiçá antológica – ao se falar em economia e vida, assegurar condições satisfatórias de vida com alcance igualitário a todos institui um princípio essencial de justiça social e, conseqüentemente, requer uma produtividade complexa em larga escala por parte da coletividade como também do Estado, tornando-se necessário o aumento dos empenhos na coordenação das intervenções econômicas, sanitárias e sociais através de ações adaptadas com fim primacial de proteger a vida e, assim, fortalecer as políticas públicas de efetuação dos direitos fundamentais sociais (MARTINI; STURZA, 2017).

Desse modo, em que pese a circunstância calamitosa no qual o mundo se encontra, em defluência da Covid-19, é importante ressaltar que esse cenário caótico decerto deixará lições e, talvez, nos concederá a oportunidade de entender e compreender um outro modo de avaliar, interpretar e apreciar com mais afinco os direitos

fundamentais sociais, em especial a vida – será um momento novo de ressignificações, que poderá determinar o futuro dos marcos civilizatórios e da humanidade. As transformações provenientes da crise humanitária e sanitária, em oposição a outras, são factuais e vieram para permanecer (STURZA *et al.*, 2020, p. 430).

No Brasil, os diversos modelos de saúde passaram por constantes mudanças ao longo das décadas e conservaram aspectos, não de direito e deveres do cidadão, mas de seguro de saúde (MENICUCCI, 2014). O Sistema Único de Saúde atual teve sua criação na época de redemocratização do Brasil, sendo as ressaltadas mobilizações dos muitos setores sociais se opondo à ditadura militar e também o Movimento da Reforma Sanitária como marcos históricos (VIACAVA *et al.*, 2018). Nesse cenário, o controle social, que consistia na participação da população, fez-se institucional pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, mais tarde, foi regularizada na Lei Nº 8.142/90 (BRASIL, 1990b). Garantiu-se, então, a sua ocorrência que instituiu instâncias permanentes operando na promoção à prática de participação através de organismos colegiados deliberativos como Conselhos de Saúde (BISPO *et al.*, 2013).

O Conselho Nacional de Saúde, ainda com vasto potencial, enfrenta dificuldades que limitam seu desempenho. Apesar dos conselhos de saúde se destinarem a ser participativos e inclusos, na realidade aparentam ter impactos mínimos no processo de elaboração de políticas de saúde no País (KOHLENER; MARTINIZ, 2015). Ademais, a limitação de envolvimento da sociedade civil impossibilita uma maior representação dos interesses sociais nos conselhos de saúde (AQUINO *et al.*, 2021, p. 56379).

O cidadão, ao delegar poderes aos representantes nos conselhos, determina o peso de sua atuação nas decisões a respeito de políticas públicas e na sociedade. Desse modo, quando se aborda controle social não há pretensão somente de conseguir implantar métodos que possam reduzir, eliminar ou prevenir malversações, desvios e desperdícios na utilização dos recursos públicos. Procura-se assegurar o comprometimento com a primazia da formulação e implementação de serviços de saúde, projetos, ações e programas (ROLIM *et al.*, 2013).

Embora são concludentes as conquistas, os procedimentos que resultaram na atual situação política fixaram novos entraves ao SUS. Não obstante, a decadência sanitária global determinada pela SARS-CoV-2 pronunciou com mais afinco o subfinanciamento e impôs o confronto de um novo obstáculo ao forçar profissionais e gestores a reverem o papel do SUS (ARAÚJO *et al.*, 2020). Essa circunstância reforçou a necessidade da observação de conselhos de saúde fortalecidos e habilitados para a função fiscalizatória das prestações de contas (BISPO; MORAIS, 2020).

A presente conjuntura nos permitiu refletir a respeito de variados assuntos relacionados à saúde. O surto desta infecção virótica nos fez ver a suscetibilidade e risco que a população de um país sem um sistema universal de saúde está a correr, haja vista que uma nação que já possui tal sistema e este tendo fragilidades, como ocorre no Brasil, obteve demasiadas consequências com o óbito de milhares de pessoas e afetando, também, a esfera econômica. Tal situação no fez ponderar, ainda, no resultado espantoso de um mundo sem vacinação e no quão difundida e, provavelmente errônea, está a percepção daqueles que se apoderaram com tamanho afinco à movimentos antivacina, ainda que as razões desses indivíduos sejam complexas e distantes de um entendimento pleno.

O Sistema Único de saúde é ordenado a partir da Atenção Primária à Saúde (APS), garantindo extensivo acesso a famílias, indivíduos e comunidades as ações e serviços que promovem a proteção à saúde. A APS foi e ainda é essencial na contenção do vírus em nosso país, atuando na linha de frente ainda que, com capacidade

reduzida, está a prevenir doenças e a resguardar a saúde de milhares de brasileiros(as).

Conforme Alves (2020), a Atenção Primária no Sistema Único de Saúde (SUS) é o grau de cuidado mais capilarizado e, por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF), atinge a grande maioria dos municípios nacionais, viabilizando transversalmente intervenção efetiva na contenção da Covid-19, por seu elevado potencial de reparação dos problemas populacionais de saúde, sendo preferivelmente a primeira interação do usufruidor dos serviços de saúde ampliado ao vínculo longitudinal que contribui na ocupação de decisões. Assim, cabe abordar que uma das finalidades da APS é a redução das internações hospitalares, também, a ESF está a produzir saúde singularmente por meio do diagnóstico da população adscrita e do território, passando a garantir acesso a ações de recuperação, promoção, prevenção da saúde e à serviços. Essa organização alcança diversos grupos populacionais de maneira peculiar, de modo que, nenhum mecanismo obteve tamanha eficiência até o momento (BARBOSA, 2020).

Em defluência da infecção viral, a situação econômica, política e social desencadeada se tornou bastante complexa. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2021), constatou-se que houve um aumento considerável na taxa de pobreza, atingindo 33,7% em 2020 com um total de 209 milhões de pessoas, 22 milhões a mais em comparação com o ano anterior. Logo, é perceptível a crescente tensão na sociedade com as grandes lacunas entre as coletividades, ao mesmo que, não há uma previsão fixada para sairmos dessa crise sanitária e, por isso, a desigualdade tem se mostrado cada vez mais insustentável, necessitando de um reparo social com sustentabilidade e igualdade.

Simultaneamente em que a sociedade se surpreende e enxerga o sistema público diariamente nos noticiários, de maneira nunca vista antes, salvando e lamentando a perda de muitos a mesma acompanha atordoada a desorientação e descaso do governo. É a constatação da importância do SUS e de seu valor como utilidade e bem público. Curiosamente, sai de cena, neste momento de dificuldades, o sistema privado devido a insuficiência dos usos rotineiros por usuários acuados por conta do surto, mas que ainda mantém as mensalidades em dia. O acesso ilimitado do SUS entre a população contrasta com o que se vê na experiência norte americana, no qual, sem um sistema público, muitos indivíduos com sintomas da doença Covid-19 escapam do tratamento, muitos acabam morrendo em casa, ruas e parques por temerem não conseguir pagar a conta do hospital. Entretanto, em nosso País, mesmo com as adversidades, o SUS atende todos aqueles que dele dependem, sem qualquer custo, pois é um direito de todos (COSTA *et al.*, 2020, p. 291).

Podem ser impactantes as consequências advindas mesmo após a fase emergencial na saúde pública. Dizemos, então, que se formarão na sociedade novas tendências comportamentais, devido à situação pandêmica a que o mundo foi atingido. A atual crise pandêmica será um marco na humanidade, por trazer à tona consequências graves no âmbito da coletividade da saúde pública, abrangendo várias esferas, social, econômica, entre outras. A tomada de medidas em países diversos veio com o objetivo de conter, retardar o contágio da população pelo vírus, fato esse que modificou as relações interpessoais, ocorre que essas mudanças tiveram impacto no trabalho e lazer e ainda no estudo (GARCIA, 2020, p. 13).

Diante o contexto histórico, no início do enfrentamento da pandemia, o Ministério da Saúde assume importante participação para o enfrentamento emergencial da saúde pública, adotando medidas ainda pouco conhecidas, mas ao modelo de outros países já seguidas. São elas: isolamento e distanciamento social, quarentena, uso de

álcool e máscara restrição de entrada e saída do País, restrição de locomoção interestadual.

4. Financiamento do SUS na pandemia

Ressaltamos que o mundo enfrentou e enfrenta uma situação emergencial de saúde pública globalizada, decorrente do vírus causador da Covid-19, lembrando que medidas de contenção e prevenção foram adotadas pelos estados vislumbrando sempre o respeito aos direitos humanos (GARCIA, 2020, p.18).

Em decorrência do desamparo da população brasileira, a importância e o valor do SUS que, a despeito de suas debilidades históricas, engrandece-se perante o desafio e, com sacrifício, acara a pandemia. As dificuldades e insuficiências, visíveis pelo subfinanciamento habitual do sistema, foram gravemente intensificadas pela Emenda do Teto dos Gastos (EC-95), embargando por 20 anos investimentos em políticas sociais. De acordo com o Conselho Nacional de Saúde, por conta da EC-95 (BRASIL, 2016), foram perdidos R\$ 20 bilhões de possíveis investimentos no SUS no ano de 2019. Se opondo às condições ineptas objetivando salvar vidas, aos milhares, profissionais de saúde foram e ainda são infectados e adoecem em razão da escassez de materiais de proteção individual, dispondo o Brasil entre as nações que mais obtiveram óbitos dos profissionais de saúde (COSTA *et al.*, 2020, p. 290).

Aos indivíduos que, em meio à pandemia, deveriam seguir a realização de suas atividades profissionalmente, deveriam ser protegidos do risco do contágio, dando-lhes proteção adequada, bem como proteção ao trabalho, salários, negociação com a coletividade e aos demais direitos sociais que se relacionam no âmbito trabalhista e sindical. Com relação à subsistência dos trabalhadores, faz-se necessária a adoção de medidas que assegurem emprego e renda e economia, garantindo-lhes a igualdade para o cumprimento das medidas estipuladas de contenção e os direitos essenciais. Em conformidade com a Resolução 01/2020 (OEA, 2020), é formulada pela Comissão, recomendações para os gestores de Estados Membro, com o intuito de proteger direitos humanos, em específico os econômicos, sociais e culturais, em detrimento aos trabalhadores e as consequências que poderiam ocorrer aos indivíduos em situação de risco frente à pandemia (GARCIA, 2020, p.19).

Com o cenário pandêmico em que vivenciamos as relações entre os poderes se estreitaram, tivemos como novidade o judiciário e o legislativo atuando em lados opostos ao governo federal. Vimos e assistimos à judicialização da saúde, que assume papel importante, pois foi por meio de ações judiciais que foram em várias situações os garantidores do direito ao leito de UTI. Em contrapartida, vimos a dificuldade enfrentada não só pelo Brasil, mas por diversos países, em manter e reparar equipamentos de proteção individual (EPI) e respiradores, para suprir a absurda demanda.

Em suma, no decorrer do estado de calamidade emergencial da saúde, reconhecida pelo congresso, foi adotado pela União regime extraordinário em âmbito fiscal e financeiro e diversas contratações para suprir necessidades decorrentes, somente quando houver incompatibilidade na urgência em relação ao regime regular, em conformidade aos termos definidos na Emenda Constitucional 106/2020 (BRASIL, 2020b) em seu artigo 1º (GARCIA, 2020, p. 22).

Apesar do financiamento dos serviços de saúde pública ser de responsabilidade compartilhada entre os entes federados, a institucionalização deste financiamento é um assunto de disputa intensa. Com a implementação da saúde como um direito social, decorreu o discurso de contenção de financeira e redução de recursos (FERNANDES; PEREIRA, 2020, p. 597).

Os repasses federais estão sendo fundamentais para que os serviços de saúde sejam executados no contexto do SUS, em que há fragilidade de recursos municipais e estaduais (LIMA; ANDRADE, 2009; LEITE *et al.*, 2012; SANTOS, 2018). Apontado por Vazquez (2011), o papel de induzir os gastos locais por conta das transferências federais condicionadas. Contudo, Lima (2007) relata a o reforço da assimetria já existente pela falta de planejamento integrado com os critérios definidos para a distribuição dos recursos destinados para o SUS.

Totalizando 38,96 bilhões de reais até junho de 2020 através de sete medidas provisórias cedendo créditos extraordinários para o Ministério da Saúde no combate ao Covid-19, crédito este feito a partir de remanejamento dentro do próprio Ministério (FERNANDES; PEREIRA, 2020, p. 601). O viés político e a desigualdade que já existiam antes da pandemia, não foram modificadas (BAPTISTA *et al.*, 2012; BATTESINI, 2017; ANDRADE; SETA, 2017; PIOLA *et al.*, 2016; SANTOS, 2018).

Apesar de as iniciativas de ampliação dos leitos para adulto serem inegáveis, isso não garantiu uma oportunidade de acesso equilibrado entre o SUS e o sistema suplementar de saúde, nem mesmo a oferta distribuída dos serviços de saúde de forma geográfica. O financiamento do governo federal, vinculado à falta de informações relativas à operacionalização real dos leitos do SUS de UTI tipo II adulto nos sistemas oficiais, colocou à prova a quantidade real dos leitos que a população pode contar. Mesmo que os cadastros de todos estivessem corretos e justos, seria abismal sua escassez (CANABRAVA, 2021, p. 54).

Analisando as medidas provisórias, é demonstrado que os créditos extraordinários possuem várias fontes de recursos. O cancelamento de algumas despesas fixadas foi um destaque importante, pois tratam-se de emendas parlamentares. Emendas de bancadas estaduais de execução obrigatória também tiveram suas dotações anuladas – dois bilhões de reais (FERNANDES; PEREIRA, 2020, p. 601).

Um número muito importante e ainda não estabelecido, é o quanto de financiamento seria necessário para que a saúde pública atendesse às expectativas em tempos de “normalidade” e também para atender casos extremos e se seria possível chegar a tal valor no Brasil, considerando o seu desenvolvimento econômico e social.

5. Considerações finais

O cenário pandêmico causado pelo novo Coronavírus veio suscitar várias discussões acerca dos direitos e dever do estado em relação ao enfrentamento emergencial de saúde pública, pois as medidas sanitárias tinham em tese o objetivo de conter o avanço do vírus e retardar a sua aceleração. Esse fator foi responsável pela mudança de hábito e das relações pessoais. Nesse contexto, passamos a valorizar o coletivo, dando uma maior relevância a aplicação de políticas públicas e a valorização do ser humano primando pela sempre pela defesa da manutenção da dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, este estudo traz a importância das políticas públicas, no âmbito da saúde no cenário pandêmico, sendo importante salientar a participação do estado como garantidor e subsidiário na adoção de estratégias para conter o avanço do vírus. A argumentação e a percepção dos problemas inerentes à saúde dentro de um panorama de saúde coletiva em meio à pandemia se fazem necessárias para a exposição de algumas considerações. Quando aludimos sobre as políticas públicas, o objetivo é organizar de maneira coletiva a gestão de um segmento, para que esteja ao alcance de todos, ofertando direito que a alguns lhes são segregados, reconhecendo a saúde como uma prestação de serviço, que tem como seu garantido o Estado de Direito.

Foram selecionados trabalhos acadêmicos e estudos científicos, compilados e analisados os comportamentos governamentais no enfrentamento à pandemia do Covid-19. Foi demonstrada a importância do SUS em tempos de crise sanitária no seu aspecto financeiro, econômico e social, uma ferramenta que dá vida ao direito à saúde pública e universal.

O Estudo demonstra a importância ao setor acadêmico, especialmente de Direito, entender a base jurídica do SUS e suas fontes de recursos. Como metodologia científica ajudou na compilação de conhecimentos de diferentes pesquisadores, colocando o tema estudado em um novo ponto de vista. Demonstra para a sociedade a importância do SUS como a ferramenta de implementação da saúde pública e os cuidados que ela carece.

A temática abordada neste capítulo conseguiu dar visibilidade ao Sistema Único de Saúde considerando-o bem público, ao seu papel na sociedade, à sua importância na garantia do direito à saúde e, também, nas dificuldades a serem enfrentadas para a plena efetivação desse direito. Constatou, ainda, que apesar dos diversos entraves no SUS, tal recurso disponibilizado à sociedade, não apenas neste tempo pandêmico, contribui de maneira significativa na manutenção da dignidade de muitos cidadãos brasileiros, ainda que não alcance todos de igual forma.

Depreende-se, portanto, uma necessidade de mais investimentos em políticas públicas para o melhoramento do sistema supracitado e de uma maior atenção por parte do governo para com essas questões. Assim, faz-se imprescindível incrementar medidas para sanar a crise economia do País, haja vista que para um bom desempenho do SUS é preciso a economia estar em alta, dado que a arrecadação de impostos e demais tributos gera receita a ser repartida, por exemplo, com a saúde pública. Destarte, este trabalho poderá agregar no processo de informação da sociedade quanto ao sistema que a ampara e a relevância do mesmo.

6. Referências

AQUINO, Icaro Santiago de; MONTE, Ingrid Cordeiro; MARQUES, Paulo Leonardo Ponte. Atos normativos do conselho nacional de saúde no combate a pandemia da Covid-19: um estudo documental. **Brazilian Journal of Development**. Vol. 7, n. 6, p. 56372-56384, 2021.

ALVES, Maria Teresa Garcia. Reflexões sobre o papel da Atenção Primária à Saúde na pandemia de Covid-19. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, 2020.

ARAÚJO, Janieiry Lima de; OLIVEIRA, Kalyane Kelly Duarte de; FREITAS, Rodrigo Jacob Moreira de. In defense of the Unified Health System in the context of SARS-CoV-2 pandemic. **Revista Brasileira de Enfermagem**, 2020.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria *et al.* As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Vol. 28, p. 2267-2279, 2012.

BARBOSA, Simone de Pinho. **O novo Coronavírus na perspectiva da atenção primária à saúde**. UFJF, 2020. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/wp-content/uploads/sites/2/2020/04/o-novo-coronavirus-na-perspectiva-da-aps-simone-pinho-final1.pdf>>. Acesso em: 11. dez. 2021.

BISPO, José Patrício Junior; GERSCHMAN, Sílvia. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência e saúde coletiva**, 2013.

BISPO, José Patrício Júnior; MORAIS, Marciglei Brito. Participação comunitária no enfrentamento da Covid-19: entre o utilitarismo e a justiça social. **Cadernos de Saúde Pública**, 2020.

BATTESINI, Marcelo; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de; SETA, Marismary Horsth de. Financiamento federal da Vigilância Sanitária no Brasil de 2005 a 2012: análise da distribuição dos recursos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 22, p. 3295-3306, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal**, Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.html>. Acesso em: 24 nov. 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: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 106**, de 07 de maio de 2020a. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.080**, de 19 de setembro de 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. **Lei n. 8.142** de 28 de dezembro de 1990b. 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. Diário Oficial da União 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm> Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020b. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é Coronavírus? (Covid-19)**. Disponível em: Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF **reconhece competência concorrente de Estados, DF, Municípios e União no combate à covid-19**, 15.04.2020. Disponível em: Acesso em: 15 abr. 2020.

CANABRAVA, Claudia Marques. O acesso à atenção especializada hospitalar no SUS na pandemia de Covid-19: ampliação, insuficiências e iniquidade. SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo. **Acesso e cuidados especializados**. Brasília, DF, Conselho Nacional de Secretaria de Saúde, Vol. 5, n. 1, p. 42-56, 2021.

CEPAL, Panorama Social de América Latina 2020. **CEPAL**. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.p>. Acesso em: 25 nov. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Na pandemia da Covid-19, o Brasil enxerga o SUS. **Saúde debate**, 2020.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. LIMA, J. C. F; NEVES, L. M. W (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 173-200. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/livro/fundamentos-da-educacao-escolar-do-brasil-contemporaneo>>. Acesso em: 6 out. 2020.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; PEREIRA, Blenda Leite Saturnino. Os desafios do financiamento do enfrentamento à Covid-19 no SUS dentro do pacto federativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 54, Vol. 4, p. 595-613, jul./ago. 2020.

FLEURY, Sonia. Golpe na Saúde. **Outras Palavras**, 2020. Disponível em <<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/o-golpe-na-saude/>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

FNDAS, Frente Nacional em Defesa da Assistência Social. Os Benefícios Eventuais do SUAS em Tempo de Pandemia. Informe 3. Maio de 2020. Disponível em: <<https://www.sigas.pe.gov.br/files/05052020085416-informe.3.beneficios.assistenciais.do.suas.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) no Contexto da Crise Pandêmica: Soberania e Sustentabilidade Estrutural do SUS. Alethele de Oliveira Santos; Luciana Tolêdo Lopes. (Org.). **Acesso e Cuidados Especializados - Coleção Covid** – v. 5. n. 1, Brasília - DF: CONASS, Vol. 05, p. 322-337, 2021,

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito da seguridade social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, p. 251, 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Coronavírus e Direito à Saúde: repercussões trabalhistas, previdenciárias e na assistência social**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GOMES, C. Nada mais será como antes. Em A. Tostes e H. Melo (orgs.), *Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois*. **Canal 6 Editora**, p. 51-60, 2020.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como Escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 29-55, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em: <<http://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95-107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

KOHLER, Jillian Clare; MARTINEZ, Martha Gabriela. Participatory health councils and good governance: healthy democracy in Brazil? **Int J Equity Health**, 2015.

KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado. **Sergio Antônio Fabris Editor**, 2002.

LEITE, Valéria Rodrigues; LIMA, Kenio Costa; VASCONCELOS, Cipriano Maia de. Financiamento, gasto público e gestão dos recursos em saúde: o cenário de um estado brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 17, p. 1849-1856, 2012.

LIMA, Luciana Dias de; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de. Condições de financiamento em saúde nos grandes municípios do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, p. 2237-2248, 2009.

LIMA, Luciana Dias de. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 12, p. 511-522, 2007.

MARTINI, Sandra Regina; STURZA, Janaína Machado. A dignidade humana enquanto princípio de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais: direito à saúde. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, p. 25-41, 2017.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, 2014.

OEA, Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução n. 1/2020**. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas, 10 de abril de 2020. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/PDF/Resolucao-1-20-pt.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, sociedade e esfera pública. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço**

Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 285-300, 2009.

PIOLA, Sérgio Francisco; FRANÇA, José Rivaldo Mello de; NUNES, André. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 21, p. 411-422, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. **O Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde debate**, 2013.

SANTOS, Rosemeire dos; WIESE, Michelly Laurita. SUS e Proteção Social: Desafios Postos Às Famílias Frente À Pandemia Da Covid-19. **Revista Humanidades e Inovação**. Universidade Estadual do Tocantins, Palmas, Vol. 8, n. 35, p. 196-209, 2021.

SANTOS, Lenir. SUS-30 anos: um balanço incômodo? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2043-2050, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. **Livraria do Advogado**, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. Em D. Sarmento e F. Galdino (orgs.), **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**, **Renovar**, p. 538-562, 2006.

STURZA, Janaína Machado. O direito à saúde na sociedade contemporânea: a figura jurídica do dano biológico na Itália e a proteção à saúde no Brasil. **Dissertação de Mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul**, 2008.

STURZA, Janaína Machado; RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O direito à saúde e os paradoxos na efetivação dos direitos sociais fundamentais: políticas públicas em tempos da Covid-19. **Opinião Jurídica**, p. 421-439, 2020.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Efeitos da regulação federal sobre o financiamento da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, p. 1201-1212, 2011.

VIACAVA, Francisco; OLIVEIRA, Ricardo Antunes Dantas de; CARVALHO, Carolina de Campos; LAGUARDIA, Josué; BELLIDO, Jaime Gregório. SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos. **Ciência e saúde coletiva**, 2018.

CAPÍTULO 10

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NA COVID- 19

PUBLIC POLICIES FOR PRISON POPULATION IN COVID- 19

Marcela Janeiro Schmidt⁴³

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1617546504523719>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2006-7598>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: marcela-schmidt@hotmail.com

Sergio Luis Schmidt ⁴⁴

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9820777913465361>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7654-5507>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: slschmidt@terra.com.br

Resumo

No contexto da pandemia o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou recomendações com o intuito de reduzir os riscos de propagação do vírus e contaminações. Este trabalho abordou as políticas públicas adotadas para resolver a questão sob o prisma da proporcionalidade. As alternativas comparadas foram: 1) Manutenção do status quo; 2) Aplicação das medidas propostas na Recomendação nº 62 do CNJ previstas no art. 5º inciso IV c/c art. 10; 3) Criação de alas de isolamento conjuntamente com a vacinação prioritária. Chegou-se à conclusão de que a terceira opção considerada foi a que traria maior benefício social.

Palavras Chaves: Direito penal; Covid-19; Políticas Públicas; Presidiários; Resolução nº 62 CNJ.

Abstract

During the pandemic the National Council of justice (CNJ) published the recommendation number 62 in order to reduce the risks of spreading the virus. This work addressed the issue from the perspective of proportionality. We analyzed the policies that could be adopted. The following proposals were compared: 1st) Maintenance of the status quo; 2nd) Application of the measures proposed in Recommendation No. 62 of the CNJ provided for in art. 5th item IV with art. 10; 3rd) Creation of isolation wards in

⁴³ Advogada e mestranda pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

⁴⁴ Médico, Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pós-Doutor pela University of Alberta, Canadá

conjunction with priority vaccination. It was concluded the third alternative was considered the one that would bring greatest social benefit.

Keywords: *Criminal law; Covid-19; Public Policy; Inmates; Resolution n. 62 CNJ.*

Introdução

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou a situação de pandemia pela disseminação do vírus até então desconhecido SARS-CoV-2. Logo em seguida, em 30 de março de 2020, foi realizada a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN (BRASIL-CNJ, 2020).

O primeiro caso confirmado da doença nos presídios brasileiros data de 8 de abril de 2020 referente a um preso que cumpria sua pena em regime semiaberto no Centro de Progressão Penitenciária de Belém. A primeira morte nos presídios pela doença, no entanto, ocorreu no dia 15 de abril de 2020 em apenado que cumpria pena no Rio de Janeiro (FREITAS, 2020).

Sabe-se que situações como ambiente insalubre, ausência de ventilação adequada, falta de alimentação balanceada, acesso a água, bem como de itens básicos de higiene e a superlotação dos presídios brasileiros podem acarretar uma mais rápida disseminação do vírus.

A questão fica ainda mais grave uma vez que a população intramuros encontra-se mais vulnerável que a população em geral a outras doenças que podem reduzir a sua imunidade e esta muitas vezes não possui acesso a medicamentos ou mesmo a uma equipe de saúde (MINAYO, 2016). Com base no que preconiza o Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário para cada 500 apenados deveria existir uma equipe de saúde sendo que de acordo com dados do CNMP apenas 31% das unidades prisionais cumpriam este critério o que revela que não há uniformidade na oferta de serviços na área de saúde entre elas (MARTINHO, 2020; BRASIL-CNMP, 2020).

Devido a essa situação fática de ampla violação aos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira, a lei de Execução Penal e ao pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, o Supremo Tribunal Federal reconheceu recentemente o “estado de coisas inconstitucional” dos presídios brasileiros por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 (MOREIRA, 2015). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) também se manifestou no sentido de que os governos deveriam adotar políticas para coibir a disseminação da Covid-19 nos presídios (SUDRÉ, 2020).

Tendo em vista o que preconiza o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de que a manutenção da saúde dos apenados é importante para a saúde coletiva pois pode gerar impactos na saúde de toda população, bem como a gravidade dos fatos internacionalmente reconhecidos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no dia 17 de março de 2020, editou a recomendação de n.º 62 com medidas preventivas à propagação da infecção do Covid-19. Tais medidas estão em vigor até o dia 31 de dezembro de 2021 de acordo com a Recomendação n.º 91 do CNJ editada em 15 de março de 2021.

Além de outras recomendações a serem aplicadas no âmbito do sistema de justiça penal aquelas ofertadas no art. 5.º inciso IV c/c art. 10 estabelecem as medidas a serem adotadas no caso de preso com suspeita de Covid-19 com ausência de sintomas graves ou de apenado que tenha tido contato com outras pessoas com diagnóstico confirmado para a doença. O referido dispositivo dispõe que os magistrados com competência sobre a execução penal que coloquem “em prisão domiciliar pessoa

presa com diagnóstico suspeito ou confirmado de Covid-19, mediante relatório da equipe de saúde, na ausência de espaço de isolamento adequado no estabelecimento penal” (grifo meu).

Ademais, complementa o art. 10 e seus incisos que seja feito o distanciamento com separação daqueles que apresentem sintomas compatíveis com a Covid-19 seguindo o cumprimento de protocolo de tratamento de saúde do Ministério da Saúde para os casos suspeitos de Covid-19 e de sua notificação obrigatória à Secretaria Municipal de Saúde (Recomendação 62, art. 10, inciso I); Dando tratamento diverso, a Recomendação do CNJ indica que seja feita imediata transferência para o tratamento de apenados com sintomas graves da doença para unidade de saúde de referência (Recomendação 62, art. 10, inciso II).

O inciso III do art. 10, por fim, prevê que seja dada ciência ao juízo competente para avaliar a substituição da prisão por medida não privativa de liberdade especialmente quando há déficit de espaço para realizar o isolamento necessário para não disseminação do vírus ou ausência de equipe de saúde disponível para atender a população prisional enferma.

A manutenção da saúde dos apenados além de um direito assegurado constitucionalmente e por lei é essencial pois pode vir a gerar impactos na saúde coletiva em especial em um cenário pandêmico (MINAYO, 2016; BRASIL- CNJ, 2020). No Brasil a população atual é estimada em 211,8 milhões de habitantes e temos no mundo 11 milhões de apenados (IBGE, 2020; ONU, 2021).

Igualmente, é importante frisar que no país temos, aproximadamente, de 750 a 800 mil indivíduos presos (BRASIL- CNJ, 2020; G1, 2021). Em particular, 1% da população carcerária são de idosos maiores de 60 anos (BRASIL- INFOPEN, 2016). Do total de encarcerados 250 mil apresentam alguma doença (BRASIL- IFOPEN, 2017).

A intensidade do problema público pode ser constatada outrossim, pois, quando vidas humanas podem ser ceifadas está-se, indubitavelmente, diante de um problema público com intensidade absoluta considerada grave principalmente diante do fato de que há no mundo mais de 11 milhões de apenados (SECCHI, 2019, p. 187 e p. 46; ONU, 2021). Estima-se, igualmente, de acordo com Escritório das Nações Unidas (2021), que mais de 527 mil presos em 11 locais diferentes do mundo já tenham sido contaminados com o vírus SARS-CoV-2. Com base, igualmente, nos casos oficialmente notificados de 47 nações, aproximadamente, 4 mil apenados foram a óbito, muito embora haja suspeitas de falta de realização/ disponibilidade de testes para identificação da causa da morte pela presença do vírus nesta população. Destarte, os dados numéricos apresentados de apenados falecidos em virtude da doença podem estar subestimados e não corresponder com a realidade na prática (ONU, 2021).

Além disso, a letalidade do vírus SARS-CoV-2 com base nos dados confirmados da doença na população em geral é 3 a 4% e é, aparentemente, inferior a outras doenças, como, por exemplo, a SARS (Síndrome Respiratória Aguda) de acordo com dados da população em geral. Apesar disso, estudos apontam que a doença pode ser fatal principalmente para os mais vulneráveis (CRUZ, 2020).

Há relatos, outrossim, de que até 40% de população privada de liberdade encontravam-se infectada pelo vírus (SUDRÉ, 2020). A letalidade no mês de maio de 2020 chegou a ser 5 (cinco) vezes maior do que o encontrado na população em geral (PAULUZE, 2020). De acordo com a experiência nos países Europeus e Asiáticos cerca de 8% da população prisional podem virem a precisar de um leito UTI (COSTA, 2020).

Segundo dados coletados pelo DEPEN referente ao segundo semestre de 2021 houve uma redução de 4,83% na taxa do grupo de indivíduos privados de liberdade (DEPEN, 2021). Porém, de acordo com o levantamento da imprensa, o sistema prisional permanece com 54,9 % de superlotação e apenas 50,1% receberam a segunda dose ou dose única da vacina em comparação com a média de, aproximadamente, 60 % de vacinação completa na população geral (G1, 2021; CNJ, 2021). Ademais, houve o aumento em 2021, ao se cotejar com o ano de 2020, na taxa de presos provisórios. Atualmente, há 31,9 % de apenados que aguardam julgamento (G1, 2021). Ademais, a taxa de mortalidade entre os apenados no sistema carcerário de julho a dezembro de 2020 foi de 1,2% e dos apenados em regime domiciliar de 2,1% (DEPEN, 2021b).

O objetivo deste trabalho foi definir a política pública mais adequada, necessária e proporcional para reduzir o problema das contaminações de grande escala/ disseminação do vírus Covid-19 por presos que estão cumprindo medida em regime fechado e apresentam diagnósticos suspeitos da doença e sem sintomas graves visando evitar o aumento dos riscos de segurança pública e epidemiológicos de propagação do vírus.

A aplicação das recomendações do CNJ nº 62 é uma das alternativas propostas para resolver essa questão. Estas recomendações estão em vigor até 31 de dezembro de 2021 de acordo com Recomendação nº91 do CNJ, editada em 15 de março de 2021. Basicamente elas recomendam a prisão domiciliar do preso com sintomas leves do vírus SARS-CoV-2 quando da ausência de infraestrutura para realizar o seu isolamento. Entretanto, em outros países como Argentina, Holanda, Suécia, Nova Zelândia e República Checa, as medidas de liberação de presos para regime domiciliar não estão sendo adotadas (BRASIL-DEPEN, 2020). Outrossim, em países do sul da África as instalações foram aprimoradas com novas áreas visando uma maior ventilação, tal como com houve o aumento do abastecimento/oferta de volumes maiores de água potável (ONU, 2021). Ressalta-se, igualmente, que na Namíbia foi inaugurada uma linha de fabricação de produtos de higiene, como sabão e álcool em gel, que auxiliam no combate à disseminação do vírus, que conta com a participação de apenados (ONU, 2021).

Resumidamente os princípios em choque analisados decorrem do direito individual do preso à saúde versus a manutenção da segurança pública e o interesse público em evitar a disseminação do vírus para proteção da saúde da coletividade. Este trabalho abordou a questão sob o prisma da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) e do ponto de vista exclusivamente jurídico. Foram analisadas três alternativas para o enfrentamento do problema público em questão, quais sejam: 1) Manutenção do status quo; 2) Aplicação da Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) previstas no art. 5º inciso IV c/c art. 10; e 3) Criação de alas de isolamento e implementação de política de vacinação prioritária. A seguir foi realizada uma análise jurídico legal das soluções propostas para o enfrentamento do problema.

Discussão Análise Jurídico Legal

O Brasil é signatário do pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e desde o ano 2000 o país acatou ao Regulamento Sanitário Internacional da OMS, que visa o monitoramento e manejo de doenças infecto contagiosas tal como suas consequências de curto e longo prazo (MACHADO, 2021). Ademais, a regra nº 5 das “Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos” (“Regras de Mandela”), determina que o regime dos apenados deve buscar “minimizar as diferenças

entre a vida durante a detenção e aquela em liberdade que tendem a reduzir a responsabilidade dos reclusos ou o respeito à sua dignidade como seres humanos”.

A análise da viabilidade do ponto de vista jurídico legal da terceira proposta, que versa sobre a criação de alas de isolamento como se fossem presídios de campanha, se apoia nas determinações internacionais sobre o tema e encontra guarida em nosso meio na Resolução do CNJ nº 05/2020 que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária no art. 2, *caput*, inciso III.

Esta embora não autorize a criação de contêineres determina que o Departamento Penitenciário (BRASIL- DEPEN) em conjunto com demais órgãos da administração penitenciária venha “buscar e implementar soluções alternativas e temporárias para as unidades prisionais, visando a instalação de estruturas extraordinárias específicas para o enfrentamento do novo Coronavírus”. A Resolução nº 05/2020 no art. 4º, inciso I, no entanto, coloca a salvo, como proibido o uso de contêineres. Possibilita, porém, a referida resolução no art. 2, inciso III a criação de outras estruturas provisórias para que seja possível concretizar o isolamento de pessoas enquadradas no grupo de risco à contaminação do novo Coronavírus. Além disso, no inciso II do referido artigo este prevê a necessária criação de Unidade de Saúde para aqueles que não demandem encaminhamento para rede hospitalar (ABRÃO et. al, 2020).

Ademais, o Código de Processo Civil Art. 8º dispõe que “Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (grifo meu).

Desta feita, embora possam existir interpretações distintas a respeito da questão, considerando que as Recomendações do CNJ não são vinculantes e a própria demora, bem como resistência e seletividade do judiciário ao analisar os pedidos de soltura tornam estas medidas necessárias para adequação às normas nacionais e internacionais acerca da proteção daqueles privados de liberdade.

Ademais, a Portaria nº 143 do Ministério da Justiça e Segurança estabeleceu como obrigatório um investimento de 30% do Fundo Penitenciário Nacional para a criação de vagas no sistema prisional (ABRÃO et. al, 2020).

Por fim, tivemos diversas medidas editadas vislumbrando o tema do combate a Covid-19 especificamente no sistema prisional. Dentre elas: Recomendação nº 62 do CNJ; As Regras da ONU para “Preparedness, prevention and control of Covid-19 in prisons and other places of detention”; Medida Provisória nº 939 de 2 de Abril de 2020; Portaria nº 135 do Ministério da Justiça e Segurança pública.

Passa-se, neste momento, então para análise das propostas na seguinte ordem: 1ª) manutenção do “status quo”; 2ª) Resolução nº 62 do CNJ; e por último, 3ª) Construção de alas de isolamento, ainda que provisórias, e vacinação prioritária para a população carcerária.

“Status quo”

Manter os status quo significa não adotar quaisquer medidas especiais de contenção da doença dentro dos presídios brasileiros.

Adotaremos para análise da primeira alternativa a regra da proporcionalidade tendo com primeiro critério a ser satisfeito a adequação da medida e apenas tendo satisfeito esse primeiro critério passaremos para a verificação da necessidade e, por último, proporcionalidade estrita (ponderação).

Importante realçar que embora entendido em uma visão não ampliativa como não expresso na CRFB, a lei que regula o processo administrativo no âmbito da Ad-

ministração Pública Federal dispõe de forma explícita no artigo 2º inciso VI, do parágrafo único da lei, acerca da aplicação da proporcionalidade como critério legítimo para embasar a atuação da Administração Pública (RAMOS, 2011).

Destarte, assim dispõe o artigo 2º inciso VI, do parágrafo único da lei que nos “processos administrativos serão observados (...) os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. De acordo com Sarmento (2003, p.87), ao versar acerca da adequação, este disserta que referido subprincípio “preconiza que a medida administrativa ou legislativa emanada do Poder Público deve ser apta para o atingimento dos fins que a inspiraram.”

A política em questão, manutenção do **status quo**, não seria adequada uma vez que o meio não seria apto para promover o seu fim, qual seja, reduzir o risco de disseminação do vírus dentro dos presídios ou mesmo impedir uma disseminação em larga escala. Por mais que se tenha privilegiado penas pecuniárias, no lugar de medidas privativas de liberdade, e que estas já tenham angariado um total de R\$ 79,6 milhões de reais para o enfrentamento ao Coronavírus, apenados estão chegando ao sistema prisional durante a pandemia (BRASIL- CNJ, 2020). Segundo dados do Infopen (2020), divulgadas pelo CNJ no dia 11 de novembro de 2020, no primeiro semestre de 2020, tivemos a entrada de cerca de 437 mil pessoas no sistema penitenciário. Por sua vez, no mesmo semestre saíram 515 mil indivíduos. Tais dados reforçam o alto fluxo de pessoas no sistema penitenciário como um todo o que pode acarretar na maior circulação e propagação do vírus intramuros e extramuros por toda sociedade.

Destarte, para esta medida seja considerada adequada o presídio deveria ser totalmente autossuficiente e os apenados isolados por completo da sociedade e do perigo do vírus antes do início da pandemia. Assim embora passa parecer a solução mais simples de ser implementada, manter o status quo, não seria uma política adequada pois não fomenta/ promove a finalidade pretendida.

Desta feita, não será feita a avaliação da necessidade da medida ou mesmo realizada a análise da proporcionalidade em sentido estrito uma vez que esta alternativa não passou pelo primeiro teste da proporcionalidade, qual seja, o da adequação.

Aplicação das medidas propostas na Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) previstas no art. 5º inciso IV c/c art. 10

Aplicação desta alternativa é adequada para o fim pretendido uma vez que é capaz de fomentar a redução do risco de disseminação do vírus dentro dos presídios sem a necessidade de investimentos maiores na capacidade instalada. Esta medida estaria de acordo com parâmetros da Organização Mundial de Saúde uma vez que evitaria aglomerações dentro dos presídios o que é considerado um fator de risco para rápida disseminação do vírus (OMS, 2020).

Por outro giro, ela não é a única alternativa possível para promover o mesmo fim pretendido. Esta pode, portanto, não passar no teste da necessidade ou da proporcionalidade em sentido estrito, havendo alternativas que possam gerar prejuízos/ restrições menos intensas para alcançar o mesmo fim.

Na linha de entendimento de Sarmento (2003, p. 88) o princípio da necessidade impõe:

O princípio da necessidade ou exigibilidade impõe que o Poder Público adote sempre a medida menos gravosa possível para atingir determinado objetivo. Assim, se há várias formas possíveis de chegar ao resultado pretendido, o legislador ou administrador tem de optar por aquela que afete com menos intensidade os direitos e interesses da coletividade em geral (SARMENTO, 2003, p.88).

Com relação ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito Barroso (2010, p. 235) menciona que este seria uma análise de custo-benefício por intermédio de um juízo de ponderação entre os danos causados e os produtos dos resultados a serem alcançados.

Criação de alas de isolamento (ainda que provisórias), aumento da testagem, equipes médicas, adoção das práticas aceitas baseadas em evidências com vacinação prioritária

A realização de uma análise prescritiva de uma política pública é um ofício ancestral a sua tomada de decisão (SECCHI, 2019, p. 30). Utilizamos para avaliar ex ante a nova alternativa novamente a regra da proporcionalidade e seus subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade).

Com relação a alternativa de aumentar/ flexibilizar a capacidade de infraestrutura existente com a criação de novas alas para o isolamento individual dos presos suspeitos de ter contraído Covid-19 ou com sintomas leves esta alternativa passaria pelo teste da adequação. Ao se isolar o preso tal medida seria apta a fomentar a resolução da proposta de evitar a disseminação do vírus, de acordo com as recomendações da OMS.

No que toca a necessidade deve-se analisar a exigibilidade do meio que gere menor grau de sacrifício aos direitos envolvidos. Neste ínterim, importante notar que a criação de alas de isolamento ainda que provisórias, a semelhança do que ocorreu na criação de hospitais de campanha, bem como efetivação de um plano efetivo de vacinação da população carcerária não gerariam o sacrifício de nenhum dos direitos envolvidos.

Este asseguraria o direito do apenado com sintomas leves como se estivesse fora do presídio uma vez que mesmo nestas condições a orientação seria de ficar em casa isolado, com os devidos cuidados, acompanhado eventual piora nos sintomas. Por outro giro, tal opção também manteria ileso a segurança pública uma vez que no lugar de serem liberados para sociedade continuariam presos dentro da penitenciária.

Por fim, passa-se à análise do subprincípio da proporcionalidade estrita. Este subprincípio preceitua que seja necessário um sopesamento que traga vantagens que superem as desvantagens.

À luz deste critério importante observar que o isolamento, além de proteger os companheiros de cela do apenado suspeito de ter contraído a doença não estaria restringindo nenhum outro direito do apenado nestas condições, pois o preso com suspeita dos sintomas ou sintomas leves da doença enviado para prisão domiciliar também deveria permanecer preventivamente isolado em casa.

No que toca ao critério da eficácia, o isolamento completo do preso, junto a uma política de testagem em massa dessa população, no lugar deste voltar para casa no transporte público podendo contaminar aqueles ao seu redor e seus familiares também seria maior. Simultaneamente, embora haja um aumento grande na disseminação de informações falsas às práticas baseadas na medicina de evidência também deveriam ser adotadas, acompanhadas de acordos de transferência de tecnologia, financiamento de projetos sobre o tema pelo CNPq e criação de comitês de crise,

bem como de um sistema de monitoramento transparente junto a conscientização da população sobre a importância da prevenção e vacinação com base em técnicas de persuasão (ex: “nudge”) (MACHADO, 2021, p. 225-237).

Em que pese o custo de manutenção e criação destas áreas isoladas seja aparentemente maior do que autorizar a saída do apenado para casa, se pensarmos a longo prazo gastaríamos menos evitando a contaminação não somente dos outros presos, como também da população em geral, incluindo os próprios familiares do apenado.

A vacinação prioritária da população carcerária completaria esta terceira proposta, já que estudos na população da Alemanha e EUA mostram que mesmo pessoas vacinadas podem contrair e continuar a transmitir o vírus. Apesar disso, a prática mostrou-se efetiva para reduzir as chances de casos mais graves da doença (KAMPF, 2021, p.1871).

Não é demais também reconhecer a viabilidade política dessa proposta já que com base no teste da empatia chegou-se à conclusão que esta contaria com o apoio inclusive dos setores mais conservadores da sociedade opositores da liberação de apenados para regime domiciliar (SECCHI, p. 119, 2019).

Além disso, um levantamento realizado pela imprensa identificou que o sistema prisional permanece com 54,9 % de superlotação e de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz as chances de uma pessoa com o vírus contaminar outra nestas condições é sete vezes maior em celas que estão superlotadas (G1,2021; CASANOVAS e COSTA, 2021; SANCHEZ, 2020, p.1-5).

Acrescenta-se a isso o dado de que 31 % das unidades não dispõem de assistência médica no seu interior, o que retarda a detecção e tratamento da doença, e que apenas 50,1% dos apenados receberam a segunda dose ou dose única da vacina em comparação com a média aproximada de 60 % na população geral, em que pese os especialistas apontarem para a necessidade dessa população ser considerada um grupo prioritário e a necessidade de elaboração de uma estratégia clara para o recebimento mais célere dos imunizantes (CNJ, 2021; CASANOVAS e COSTA, 2021).

Há, por fim, a necessidade de ações coordenadas que visem um plano de vacinação efetiva, bem como de investimento na criação de alas de isolamento (ainda que provisórias), criação de mais áreas ventiladas, disponibilidade de testes em quantidade maior, aumento no número de médicos para detectar e ofertar cuidados a tempo, como a necessidade de compra, doações ou produção pelos próprios encarcerados de aparatos de proteção e higiene que visem precaver a disseminação do vírus.

Considerações Finais

O ambiente de pandemia evidenciou ainda mais os problemas de violação a diversos direitos humanos e fundamentais nas unidades prisionais. Neste trabalho foi realizada uma análise da implementação das políticas públicas atualmente aplicáveis com base na Recomendação nº 62 de 2020 do CNJ para os apenados cumprindo medidas restritivas de liberdade que apresentam sintomas considerados não graves e suas alternativas possíveis elencando como ponto de análise jurídica das políticas públicas adotadas o princípio da proporcionalidade de Alexy e seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) (ALEXY, 2002). Além disso, o contexto em que estas ações políticas virão ou estão sendo implementadas também foram analisadas (MACHADO, 2021, p. 235).

A implementação de políticas públicas, até 1970, era considerada como uma atividade que não era digna de estudos uma vez que vista como mera execução de escopos que já estavam previamente definidos (FARIA, 2019, p.8). Em que pese este

fato, o conceito de implementação passou por evoluções e hoje a implementação é entendida como essencial para o sucesso ou não de uma política pública. Isto porque a implantação muito mais do que a mera consecução de objetivos definidos se reverte na tradução da “conexão entre a expressão da intenção governamental e os seus resultados na prática” (O’TOOLE JR, 1995, p. 43).

Não custa lembrar que o papel do Supremo Tribunal Federal em meio a este quadro seria o de fomentar a criação de políticas por intermédio de uma deliberação política e social acerca da questão, tal como efetuar um monitoramento dos impactos das providências elegidas e sua efetividade (MOREIRA, 2015, p.1). Neste sentido, analisamos três alternativas possíveis para a implementação de políticas públicas para essa população específica.

A primeira alternativa manter o status quo. Esta não foi considerada adequada, uma vez que não seria apta para fomentar o fim pretendido já que não se adotou medidas de isolamento total dessa população antes da disseminação do vírus. Além disso, até hoje há um fluxo elevado de pessoas sendo presas/ liberadas e de servidores em contato direto com os apenados no local. Sobrariam duas alternativas finais, seguir a resolução do CNJ com as recomendações das medidas para quem está com suspeita do vírus/ sintomas leves da doença ou mesmo a criação de alas de isolamento, ainda que provisórias, a semelhança do que aconteceu fora dos presídios com a criação de hospitais de campanha complementada com a oferta prioritária de vacina para esta população.

Baseando-se na segunda alternativa, recomendada para ser implementada de acordo com Conselho Nacional de Justiça pelos magistrados, esta embora adequada, não é necessária e proporcional, posto que abre a possibilidade destes presos com sintomas leves infectarem suas famílias e outras pessoas quando do seu retorno em transportes públicos para casa podendo aumentar a disseminação do vírus. De acordo com a experiência nos países Europeus e Asiáticos cerca de 8% da população prisional podem vir a precisar de um leito UTI (COSTA, 2020). Além disso, um estudo realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) também demonstrou que as chances de ser infectado pelo vírus SARS-CoV-2 nos transportes públicos é mais elevada do que comparado a outros locais (OLIVEIRA, 2020). Aliado a isso teríamos o risco maior para a segurança pública com possíveis fugas e gastos com tornozeleiras eletrônicas.

Ressalta-se que as políticas públicas adotadas com base nas Recomendações do CNJ (2020) revelaram ainda mais a perpetuação da seletividade penal que se agrava com a resistência do judiciário ao analisar os pedidos de soltura, o que pode impactar uma população específica, de sua maioria de baixa escolaridade, parda, pobre e que tem historicamente maiores chances de ter sua liberdade cerceada (BRASIL- DEPEN-2020).

Transferência para outras unidades próximas com vagas por intermédio de uma criação de uma central de vagas unificadas, alas de isolamento ainda que provisórias- aproveitando-se da estrutura pré-existente e testagem em massa enquanto não há a vacinação completa ou de mais de 90% da população carcerárias, práticas baseadas em evidências, aliada a investimento a longo prazo nos presídios seriam medidas mais adequadas, necessárias e proporcionais no contexto analisado. Embora não se tenha efetuado uma análise da viabilidade econômica das três alternativas, as demais medidas estudadas apresentaram uma maior possibilidade de aumento da transmissão do vírus. Não se pode olvidar, por fim, que é de responsabilidade do Estado proteger e ofertar condições mínimas para o respeito aos direitos

humanos aqueles que estão sob sua tutela adequando-se as necessidades mais urgentes do seu tempo dotando-as com a prioridade devida. Neste sentido é possível nestas situações que o poder público possa efetuar realocações orçamentárias, em outras palavras, alterando-se a destinação anteriormente prevista em casos de urgência (RAMALHO, 2021). O judiciário ao autorizar a transferência desta população com suspeita ou casos leves está realocando este ônus para terceiros- familiares dos presos e para sociedade no lugar de enfrentar os problemas de ausência de investimentos mais robustos em políticas públicas para esta população. A flexibilização na efetiva e seletiva aplicação das resoluções do CNJ, que não passam de recomendações, conforme já visto, junto com os relatos de subnotificações revelam o descomprometimento do poder público com a proteção do direito à vida e respeito à dignidade de uma população específica.

Além do problema da seletividade evidenciado há um outro lado oculto das Resoluções do CNJ: a perpetuação histórica da negligência do poder público a população prisional, bem como a tentativa de repasse de responsabilidades no lugar de investir nos presídios e prevenir a contaminação em massa entre os apenados e a disseminação do vírus resguardando ao máximo o direito à vida e à saúde desta população e de seus servidores.

Tais direitos efetivamente não cessaram ou foram extraídos do indivíduo junto ao cerceamento de sua liberdade. Afinal, a pena deve executada de acordo com os ditames legais, nacionais e internacionais, acerca do tema. O descompasso Recomendações do CNJ e realidade torna-se ainda mais evidente quando se constata que o índice de vacinação nesta população encontra-se abaixo da média geral e que esta, portanto, não vem sendo tratada na prática com a prioridade que deveria, tal como resta escancarada com a manutenção de mais de 50% da superlotação nos presídios brasileiros, tudo isso na iminência de completarmos dois anos da elaboração das referidas recomendações, sem que fossem acompanhadas de uma reforma estrutural mais robusta nos presídios brasileiros.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ANGELO, Tiago. Brasil denunciado ONU. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-23/brasil-denunciado-onu-avanco-coronavirus-presidios>. Acesso em: 5 Nov. 2020.

AS "REGRAS de Mandela" sobre tratamnto de prisioneiros. Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <https://anistia.org.br/noticias/regras-de-mandela-sobre-tratamento-dos-prisioneiros/>. Acesso em: 5 Nov. 2020.

BARBIÉRI. Luiz Felipe.; PALMA, Gabriel. Déficit no sistema prisional brasileiro cresce apesar de criação de vagas, diz Infopen. **Globo**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/14/deficit-no-sistema-prisional-brasileiro-cresce-apesar-de-criacao-de-vagas-diz-infopen.ghtml>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

BRASIL.Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN-2016. Disponível

em:<https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:e4fd7881-3280-4eb9-abcd-475dfddb4790>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN- 2017. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN- 2019. Disponível em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=4815&cod_menu=4 Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – DEPEN 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/covid-19-sistema-prisional-registra-quase-15-mil-novos-casos-na-ultima-semana/> <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>. Acesso em: 12 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – DEPEN 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>. Acesso em 1 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Depen lança atualização do Levantamento de Informações Penitenciárias após melhorias no sistema de captação de dado. **Gov.br**, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>. Acesso: 4 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional. *Brasília: MS, Ministério da Justiça, 2014.*

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 05/2020. *Brasília: CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal, 2020.* Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-15-de-maio-de-2020-257390381>; Acesso em: 10 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança pública. Portaria Nº 143, de 13 de março de 2020., Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-143-de-13-de-marco-de-2020-248083471>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça. Monitoramento CNJ Covid-19- CNJ 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-pagina-com-dados-sobre-covid-19-nos-sistemas-prisonal-e-socioeducativo/> Acesso em 4 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça. Monitoramento CNJ Covid-19- CNJ 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Monitoramento-CNJ-GMFs-Covid-19_26.10-2.pdf. Acesso em 12 Nov. 2020.

BRASIL. Ministério da justiça. Conselho Nacional de justiça. **Agência de Notícias CNJ**. Covid-19: sistema prisional registra quase 1,5 mil novos casos na última semana Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/covid-19-sistema-prisonal-registra-quase-15-mil-novos-casos-na-ultima-semana/>. Acesso em: 12 nov.2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho nacional de justiça. Covi-19: mesmo com avanços vacinação de pessoas presas segue abaixo da média geral, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/covid-19-mesmo-com-avancos-vacinacao-de-pessoas-presas-segue-abaixo-da-media-geral/>. Acesso 27 de Nov de 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 62 do CNJ, de 17 de março de 2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em 4 Nov. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 91 do CNJ, de 15 de março de 2021 Recomenda aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas adicionais à propagação da infecção pelo novo coronavírus e suas variantes- Covid-19, no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3785>. Acesso em 27 de nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 347. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Ministro Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília/DF, julgamento em: 27 Ago. 2015. Disponível em: redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560. Acesso em: 3 nov. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. CRUZ, B. As brechas no modelo de hospitais de campanha na pandemia. Jornal. **Revista Nexo**, 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/09/11/As-brechas-no-modelo-de-hospitais-de-campanha-na-pandemia> . Acesso em: 10 nov.2020.

CASANOVAS, Paloma; COSTA, Cristiane. **Revista Consultor jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-02/opiniao-efeitos-crise-covid-19-pri-soes-brasil2021>. Acesso em 4 dez. 2021.

COSTA, Flávio. Coronavírus: No pior cenário, 10 mil presos podem precisar de UTI no Brasil. **Notícia Uol**, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/04/coronavirus-presos-infectados-subnotificacao-sistema-prisional-do-brasil.htm>. Acesso em: 10 nov. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, p.1- 406, 2012.

FREITAS, Hyndara. Brasil tem 5.754 casos de Covid-19 e 95 óbitos no sistema prisional, segundo CNJ. **Jota**, 2020.

Disponível em: <https://www.jota.info/justica/brasil-tem-5-754-casos-de-covid-19-e-95-obitos-no-sistema-prisional-segundo-cnj-23062020>. Acesso em: 13 nov. 2020.

G1. População carcerária diminui, mas Brasil ainda registra superlotação nos presídios em meio à pandemia. Monitor da violência, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/populacao-carceraria-diminui-mas-brasil-ainda-registra-superlotacao-nos-presidios-em-meio-a-pandemia.ghtml> Acesso em: 27 de nov de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MACHADO, Laura Muller (org). **Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para a política pública**, 1ª ED. Rio de Janeiro: Autografia, p. 342, 2021.

MARTINHO, Tiago Vinícios Rufino. A superlotação do sistema carcerário e a pandemia do coronavírus. **Justificando**, 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/05/25/a-superlotacao-do-sistema-carcerario-e-a-pandemia-do-coronavirus/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MELLO, Kátia Sento Sé. O sistema prisional brasileiro no contexto da pandemia de Covid-19. **Conexão UFRJ**, 2020.

Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2020/03/31/o-sistema-prisional-brasileiro-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 12 Nov. 2020

MINAYO, Maria Cecília de Souza Minayo; RIBEIRO, Adalgisa Peixoto. Condições de saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p.2031-2040,2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000702031&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12. nov. 2020.

MOREIRA, R. A. Uma vitória pírrica: o julgamento da ADPF 347. **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <https://romulomoreira.jusbrasil.com.br/artigos/232387594/uma-vitoria-pirrica-o-julgamento-da-adpf-347>. **Acesso em:** 10 Nov. 2020. MUNDI, M. Covid-19: sistema prisional registra quase 1,5 mil novos casos na últimasemana.

OLIVEIRA, Pedro Ivo. Saiba em quais lugares o contágio pelo novo coronavírus pode ser maior. Estudo mostra que interação direta aumenta risco de contrair covid, **Agência Brasil**, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/saiba-em-quais-lugares-o-contagio-de-covid-19-pode-ser-maior>. Acesso em: 12. nov. 2020.

Organização Mundial de Saúde (OMS). Preparedness, prevention and control of Covid-19 in prisons and other places of detention. Interim guidance. [euro.who.int](https://www.euro.who.int). Genebra: OMS; 2020. Disponível em: https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-Covid-19-in-prisons.pdf?ua=1. Acesso em: 10 Nov. 2020.

Organização das Nações Unidas (ONU). **ONU News**, 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1743942>. Acesso em 29 nov. 2021.

O'TOOLE JÚNIOR, Laurence. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network, management. **American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43-57, 1995.

PAULUZE, Thaíza. Letalidade do coronavírus entre presos brasileiros é o quántuplo da registrada na população geral. **Folha de São Paulo**. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/letalidade-do-coronavirus-entre-presos-brasileiros-e-o-quintuplo-da-registrada-na-populacao-geral.shtml>. Acesso em: 12 de nov. 2020.

RAMALHO, Renato. Recursos ociosos podem ser utilizados para políticas públicas na saúde. **Consultor jurídico**, 2021. Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-24/ramalho-recursos-ociosos-podem-utilizados-saude>. Disponível em: Acesso em: 2 de dez 2021.

RAMOS, Diego Silva. O princípio da proporcionalidade tem por finalidade precípua equilibrar os direitos individuais com os anseios da sociedade. **Direito net**, 2011. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5865/O-principio-da-proporcionalidade>. Acesso em: 12 de nov. 2020.

SANCHEZ, Alexandra et al. Covid-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 5, p. 1-5, 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/41204>. Acesso em 4 dez. 2021.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, p.1-238, 2019.

SUDRÉ, Lu. Casos de covid-19 no sistema carcerário aumentam 72,4% em um mês. **Brasil de fato**, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/12/casos-de-covid-19-no-sistema-carcerario-aumentam-72-4-em-um-mes>. Acesso em: 10 Nov. 2020.

KAMPF, Günter. Covid-19: stigmatising the unvaccinated is not justified. **the lancet**. vol. 398, p. 1871, 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)02243-1/fulltext#articleInformation](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)02243-1/fulltext#articleInformation). Acesso em: 20 de nov. 2021.

CAPÍTULO 11

COOPERAÇÃO PRIVADA NO COMBATE À PANDEMIA UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NO PORTO DO AÇU⁴⁵

*PRIVATE COOPERATION IN FIGHTING THE PANDEMIC
AN ANALYSIS BASED ON THE EXPERIENCE AT PORTO DO AÇU*

Felipe José Gonçalves de Araújo⁴⁶

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1857-0274>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9309122921903022>

Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, Brasil

E-mail: felipe_uenf@yahoo.com.br

Pedro Henrique Calazans de Araujo⁴⁷

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9732-9061>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1325423060213709>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: pedrohc.araujo@edu.unirio.br

Renato Aguiar da Silva⁴⁸

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4413-3847>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3377054875554410>

Instituto Federal Fluminense, Campos dos Goytacases, Brasil

E-mail: renatoaguiar.silva@gmail.com

Resumo

O capítulo versa sobre a responsabilidade comunitária como base teórica para explicação e fomento da cooperação entre a administração pública e as empresas privadas, utilizando o contexto de combate à pandemia de Covid-19 como estudo de caso, uma vez que levou à necessidade de parcerias urgentes, a fim de garantir a saúde e renda da população, especialmente nas cidades do interior do país. Neste contexto, se destaca a cooperação entre as empresas situadas no Porto do Açu e os municípios da região, que merece detalhado olhar como exemplo de parceria espontânea resultante de interesses convergentes. O método utilizado envolve pesquisa bibliográfica, análise de conteúdo de relatórios, legislação e publicações jornalísticas, buscando a

⁴⁵ Este capítulo foi revisado linguisticamente pelos próprios autores.

⁴⁶ Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Analista Ambiental na Ferroport.

⁴⁷ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Pós-Graduando em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Advogado inscrito na OAB/RJ e atuante no Departamento Jurídico da Ferroport.

⁴⁸ Doutorando e Mestre em Engenharia Ambiental pelo Instituto Federal Fluminense – IFF. Coordenador de Meio Ambiente na Ferroport.

construção de argumentos práticos que permitam vislumbrar como a ótica de responsabilidade comunitária pode contribuir para a análise da eficiência das Políticas Públicas em momentos de crise.

Palavras-chave: 1 - Pandemia. 2 - Cooperação Público-Privada. 3 - Porto do Açú.

Abstract

The chapter deals with community responsibility as a theoretical basis for explaining and fostering cooperation between public administration and private companies, using the context of combating the Covid-19 pandemic as a case study, as it led to the need for urgent partnerships, in order to guarantee the health and income of the population, especially in cities in the interior of the country. In this context, the cooperation between companies located in Porto do Açú and municipalities in the region stands out, which deserves a detailed look as an example of spontaneous partnership resulting from converging interests. The method used involves bibliographic research, content analysis of reports, legislation and journalistic publications, seeking to build practical arguments that allow for a glimpse of how the perspective of community responsibility can contribute to the analysis of the efficiency of public policies in times of crisis.

Keywords: 1 - Pandemic. 2 - Public-Private Cooperation. 3 - Port of Açú.

Introdução

A pandemia global tomou de assalto o mundo inteiro, que se viu surpreendido e obrigado a tomar medidas drásticas e rápidas para proteger vidas e controlar o espalhamento do vírus da Covid-19. Esse cenário, sem precedentes, criou também necessidades nunca vistas antes. Por óbvio, por mais avançado e preparado que fosse o país, nenhum governo poderia dar conta de atender essas novas e urgentes necessidades da noite para o dia, tal como foi a rapidez necessária para a quarentena de toda a sociedade global.

Nesse cenário, não está em jogo apenas o controle da patologia, mas as consequências econômicas e sociais da doença, que, ao devastar a saúde mundial, poderia paralisar as cadeias produtivas e gerar um caos sem precedentes, caso medidas mitigadoras não fossem tomadas de imediato. Assim, não é apenas do Estado (leia-se, do administrador público) o interesse na aplicação dessas medidas, mas sim de toda a sociedade, incluindo o setor privado.

Por este motivo, na pandemia também se viu florescer, de forma urgente e necessária, inúmeras Parcerias Público-Privadas (PPP's) com o objetivo de aplicação das medidas, incluindo construção de hospitais de campanha, produção em massa de respiradores, máscaras e álcool em gel, e até mesmo construção de fábricas de vacina, como aconteceu no Brasil na construção da fábrica do Instituto Butantan, para a produção da Coronavac, que através da organização da Sociedade Civil Comunitas, conseguiu arrecadar R\$ 187 milhões e viabilizar a construção do prédio (CASEFF, 2021). Fora do Brasil, inúmeros países utilizaram das PPP's para a produção em massa de kits de testagem, como na bem-sucedida experiência da Coreia do Sul (PARK; CHUNG, 2020).

Mais interessante ainda é que, além do modelo clássico das Parcerias Público-Privadas, modelo jurídico bastante conhecido e devidamente regido por contratos regulados, surgiram também colaborações espontâneas entre Público e Privado, motivado pela urgência das necessidades da pandemia, que neste capítulo chamaremos de Cooperações. Esse modelo espontâneo, por vezes, funciona através de parcerias

com intermediários do governo, como entidades paralegais e ONG's, modelo muito utilizado na Europa (RAIMO; RELLA; VITOLLA; SÁNCHEZ-VICENTE; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2021, p. 6561). Neste tipo espontâneo de parceria, destaca-se a atuação das empresas integrantes do Complexo Portuário do Porto do Açu, situado na cidade de São João da Barra, norte do Estado do Rio de Janeiro, que, ao continuar suas operações durante a calamidade pública por estarem no rol de atividades essenciais do Decreto nº 10.282/2020, se viram na urgência de não só apoiar, mas participar ativamente das iniciativas públicas de combate à pandemia.

Para delinear esse debate, é necessário apresentar o principal aspecto teórico que permeia o assunto: responsabilidade comunitária. É necessário entender qual é o grau de responsabilidade do ente privado perante seu entorno, bem como qual é a responsabilidade do Estado para com o privado. A responsabilidade comunitária acaba sendo uma relação cruzada, pois existe uma relação de dependência entre os entes, pois os objetivos por muitas vezes mais se convergem do que se afastam, especialmente em momentos de crise como o da pandemia. Assim, nosso primeiro compromisso será explorar o que significa falar de uma interdependência responsável.

Para ir além da questão teórico-filosófica das Cooperações, é necessário entender na prática o papel de cada ente nessa relação e como isto pode funcionar de maneira eficiente. Para tanto, é interessante estudar o caso prático do combate à pandemia no Porto do Açu, que reconhecidamente se tratou de uma Cooperação eficiente, conquistando prêmios nacionais e internacionais. Para avaliar academicamente essa eficiência, iremos nos debruçar em cada ação realizada e nas contrapartidas legislativas, à luz dos entendimentos de Bill Eimicke e Howard Buffett a respeito de parcerias bem sucedidas.

Por isso que o último compromisso neste capítulo será o de explorar a ideia de cooperação público-privada como meio de atingir a solidariedade multilateral eficiente, trazendo o administrador público, o empresário e a sociedade para o mesmo objetivo. Como aliás delinea o art.3º. da Constituição Federal, as políticas públicas devem objetivar determinados fins ou propósitos da República, e esses objetivos devem ser comuns. Assim, podemos passar a encarar as Cooperações como ótimo instrumento para se atingir os objetivos constitucionais, de maneira construtiva.

A responsabilidade comunitária como arcabouço teórico

Para definirmos o conceito de responsabilidade comunitária, vamos identificar nas obras de Alasdair MacIntyre, Michael Sandel e Michael Walzer, no início dos anos 1980, aspectos comuns com a ideia de desenvolvimento liberal, ou mesmo da justiça como equidade de Rawls, porém de um modo cooperativo, não individualista. Talvez isso mesmo seja fruto de uma época de maior regulação do Estado, vide os investimentos do pós-guerra e da construção do Estado de Bem-estar Social na Guerra Fria. Naquele período, e para esses pensadores, reduzir a lacuna entre os resultados econômicos era amplamente considerado desejável e atingível, e os programas de desenvolvimento e distribuição de riqueza que hoje podem ser considerados quiméricos constituíram uma política normal para governos ocidentais do pós-guerra em todo o espectro político. (BARRETT, 2012, p.2).

Nesse sentido, a teoria desses autores para suportar a cooperação comunitária valoriza uma tendência à igualdade de resultados. Dessa forma, uma abordagem comunitária da cooperação começa com uma rejeição de "uma priorização equivocada dos indivíduos sobre suas comunidades" (MULHALL; Swift, 1995, p. 50). Aqui, pedimos licença para adentrar brevemente nos conceitos filosóficos a respeito de cooperação e comunidade.

Por exemplo, MacIntyre acredita que o ser humano é um animal racional e dependente, dois conceitos que aproximam e afastam sua filosofia da moral iluminista-liberal. Na que aproxima, o ser humano é racional pela sua capacidade de raciocínio prático que o leva a identificar os bens a serem perseguidos. Na que afasta, eles são dependentes, porque a comunidade de relações que formam a racionalidade individual são um meio necessário para a identificação desses bens, impossíveis de serem entendidos por um raciocínio puramente individual (MACINTYRE, 1999, p. 5). Nesse sentido, para MacIntyre, não é possível falar de moralidade, ou mesmo de direitos e deveres, sem entender a comunidade na qual estou inserido (MACINTYRE, 1999, p. 5).

Uma vez que, na visão comunitária, "o indivíduo apenas se torna um indivíduo ou pessoa por fazer parte e participar da vida comunitária", a solidariedade e a sustentabilidade da comunidade contribuinte é de principal importância. Além disso, a justiça social dentro dessa comunidade exige uma abordagem igualitária dos resultados. Os comunitaristas rejeitam o princípio liberal de que os desejos dos indivíduos devem ser priorizados em primeiro lugar e em detrimento do florescimento da comunidade em que vivem. Como Gordon Graham explica:

na visão individualista liberal, a sociedade é necessária e essencialmente uma pluralidade, uma mera associação de diferentes visões e interesses ... [o comunitarismo] considera a sociedade como uma comunidade, e isso, como a própria palavra indica, significa que a sociedade é, de alguma forma, uma unidade, uma coisa única na qual os membros individuais estão unidos. (GRAHAM, 1988, p. 12)

As críticas comunitárias acabam tendo Rawls como alvo principal, pois ele funda sua teoria na ideia central de que todo sujeito é livre para definir seus próprios bens que deseja perseguir, desde que a partir do contrato formulado na posição original, sob o véu da ignorância. Para esses críticos, um modelo construído em tal procedimento não permite a existência de um Bem Comum a ser almejado, apenas vários bens individuais em eterno conflito, sendo que o justo seria apenas a justiça permissora de que os indivíduos busquem isso, justiça procedimental e individualista. Daí se argumenta que Rawls e os iluministas sobrepoem o justo sobre o bem (direitos sobre filiações).

Na visão comunitária, a comunidade política precede os direitos individuais. Assim, para Walzer, o estado de bem-estar é derivado da filiação, e não dos direitos, como propõe Rawls. Mas, se a comunidade tem prioridade sobre o indivíduo, devemos primeiramente nos perguntar: o que é uma "comunidade"? Nossa sociedade é uma comunidade? Sandel diz:

... Perguntar se uma determinada sociedade é uma comunidade não é simplesmente perguntar se um grande número de seus membros tem entre seus vários desejos o desejo de se associar a outros ou de promover objetivos comunitários - embora isso possa ser uma característica de uma comunidade - mas se a própria sociedade é uma sociedade de um certo tipo, ordenada de uma certa maneira, de forma que a comunidade descreva sua estrutura básica e não apenas as disposições das pessoas dentro da estrutura. Para uma sociedade ser uma comunidade neste sentido forte, a comunidade deve ser constitutiva da autocompreensão compartilhada dos participantes e incorporada em seus arranjos institucionais, não simplesmente um atributo de alguns dos planos de vida dos participantes. (SANDEL, 1982, p.173)

Também em contraponto à justiça individualista, Walzer observa que "a justiça distributiva pressupõe um mundo limitado dentro do qual ocorre a distribuição [...] cujos membros distribuem o poder uns aos outros" (WALZER, p. 31). Em outras palavras, existe uma força do sentimento de comunidade e do senso de destino compartilhado que constroem a mutualidade necessária para a sociedade funcionar. Isso é desafiador em sociedades multiculturais, mas também é necessário, no mínimo que essa mutualidade seja traduzida em confiança. Como observa Judt, "não é possível conviver sem confiança. Se realmente não confiássemos uns nos outros, não pagaríamos impostos em troca de um suporte mútuo" (JUDT, p. 32). Ou seja, o grau de confiança mútua presente na comunidade influencia também a extensão do suporte mútuo. Por conseguinte, influencia até mesmo o quanto os indivíduos estão dispostos a pagar em tributos para suportar uns aos outros.

Nesse sentido, a predominância atual do individualismo pode ter impactado a coesão comunidades locais e, de fato, a própria ideia de comunidade local. Para Sandel, a "justiça [rawlsiana] como equidade abandona a ideia de senso de comunidade" (SANDEL, 1982, p.174) e assim, mais que isso, o desvaloriza. No entanto, mesmo em face da globalização, não é plausível argumentar que as comunidades deixariam de existir. Como exemplo, Paul Hirst e Grahame Thompson observam que, à medida que o corpo do direito internacional proliferou durante o processo de globalização, os Estados-nação tornaram-se cada vez mais importantes como 'agências que criam e cumprem a lei' (HIRST; THOMPSON, 1996, p. 194). E assim, a instituição da comunidade nacional permanece intacta, mas os sentimentos de comunidade do povo daquela nação já são menos óbvios em seu dia a dia. Nesse sentido, se resgatando os objetivos constitucionais para a promoção de uma política de cooperação comunitária, poderia se contribuir para o ressurgimento do sentimento de comunhão e comunidade.

Responsabilidades comunitárias: entre o Estado e o Privado

Para falarmos de uma responsabilidade cruzada do Estado e dos entes privados na construção desse senso de comunidade, é preciso que o debate se afaste da dicotomia entre tributar ou regular mais ou menos e foque na efetividade das cooperações. No Brasil, infelizmente, a exposição de ideias acerca de relações público-privadas se limita a essa discussão, talvez em decorrência da alta carga tributária e regulatória brasileira.

A fim de apresentar soluções que vão além da carga tributária, é preciso trazer brevemente um importante marco teórico a respeito da confiança mútua da sociedade, a ideia de que as ações e direitos custam dinheiro e que a manutenção disso depende de um pacto social. O assunto do custo dos direitos, aliás, é central para a obra desse mesmo nome, de autoria de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (HOLMES; SUNSTEIN, 2019.). Os autores argumentam que a tomada de consciência de que direitos têm custos entrelaça as concepções liberais e comunitaristas. Direitos têm custos, e esses custos são financiados pelos impostos pagos pela sociedade civil. A proteção da liberdade individual, portanto, somente pode ser efetivada pelo estabelecimento de impostos, que nada mais são que uma forma comunitária de cooperação institucionalizada.

O estudo dos direitos não reflete de maneira alguma uma adoração cega dos resultados do mercado; pelo contrário, tem o objetivo de estimular uma formulação prudente de políticas públicas. Também é um tema comunitarista ou coletivista, embora lance suas raízes nas profundezas da tradição política liberal. (Ibid, p. 191)

Como nosso foco não é política tributária, fiquemos com outra lição relacionada de Sunstein e Holmes, de que não apenas tributação é uma questão de cooperação, mas de coexistência mútua. É pensar não mais o Estado como um onipotente adversário, que exige rios de dinheiro do contribuinte, mas como um eficaz instrumento onde a cooperação da sociedade encontra um meio seguro para realizar seus objetivos comuns (Ibid, p.197.)

A partir dessa ideia, podemos começar a entender o que significa falar de uma responsabilidade comunitária do Estado em matéria de segurança jurídica. Ou seja, para dar de volta à sociedade a confiança que ela espera ao depositar seus tributos, o Estado precisa garantir minimamente segurança jurídica e um ambiente de desenvolvimento para as relações de seus contribuintes. Aí mora uma daquelas relações de dependência que comentamos, o Estado precisa do contribuinte para se manter, e o contribuinte precisa do Estado para poder exercer suas liberdades com segurança.

Do outro lado, sem o desenvolvimento econômico dos contribuintes, não há crescimento também da arrecadação do Estado. Dessa maneira, cometeriam um erro os analistas de Direito Público e Direito Financeiro se olhassem para as companhias empresariais apenas com a lente preconceituosa de que estas só buscam o lucro a qualquer custo. Se não se enxergar as empresas como aliadas no desenvolvimento econômico do país, o ciclo de confiança não se completará e grande parte das políticas públicas estarão fadadas ao fracasso.

É necessário analisar que uma tributação consistente da folha de pagamento das empresas pode aumentar ou diminuir a taxa de empregabilidade de uma certa região, desenvolver a economia e educação local, gerar renda para famílias (sem falar em eleitores), etc. Nesse sentido, o Estado precisa das empresas para atingir os objetivos do art. 3º da Constituição Federal. Seria ilusão pensar que sem a iniciativa privada o Estado poderia erradicar a pobreza ou mesmo garantir o desenvolvimento nacional. Da mesma forma, as empresas não podem esperar garantir seu próprio desenvolvimento sem um Estado dando suporte para os seus direitos.

Nasce, então, a ideia de uma responsabilidade comunitária mútua entre a iniciativa privada e o poder estatal. Esses dois entes precisam se enxergar como aliados na construção da política tributária que garanta o desenvolvimento local que dará o melhor resultado para ambos os lados. Como comentamos, é uma premissa comunitarista priorizar os resultados positivos para a comunidade na formulação de políticas. A aliança em busca dos resultados do bem comum pressupõe, também responsabilidade das partes.

Da mesma forma, a comunidade atingida pelas políticas públicas também precisa ser ouvida, para que o ciclo da relação comunitária se complete. Afirmar a necessidade da participação da comunidade nas políticas públicas é dividir também a responsabilidade constitucional de atingimento dos objetivos da República, assumindo que ele não conseguirá fazer isso sozinho. A comunidade deve participar ativamente em assuntos de desenvolvimento humano através dos tributos, de controles, de diálogos e de parcerias público-privadas (ESTIGARA; PEREIRA; LEWIS, 2009, p. 22).

Por isso, do outro lado é também uma responsabilidade social dos entes privados participar da persecução do bem comum. A partir da década de 60, cresceu muito a importância do tema da responsabilidade social no mundo corporativo. É verdade que, inicialmente, a ideia de responsabilidade corporativa soava meramente instrumental, pois visava apenas afastar futuros problemas da empresa, como reivindicações trabalhistas, ações governamentais, opiniões públicas, etc (Ibid, p. 13), coisas essas que, no fim do dia, serviriam apenas para assegurar maiores lucros. Entretanto,

aos poucos se percebeu que as companhias mais bem sucedidas tinham uma percepção de sua responsabilidade um pouco mais ampla do que os termos monetários:

Ao contrário da doutrina das escolas de negócios, não concordamos que "maximizar a riqueza dos acionistas" ou "maximizar o lucro" seja a força motriz dominante ou objetivo principal ao longo da história da maioria das empresas visionárias. Eles tendem a perseguir um conjunto de objetivos, dos quais ganhar dinheiro é apenas um - e não necessariamente o principal. (COLLINS; PORRAS, 1998, p.55).

Nesse sentido que se torna necessário demonstrar que o mero entendimento da dependência existente entre privado e público deveria ser suficiente para sustentar a necessidade dessa responsabilidade corporativa mais ampla. Não é por acaso que empresas mais responsáveis também alcançam mais sucesso, há algo além do ganho instrumental, e esse ganho nada mais é que a adequação do negócio à realidade comunitária da sociedade. Mesmo o art. 170 da Constituição estabelece essa realidade da ordem econômica voltada aos ditames da justiça social (ESTIGARA; PEREIRA; LEWIS, 2009, p. 52.).

Para ilustrar, uma empresa precisará de mão de obra qualificada na região que está instalada, também seria bom se o local fosse um ambiente seguro para a moradia de seus funcionários e gerentes, ou mesmo que os recursos naturais da região estejam conservados para uma exploração sustentável (ADAMS; TERCEK, 2014). Tudo isso pressupõe que a participação ativa da iniciativa privada para garantir esses objetivos, junto à administração pública, seria de bom grado para todos os lados. Nesse cenário que passamos a explorar também como a pandemia afetou a convergência dos interesses públicos e privados.

Para entendermos agora como as Cooperações podem funcionar de maneira tão orgânica, precisamos adentrar em aspectos mais práticos da ideia de interdependência que existe entre Estado, companhias e comunidade. Façamos um exercício hipotético para ilustrar.

Suponhamos que um grande empreendimento de infraestrutura deseje se instalar em uma área pouco explorada do país e de difícil acesso. Pelo lado do investidor, é importante que possua segurança tributária e financeira para tocar seu projeto, além de acesso ao local do empreendimento e mão de obra qualificada na região, tanto para as obras quanto para a operação. Do lado do Estado, desejará que o empreendimento não cause impactos ao meio ambiente, mas que também desenvolva economicamente a região, se tornando interesse estratégico para o país, além de gerar retorno arrecadatório. Nessa equação também temos uma comunidade que lá já estava instalada, vivendo uma vida simples e talvez até com estrutura precária. Essa comunidade desejará que o empreendimento traga mais impactos positivos que negativos para seu entorno.

No nosso exemplo hipotético, vimos que as três partes dependentes possuem expectativas diferentes sobre o mesmo objeto, mas que precisam umas das outras para que suas expectativas mais positivas sejam alcançadas e as negativas afastadas. Para isso, ao invés de se falar apenas em regulação, poderíamos falar de cooperação, ainda mais em matéria tributária. Imagine que o investidor precise construir uma estrada para acessar as obras do empreendimento. Caso a construção dessa estrada seja feita em parceria com a comunidade e com o Estado, todos podem ser beneficiados com ela.

Isso porque, em uma outra provocação, existe hoje uma maneira equivocada de se encarar as empresas. Em nossa tradição, somos tentados a desassociar a pessoa jurídica e o investidor das pessoas comuns que estão efetivamente tocando aquela atividade. Na prática, a pessoa jurídica existe no mundo jurídico, mas no mundo de carne e osso há pessoas que vão trabalhar todos os dias em seus empreendimentos e fazem parte de outras relações extra laborais. Precisarão matricular seus filhos em escolas da região, buscar lazer e cultura para suas famílias, bem como construir laços de tradição com aquela comunidade. O gestor burocrático de uma empresa ainda carrega seus papéis paralelos de pai, consumidor e cidadão, pois ele é uma pessoa só, apesar dos diversos papéis (BEADDLE, 2006, p. 329).

Como bem pontuou Gilberto Freyre, não podemos esquecer desses traços de solidariedade que marcam o Brasil em suas tradições regionais ao enxergarmos apenas o progresso industrial (FREYRE, 2015, p. 104; 120). Uma coisa não pode ser separada da outra porque, na prática, de fato não é separada.

A pandemia e a cooperação espontânea no Porto do Açu

O que ocorreu na pandemia de Covid-19 é que foi possível sair dos exemplos hipotéticos e ver, na prática, a interdependência público-privada funcionando e dando frutos de maneira orgânica. Pode parecer óbvio, mas é necessário pontuar que para que uma empresa considerada de atividade essencial continuasse suas operações presenciais durante a quarentena, era necessário, dentre outras inúmeras coisas, o preparo dos profissionais de saúde da região, testagens em massa, controle do fluxo de viagens intermunicipais, campanhas de conscientização e vacinação, etc.

Ou seja, os negócios não poderiam continuar funcionando sem a segurança sanitária necessária para evitar contaminações e, do outro lado, também não era interessante para a administração pública que aquelas atividades, já consideradas essenciais não só pela sua relevância estratégica para o país, mas também normativamente através do Decreto nº 10.282/2020, não pudessem continuar operando por conta de ausência de suporte público nas medidas sanitárias. Ao mesmo tempo, os entes públicos (em especial os municípios) se viram da noite para o dia responsáveis por diversas medidas antes não aplicáveis, emanadas por ordem ou recomendação das agências federais, com um contingente pequeno de funcionários e precárias condições para aquisição de novos equipamentos e materiais.

Assim, num cenário de crise como o da pandemia, é possível visualizar com clareza a convergência de interesses, no sentido que público e privado se tornam interdependentes para que as atividades essenciais continuassem operando presencialmente. Ora, se as medidas sanitárias eram necessárias e o município, sozinho, não teria condições de cumpri-las da noite para o dia, era natural que as grandes empresas se interessassem em cooperar para que as medidas se efetivassem, garantindo, assim, a continuidade das operações essenciais.

Ou seja, de uma necessidade imediata num momento de crise, é que mais se verifica o interesse mútuo de que as coisas funcionem e se percebe a responsabilidade de um ente para com o outro. Assim, pontes se criam e surgem oportunidades de sinergia não pensadas antes. Nunca foi tão real aquela máxima de que problemas é que geram novas soluções. Por conta disto é tão relevante se debruçar sobre sinergias que surgiram no combate à pandemia, pois esses estudos de caso podem abrir portas para novas formas de se enxergar soluções de políticas públicas, que não pareciam possíveis antes.

Nesse sentido, Steyer e Gilbert (STEYER, GILBERT, 2013, p. 292-303) pontuam uma evolução no entendimento de risco público em relação às empresas, que

dia após dia deixam de ser vistas apenas como geradoras de risco por conta de suas atividades econômicas, mas assumem um papel chave na gestão de riscos públicos, como parceiros na prevenção e combate a desastres naturais, saúde pública, mobilização de recursos, etc (GOUDART, HENRY, LAGADEC, 2002). Se passou a enxergar, na gestão pública, o que o mundo corporativo já sabia: a expertise das gestões de empresas no combate e resposta a riscos pode contribuir muito também fora de seus portões.

A fim de ilustrar e verificar a eficiência de um caso concreto, analisaremos algumas das sinergias que aconteceram nos municípios de São João da Barra e Campos dos Goytacazes, no norte do Estado do Rio de Janeiro com as empresas instaladas no Complexo do Porto do Açu, um dos maiores empreendimentos de logística da América Latina.

O Porto do Açu é o único complexo porto-indústria totalmente privado em operação no Brasil. O Açu conta com o terceiro maior terminal de minério de ferro do Brasil, é responsável por 25% das exportações brasileiras de petróleo, abriga o que será o maior parque termelétrico da América Latina e possui a maior base de apoio offshore do mundo (PRUMO LOGÍSTICA, 2021).

Pela relevância da atividade logística para a balança comercial brasileira, a atividade portuária também foi abrangida no rol de atividades consideradas essenciais no Decreto nº 10.329/2020, que incluiu os serviços de transporte, armazenamento, entrega e logística de cargas em geral no inciso XXII do art. 3º Decreto nº 10.282/2020. Nesse cenário, se mostrou extremamente relevante para as empresas do Porto do Açu (que, repita-se, é um complexo formado exclusivamente por terminais privados) tomar todas as medidas cabíveis para que a sua região sofresse o mínimo possível com os efeitos da pandemia, pois isto impactaria sua cadeia de fornecedores, seus próprios funcionários, a administração pública que mantém os serviços públicos mais variados da região, etc. Ou seja, uma necessidade imediata de continuidade das operações se torna, concomitantemente, uma preocupação social, já que empresas são formadas por pessoas de carne e osso que sofrem também na pele as consequências de uma pandemia.

Por consequência, de uma maneira muito orgânica surgiram parcerias que começaram simples, para depois se tornarem um verdadeiro movimento de combate à pandemia em duas frentes (pública e privada), com destaque internacional. Destaca-se como essa forma de sinergia foi possível de maneira colaborativa e sem contrapartidas contratuais, como seria o caso de uma Parceria Público-Privada regida pela Lei nº 11.079, pois o retorno não seria em investimento, mas sim em continuidade das operações do complexo portuário e garantia de funcionamento do sistema de saúde das municipalidades (prevenção de colapso).

Nesse sentido, as sinergias começaram com doações dos materiais que as Prefeituras necessitavam. Por exemplo, de uma hora para a outra os municípios precisaram munir os profissionais que atuavam de frente em fiscalizações, postos de saúde e campanhas de testagem com máscaras, luvas, álcool em gel, entre outros, mas sem previsão orçamentária para adquirir tais materiais com a urgência necessário (em meio a um mercado escasso, já que todos os municípios estavam também em busca desses materiais).

Ao se perceber a emergência dessa situação, as empresas do Porto do Açu formaram o Comitê de Pessoas e o Comitê de Responsabilidade Social e Ações Humanitárias, compostos por representantes das empresas Porto do Açu, GNA, Açu Petróleo e Ferroport (PRUMO LOGÍSTICA, 2021). Como primeiras medidas, foram rea-

lizadas doações dos materiais que os municípios necessitavam e palestras dos profissionais do Porto com funcionários do setor de saúde das Prefeituras, até mesmo antes do início da pandemia no Brasil. Dessa forma, criou-se não só a parceria de suprimentos dos materiais necessários para a linha de frente na região, como também a troca de informações precisa sobre as operações portuárias, atracação de navios, quarentenas reguladas e acompanhadas pelas autoridades de saúde, etc. Essa troca de informações cordial e em tempo real entre público se mostrou de extrema relevância para a prevenção e controle do espalhamento da doença.

Em abril de 2020, visando aumentar o controle e garantir a segurança dos empregados do complexo portuário, foi iniciado um sistema de triagem e orientação de veículos de transporte de passageiros e cargas com destino ao Porto do Açú, como reforço das Medidas de Combate à Covid-19 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020). Essa ação foi realizada por todas as empresas instaladas no Porto do Açú, em parceria com prefeituras de São João da Barra e Campos, e apoio fundamental Sistema S, através do SEST/SENAT.

O Centro de Triagem, localizado no CEPOP - Centro de Eventos Populares Osório Peixoto, em Campos, funcionou 24 horas por dia, sete dias por semana, com o objetivo verificar o cumprimento das recomendações oficiais dos órgãos de saúde competentes pelos veículos destinados ao Porto do Açú. Nesse centro, foi realizada verificação dos veículos e passageiros para avaliar o pleno cumprimento das exigências e fornecidas orientações quanto às medidas e restrições para evitar a propagação da Covid-19, dentre elas: (i) medição de temperatura e presença de sintomas relacionados à Covid-19. Pessoas com sintomas não eram autorizadas a entrar no município; (ii) potencial exposição ao Covid-19: viagem para locais de alto risco ou contato com casos suspeitos ou confirmados; e (iii) medidas de prevenção específicas para cada tipo de veículo.

Quanto às medidas referentes aos veículos, estas foram exaradas através de Portarias Municipais de Campos e São João da Barra. Ou seja, ao ajudar na triagem no CEPOP - Centro de Eventos Populares Osório Peixoto, as empresas nada mais faziam que efetivar as Políticas Públicas municipais, como se fossem um braço dos governos municipais, não oficialmente, mas de modo cooperativo e orgânico. Dentre as medidas, estavam para os ônibus de transporte de funcionários: (i) lotação máxima de 30% da capacidade; (ii) uso de assentos intercalados, de forma que não tenham passageiros na frente/atrás e lados; (iii) higienização, principalmente dos pontos de maior contato; (iv) janelas e escotilhas abertas; (v) uso de máscaras; (vi) disponibilidade de álcool em gel para todos os ocupantes; (vii) identificação por crachá e declaração de trabalho no porto. Para veículos leves: (i) verificação de origem do condutor e passageiros; (ii) lotação máxima de 3 pessoas; (iii) uso de máscara por todos os ocupantes; (iv) disponibilidade de álcool em gel; (v) janelas abertas; (vi) identificação por crachá e declaração de trabalho no porto.

Apesar do destaque dado à atuação privada na linha de frente das Políticas Públicas de combate à pandemia, é certo que nenhuma Política é implementada sem recursos. Ou seja, é parte integrante da análise da convergência de interesses privados e públicos a observação das doações que surgem nesses contextos, sem contrapartidas óbvias para as empresas. Destacamos no caso do Açú que, a fim de contribuir na estrutura do Município no combate à pandemia, o Comitê das empresas do Porto do Açú participou de doação ao Projeto Social “Salvando Vidas”, que é um fundo de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para direcionar recursos a entidades que atuam na linha de frente. Nesse sentido, a doação do Comitê que direcionou R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais)

para a Santa Casa de Misericórdia de São João da Barra (BNDES, 2021). Interessante notar que a iniciativa parte de empresa pública de regime privado, mostrando mais uma vez a organicidade das cooperações, quando elas são necessárias.

Como não poderia ser diferente, as empresas também contribuíram ativamente com o suprimento de EPI's e equipamentos necessários à linha de frente no combate à pandemia, como testes de Covid, máscaras, luvas, álcool em gel, curativos, caixas térmicas etc. O Comitê de Ações Humanitárias do qual participaram a Ferroport, a Porto do Açú, GNA e Açú Petróleo já doou milhares de equipamentos para São João da Barra e Campos dos Goytacazes, além de toneladas de alimentos para famílias necessitadas (comprados de produtores locais), conforme relatório de ações já citado.

As empresas do Comitê também participam do movimento Unidos pela Vacina, auxiliando as Secretarias de Saúde nas campanhas de vacinação com equipamentos, carros, refrigeração, etc. Ou seja, quando as Secretárias de Saúde quiseram começar as campanhas de vacinação (em especial para aqueles trabalhadores em serviço essencial), se viram sem recursos de refrigeração e transporte para tanto. Assim, o fornecimento, sem compromisso, desses equipamentos de refrigeração e carros para transporte pelas empresas, se mostrou de vital importância.

Essa atuação ganhou destaque, inclusive com a menção das campanhas no Município pelo Jornal Nacional, da TV Globo (GLOBOPLAY, 2021). As ações também ganharam destaque internacional, conquistando o Prêmio Mundial de Sustentabilidade 2021 promovido pela Associação Internacional de Portos (IAPH, na sigla em inglês), pelo projeto Juntos na Luta contra a Covid-19 (PORTO DO AÇU, 2021).

O reconhecimento externo da efetividade das parcerias do Complexo do Porto do Açú com as municipalidades não apenas traz destaque corporativo para as equipes envolvidas, mas acima de tudo comprova a mudança de perspectiva necessária sobre as relações público e privadas ao se tratar de Políticas Públicas em momentos de crise. O caso do Açú, em São João da Barra, se provou um sucesso de parceria orgânica, decorrente da convergência de interesses, que garantiu ao Município e aos empregados do Complexo, um número baixo de contaminações pela Covid quando comparado a outras regiões (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA, 2021).

Considerações finais

Como proposto, buscou-se apresentar os problemas que decorrem de uma visão individualista de políticas tributárias, que não poderia compreender e priorizar a dimensão das cooperações público-privadas em sua essência, pois as partes da relação estariam totalmente desconectadas e colocadas em lados opostos de uma queda de braço que não deveria existir.

Nesse cenário, a apresentação da teoria de responsabilidade comunitária tem por objetivo auxiliar na discussão sobre a recuperação da confiança social e trazer a ideia de cooperação novamente para o centro das elaborações de políticas. Afinal, a desconfiança generalizada sobre as cooperações público-privadas não pode ser sustentada num universo em que cada parte é dependente da outra para sua própria existência e desenvolvimento. Essa dependência é mais profunda que meras cadeias econômicas, pois diz respeito à própria formação moral dos indivíduos e comunidades, que já nascem dentro de relações de confiança e tradições, como postulou Alasdair MacIntyre.

Por ser parte integrante da realidade, encarar a responsabilidade que decorre dessa dependência não pode ficar restrito a instrumentalização, como governanças corporativas que visavam apenas garantir menos perdas e mais lucros através de um

controle e previsibilidade dos atos do Estado e da opinião pública, como se continuassem todos adversários. É necessário mudar a perspectiva e compreender o aspecto moral que há nessa dependência que, no final, se trata de uma relação de pessoas, e não de papéis.

Mudando as lentes que usamos para observar essas relações, podemos enxergar casos de cooperação que justificam essa teoria da responsabilidade comunitária, de um modo prático. Em especial, buscou-se demonstrar como foi essencial a cooperação das empresas do Complexo do Porto do Açúcar para a efetivação das Políticas Públicas de combate à pandemia de Covid-19, sendo possível às municipalidades exercerem, através de recursos dos entes privados, controle de contaminação e realização de campanhas de vacina, que não seriam possíveis apenas com os recursos públicos.

No fundo, o que se buscou demonstrar é que as relações de cooperação em momentos de crise podem passar das avaliações de ganha-perde para relações ganha-ganha, onde o aspecto financeiro tenha predominância menor frente a realização dos objetivos mútuos, que podem ser alcançados de outras maneiras que não apenas no fortalecimento contínuo do tesouro público, mas na visão de que os recursos fora do Estado também podem ser úteis para a efetivação das Políticas Públicas.

Tudo isso passa, necessariamente, por trazer à discussão o que significa ser comunidade no Brasil e se estamos prontos para confiar uns nos outros, de modo que as cooperações entre corporações e sociedade, Estado e contribuinte, se tornem, de fato, cooperações, e não brigas de interesses diametralmente inversos.

Referências

BARRETT, Jonathan M. Communities of Taxation and Justice: A Communitarian Approach to Inequality and Taxation (September 1, 2012). *Journal of Applied Law and Policy*, Perth, 2012.

BEADLE, Ron; MOORE, Geoffrey. *MacIntyre on virtue and organization*. *Organization studies*, 27 (3). Durham: Durham University Library, 2006.

BNDES. Matchfunding Salvando Vidas. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/bndes-contracoronavirus/mais-informacoes/matchfunding-salvando-vidas>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CASEFF, Gabriela. *Fábrica do Butantan deixa legado de parceria público-privada de impacto social*. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/05/fabrica-do-butantan-deixa-legado-de-parceria-publico-privada-de-impacto-social.shtml>. Acesso em: 27 nov. 2021.

COLLINS, James C.; PORRAS, Jerry I. *Built to Last : Successful Habits of Visionary Companies*. London: Century Business, 1998.

ESTIGARA, A.; LEWIS, Sandra Lopes Barbon; PEREIRA, A. *Responsabilidade Social e Incentivos Fiscais*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FREYRE, Gilberto. *Interpretação do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Global Editora, 2015.

GODARD, O., HENRY, C., LAGADEC, P. and MICHEL-KERJAN, E. *Traité des nouveaux risques – Précaution, Crise, Assurance*. Paris: Gallimard, 2002.

GLOBOPLAY. Movimento Unidos Pela Vacina faz mais de 330 mil doações a duas mil cidades. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/9627110/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

GRAHAM, Gordon. *Contemporary Social Philosophy*. Oxford: Basil Blackwell, 1988

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity, 1996.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. *O Custo dos Direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

JUDT, Tony. *Ill Fares the Land: A Treatise on Our Present Discontents*. London: Penguin, 2011.

MACINTYRE, Alasdair. *Depois da Virtude*. 2ª ed. Bauru: EDUSC – Editora da Universidade do Sagrado Coração, 1984.

_____. *Dependent Rational Animals: why human beings need the virtues*. 1ª ed. Chicago: Open Court, 1999.

_____. *Justiça de Quem? Qual Racionalidade?*. Trad. Marcelo Pimenta Marques. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2001

MOORE, Geoffrey. *Humanizing business: a modern virtue ethics approach*. *Business ethics quarterly*, 15 (2). pp. 237-255. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MULHALL, Stephen; SWIFT, Adam. *Liberals and Communitarians*. Oxford: Blackwell, 1995.

PARK, June; CHUNG, Eunbin. *Learning from past pandemic governance: Early response and Public-Private Partnerships in testing of Covid-19 in South Korea*. *World Development Perspectives*, Elsevier, v. 137, n. 105198, p. 1-20, set./2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105198>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PORTO DO AÇU. *Porto do Açú Vence Prêmio Mundial de Sustentabilidade em 2 Categorias com Projetos para Proteger Tartarugas e Enfrentar Impactos da Covid*. Disponível em: <https://portodoacu.com.br/porto-do-acu-vence-premio-mundial-de-sustentabilidade-em-2-categorias-com-projetos-para-proteger-tartarugas-e-enfrentar-impactos-da-covid/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Campos e SJB implantam barreira sanitária para veículos que vão para o Porto do Açú*. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=58331. Acesso em: 29 nov. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA. Boletim Covid-19. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/coronavirus>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PRUMO LOGÍSTICA. Conheça o Porto do Açú. Disponível em: <https://www.prumologica.com.br/pt/conheca-o-porto-do-acu/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PRUMO LOGÍSTICA. Relatório de Ações em Combate à Pandemia. Disponível em: https://issuu.com/comunicacaoprumo/docs/re-lat_c3_b3rio_201pag_a_20uni_c3_a3o_20de_20nossas. Acesso em: 28 nov. 2021.

QUARESMA, Regina. OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. OLIVEIRA, Maria Lucia de Paula . Neoconstitucionalismo. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NICOLA, Raimo; RELLA, Angela; VITOLLA, Filippo; SÁNCHEZ-VICENTE, María-Inés; GARCÍA-SÁNCHEZ, Isabel-María. Corporate Social Responsibility in the Covid-19 Pandemic Period: A Traditional Way to Address New Social Issues. Sustainability 13, no. 12: 6561. Basel: MDPI, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su13126561>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RAWLS, John. O Liberalismo Político. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

_____. Uma teoria da justiça. Trad. Jussara Simões. 4.ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SANDEL, Michael. Justiça – O que é fazer a coisa certa. Trad. Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

STEYER, Véronique; GILBERT, Claude. Exploring the ambiguous consensus on public–private partnerships in collective risk preparation. Sociology of Health & Illness, 35: 292-303. Brighton: University of Sussex, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2012.01538.x>. Acesso em: 22 nov. 2021

TERCEK, Mark R.; ADAMS, Jonathan S. Capital Natural: Como as empresas e a sociedade podem prosperar ao investir no meio ambiente. São Paulo: Alaúde Editorial, 2014

WALZER, Michael. Spheres of Justice. Oxford: Robertson, 1983

CAPÍTULO 12

O AUMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19 E A LEI N.º 9.014/2020⁴⁹

THE INCREASE IN DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE RESULTING FROM THE COVID-19 PANDEMIC AND LAW No. 9.014/2020

Flaiza Sampaio Silva⁵⁰

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8155863064103422>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7602-682X>

Universidade Federal Fluminense, RJ, Brasil

E-mail: flaiza.sampaio@gmail.com

Isabela Miguel de Carvalho⁵¹

E-mail: isabela.miguelc@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7801638912592469>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0942-9674>

Izabelle Maria Patitucci de Azevedo⁵²

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3329943370732610>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7750-1423>

Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil

E-mail: izabellepatitucci@gmail.com

Resumo

O isolamento social em virtude da pandemia da Covid-19, com o intuito de minimizar a contaminação da população, intensificou o período de convivência familiar, contribuindo para aceleração do ciclo de violência. Igualmente, houve a diminuição dos registros de denúncias. Ocorre, no entanto, que há uma subnotificação dos casos de violência. Dessa forma, o presente artigo analisa a violência doméstica e familiar em meio ao contexto pandêmico, tendo como base a primeira fase do ciclo de políticas públicas para demonstrar o aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher e a imprescindibilidade de políticas públicas de enfrentamento. Dito isso, a Lei n.º 9.014/2020, que tem como propósito comunicar imediatamente a polícia sobre os casos de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos pelos síndicos de condomínios, será abordada como

⁴⁹ Este capítulo foi revisado linguisticamente por Roberta dos A. M. Resende.

⁵⁰ Advogada, Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense.

⁵¹ Advogada, Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO.

⁵² Advogada, Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense, Pós Graduada em Direito de Família e Sucessões pela UCAM.

uma das possibilidades de auxílio para a mulher vítima de violência doméstica durante a pandemia da Covid-19.

Palavras-chave: Violência Doméstica; Pandemia; Política Pública.

Abstract

Social isolation due to the Covid-19 pandemic, in order to minimize the contamination of the population, intensified the period of family coexistence, contributing to the acceleration of the cycle of violence. There was also a decrease in the number of complaints. However, there is an underreporting of violence cases. Thus, this article seeks to analyze domestic and family violence in the midst of a pandemic context, based on the first phase of the public policy cycle, with the aim of demonstrating the increase in domestic and family violence against women and the indispensability of public coping policies. Said that, Law N 9,014 / 20, which aims to immediately report cases of domestic and family violence to women, children, adolescents, people with disabilities and the elderly by condominium managers to the police, will be addressed as one of the possibilities of aid to women victims of domestic violence amid the Covid-19 pandemic.

Keywords: Domestic Violence; Pandemic; Public Policy.

Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe diversas mudanças na vida pessoal da população, entre elas há a necessidade de isolamento social para frear o avanço da disseminação da doença.

No entanto, a quarentena reforça e potencializa as discriminações históricas, pois os grupos minoritários, como as mulheres, são os que mais sofrem. Em consonância, a violência doméstica e familiar contra a mulher, que mesmo antes da pandemia já causava extrema preocupação social, sofreu um inquietante aumento em meio a esse contexto, conforme os dados disponibilizados.

Devido a esse cenário, políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher tornaram-se fundamentais para garantir a segurança e a proteção das vítimas.

Diante da necessidade acima exposta, em setembro de 2020, foi publicada a Lei n.º 9.014/2020, com a finalidade de comunicação imediata para a polícia dos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres.

Dessa forma, a presente pesquisa analisa, dentro do cenário pandêmico, a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como a Lei n.º 9.014/2020, tendo como referência a primeira fase do ciclo de políticas públicas e a identificação do problema para contextualizar e justificar a necessidade de sua criação e a possibilidade de solução ou mitigação do problema em questão com a referida política pública. A metodologia utilizada será a análise documental, de dados e a revisão bibliográfica.

A pandemia da covid 19 e a necessidade de isolamento social.

A Covid-19, doença infecciosa causada pelo novo Corona vírus, foi detectada pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na província de Hubei, na China, apresentando como principais sintomas: febre, cansaço e tosse seca. (OPAS, 2020)

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou emergência de saúde pública de interesse internacional devido ao novo Corona vírus, bem

como em 03 de fevereiro, foi declarada emergência de saúde pública de interesse nacional pelo Brasil.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, anunciou a pandemia do novo Corona vírus. (UNA-SUS, 2020) Uma pandemia é definida pela Organização Mundial da saúde como a disseminação mundial de uma nova doença com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. (FIOCRUZ, 2020)

Por consequência, o governador do estado do Rio de Janeiro, hoje afastado, pelo decreto n.º 46.973, publicado em 18 de março de 2020, já revogado, reconheceu a emergência na saúde pública no Estado do Rio de Janeiro por conta da pandemia, bem como estabeleceu medidas de prevenção e enfrentamento ao contágio, como a suspensão de atividades coletivas de cinema e fechamento de restaurantes, iniciando as primeiras medidas de isolamento social.

A violência doméstica e familiar contra a mulher no contexto pandêmico.

Diante do contexto acima traçado, o isolamento social em virtude da pandemia, com a finalidade de minimizar a contaminação da população, aumentou o período de convivência familiar, bem como acentuou a desigualdade da relação entre o homem e a mulher no núcleo familiar.

Conforme nos ensina Boaventura de Souza Santos, as mulheres se enquadram em um dos grupos para os quais a quarentena é particularmente difícil, denominado “sul”, padecem de uma vulnerabilidade anterior e que se agrava nessa situação. “Sul” refere-se a um espaço-tempo político, social e cultural, é uma metáfora do sofrimento promovido pela exploração do capitalismo, discriminação racial e sexual. (SOUZA, 2020)

A violência doméstica e familiar contra a mulher é definida como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, não apenas no âmbito doméstico e familiar, mas em relações íntimas de afeto, conforme art. 5º da Lei n.º 11.340/2011. A referida lei abrange como manifestações de violência doméstica e familiar contra a mulher a violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

Outrossim, há outras formas de violência contra a mulher, como a violência espiritual, aquela em que as crenças culturais ou espirituais são destruídas ou, ao contrário, impostas. (BIANCHINI, 2014)

As agressões ocorridas em um ambiente doméstico e familiar seguem um ciclo, continuamente repetido, composto por três fases: aumento da tensão, ato de violência e arrependimento e comportamento carinhoso. (INSTITUTO MARIA DA PENHA)

Na primeira etapa, o agressor demonstra irritação e acessos de raivas por motivos irrelevantes, bem como humilha e ameaça a vítima. A vítima vive um período de negação e esconde o que está ocorrendo. (INSTITUTO MARIA DA PENHA)

Na sequência, o agressor perde o controle e comete o ato violento. Insta consignar, novamente, que a violência não é apenas a agressão física. Nesse ponto, a mulher sente medo, vergonha e solidão. Todavia, nessa ocasião a vítima pode buscar de ajuda, denúncia, separação, e em medida extrema, cometer suicídio. (INSTITUTO MARIA DA PENHA)

Por fim, no estágio de arrependimento e comportamento carinhoso, também definido como “lua de mel”, o agressor mostra-se arrependido, amável e propõe a reconciliação. Aqui ocorre um lapso temporal de calma. A agredida, embebida de sentimentos como: confusão, ilusão e culpa, desiste de reivindicar seus direitos, não consegue quebrar o ciclo de violência e ele reinicia. (INSTITUTO MARIA DA PENHA)

Em um cenário de isolamento social, em virtude do convívio acentuado, habitações precárias e diminuição da renda, o ciclo de violência doméstica tende a se concluir de forma mais acelerada. (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Assim, ainda que as medidas de isolamento sejam cruciais nesse momento de pandemia, as consequências são terríveis, especialmente na violência doméstica e familiar contra a mulher.

Com a grande possibilidade do aumento da violência doméstica durante a pandemia, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos humanos lançou, no mês de abril, um aplicativo para denunciar situações de violência doméstica e familiar com a possibilidade de anexar fotos, vídeos e documentos e disponibilizou a ferramenta de chat no site para facilitar a denúncia efetuada pela vítima, pois nesse período a vítima não consegue se afastar do agressor para solicitar ajuda.

Do mesmo modo, houve a publicação pela Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro da Lei n.º 9.014, que dispõe sobre a comunicação de ocorrências ou indícios de violência doméstica e familiar nas dependências de condomínios residenciais.

A LEI N.º 9.014/2020.

A Lei n.º 9.014/2020, de autoria dos deputados Waldeck Carneiro e Marcus Vinicius, entre outros, sancionada pelo governador em exercício, Cláudio Castro, tem como finalidade comunicar imediatamente para a polícia os casos de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, pelos síndicos de condomínios.

Em caso de ocorrência de violência doméstica e familiar em unidades condominiais e dependências de condomínios residenciais, ou até mesmo de indício, os síndicos, ou outros administradores devidamente constituídos, deverão ser comunicados, por telefone ou pessoalmente, caso a ocorrência esteja em andamento; e por escrito, ou por outros meios de comunicação interna, no prazo de 24 horas após a ciência do fato, nas demais hipóteses.

Outrossim, é necessário que a notificação esteja acompanhada de informações que possam auxiliar na identificação dos envolvidos na situação de violência, bem como é garantido o anonimato do condômino que efetuar a comunicação do fato para a autoridade condominial, quando necessário ou solicitado.

Importa dizer que os autores da referida lei justificaram o projeto de lei utilizando informações divulgadas pelo plantão judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que notificava um aumento de aproximadamente 50% de atos de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos no estágio de isolamento social, afirmando a indispensabilidade da adoção de medidas emergenciais.

A identificação do problema: primeira fase do ciclo das políticas públicas e a lei n.º 9.014/2020.

Conforme nos ensina Leonardo Secchi, “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”, composto por sete fases principais, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. (SECCHI, 2013, p. 43.)

Desse modo, a primeira fase do ciclo de políticas públicas será utilizada para entender o contexto e a necessidade da criação da Lei n.º 9.014/2020, especialmente em momento de pandemia.

É importante destacar que a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma questão que antecede a pandemia. Dessa forma, a abordagem da identificação do problema na presente pesquisa refere-se, principalmente, ao aumento da referida violência na atual circunstância.

Logo, definir o que é uma questão política é essencial na formulação de políticas públicas. Entretanto, essa definição não acontece de forma natural, é necessário dramatizar, chamar atenção para o assunto e pressionar para que façam algo, táticas utilizadas por indivíduos influentes, grupos de interesse organizados, candidatos políticos, detentores de cargos e a mídia de massa. (DYE, 2016)

Ademais, poucos problemas políticos existem de forma per se, ainda que alguns sejam facilmente identificados por sua objetividade. Por exemplo, há problemas objetivos que só foram considerados problemas políticos há pouco tempo, pois simplesmente não atraíam atenção, como é o caso da violência de gênero. (HARGUINDÉGUY, 2013)

Dessa forma, os assuntos sociais precisam ser transformados em problemas políticos e podem, posteriormente, entrar na agenda política. (HARGUINDÉGUY, 2013)

Segundo Kraft e Furlong, problema, na análise de políticas públicas, são as condições insatisfatórias para as quais se busca uma solução, tanto por meios privados ou por meio do governo, descritas pelos analistas com base nos fatos e na magnitude. Para tanto, algumas perguntas são necessárias, tais como: há quanto tempo a situação existe? quem é afetado pelo problema e com quem gravidade? (KRAFT, 2009)

Em seguimento ao questionamento, a violência doméstica e familiar contra a mulher decorre de um fenômeno de índole sociocultural que se mistura com a história da humanidade, muito embora persista até os dias atuais. (AZEVEDO, 1985 apud. CABRAL, 1999)

Dessa forma, ainda que a Lei n.º 9.014/2020 tenha sido criada para auxiliar no período pandêmico, devido ao fato de as pessoas se encontrarem a maior parte do tempo dentro de suas casas, facilitando que percebam a violência doméstica sofrida por suas vizinhas e ofereçam ajuda, a origem da violência doméstica e familiar é muito anterior.

No que se refere a gravidade do problema no contexto pandêmico, âmago da pesquisa, os dados traduzem uma situação estereotípica e cruel, pois há uma mulher vítima do crime de feminicídio a cada 9 horas. (PROJETO COLABORA)

Ademais, a segunda edição da pesquisa Violência Doméstica Durante Pandemia de Covid-19, publicada em junho de 2020, notificou que o confinamento dificultou a procura de delegacias pelas mulheres, resultando na diminuição no número de medidas protetivas de urgências. A Polícia Civil é uma das portas de entrada das vítimas de violência doméstica, haja vista que é um dos primeiros lugares em que as mulheres buscam auxílio. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Outrossim, no Estado do Rio de Janeiro, de 13 de março até 30 de setembro de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, o serviço oferecido pela Polícia Militar pelo número 190 demonstrou aumento de 11,6% nas ligações informando sobre crimes contra a mulher. (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Além do mais, os registros de denúncia do Ligue 180, central nacional de atendimento para a mulher, teve um aumento de 27% em 2020 em comparação ao mesmo período no ano passado, e apenas no mês de abril o aumento foi de 37,6%. (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

A Central Judiciária de Acolhimento da Mulher Vítima de Violência Doméstica informou que atendeu 1500 vítimas de violência doméstica e familiar pelo Projeto no

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro até Julho, e em 2019 foram 1963 atendimentos. Ainda há registros de que 26 vítimas foram encaminhadas aos abrigos. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020)

A terceira edição da pesquisa Violência Doméstica Durante Pandemia da Covid-19, publicada em 27 de julho de 2020, considerou dados de 12 unidades de federação, quais sejam: Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santos, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo, e os resultados continuaram assustadores. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Entre março e maio de 2020, em comparação com o mesmo período do ano anterior, houve redução nos registros de ocorrência de lesão corporal dolosa de 27,2%. No estado do Rio de Janeiro, em específico, houve uma queda de 27,6% no mês de março, 48,5% no mês de abril e 45,9% no mês de maio, em comparação aos mesmos meses de 2019. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

No tocante aos feminicídios, a pesquisa demonstrou um pequeno aumento de 2,2% entre março e maio de 2020 quando comparados com o mesmo período no ano passado. No mês de maio de 2020, houve uma redução de 27,9% dos feminicídios registrados na maioria dos estados analisados. O estado do Rio de Janeiro, em específico, apresentou diminuição dos registros de feminicídio em todos os meses examinados. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Em consonância com as duas primeiras edições da pesquisa, ocorreu a redução de registros de estupro e estupro de vulnerável com uma queda de 50,5% entre março e maio de 2020 quando comparado com o mesmo período em 2019, passando de 2.116 em 2019 para 1.447 em 2020. O Rio de Janeiro acumulou uma redução de 61,2%. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Assim como os registros de lesão corporal dolosa e estupro, e estupro de vulnerável nas duas primeiras edições da pesquisa, os registros de ameaça também apresentam diminuição a partir de março, e o Rio de Janeiro apresentou uma das maiores reduções no período acumulado (50,5%). (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Por fim, todos os estados examinados apresentaram diminuição na concessão de medidas protetivas de urgência entre março e maio de 2020 quando comparados com o mesmo período em 2019, sendo que, no Rio de Janeiro, as medidas protetivas passaram de 7.706 em 2019 para 5.385 em 2020. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Com base nos dados acima retratados, há uma subnotificação dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher durante a pandemia.

A mulher encontra-se em isolamento com o agressor quando ocorre a violência, assim não consegue efetuar a denúncia presencialmente, em razão do confinamento; e virtualmente, em razão da proximidade, o que explica a redução nos registros de ocorrência de lesão corporal dolosa, estupro e estupro de vulnerável e ameaça, e consequentemente, a diminuição no número de medidas protetivas de urgência concedidas.

Por outro viés, os números notificam o aumento no atendimento de vítimas pela Central Judiciária de Acolhimento da Mulher Vítima de Violência Doméstica no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, aumento do crime de feminicídio, ainda que o estado do Rio de Janeiro seja uma exceção no caso, aumento das ligações do Ligue 180, bem como do serviço oferecido pela Polícia Militar no estado do Rio de Janeiro, informando sobre crimes contra a mulher, o que ratifica a subnotificação.

Ademais, o problema é identificado no momento em que se verifica a diferença entre o que é a realidade e o que gostariam que fosse, ou seja, o que seria uma

situação ideal, (SECCHI, 2013) e definitivamente, a desumana violência contra a mulher não é o que gostariam que fosse.

Para Sjoblom, a identificação do problema público engloba a percepção do problema, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de solução. (SJOBLOM, 1984 apud SECCHI, 2013)

Considerando a percepção do problema, é um conceito subjetivo, é necessário que muitos atores relevantes perceberam uma situação pública como insatisfatória. (SJOBLOM, 1984 apud SECCHI, 2013)

Já a delimitação do problema envolve a definição dos elementos do problema, além da criação de norteadores para as definições de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. (SJOBLOM, 1984 apud SECCHI, 2013)

Para tanto, as causas, além da questão histórica e cultural, e frise-se, especificamente na atual circunstância de pandemia, já que a violência doméstica e familiar é uma questão muito antiga, são o aumento da convivência e a impossibilidade/dificuldade de a mulher se distanciar do agressor para efetuar a denúncia, não obstante as formas on-line já disponibilizadas, que muitas vezes não são suficientes ou até fortalecer sua rede de apoio.

Sobre as soluções, é necessária a análise das informações abaixo indicadas, além das já citadas, para justificar a criação da Lei n.º 9.014/2020.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública na pesquisa Violência Doméstica Durante Pandemia da Covid-19, edição 1, publicada em 20 de abril de 2020, tendo em vista o cenário imposto pela pandemia da Covid-19 e a necessidade de coleta de dados, utilizou diversas fontes de informação e abordou o mundo virtual, uma tentativa de analisar o tema por meio das redes sociais. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Assim, a Decode, sociedade empresária de análise de dados e redes sociais, verificou 5.583 menções indicando a ocorrência de violência doméstica contra a mulher no Twitter. Para mais, os dados informam aumento de 431%, entre fevereiro e abril, de relatos de brigas de casal, e a maior parte dos relatos ocorreram em sextas-feiras (25%), entre 20 horas e 3 horas (53%), por mulheres (67%).(FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

Com isso, tendo em vista que o aumento do convívio familiar impulsiona a conclusão e o reinício do ciclo da violência, e provoca o aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher, uma das possíveis soluções identificadas é a disponibilidade de auxílio de condôminos e síndicos, que deverão, ainda que de forma anônima, comunicar para as autoridades responsáveis os casos de violência doméstica e familiar que presenciarem ou ouvirem, por conta da proximidade e do aumento do tempo em que estão dentro de casa, fazendo parte dessa rede de apoio tão necessária para as mulheres que sofrem esse tipo de violência.

Em relação aos culpados, a situação é complexa. Tem-se uma questão cultural/patriarcal que valida e incentiva a violência doméstica e familiar desde os primórdios. Depois, os homens, criados e incentivados por essa cultura, reproduzem o comportamento ditado e perpetuam a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Os obstáculos são ainda maiores em durante a crise da Covid-19. A situação já era extremamente grave e triste anteriormente, com as medidas adotadas para conter o avanço do vírus, ocorreu uma piora enorme. Pois, houve o aumento da convivência em espaços muitas vezes pequenos, a diminuição da renda e o aumento da realização das tarefas domésticas pelas mulheres.

Por fim, a avaliação da possibilidade de solução reflete a importância da existência de solução ou até mesmo de mitigação ou diminuição das consequências negativas de determinado problema. (SJOBLOM, 1984 apud SECCHI, 2013)

Em relação ao enfrentamento da violência doméstica e familiar no contexto da pandemia da Covid-19, há diversas possibilidades de auxiliar na mitigação do problema em questão, já que não é possível solucionar de forma rápida e efetiva, e a Lei n.º 9.014/2020 é um exemplo diante de todo o exposto.

Considerações Finais

As políticas públicas são essenciais no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Considerando a atual conjuntura e o momento de crise mundial, a adaptação e a criação de políticas públicas são ainda mais necessárias e urgentes.

O confinamento com o agressor, além de acelerar o ciclo de violência, gerando episódios de agressão com maior frequência, criou barreiras para a mulher vítima, seja para ter acesso aos canais de denúncia, presencial ou virtual, ou para dirigir-se até uma delegacia.

Por isso, foi criada a Cartilha “Covid-19 Confinamento sem violência”, que identifica um plano de proteção para casos de emergências com ilustrações do que fazer antes, durante e após a violência. (EMERJ, 2020)

Assim, é importante destacar que a primeira fase do ciclo de políticas públicas, a identificação do problema, reforça a compreensão e o contexto em que um problema está inserido, analisando suas particularidades que, quando observadas de forma superficial, podem induzir a erro. Além disso, a identificação do problema torna mais nítida e precisa a definição das causas, obstáculos, possibilidades de solução e avaliações.

Dito isso, em um primeiro momento, os dados disponibilizados demonstram a diminuição no número de medidas protetivas de urgência concedidas e redução nos registros de ocorrência de lesão corporal dolosa, estupro e estupro de vulnerável e ameaça, crime no qual o Rio de Janeiro apresentou uma das maiores reduções no período acumulado.

Entretanto, os dados não traduzem a realidade das agressões, mas uma subnotificação, pois em contrapartida, houve um aumento nos registros de denúncia da central nacional de atendimento para a mulher, aumento de ligações no número 190 no estado do Rio de Janeiro, informando sobre crimes contra a mulher, assim como aumento no número de feminicídios, muito embora o estado do Rio de Janeiro seja uma exceção no último caso.

Ainda, a Decode, sociedade empresária de análise de dados e redes sociais, identificou inúmeras menções apontando a ocorrência de violência doméstica contra a mulher no Twitter.

Com base em todas as informações fornecidas, que traduzem a vulnerabilidade da mulher, e em especial, pela pesquisa efetuada no Twitter, verifica-se a facilidade com que os condôminos percebem os casos de violência ocorridos no ambiente doméstico e familiar.

Assim, primordial em momento de confinamento, o apoio dos condôminos e vizinhos e a real possibilidade de denunciarem, interrompendo o ciclo de violência, auxiliam no enfrentamento da violência doméstica e familiar, e a Lei n.º 9.014/2020 é peça fundamental no auxílio da garantia dos direitos da mulher.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de lei nº 2709/2020. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/73a66e6d79553bcc0325857a0054f37c?OpenDocument&Start=1&Count=200&Expand=1>>.

Acesso em: 05 nov 2020.

BIANCHINI, Alice. Col saberes monográfico – Lei Maria da Penha: Lei 11.340/06: Aspectos assistenciais, protetivos e criminais na violência de gênero. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. VitalBook file.

CABRAL, Maria Aparecida. Prevenção da violência conjugal contra a mulher. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100016 >Ciência & Saúde coletiva, 1999

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Pearson, 2016.

ESCOLA DE MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Covid-19: Confinamento sem violência. Disponível em: <<https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/cartilhas/violencia-domestica/versao-digital/12/index.html>: Acesso em: 10 nov 2020.>

FIOCRUZ. O que é uma pandemia. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia#:~:text=Segundo%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20pandemia%20%C3%A9,sustentada%20de%20pessoa%20para%20pessoa>. Acesso em: 05 nov 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>>. Acesso em: 04 nov 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19 – ED. 2. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>. Acesso em: 04 nov 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19 – ED. 3. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf>>. Acesso em: 04 nov 2020.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de políticas públicas. Tecnos, 2013

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Monitor da violência doméstica e familiar contra a mulher no período de isolamento social. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/monitor/index.html>>. Acesso em: 11 nov 2020.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. Ciclo da violência. Disponível em: <<https://www.institutomariadapenha.org.br/violencia-domestica/ciclo-da-violencia.html>>. Acesso em: 10 nov 2020.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. Public policy: politics, analysis, and alternatives. CQ Press, 2009. P.125.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 14 ago. 2020

OPAS. Folha informativa: covid-19 (doença causada pelo novo coronavírus). Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875> Acesso em: 14 ago. 2020

OPAS. Folha informativa: violência contra as mulheres. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820> Acesso em: 14 ago. 2020

RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 46.973, de 16 de março de 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20a7%20b5es%20SILEP/Legisla%20a7%20b5es/2020/Decretos/Republica%20DE-CRETO%20N%20ba%2046.973%20DE%2016%20DE%20MAR%2087O%20DE%202020_RECONHECE%20A%20EMERG%208aN-CIA%20NA%20SA%209aDE%20P%209aBLICA.pdf?lve>. Acesso em 14. Ago. 2020.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 9.014, de 18 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/wwwalerj.nsf/pages/principal>>. Acesso em: 10 nov 2020.
SANTOS, Boaventura de Souza. A cruel pedagogia do vírus. Editora Almedina. 2020
SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengagelearning, 2013

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Número de atendimentos demonstram aumentos de vítimas de violência doméstica na pandemia. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/7500150>>. Acesso em: 12 nov 2020.

UNA-SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo coronavírus. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Aceso em: 05 nov. 2020.

CAPÍTULO 13

O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ⁵³

*THE SCHOOL FOOD PROGRAM IN THE CONTEXT OF THE PANDEMIC: AN
ANALYSIS OF PUBLIC POLICY IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO*

Michelle Bruno Ribeiro⁵⁴

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6568-5782>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6982295278633938>

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: chellebr@gmail.com

Renata Vieira Carbonel Cyrne⁵⁵

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0084-8186>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5237642515908999>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: rcarbonel@edu.unirio.br

Resumo

O presente artigo objetiva avaliar os impactos causados pelas políticas de distanciamento social adotadas durante a pandemia causada pela Covid-19 na política pública de alimentação escolar consubstanciada no Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado pela Lei n.º 11.947/2009 como forma de garantia do direito à alimentação adequada dos alunos da educação básica e analisar as alterações legislativas que trouxeram mudanças pontuais no desenho da política e na forma de implementação que será adotada durante o período de suspensão das aulas presenciais nas redes escolares à luz do Princípio da Proteção Adequada. O estudo pretende analisar a política pública de alimentação escolar no Município do Rio de Janeiro entre março de 2020 e outubro de 2020, voltado ao atendimento de critérios legais e o novo desenho adotado pelo programa para compreender se as ações são eficazes para a concretização do direito e propiciar subsídios para a tomada de decisão de gestores. Para a pesquisa qualitativa foram adotados os métodos de revisão bibliográfica e análise de documentos.

Palavras-chave: PNAE, Alimentação Escolar, Covid-19, Análise de Políticas Públicas, Rio de Janeiro.

⁵³ Este capítulo foi revisado linguisticamente por Roberta dos A. M. Resende

⁵⁴ Doutoranda em Direito; Mestra em Direito e Políticas Públicas; Bacharel em Direito. Afiliação institucional: Universidade Federal Fluminense.

⁵⁵ Mestranda em Direito e Políticas Públicas; Bacharel em Direito. Afiliação institucional: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the impacts caused by the social distancing policies adopted during the pandemic caused by Covid-19 in the public school feeding policy embodied in the National School Feeding Program, created by Law 11.947 / 2009 as a way of guaranteeing the right adequate food for basic education students and analyze the legislative changes that brought about specific changes in the design of the policy and in the form of implementation to be adopted during the period of suspension of face-to-face classes in school networks in light of the principle of adequate protection. The study also intends to analyze the public school feeding policy in the Municipality of Rio de Janeiro between March 2020 and October 2020 with a focus mainly on meeting the legal criteria and the new design adopted by the program, in order to understand whether the actions are effective for the realization of the right and provide support for decision making by managers. For qualitative research, bibliographic review and document analysis methods were adopted.

Keywords: PNAE, School Feeding, Covid-19, Public Policy Analysis, Rio de Janeiro.

Introdução.

A pandemia causada pela Covid-19 exigiu um esforço de ações em todo o mundo para proteger a vida e a saúde das pessoas, bem como os demais direitos fundamentais em um cenário calamitoso, excepcional e absolutamente desconhecido. Uma série de intervenções precisaram ser adotadas pelos países para reduzir a transmissão do vírus. As medidas incluem desde o isolamento de casos, o estímulo aos hábitos de higienização, o uso de máscaras até o fechamento de espaços públicos, a proibição de eventos, a restrição dos transportes públicos e a circulação de pessoas.

Segundo Aquino *et al.* (2020), o fechamento das escolas foi uma das medidas adotadas por todos os países e tem sido extremamente debatido em razão dos impactos mediatos e imediatos identificados, dentre eles, a oferta regular da educação formal, a qualidade da aprendizagem, a troca de experiências decorrente da convivência escolar e a interrupção dos programas de alimentação escolar que afetam especialmente as crianças e os adolescentes mais vulneráveis.

A busca de soluções para os problemas públicos de toda ordem se tornou uma complexa tarefa para os governos. No ciclo das políticas públicas, mostrou-se extremamente relevante que para além das novas políticas necessárias, aquelas que encontravam em fase de implementação, fossem submetidas a uma séria avaliação no seu curso para a adaptação das ações previstas, corrigindo o curso da política para a racionalização e o alcance dos resultados desejáveis, agora inseridos em um contexto distinto, de complexidade aumentada (INES; BOOHER, 2018). Na seara das políticas educacionais, um dos maiores desafios verificados foi a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que prevê, dentre outras ações administrativas, a oferta de alimentação para os estudantes nas unidades escolares. Em razão do fechamento das escolas como uma das medidas de distanciamento social adotadas no controle da pandemia, a oferta das refeições diárias demandava a consideração de novas alternativas que pudessem garantir a operacionalização do serviço para que chegassem aos alunos os alimentos necessários e suficientes para seu desenvolvimento e aprendizagem.

O artigo objetiva analisar os impactos da pandemia da Covid-19 na política pública definida pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, as alterações legislativas ocorridas no período compreendido entre março de 2020 e outubro de 2020

para obtenção de um novo desenho que permitisse sua execução no cenário de fechamento das escolas e trazer considerações sobre a execução da política educacional alimentar no Município do Rio de Janeiro a partir de revisão bibliográfica a análise documental.

1 A pandemia causada pela Covid-19 e seus impactos na política educacional alimentar: um breve histórico.

Em 31 dezembro de 2019, casos de pneumonia de causa desconhecida foram identificados na China, na cidade de Wuhan, na província de Hubei. Os casos foram notificados para a Organização Mundial de Saúde (OMS), e posteriormente foi identificado que era um novo tipo de Corona vírus (SARS-CoV-2)⁵⁶, que passou a ser chamado de Covid-19. Novos e numerosos casos surgiram rapidamente no continente asiático, seguindo para a Europa e em pouco tempo para os demais continentes. A primariedade do vírus e o seu grau de transmissibilidade levaram a OMS a reavaliar, em 27 de janeiro de 2020, para “elevado” o nível de classificação de risco do Corona vírus e a declarar Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2020⁵⁷. Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Corona vírus (2019-nCoV), por meio da Portaria MS n.º188, e conforme Decreto n.º 7.616, de 17 de novembro de 2011.

Em 11 de março de março, a OMS classificou a Covid-19 como uma pandemia em razão de sua distribuição geográfica internacional muito alargada, e de sua transmissão sustentada de pessoa para pessoa, uma vez que presente em todos os continentes e em 114 países, com mais de 118 mil casos e 4.291 mortes em todo o mundo. O Ministério da Saúde recebeu a primeira notificação de um caso confirmado de Covid-19 no Brasil em 26 de fevereiro de 2020.

Em 21 de março, a contaminação de Covid-19 já alcançava oficialmente todos os 26 estados da federação e Distrito Federal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020). Em todo o Brasil, na data de 27 de março, já eram registrados 3.417 casos confirmados de Covid-19 e 92 mortes em todo o país, sendo de 2,7% a taxa de letalidade. No Estado do Rio de Janeiro, naquela mesma data eram registrados 493 casos com 10 mortes (RIO DE JANEIRO, 2020).

Em 03 de fevereiro, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS n.º 188/2020, declarou o surto de Covid-19, Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e, em 06 de fevereiro, foi publicada a Lei n.º 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do vírus. Na mesma data, o Ministério da Educação fez editar a Portaria GM/MEC n.º 329/2020, por meio da qual instituiu o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação (COE/MEC58), no âmbito do

⁵⁶ Segundo o Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus no Estado do Rio de Janeiro, os “coronavírus (CoV) compõem uma grande família de vírus, conhecidos desde meados da década de 1960. Podem causar desde um resfriado comum até síndromes respiratórias graves, como a síndrome respiratória aguda grave (SARS - Severe Acute Respiratory Syndrome) e a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS - Middle East Respiratory Syndrome). Os casos agora identificados estão relacionados a uma nova variante do Coronavírus, denominada 2019-nCoV (recentemente renomeada Covid-19), até então não identificada em humanos.”

⁵⁷ Até aquele momento haviam sido confirmados casos de transmissão entre humanos em 19 países, dentre os quais China, Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos, com um total de 7.834 casos confirmados, dos quais 7.736 na China, com 170 óbitos, todos verificados na China.

Ministério da Educação. De 26 de fevereiro a 17 de outubro de 2020 foram confirmados 5.224.362 casos e 153.675 óbitos por Covid-19 no Brasil. O maior registro no número de novos casos (69.074 casos) e de novos óbitos (1.595 óbitos) ocorreu no dia 29 de julho.

O Decreto Legislativo n.º 6 de 20 de março de 2020 reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública para dispensar o Poder Executivo da obrigatoriedade do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

No estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Saúde editou, em 02 de março, o Plano de Resposta de Emergência ao Corona vírus no estado do Rio de Janeiro para sistematizar as ações e os procedimentos de responsabilidade da esfera estadual de governo e apoiar, em caráter complementar, os gestores municipais na resposta de maneira antecipada ao surto e na organização de fluxos para o enfrentamento de situações que fujam da normalidade, tendo os seguintes objetivos estratégicos:

Em 13 de março, o Decreto Estadual n.º 46.970/2020, publicado em edição especial, dispôs sobre as medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Estadual e Internacional decorrente do novo Corona vírus (Covid-19) no estado do Rio de Janeiro⁵⁹ e determinou a suspensão de diversas atividades, dentre elas as aulas presenciais nas unidades de ensino de todo o estado do Rio de Janeiro, prorrogado por sucessivos outros decretos que mantiveram as aulas presenciais suspensas até o dia 13 de setembro para toda a rede privada e até o dia 05 de outubro para a rede pública em todo o estado.

No campo das ações de política alimentar, a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISANS-RJ) emitiu Nota Técnica⁶⁰ por meio da qual recomendou ao governo do Estado do Rio de Janeiro a adoção de providências de assistência alimentar emergencial, bem como que fosse solicitado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a autorização para utilização dos recursos do PNAE para distribuição de alimentos para as famílias dos estudantes, sem aglomeração e mediante calendário de entrega, garantindo a oferta de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Em 01 de abril, foi editada a Medida Provisória 934/2020, que flexibilizou o cumprimento dos dias letivos mínimos previstos pela Lei n.º 9394/1996, mantendo a obrigatoriedade de cumprimento da carga horária mínima para o ensino fundamental e médio. Em 18 de agosto, a Medida Provisória foi convertida na Lei n.º 14.040/2020 estabelece normas educacionais excepcionais para serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020 e alterou a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009 para prever que no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública serão mantidos os programas suplementares de atendimento aos estudantes e que o cálculo dos repasses do PNAE considerará no mínimo 200 dias letivos.

O longo período de suspensão das aulas presenciais exigiu do Poder Público uma atenção especial para as políticas sociais. A política de alimentação escolar, pela

⁵⁹ Somente com o Decreto Estadual nº 46.984, de 20 de março de 2020, o Governo do Estado decretou Estado de Calamidade Pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência do novo Coronavírus (Covid-19).

importância de que se reveste para proteção dos alunos, em especial aos mais vulneráveis, demandava que a política fosse repensada com séria avaliação, e consideração de novas alternativas ferramentas mais eficazes diante do novo contexto trazido pelo fechamento das escolas para garantir que os alunos tivessem assegurado o seu direito à alimentação adequada como resultado desejável. A racionalidade colaborativa (INES, BOOHER, 2018), compreendida como a colaboração inclusiva, informada e pautada pelo diálogo como instrumento útil para permitir a produção de resultados alargados e duráveis para a política.

Com fundamento na garantia da segurança alimentar de seus estudantes, algumas redes de ensino, dentre elas a rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, comunicaram a continuidade do serviço suplementar de alimentação escolar durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais determinada pela adoção de medidas de redução de mobilidade do público para a contenção da transmissão da Covid-19. Alguns atos normativos das ações de política alimentar foram editados no período entre março e outubro de 2020 e serão analisados nesse trabalho.

2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar e as alterações legislativas na busca por soluções em resposta à pandemia.

A Constituição Federal, no Título II, Capítulo II, trouxe no seu art. 6º³⁸, como direitos sociais, a educação e a alimentação, este último, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 64 de 2010. Embora o direito à alimentação, componente da dignidade da pessoa humana, pudesse ser extraído dos direitos sociais previstos pelo Constituinte originário, a alteração afasta qualquer possibilidade de questionamento acerca do dever do Estado, estabelecendo com isso a obrigação estatal de formular e executar políticas públicas voltadas para a garantia de alimentação adequada para a população que dela necessite, um direito que está em conjunto com as tarefas exercidas pelo Estado na condição de Estado Social, que justamente deve zelar por uma adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens existentes (SARLET, 2005).

Em razão da importância do direito à alimentação e a sua indispensabilidade para a realização dos demais direitos consagrados na Constituição Federal, a Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que dispôs que a “alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o Poder Público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”, sendo dever do Poder Público promover, prover e fiscalizar o direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade⁶¹. Não é difícil compreender a importância desse direito para a fruição de todos os demais.

No campo das políticas educacionais, a Constituição Federal previu no seu art. 208, VII, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, por meio, dentre outros, de programas suplementares de alimentação escolar. Como forma de concretizar o comando constitucional e no contexto da competência material redistributiva e supletiva da União para as ações da política educacional, a Lei nº 11.947/2009 criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e definiu diretrizes e critérios para a implementação da política

⁶¹ Nos expressos termos do art.3º da Lei 11.346/2006, a segurança alimentar e nutricional reside na “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”.

pública nacional para contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais de todos os alunos durante o período letivo. Trata-se de uma política pública nacional em que o governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar para ações previamente definidas em seus territórios, pautada em critérios de universalidade, equidade, sustentabilidade, continuidade, respeito aos hábitos alimentares, descentralização e participação social (RANGEL *et al.*, 2013)

A Lei n.º 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013, que regulamentou o programa em âmbito nacional, são normas jurídicas que consolidam a política pública e indicam o desenho que foi adotado a partir do seu processo de formulação em nível nacional, que teve o PNAE como produto, em que são definidos seus objetivos, requisitos e critérios. O desenho da política envolve ainda a definição dos instrumentos e das ferramentas que serão utilizados e que se unem em esforço para o atingir os objetivos principais (HOWLETT, 2014). O direito se apresenta como um arranjo institucional e as normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e viabilizam a articulação entre os atores da política, construindo uma espécie de mapa de tarefas e responsabilidades (COUTINHO, 2013).

A oferta de refeições em caráter universal durante o período letivo configura-se como uma das estratégias para o alcance dos objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Portanto, a alimentação escolar é um direito dos alunos da educação básica pública, configurando-se como dever do Estado a efetiva execução da política pública em consonância com as diretrizes presentes na legislação vigente, mediante a aplicação de recursos financeiros suficientes para a concretização do direito conforme a existência concreta de um direito possa afirmar se existem remédios jurídicos capazes de assegurá-lo efetivamente, o que exige o custeio de instituições operacionalmente eficientes (SUNSTEIN; HOLMES, 1999).

Trata-se de uma política universal, uma das principais diretrizes do programa que deve garantir o acesso de forma igualitária, respeitadas as diferenças biológicas entre idades, condições de saúde e social, conforme prevê o art. 2º, VI da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2009). Dessa forma, a unidade escolar foi concebida pela política nacional como um espaço estratégico para o acesso à alimentação adequada e saudável, principalmente para famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social. Para grande parte da população brasileira, em idade escolar, a alimentação ofertada pelas redes públicas de ensino é determinante na garantia do acesso à alimentação, não há de se olvidar da fundamental importância das ações administrativas que dever ser adotadas pelo Poder Executivo. O estudo denominado “*Mitigating the effects of the Covid-19 pandemic on food and nutrition of schoolchildren*” apresentado pelo United Nations World Food Programme (WFP) destaca que enquanto os casos de Covid-19 parecem ter pouco impacto sobre a saúde das crianças, as consequências sobre a nutrição e os resultados educacionais são importantes. Até 07 de abril estimou-se que 1,5 bilhão de crianças (mais da metade da população estudantil do mundo) foram afastadas das escolas em razão do fechamento em mais de 180 países.

A execução do PNAE é uma importante ferramenta na garantia da aprendizagem e do rendimento escolar, mas assume igual importância como política pública que congrega ações para garantir que parte das refeições diárias sejam ofertadas aos alunos matriculados na rede pública, esse grupo de destinatários da política são integrantes das classes mais baixas da população brasileira.

O valor da solidariedade, destacado por Habermas (HABERMAS, 2003) como valor próprio do Estado ideal, desponta como alicerce da democracia e da estruturação de ações estatais que garantam o bem-estar social e alcancem seus reais objetivos⁶². Nesse sentido, Habermas (2003) destacou que a sociedade moderna, fundamentada em poder, dinheiro e solidariedade, pode ter nessa última justamente seu ponto de equilíbrio. É o que tem demonstrado a crise sanitária vivenciada pela pandemia causada pela Covid-19. Do ponto de vista de superação da crise sistêmica, a possibilidade de enfrentamento da situação pelo Estado, em larga escala, mediante a adoção de medidas efetivas para todos, com amplo alcance da população brasileira, decorrentes do modelo de Estado de bem-estar social adotado, parece representar maiores chances de sucesso não apenas na contenção e no combate ao vírus, mas no controle dos reflexos na economia e no desenvolvimento social do país.

A pandemia surge como especial momento em que o agravamento das condições de saúde, o aumento do desemprego e a sensível perda de parte da renda das famílias, que determina a migração de alunos da rede privada para a rede pública, são conjunturas que precisam ser consideradas para a análise e a reavaliação acerca das formas de implementação da política pública para que, diante das atuais condições vivenciadas, os objetivos previstos possam ser alcançados. Conforme destacou o estudo realizado pelo WFP, a associação desses impactos com a ruptura dos programas de alimentação escolar pode restringir o acesso das crianças à alimentação adequada. A situação fática obrigou o Poder Público a um esforço ainda maior que o realizado no período pré-pandêmico, as ações antes realizadas e o modelo até então adotado foram visivelmente insuficientes para a garantia do direito nas condições existentes no período em análise. No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em se tratando de política pública que já era executada pelos governos, o agravamento da condição social das pessoas, bem como as condições sanitárias e epidemiológicas verificadas durante a pandemia exigiram, nesse novo cenário, a reavaliação da política pública diante da necessidade de incremento ou modificações nas ações administrativas adotadas, com uma nova análise quanto aos meios e instrumentos utilizados e os recursos financeiros que serão empregados (HOWLETT, 2014).

A deterioração do *status quo* em razão do estado de emergência determinado pela pandemia trouxe um novo problema que deve ser analisado (*problem analysis*) na busca por soluções compatíveis (*solution analysis*). Emergiu aqui a importância do diagnóstico do problema, que deveria contemplar o diagnóstico do contexto, da amplitude, da intensidade e de tendência (SECCHI, 2019). No contexto estudado, a consideração sobre a conjuntura atual, com atenção ao momento epidemiológico, social, econômico e jurídico legal é de extrema relevância na busca de soluções adequadas.

As alterações na política pública que o contexto exigiu se inserem no âmbito da proteção adequada, em aplicação do Princípio da Proibição da Proteção Deficitária ou insuficiente, que deve ser utilizado como parâmetro de controle das políticas públicas essenciais (FONTE, 2015). O tema foi objeto de decisões pelo Supremo Tribunal Federal no controle de políticas públicas, destacada a possibilidade de atuação do Poder Judiciário nas hipóteses em que a omissão pelo Poder Público é capaz de “comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional”⁶³. Assim, o direito social exige proteção suficiente para que os

⁶² A domesticação do poder do Estado absolutista, a superação da pobreza produzida pelo capitalismo e a prevenção contra os riscos gerados pela ciência e pela técnica fornecem os temas e os fins: segurança jurídica, bem-estar social e prevenção. E as formas do Estado ideal, o Estado de direito, o Estado social e o Estado securitário, devem estruturar-se com esses objetivos (HABERMAS, 2003, p. 178).

⁶³ STF, RE-AgR 410715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03-2-2006.

objetivos do Estado de Direito, dirigido ao bem-estar dos cidadãos possam ser alcançados. É fundamental a adoção de ações e políticas que considerem o contexto social e a situação de vulnerabilidade dos sujeitos para garantir que o direito seja efetivamente protegido.

2 As alterações do PNAE para enfrentar a pandemia: um breve histórico na busca da proteção do direito.

A Lei n.º 11.197/2009, que dispõe sobre o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), definiu o conceito de alimentação escolar, promovendo direta relação desse conceito com o ambiente e o calendário escolar⁶⁴. A correspondência necessária entre o período de execução do programa e o calendário letivo trouxe diversos questionamentos acerca da implementação da política pública, no ano em curso, que precisariam ser enfrentados pelo Poder Executivo em razão do fechamento das escolas. Por consequência, algumas alterações legislativas foram necessárias para prever um novo modelo de execução ajustado ao novo cenário.

O desenho da política pública envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam atingir os objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos (HOWLETT, 2014). Esse desenho, orientado para avaliação, é composto por uma variedade de mecanismos explícitos e implícitos, dependendo das escolhas e das definições possíveis sobre a melhor forma de ação. Segundo o documento *“Mitigating the effects of the Covid-19 pandemic on food and nutrition of schoolchildren”* (United Nations WFP), é recomendável que nos locais em que as escolas se encontram fechadas exista flexibilidade e responsividade para a mudança das condições de distribuição de alimentos, e que todos os recursos materiais sejam utilizados para a salvaguarda da segurança alimentar, consideradas as condições de vulnerabilidade nas políticas de larga escala.

Em meio ao contexto da pandemia causado pela Covid-19 e dos impactos vivenciados pela política alimentar no Brasil, a Lei n.º 11.947/2009 foi alterada pela Lei n.º 13.987 de 07 de abril de 2020, que incluiu o art. 21-A com a finalidade de autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão da situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos na conta do PNAE aos pais ou responsáveis pelos estudantes nelas matriculados com o acompanhamento do CAE (BRASIL, 2020).

O novel artigo 21-A da Lei n.º 11.947/2009 flexibilizou os requisitos legais de tempo e espaço ao autorizar a distribuição de gêneros alimentícios no período de suspensão das aulas, por emergência ou calamidade pública, aos responsáveis pelos estudantes. A alteração permitiu que os alimentos que eram recebidos e preparados nas escolas para a oferta de refeições fossem distribuídos para os estudantes. O dispositivo manteve a vinculação dos recursos ao objeto da despesa, qual seja a aquisição de bens de alimentação escolar, nos termos do artigo 12 da referida lei. O dispositivo solucionou a questão da existência de alimentos perecíveis em depósito nas escolas que com o fechamento e a impossibilidade de utilização para o preparo da alimentação escolar, teriam como destino o descarte e conseqüentemente o dano ao erário.

⁶⁴ Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Em 9 de abril de 2020 foi editada a Resolução FNDE n° 2, que dispôs sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19 e estabeleceu que os gêneros alimentícios poderiam ser distribuídos em forma de cestas de alimentos definidos pela equipe de nutrição local, observando o *per capita* por faixa etária e o período em que o aluno estaria na unidade escolar. A entrega dos alimentos deveria ser de acordo com a carga horária que o aluno cumpre na escola, em período parcial ou integral, considerado o número de refeições consumidas por dia. A distribuição de cestas de gêneros alimentícios deveria respeitar a universalidade do atendimento educacional e não poderia representar beneficiamento de famílias específicas, ainda que identificadas a partir de critérios de vulnerabilidade como a inscrição em programas de transferência de renda.

A distribuição dos recursos financeiros, de forma direta ou por cartões de alimentação utilizados pelas famílias não foi autorizada pela alteração legislativa que, por trazer situação excepcional, deve ser interpretada de forma restritiva, dados os objetivos da política pública que pretende garantir o acesso direto aos alimentos *in natura*.

O Projeto de Lei de Conversão n° 22 de 2020, da Medida Provisória 934/2020 (BRASIL, 2020), apresentado pelo Congresso Nacional, autorizava a distribuição dos recursos financeiros recebidos pelas escolas federais e por Estados, Distrito Federal e municípios para a execução do PNAE diretamente para as famílias. A alteração foi objeto de veto presidencial ao art. 8^a, da *novel* Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020, que previa a alteração do artigo 21-A da Lei n.º 11.947/2020. O veto presidencial confirma a impossibilidade do uso de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a distribuição direta de recursos aos responsáveis dos alunos. Para tanto, em suas razões, aponta que estabelecer a distribuição imediata dos recursos aos pais ou aos responsáveis pelos estudantes matriculados nas escolas pública envolve uma operacionalização complexa, não assegura que esses serão aplicados de fato na compra dos alimentos necessários aos estudantes, o que não favorece a aquisição de gêneros da agricultura familiar⁶⁵.

Permaneceram vigentes as restrições ao uso dos recursos vinculados. A despeito da previsão constitucional do dever estatal de oferta, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não previu como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as relativas aos “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, nos termos do art.71, inciso IV. Ao contrário, a classificação da despesa como de natureza assistencial é expressa e decorre de texto de lei, que deu um passo adiante para coibir despesas ilegítimas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MELCHIOR, 1996), a despeito de relevante componente do processo educacional de qualidade.

Ainda que a Lei n.º11.947/2009 tenha tratado de forma expressa a possibilidade de custeio de gêneros alimentícios básicos no período de suspensão das aulas, as questões que envolveram o adequado financiamento da política pública de alimentação escolar não se encontraram superadas. Pois, as verbas federais diretamente relacionadas ao custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, transferidas para as entidades e unidades executoras do PNAE constituem a menor parcela das despesas de fornecimento de alimentação nas escolas dos estados e municípios, exi-

⁶⁵ Sobre o tema, a Mensagem n° 460, de 18 de agosto de 2020 da Presidência da República.

gindo a complementação com recursos próprios dos entes. Esses recursos não devem ter vínculo com a educação em razão da previsão do art.71, inciso IV, parte final da LDB, que classificou a despesa como de natureza assistencial, não constituindo ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para efeitos de análise do adequado financiamento da política pública, deve ser ainda acrescida a premissa fática da regular a prestação do serviço educacional. Pois, a realização de despesas no âmbito da alimentação escolar pressupõe a prestação regular do serviço educacional durante o ano letivo e com a realização do efetivo trabalho escolar, ainda que de modo não presencial em razão da pandemia, pois se trata de programa suplementar ao ensino. Só haverá alimentação escolar se houver ano letivo efetivamente em curso, por uma (ou mais) de suas formas possíveis. No contexto de fechamento das escolas e da completa suspensão das aulas, a oferta de refeições diárias nas escolas assumiu contornos estritamente assistenciais e desvinculados da política suplementar, de modo que tais ações não deveriam ser financiadas com recursos da educação.

Na hipótese da completa suspensão das atividades pedagógicas, nem mesmo os recursos da contribuição social do salário-educação (art.212, § 4º, CF) podem ser destinados ao financiamento das despesas alimentares, pois a autorização constitucional que permite o uso dessa fonte de recursos para custeio de despesas com alimentação é limitada pela mesma premissa fática do ano letivo em curso. O financiamento ilegal da política pública com a utilização indevida de recursos vinculados poderá acarretar a responsabilização do gestor público, bem como a desconsideração do gasto nos limites de mínimos de cumprimento do art.212 da CRFB e a necessidade de imediata recomposição do déficit ocasionado nas contas públicas. Um fato que traz imensa preocupação é que a ausência de recomposição dos recursos nas contas da educação, tão logo restabelecida a situação de normalidade e retomada do funcionamento das escolas, acarretará a inexistência de recursos financeiros suficientes para o restabelecimento da política de alimentação escolar pelas redes públicas de ensino, causando sérios prejuízos para a qualidade e para a continuidade da política pública.

3 A análise da política pública de alimentação escolar no município do Rio de Janeiro no período da pandemia.

O município do Rio de Janeiro, localizado na região metropolitana do estado, possui população estimada 6.747.815 habitantes, 1541 unidades escolares, com o número de 636.293 matrículas e apresenta o percentual de 96,9% de alunos de 6 a 14 anos matriculados na rede regular de ensino segundo dados do IBGE (IBGE, 2020).

Em 13 de março, o Município do Rio de Janeiro editou o Decreto Municipal n.º 47.247/2020, que estabeleceu um conjunto de ações necessárias para a redução do contágio da Covid-19, que sofreu alterações pelo Decreto Municipal n.º 47.270/2020, que dispôs sobre o processo de tomada de decisão sobre casos omissos ou situações não abrangidas pelo regime excepcional de teletrabalho, pelo Decreto Municipal n.º 47.282/2020 e pelo Decreto Municipal n.º 47.285/2020 que determinaram a adoção de medidas adicionais para enfrentamento da pandemia do novo Corona vírus, Covid-19 editados respectivamente em 19, 21 e 23 de março.

Sobre a política educacional, o Decreto Municipal n.º 47.282/2020 determinou o fechamento das aulas e o fornecimento de mil cestas básicas aos alunos da rede municipal de ensino “cadastrados como integrantes de famílias hipossuficientes”. Em 26 de março, o ente público fez editar o Decreto Municipal n.º 47.301/2020, que altera a redação do art. 1º, III, alínea “a”, do Decreto Municipal n.º 47.282/2020 para ampliar

o prazo da medida restritiva de fechamento das escolas municipais até o dia 12 de abril de 2020.

Em 27 de março de 2020, ainda no contexto do fechamento das escolas, foi publicado pelo Município do Rio de Janeiro o Decreto Municipal n.º 47.329/2020, que dispôs sobre o credenciamento de supermercados para o fornecimento de cestas básicas aos alunos da rede pública municipal de ensino inscritos nos Programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca, no valor unitário máximo de R\$ 100,00 entregues aos representantes dos alunos indicados pela Secretaria Municipal de Educação, a quem caberia regulamentar a medida pela Resolução e fiscalizar o cumprimento da pactuação firmada entre o município e o estabelecimento comercial próximo da residência do aluno.

Em 08 de abril de 2020, o Município do Rio de Janeiro publicou o Decreto Municipal n.º 47.357/2020, que revogou o Decreto Municipal n.º 47.329/2020 e determinou o fornecimento de “Cartão Cesta Básica” aos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino inscritos nos Programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca para aquisição de gêneros alimentícios no valor unitário de R\$100,00 com carregamento mensal, prorrogável enquanto durar a suspensão das aulas nas unidades escolares em decorrência da pandemia da Covid-19, entregues aos responsáveis por servidor da SME diretamente nas unidades escolares em que estão matriculados os alunos inscritos nos referidos programas assistenciais de transferência de renda.

O Decreto Municipal n.º 47.395/2020, de 30 de abril de 2020, prorrogou o fechamento das escolas até o dia 15 de maio de 2020, sucedido pelos Decretos 47.429/2020 e outros sucessivamente, até a edição do Decreto Municipal 47.969 de 01 de outubro de 2020.

A política de alimentação escolar pode ser concretizada a partir de ações administrativas diversas que constituem um desenho que deve perpassar diversos aspectos, dentre eles a definição do problema público, os objetivos, atores, destinatários, impactos financeiros e orçamentários, tudo limitado pelos balizamentos legais. Nesse sentido, um objetivo mais complexo deve determinar que a análise da política pública considere o processo de aperfeiçoamento da ideia política ou da decisão durante o curso de sua implementação, geralmente a partir de processos interativos (BARDACH, 200). Esses processos da relação entre o indivíduo e a instituição além de proporcionarem a sensação de proximidade e conhecimento para o cidadão, sendo ao mesmo tempo instrumento de governo (LOCKEN, 2018). O contexto atual determinado pela pandemia, como é possível verificar, exigiu dos gestores públicos que um novo desenho fosse prontamente adotado a partir do problema público surgido a partir do fechamento das escolas e da impossibilidade de oferta dos alimentos na forma antes realizada para garantir a eficiência da política mediante a obtenção dos resultados previstos por meios e instrumentos que não representassem ou conduzissem a aglomeração de pessoas e o risco aumentado de contágio, o que deveria ser impedido dada a situação epidemiológica.

Inicialmente, o município do Rio de Janeiro anunciou a adoção de medidas para manter as escolas públicas em funcionamento, em horários específicos e pré-determinados para ofertar a alimentação escolar, o que ocorreu nos dias 16 e 17 de março com o comparecimento de aproximadamente 1500 alunos nas unidades escolares. Entretanto, haja vista o contexto que justificava a adoção das medidas administrativas de restrição em curso, com a redução da mobilidade de pessoas e do isolamento social para a prevenção do contágio e a preservação da vida, a abertura das escolas para a oferta da alimentação escolar para todas as crianças matriculadas nas redes públicas de ensino se revelou inadequada em virtude da possibilidade de causar

aglomerações e colocar os alunos e profissionais da educação em risco, além de contrariar as disposições do Decreto Estadual n.º 46.970/2020, em violação do Princípio da Precaução. A medida foi revista pela municipalidade em razão de decisão judicial⁶⁶, que passou a adotar outras ações possíveis para alcançar os resultados pretendidos com menores riscos de contágio.

As ações subseqüentes indicaram uma série de inconsistências e irregularidades na execução da política pública⁶⁷, além de resultados que não atenderam aos objetivos do programa que objetiva a oferta universal de alimentação para todos os alunos da rede pública. A distribuição pontual e limitada de cestas básicas não atingiu a totalidade dos beneficiários, haja vista que a universalidade prevista para o programa, o que representa grave violação da norma legal e baixa consecução da política. Da mesma forma, a distribuição para grupos específicos, justificados pela vulnerabilidade, como aqueles inseridos no programa Bolsa Família Carioca⁶⁸ não supriu os objetivos da política⁶⁹, que estão, em grande parte, definidos na legislação que rege e disciplina o programa. O cardápio semanal dos alimentos “ofertados na escola” pôde (e pode) ser encontrado no sítio da Secretaria Municipal de Educação, no entanto não havia nenhuma consideração sobre a forma de entrega, local e cronograma, considerando que as escolas estão fechadas (RIO DE JANEIRO, 2020).

A análise das ações apresentadas e da documentação disponível para a consulta indica que foi realizado um diagnóstico do problema em razão da publicação de atos normativos sequenciais prevendo ações substitutivas da oferta realizada no ambiente escolar pela distribuição ora de gêneros alimentícios, ora de recursos financeiros. Os meios e instrumentos eleitos para a política oscilaram substancialmente, trazendo variação do desenho em curto espaço de tempo, o que sinaliza que possivelmente não houve análise sobre as possíveis alternativas no contexto da análise das soluções, quando o desejável era um redesenho incremental, definido como aquele em que “o analista de política pública pode propor a modificação de um ou mais elementos para atingir o objetivo de resolução ou mitigação do problema público identificado” (SECCHI, 2019) em que a alteração dos elementos da política permitisse alguma estabilidade.

No total, desde o mês de março, foram transferidos aproximadamente 80 milhões de Reais, segundo o FNDE (FNDE, 2020). Não foi possível verificar por meio

⁶⁶ A decisão foi proferida em ação ajuizada pelo SEPE-RJ (Processo n°0056992-75.2020.8.19.0001) proferida pelo Juízo da 14ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

⁶⁷ Relatório divulgado pela Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro indica a partir de formulário eletrônico aplicados através de redes sociais indica que que 96% das 2.630 são de pessoas que vivem na cidade do Rio de Janeiro e se referem à rede municipal de ensino. No entanto, há também respostas indicando problemas na rede estadual. Do total de retornos obtidos pela Ouvidoria, 1.265 pessoas (48%) responderam que não receberam “nenhum tipo de auxílio do Poder Público”. As outras 1.365 disseram que “receberam algum tipo de auxílio, mas de forma insuficiente”. Sobre o assunto ver <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/22/rio-concentra-queixas-no-estado-sobre-alimentacao-escolar-precaria-durante-a-pandemia.ghtml>

⁶⁸ A Secretaria Municipal de Educação criou aplicativo e link <https://cartao-alimentacao.apps.rio.gov.br> para o cadastramento das famílias em situação de vulnerabilidade, tendo sido informada a inscrição de aproximadamente 200 mil famílias.

⁶⁹ O Decreto Municipal 47.357/2020 previu a entrega de cartões alimentação no valor de R\$10,00 mensais para famílias em situação de vulnerabilidade social. Dadas as restrições da aplicação dos recursos federais do PNAE, os repasses não poderiam financiar as ações. Os fatos indicados foram objeto de Recomendação e Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Processo n° 0125182-90.2020.8.19.0001).

de documentos oficiais se os recursos transferidos pela União Federal para as finalidades do programa foram integralmente executados, a despeito de notícias na imprensa da sua aplicação parcial. Até 31 de julho, apenas 36,4% do total dos repasses foi executado segundo informações veiculadas na imprensa.

Sobre as fontes de recursos, as poucas informações prestadas pelo ente público no Portal da Transparência indicam que foram utilizadas de forma irregular as fontes do salário-educação, destinada para as despesas com cestas básicas e cartão-alimentação (RIO DE JANEIRO, 2020), e as verbas federais do PNAE, destinadas para as despesas com cestas básicas. Nos autos da demanda judicial sobre o tema, o município informou que a utilização indevida ocorreu em razão da crise financeira determinada pela queda de arrecadação própria do ente federado. Ainda assim, o município informou que os recursos federais suplementares transferidos pelo PNAE cobrem apenas 40% das despesas com alimentação escolar, tornando clara a execução parcial do programa. O município informou o descumprimento do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, que trata da agricultura familiar.

As despesas atribuídas ao contexto da pandemia causadas pela Covid-19 devem ser passíveis de controle e pleno rastreio, e os registros contábeis deverão permitir a clara identificação das despesas decorrentes e das fontes de recursos utilizadas para seu custeio, permitindo o controle da legalidade e a eficiência do gasto público, nos termos do art.165, da CF, art.50 da LRF, Lei nº 12.527/2011 e Lei nº 13.979/2020. A transparência se mostrou falha, sendo dificultosa a pesquisa nos sítios eletrônicos do município. Sobre as despesas realizadas, foram identificadas despesas realizadas apenas com a aquisição de gêneros alimentícios até o mês de setembro.

Em vista das notícias de que os alimentos não eram ofertados para os alunos da rede pública municipal, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública para garantir a entrega efetiva dos gêneros alimentícios, atendidos os padrões nutricionais e a disposição prevista no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, que prevê a aquisição de gêneros da agricultura familiar pelas redes de ensino⁷⁰, além da necessidade de respeitar as diversidades regionais e a cultura das comunidades indígenas e quilombolas.

4. Considerações Finais.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, como política pública educacional para garantir a alimentação adequada aos estudantes das redes públicas, previu objetivos específicos, definidos pela lei instituidora do programa e demais atos normativos que o regulamentam, além de critérios próprios para a oferta da alimentação escolar que devem ser observados pelos entes públicos em sua implementação e constituem o desenho legal da política. As previsões quanto aos critérios de igualdade e universalidade, além do atendimento aos padrões de qualidade exigidos, são pontos

⁷⁰ Na demanda, o município se comprometeu à distribuição mensal de cartões-alimentação no valor individual de R\$54,25 para cada aluno matriculado na rede de ensino, com base em relatório do Instituto de Nutrição Annes Dias, órgão normativo e regulador da alimentação no município. O estudo indica que esse valor seria suficiente para frente à aquisição dos gêneros alimentícios necessários e suficientes para a oferta de alimentação escolar aos alunos da educação infantil, em período parcial. O valor foi incorporado ao acordo judicial realizado entre as partes de forma indiscriminada para todas as faixas etárias, o que desatende à determinação legal de que sejam considerados valores de forma individualizada, por faixa etária e período de permanência na escola e não houve previsão expressa quanto às fontes de recursos que estariam autorizadas para a realização da despesa. (Processo nº 0093472-52.2020.8.19.0001).

de destaque do programa que objetivou fazer chegar até a mesas dos alunos alimentos saudáveis e com valores nutricionais adequados para cada faixa etária para garantir a possibilidade de desenvolvimento físico, cognitivo e a aprendizagem.

Com o advento da pandemia e o fechamento das escolas para controle do contágio pelo novo Corona vírus, inúmeros ajustes foram necessários para que a política atingisse os resultados previstos, em adoção de um modelo incremental que permitisse seu aperfeiçoamento. Para permitir outras formas de execução das ações, foram publicados novos atos normativos e foi alterada a Lei n.º 11.947/2009 viabilizando que algumas das restrições legais existentes fossem superadas em nome da eficiência da política pública e da efetiva solução ou mitigação dos problemas no período excepcional vivenciado.

Assim como em muitos locais, a implementação da política pública no município do Rio de Janeiro demandou, para além dos caminhos nacionalmente definidos, um novo desenho que considerasse a viabilidade das alternativas, sua perenidade, custos e legalidade com a definição de critérios claros e indicadores de resultados. Além dos indícios da baixa eficácia, muitas ações na fase da execução da política violaram o aparato institucional formal existente. Dados os critérios legais do programa, que limita a natureza do bem ofertado e exige a distribuição universal e o respeito aos padrões nutricionais, haveria a possibilidade de criação ou adoção de outras políticas públicas em caráter emergencial, o que não foi identificado no município do Rio de Janeiro. Não foi identificada a participação social nas escolhas eleitas, seja através dos Conselho Municipal de Alimentação Escolar, a quem cabe o controle social, ou de outras estruturas representativas da sociedade civil.

A utilização das fontes de recursos da educação em confronto com a norma legal é um ponto que chama a atenção no modelo levado a efeito pelo ente público. A correta execução e o adequado financiamento da política pública municipal de alimentação escolar, a partir não apenas do uso dos recursos do PNAE, mas também e essencialmente a partir da correta aplicação das demais fontes de recursos vinculados, é uma medida que se impõe, respeitados os termos constitucionais e legais que regem as questões orçamentárias.

Não há dúvidas de que a tomada de decisão, especialmente em contextos complexos e excepcionais é uma tarefa árdua para os gestores. A análise *ex ante* da política pública surge como ferramenta útil para aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação, mas ainda subutilizada pelas gestões públicas em todas as áreas. O aperfeiçoamento da política em todos os níveis deve ocorrer na busca por melhores resultados em atenção ao Princípio da Proteção Adequada. Em municípios populosos, como o Rio de Janeiro, com uma rede educacional numerosa que demanda complexas ações administrativas e operacionais para a oferta da alimentação escolar, recomenda-se a adoção de métodos de análise de políticas públicas na busca de resultados socialmente satisfatórios como método capaz de contribuir para a formação de políticas públicas mais adequadas e de benefícios mais consistentes a longo prazo. No entanto, a vontade política do administrador público é fator determinante e poucos avanços podem ser verificados, pois ainda são comuns os casos de mera repetição de formulações inadequadas e pouco representativas para o avanço das políticas sociais.

Referências

AQUINO, Estela M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de Covid-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 1, p. 2423-2446, June 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020006702423&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Nov. 2020. Epub June 05, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>.

BARDACH, Eugene. **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**. Washington: CQ Press, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. **Lei 11.947 de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.616 de 2011**. Brasília, 2011. disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>.

BRASIL. **Lei 13.979 de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm.

FNDE. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Sistema de liberações do FNDE**. Brasília: FNDE, 2020. em https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: **A política pública como campo multidisciplinar**. [S.l.: s.n.], p. 282 : il, 2013

HABERMAS. Jünger. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução Flávio Bento Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, M. et. al. The elements of effective program design: a two-level analysis. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/cAS31i>>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia, Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE; 2018.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.

INNES, Judith; BOOHER, David. How can theory improve practice *in Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London: 2018. Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315147949>

LOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas. Cap.4** Belo Horizonte: Forum, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletim Epidemiológico 02**. Brasília: MS; 2020.

_____. **Boletim Epidemiológico 06**. Brasília: MS; 2020.

_____. **Boletim Epidemiológico Especial 36**. Brasília: MS; 2020.

MPRJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Informação Técnico-Jurídica CAO Educação/MPRJ n.06 de 17 de março de 2020**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/informao_tcnicojuridica_n_006_2020_cao_educacao_mprj_medidas_de_compensao_covid19_atualizada_em_1.pdf

ONU. Organização das Nações Unidas. **OMS declara coronavírus emergência de saúde pública internacional**. Nova Iorque, 2020. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2020/01/1702492>

RANGEL, Carolina *et al.* **Relações entre o programa nacional de alimentação escolar e a educação alimentar e nutricional: discutindo a produção científica e o papel da comunidade escolar**. Rev. Ensino, Saúde e Ambiente – V.6, pp.142-161, 2013.

RIO DE JANEIRO. CAISANS-RJ. Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro. **Nota Técnica CAISANS-RJ N. 01/2020** disponível em http://www.rj.gov.br/Uploads/Noticias/7425TR_FORNECIMENTODEREFEI%C3%87%C3%95ES.pdf

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde (SES). **Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SES, 2020. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjkyNTg%2C>

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Saúde (SES). **Painel Covid-19**. Rio de Janeiro: SES, 2020. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação (SME). Rio de Janeiro: SME, 2020. Disponível em <https://prefeitura.rio/educacao/cartao-alimentacao-sera-ampliado-e-beneficiara-todos-os-alunos-da-rede-publica-municipal/>

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: w.w. Norton & company, 1999.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO health emergency dashboard**. Geneva: WHO; 2020. Available from: <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>
World Health Organization (WHO). **Coronavirus disease (Covid-2019) situation reports**. Geneva: WHO; 2020.

WFP. United Nations World Food Programme. **Mitigating the effects of the Covid-19 pandemic on food and nutrition of schoolchildren**. Available at: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114175/download/?_ga=2.267662151.879743718.1605206947-500461564.1605206947

UNICEF. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme, World Bank & United Nations High Commissioner for Refugees. **Framework for Reopening Schools**, June 2020, (<https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/Framework-for-reopening-schools-2020.pdf> accessed 04 September 2020)

CAPÍTULO 14

O SUPERENDIVIDAMENTO EM TEMPOS DE PANDEMIA E O PROCON/RJ⁷¹

OVERINDEBTEDNESS IN TIMES OF PANDEMIC AND PROCON-RJ

Elaine da Costa Ribeiro⁷²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2528-9034>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5213948155073555>

Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Brasil

E-mail: advocaciaelaineribeiro@gmail.com

Silvio Romero Dias da Fonseca⁷³

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3444-4246>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1209953856247531>

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

E-mail: srdfonseca@gmail.com

Resumo

O superendividamento é questão que há muito atormenta as famílias brasileiras. Desde a década de 1990, tramitava do Congresso Nacional projeto de lei tendente a buscar a solução deste problema. Após longo tempo de tramitação, foi aprovada a lei nº 14.141 de 2021, coincidentemente com a pandemia de Covid-19, que ocasionou a perda de renda para tantas famílias. Assim, o presente trabalho busca analisar o trabalho desenvolvido pelo Procon/RJ, a partir das modificações trazidas pela lei do superendividamento, como forma de buscar a solução e uma nova integração dessas famílias alijadas do mercado de consumo.

Palavras-chave: Superendividamento. Pandemia. Covid-19. Procon. Defesa do Consumidor.

Abstract

Overindebtedness is an issue that has plagued Brazilian families for a long time. Since the 1990s, a bill aimed at finding a solution to this problem was being processed by the National Congress. After a long time in the process, Law No. 14,141 of 2021 was approved, coinciding with the Covid-19 pandemic, which caused the loss of income for so many families. Thus, this paper seeks to analyze the work developed by Procon/RJ,

⁷¹ Este capítulo foi revisado linguística pelos próprios autores.

⁷² Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Diretora de Administração e Finanças do Procon/RJ.

⁷³ Especialista em Direito Civil pela Escola Paulista do Direito – EPD. Diretor Jurídico do Procon/RJ.

based on the changes brought about by the super-indebtedness law, as a way to seek a solution and a new integration of these families excluded from the consumer market.

Keywords: *Overindebtedness. Pandemic. Covid-19. Procon. Consumer defense.*

Introdução

O superendividamento é um tema muito ventilado na Europa, desde meados de 1990. No Código de Consumo francês⁷⁴, o *Code de la Consommation*, da República Francesa, expressa uma base legal para atender conflitos creditícios, imobiliários, relacionais de cobranças abusivas de dívidas e renegociações, com a instituição de um conselho de superendividamento do devedor, de forma a incluir a representação estatal, fazendária, do Banco Central da França, de associações como a Francesa de Estabelecimento de Créditos e de associações de defesa da família ou dos consumidores, para avaliar o superendividamento de pessoa física com a renegociação dos valores em atraso.

Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 227/2012⁷⁵ estabelece princípios e regras que devem ser observadas pelas instituições de crédito na prevenção e na regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito pelos clientes bancários no âmbito da regularização dessas situações de risco de incumprimento, para a devida regularização extrajudicial das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou de pagamento de juros remuneratórios por parte dos clientes bancários, respeitantes aos contratos de crédito e estabelece ainda a criação de uma rede de apoio a clientes bancários no âmbito da prevenção do incumprimento e da regularização extrajudicial das situações de incumprimento de contratos de crédito. Além disso, tal decreto-lei é aplicado aos contratos de crédito relativos a imóveis de crédito aos consumidores abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei n.º 133/2009 e crédito ao consumo celebrados ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 359/1991.

No Brasil o tema passou a ser a vedete de manchetes ainda no período pandêmico, tendo em vista a massa de consumidores que passaram a serem considerados superendividados, com ênfase na aplicação da nova Lei n.º 14.181 de 1.º de julho de 2021.

Tal legislação inovou o Código de Defesa do Consumidor e trouxe uma nova roupagem a defesa e proteção do consumidor superendividado, com vistas a aperfeiçoar a disciplina do crédito ao dispor sobre a prevenção e o tratamento ao superendividado.

Diante disso, analisar o papel do tratamento e do atendimento deste consumidor e de como realizar a sua proteção é de suma importância para que haja uma real aplicação da legislação de superendividamento para evitar a sua exclusão social, e utilizando da proteção extrajudicial para reduzir a crise de inadimplência em tempos de pandemia devido ao crescente número de superendividados.

A Lei n.º 14.181 de 2021 e seu papel social

Na legislação francesa o consumidor superendividado terá uma impossibilidade manifesta de cumprimento de suas obrigações não profissionais e também deve ter uma conduta subjetiva de boa-fé, que não tenha acarretado dívidas de consumo de bens de alto luxo, por exemplo, sabendo de antemão que não poderia pagá-las.

⁷⁴ C. A. Pau, 17 décembre 1990, D. 1991, J., p. 270.

⁷⁵ Disponível em: < https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/460375981_3.docx.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2021.

Por isso, a figura do consumidor em quase todas as legislações de defesa é alicerçada na proteção e na vulnerabilidade, no qual o Direito do Consumidor é um tema extremamente controverso, pois analisa conteúdos de enfoque nacional e internacional, tendo em vista que o direito à vista se trata de um marco para quaisquer ordenamentos de âmbito global. É de leitura essencial o Código de Defesa do Consumidor – CDC, Lei 8.078/90 com ênfase no superendividamento, pois enuncia uma aplicação de diversos conceitos e princípios de diversas legislações tais como a francesa e a alemã, além de questões com base em usos e costumes de relações de consumo, de esfera global, que foram inseridas na legislação nacional e que possuem sua proteção positivada na Constituição Federal Brasileira. Quando se analisa o artigo 1º, verifica-se a principal finalidade, do CDC, que surgiu para realizar a defesa do consumidor, que está presente na Constituição Federal de 1988 tal como se denota:

“Art. 5º (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V - defesa do consumidor; (...)

A proteção do superendividado se retrata ao proteger o consumidor em sua existência digna, para assegurar a justiça social, que é coaduna com a proteção estatal nos moldes do art. 170, da CRFB/1988, que assegura que o direito do consumidor na ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Diante disso, a Lei nº 8.078/90 em seu aspecto translúcido, posiciona o consumidor como um sujeito de direitos de consumo, observando o mínimo existencial, pois é claro comando constitucional do art. 5º, XXXII, que posiciona o direito do consumidor como um direito fundamental, ou seja, de toda pessoa humana.

Quando se analisa a figura do consumidor como um superendividado, note-se que antes mesmo da Lei 14.181/2021, a proteção já era latente desde 1990, no art. 1º, o Código de Defesa do Consumidor como uma norma de ordem pública, de caráter cogente informava tal proteção de interesse social e de ordem pública:

“Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.”

Consequentemente, a nova lei de superendividamento especializa ainda mais a proteção constitucional e o fundamento principal da Política Nacional das Relações de Consumo, para atender não mais os consumidores em geral, que se inserem na sociedade como um todo, mas especializando um sujeito de direitos em um caso especial, com novos requisitos, características e dados ao se adquirir produtos ou serviços públicos ou privados.

Esse superendividado também se encontra em uma posição de vulnerabilidade, podendo ser aplicado o artigo 4º, do CDC em questões de superendividamento em respeito à dignidade e melhoria de sua qualidade de vida:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

IX- fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores;

X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.”

A lei do superendividamento é um instrumento protetivo ao consumidor que para a melhor execução de tal Política Nacional, especializando ainda mais o acesso a justiça de forma refinada, pois o tratamento de solução de litígios será a entrega de uma análise ainda mais detalhada, pois além de tratar o problema ocasionado na vida do consumidor, irá também buscar auxiliar na causa, que é a origem das dívidas, ensinando por meio de uma educação financeira como tal pessoa irá obter um equilíbrio em suas contas, para ter a entrega efetiva dos direitos do consumidor com uma assistência integral ao consumidor em tal área creditícia, tal como se transcreve no art.5º do CDC com novos mecanismos para auxiliar e fomentar o tratamento extrajudicial do superendividado:

“Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

VI- instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

Tal legislação tem um grande peso no Brasil, pois o CDC é uma norma de ordem pública, com garantias e institutos que poderão ser concedidos de ofício, tais como a inversão do ônus da prova, a desconsideração da personalidade jurídica, o foro estabelecido em lei, que serão a pedra angular fundamental no tratamento do superendividamento neste tempo de pandemia.

A lei de superendividamento é uma lei nova que prevalece em relações de consumo extracontratuais ou contratuais anteriores a sua vigência, por dois motivos cruciais, pelo princípio da especialidade e por permear uma legislação de eficácia supralegal que é o Código de Defesa do Consumidor.

Diante disso, em caso de antinomia de leis e a legislação de proteção ao superendividado, a última deve prevalecer, sendo aplicada de forma imediata em caso de conflito e, em síntese, com uma análise mais apurada, há que se fazer o famoso diálogo das fontes, para interagir o instrumento protetivo com a legislação ou o contrato que retrata o consumidor frágil e vulnerável superendividado.

O superendividamento é fundamentado tratar a situação do consumidor por meio da aplicação imediata dos princípios da vulnerabilidade, hipossuficiência e da confiança, no qual um caso concreto por questões de justiça social não poderá excluir um ser humano em situação de impedimento financeiro de ter um tratamento digno enquanto pessoa humana, já que isso se atrela a qualidade de vida, bem estar social, direito a felicidade e de forma ampla como um inclusão do princípio da dignidade da pessoa humana.

Conseqüentemente é considerado superendividado o indivíduo que necessita de proteção por ser consumidor, parte mais frágil e fraca da relação de consumo, acarretando um tratamento diferenciado, interpretado caso a caso, com base na nova lei.

Não se olvide, que, com a vigência da Lei 14.181/2021, o atendimento extrajudicial é feito no Estado do Rio de Janeiro pelo PROCON/RJ, como órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que passou a ter uma ampliação nas suas atribuições, com um novo papel na proteção nacional do consumidor superendividado, para atuar na fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes da Lei nº 8.078/1990, podendo os órgãos públicos promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

Diante disso, serão imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do consumidor superendividado, um tratamento diferenciado com uma análise aprofundada, para que se cumpra o atendimento integral as suas necessidades em sede de pandemia.

E como seria a vulnerabilidade retratada pelo superendividamento, de espécie técnica, fática, econômica de cunho extraprocessual e por muitas vezes informacional, que terá que ser avaliada por integrar todo um contexto de hipossuficiência para obter a justiça social invocando a exceção da situação de superendividamento.

Com isso, o objetivo maior de tal legislação é realizar uma suspensão no montante da dívida, realizando um plano de recuperação financeira e econômica a longo prazo, para que o consumidor possa se programar para realizar o pagamento de suas dívidas e a empresa credora possa adequar seu negócio para receber os valores justos, sem ocasionar o enriquecimento ilícito de uma das partes.

Como identificar um Superendividado – Consumidor Superendividado

A forma de se enquadrar um indivíduo como superendividado será realizada por meio de uma análise apurada e minuciosa com base em um detalhamento concreto das despesas e receitas da pessoa natural.

No Direito Francês, o superendividamento é considerado uma situação de vida da pessoa, conforme o art. L.330-1 do *Code de la Consommation*: “A situação de superendividamento das pessoas físicas se caracteriza pela impossibilidade manifesta para o devedor de boa-fé de honrar o conjunto de suas dívidas não profissionais, exigíveis e vincendas”

Seguindo esta linha no Brasil, foi traçado um valor mínimo existencial de débitos que poderão num caso concreto enquadrar uma pessoa como superendividada. Nesta vertente, será avaliado o impacto das despesas em relação as necessidades básicas do indivíduo (COSTA, 2002, p. 119), relacionadas ao seu incumprimento, que pode ser temporário, por questões de contratos que realizou anteriormente, criando uma estrutura financeira de ruptura pelo não pagamento de suas obrigações com uma dificuldade intransponível com a renda que detenha ao se avaliar para enquadrá-lo como SUPERENDIVIDADO.

Por isso, a doutrinadora Cláudia Lima Marques (2006, p. 256), conceitua superendividamento como a impossibilidade global de o devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o fisco, oriundas de delitos e de alimentos)” e, ainda a professora Maria Manuel Leitão Marques (2000, p. 235) ensina que o superendividamento

se caracteriza “pela impossibilidade manifesta de o devedor de boa-fé fazer face ao conjunto da suas dívidas não profissionais vencidas ou vincendas.”

Assim, havendo um grau de esforço fora do padrão do homem médio naquela situação similar, haverá uma situação de desequilíbrio em honrar seus compromissos financeiros, com uma inconsistência em adquirir valores de receitas para prover as despesas, resultando um estado de insolvência grave, com um impedimento financeiro, econômico, social e legal de quitar com seus bens em uma execução judicial ou extrajudicial.

Há que ser analisando de forma artesanal caso a caso, para que o insolvente superendividado possa estar inclinado a se enquadrar na Lei de Superendividamento.

Apesar do Código Civil citar no art.955, que “procede-se à declaração de insolvência toda vez que as dívidas excedam à importância dos bens do devedor”, não se estabelece um mínimo existencial, tal como a nova legislação trouxe em seu nascedouro com a aplicação de proteção constitucional de direito fundamental da pessoa consumidora.

Outrossim, também não é caso de aplicação do Código de Processo Civil (CPC) de forma fria e imediata, considerando o SUPERENDIVIDADO como insolvente devedor, naqueles moldes, e se avaliar que se o valor dos bens for inferior ao de suas dívidas, se aplica o procedimento para execução coletiva em concurso universal de credores, pois em alguns casos, a execução provem da culpa do devedor insolvente e em uma outra análise, a extinção das obrigações inadimplidas após o período de cinco anos, se dará a contar da data do encerramento da insolvência, com o intuito de satisfazer os interesses creditícios sem se atentar para uma real proteção do consumidor superendividado.

Logo, o conceito de consumidor, como aquele destinatário final de produtos e serviços, é o pilar que sustenta a tutela especial, agora concedidas aos consumidores⁷⁶, sendo superendividado ou não, como uma pessoa natural não profissional que se relaciona com um profissional – comerciante, empresário, profissional, que é o fornecedor.⁷⁷

O superendividado será aquele que em uma visão de mínimo existencial não consegue mais prover suas dívidas básicas, por estarem amontados de despesas com empréstimos e contratos de tomada de crédito.

Com isso, poderá renegociar todo o bloco de despesas de incumprimento no Tribunal de Justiça do seu Estado ou realizar conciliação com órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tal como o PROCON-RJ e assim, negociar com todos os credores em um bloco total de dívidas que possam ser parceladas de forma que caibam no orçamento familiar, sem postergar ou não pagar despesas de moradia, alimentação e com remédios, por exemplo.

O superendividado não poderá renegociar bens e serviços de luxo, créditos habitacionais ou rurais, nem dívidas fiscais, tributárias e pensão alimentícia.

O Ente Público que avaliar o quadro de despesas e receitas do consumidor terá que fazer um levantamento de todos os valores e buscar reavaliar como o indivíduo se tornou superendividado, tanto uma atenção no auxílio de renegociar, mas cuidar da educação financeira do consumidor para que o mesmo não retorne aquele estado de superendividamento.

Pela nova lei, conforme art.6°, é um direito do consumidor superendividado a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial,

⁷⁶ MARQUES, 2007, p.68.

⁷⁷ MARQUES, 2007, p.68

nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas, a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito.

3. O PROCON-RJ e o Superendividado em tempos de pandemia

A Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro – PROCON/RJ, no uso das suas atribuições legais, previstas na Lei Estadual nº 5.738 de 07 de junho de 2010 e no Decreto Estadual nº 43.400 de 06 de janeiro de 2012, bem como nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atua em prol da efetivação dos direitos do consumidor, e até por conta das lesões ocorridas no período de pandemia por conta do Covid-19, ampliou seu atendimentos em números estrondosos.

Denota-se que com a vigência da Lei 14.181/2021, o PROCON/RJ como órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, passou a ter uma ampliação nas suas atribuições, com um novo papel na Proteção Nacional do Consumidor Superendividado, para atuar na fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes da Lei nº 8.078/1990, podendo os órgãos públicos promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

Diante disso, serão imprescindíveis para a manutenção de suas atividades institucionais nas mais diversas áreas, tais como financeiras, administrativas, de fiscalização e atendimento em geral, em nível estadual, um quadro mínimo de servidores públicos, nos moldes informados acima, diante da necessidade de cumprir seu atendimento a população do Rio de Janeiro.

Logo, com vistas a cumprir o interesse público concernente, a Lei nº 5.738/2010, estabeleceu a imensa necessidade de atuar em prol da defesa do consumidor, fiscalizando a atuação da atividade do fornecimento de produtos e serviço no Estado do Rio de Janeiro, que em tempos pandêmicos foram expressivas as lesões aos direitos dos consumidores em contratações de comércio eletrônico envolvendo bens de origem nacional e internacional.

A lei nº 14.181/2021 chegou em um excelente momento no contexto de crise mundial por conta do Covid-19, enuncia o papel imprescindível do PROCON na atuação de auxiliar o consumidor a recomeçar sua vida financeira saindo da situação de superendividamento, para organizar todos os dados, informações de despesas em abertos, mensurando juros simples, compostos, cobranças abusivas, recalculando a evolução do saldo do devedor, apurando as diferenças, como pode haver a amortização, avaliando também as formas de cálculo e verificando a taxa efetivamente cobrada por uma instituição financeira por um valor mensurado em um empréstimo.

Conseqüentemente, avaliar o impacto social e legal do superendividamento do consumidor e calcular o mínimo existencial, em um caso concreto é levantar as despesas mensais do indivíduo, gastos essenciais de uma família, para assegurar a sobrevivência, com um plano de pagamento com parcelas que se adequem a assegurar um orçamento mínimo e relevante para a manutenção daqueles consumidores.

Dessa forma, o PROCON-RJ após a elaboração de um plano de pagamento com a proteção do mínimo existencial, deverá realizar o chamamento dos credores para uma audiência que pode ser presencial ou online, para que o superendividado tenha um quadro de limites orçamentários e condições de pagamento parcelado ao inadimplente.

Sendo assim, em resumo, deve-se fazer:

- Fazer um levantamento de todas as dívidas do SUPERENDIVIDADO, por meio de um questionário;
- Realizar a avaliação das causas da dívida e a consequência de lesão patrimonial na vida familiar do consumidor;
- Criar percentuais para tal endividamento, para assegurar manter parcela relevante da renda do consumidor em caso de superendividamento;
- Ter uma base objetiva e legal de dados sobre juros abusivos, recálculo de dívidas e quadro geral de despesas e receitas;
- Realizar a tentativa de conciliação com devedor e credores;
- Criar um marco temporal para a suspensão das dívidas, dos juros e multas em bloco;
- Evitar o pagamento compulsório para não criar um impeditivo de acesso a justiça social;
- Realizar um acordo que for firmado na audiência que poderá ser homologado por um juízo, por meio de sentença judicial, que terá a mesma função de um título de execução de dívida;
- Mensurar objetivamente condições do pagamento com um montante global a ser pago, com eventuais descontos de juros e multas, fixação de quantidade e valor das parcelas que serão cobradas em determinado período;
- Elaborar a duração do plano de restituição, e, por fim, educar financeiramente o consumidor superendividado.

O direito básico assegurado e tutelado ao consumidor expresso no artigo 6º, do Código de Defesa do Consumidor, é o direito ao crédito responsável, para que ao contratar um empréstimo ou fazer um crediário, ele seja informado sobre os custos do produto ou serviço que está sendo oferecido, pois poderá ter que custear uma série de despesas com taxa mensal de juros, valor de multas por atraso, montante das prestações, que deveriam constar “de forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor”, em conformidade com o artigo 54-B do Código de Defesa do Consumidor, e muitas vezes, de forma enganosa e abusiva não são expressas com a transparência que se necessita para assegurar a efetividade legal do diploma consumerista.

Em tempos de Covid-19 houveram diversas lesões ao consumidor diante de sua vulnerabilidade, que se enquadram de forma escorreita na teoria finalista, com uma nuance diferenciada, pois trabalha o conceito de consumidor em uma interpretação restritiva, pois diante do desemprego, o aumento dos valores de bens e serviços, o consumidor destinatário fático e final do bem passou na composição do custo do produto ou do serviço em caso de inadimplemento uma carga de juros e multas, que o expõe a um superendividamento pela sua vulnerabilidade informacional. Por isso, para fazermos alusão ao tema e tratarmos da posição do STJ, se colaciona a decisão que se segue:

“REsp 1195642 RJ 2010/0094391-6. Órgão Julgador.T3 - TERCEIRA TURMA. Julgamento 13 de Novembro de 2012. Relator Ministra NANCY ANDRIGHI. Ementa. CONSUMIDOR. DEFINIÇÃO. ALCANCE. TEORIA FINALISTA. REGRA. MITIGAÇÃO.FINALISMO APROFUNDADO. CONSUMIDOR POR EQUIPARAÇÃO. VULNERABILIDADE. 1. A jurisprudência do STJ se encontra consolidada no sentido de que a determinação da qualidade de consumidor deve, em regra, ser feita mediante aplicação da teoria

finalista, que, numa exegese restritiva do art. 2º do CDC, considera destinatário final tão somente o destinatário fático e econômico do bem ou serviço, seja ele pessoa física ou jurídica.² Pela teoria finalista, fica excluído da proteção do CDC o consumo intermediário, assim entendido como aquele cujo produto retorna para as cadeias de produção e distribuição, compondo o custo (e, portanto, o preço final) de um novo bem ou serviço. Vale dizer, só pode ser considerado consumidor, para fins de tutela pela Lei nº 8.078/90, aquele que exaure a função econômica do bem ou serviço, excluindo-o de forma definitiva do mercado de consumo.³ A jurisprudência do STJ, tomando por base o conceito de consumidor por equiparação previsto no art. 29 do CDC, tem evoluído para uma aplicação temperada da teoria finalista frente às pessoas jurídicas, num processo que a doutrina vem denominando finalismo aprofundado, consistente em se admitir que, em determinadas hipóteses, a pessoa jurídica adquirente de um produto ou serviço pode ser equiparada à condição de consumidora, por apresentar frente ao fornecedor alguma vulnerabilidade, que constitui o princípio-motor da política nacional das relações de consumo, premissa expressamente fixada no art. 4º, I, do CDC, que legitima toda a proteção conferida ao consumidor.⁴ A doutrina tradicionalmente aponta a existência de três modalidades de vulnerabilidade: técnica (ausência de conhecimento específico acerca do produto ou serviço objeto de consumo), jurídica (falta de conhecimento jurídico, contábil ou econômico e de seus reflexos na relação de consumo) e fática (situações em que a insuficiência econômica, física ou até mesmo psicológica do consumidor o coloca em pé de desigualdade frente ao fornecedor). Mais recentemente, tem se incluído também a vulnerabilidade informacional (dados insuficientes sobre o produto ou serviço capazes de influenciar no processo decisório de compra).⁵ Apesar da identificação in abstracto dessas espécies de vulnerabilidade, a casuística poderá apresentar novas formas de vulnerabilidade aptas a atrair a incidência do CDC à relação de consumo. Numa relação interempresarial, para além das hipóteses de vulnerabilidade já consagradas pela doutrina e pela jurisprudência, a relação de dependência de uma das partes frente à outra pode, conforme o caso, caracterizar uma vulnerabilidade legitimadora da aplicação da Lei nº 8.078/90, mitigando os rigores da teoria finalista e autorizando a equiparação da pessoa jurídica compradora à condição de consumidora.(...).⁷ Recurso especial a que se nega provimento.(...)⁷⁸

Logo, na pandemia, as características retratadas na vulnerabilidade, pode-se, utilizar, dos ensinamentos marcantes do Professor Sergio Cavalieri Filho⁷⁹, a saber:

a) posição de destinatário fático e econômico (...); b) aquisição de um produto ou a utilização de um serviço para suprimento de suas próprias necessidades, de sua família, ou dos que se subordinam por vinculação doméstica ou protetiva a ele, e não para desenvolvimento de outra atividade comercial, significa dizer, ausência de intermediação, de reaproveitamento ou de revenda; c) não profissionalidade (...); d) vulnerabilidade em sentido amplo (técnica, jurídica ou científica, fática ou socioeconômica e psíquica) (...)

Com a crise que se instaurou de desemprego e inadimplência, poderá um consumidor ter prazos de carência em caso de impontualidade diferenciados para não haver a criação de prestações mensais que impeçam o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e de seus meios de pagamento a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores, aplicando-se de forma imediata a proteção do art.51,

⁷⁸ <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22829799/recurso-especial-resp-1195642-rj-2010-0094391-6-stj>. Acesso em 12 de dezembro de 2021.

⁷⁹ CAVALIERI FILHO, 2011, p.66.

do CDC, após a vigência da nova lei, que mesmo em uma verdadeira crise institucional no Brasil e no mundo, visa auxiliar o consumidor superendividado.

A época é de extrema peculiaridade, as atividades comerciais e empresas em geral foram afetadas, os consumidores também, e não se pode olvidar que em dados do IBGE apontou-se um desemprego de 19,4% no estado do Rio, ou seja, 32% maior que a média registrada de 14,7% em todo o país, em junho de 2021.

Acrescente-se que o Estado do Rio de Janeiro sofreu um baque na circulação de renda desde março de 2020, tendo em vista que houve determinação de suspensão total de suas atividades, conforme do Decreto no 46.970, de 13/3/2020 (medida com vigência prorrogada pelo Decreto n. 46.980, de 19/3/2020, pelo Decreto 47.006, de 27/3/2020 e pelo Decreto 47.027, de 13/4/2020), no qual o funcionamento de “shopping center”, centro comercial e estabelecimentos congêneres, tiveram suas atividades de vestuários, diversos itens de consumo, móveis, entre outros, paralisadas, contudo, a suspensão não se aplicou aos supermercados, farmácias e serviços de saúde, como: hospital, clínica, laboratório e estabelecimentos congêneres, em funcionamento no interior dos estabelecimentos (Art. 5º do Decreto no 46.980, de 19/3/2020 (nova redação pelo art. 5º do Decreto no 47.006, de 27/3/2020; e medida com vigência prorrogada pelo Decreto n. 47.027, de 13/4/2020).

O superendividamento em tempos de pandemia, se enquadra na necessidade de se estabelecer condições de garantir o reequilíbrio contratual, durante a pandemia decorrente da infecção humana pelo Coronavírus SARS-CoV-2, que permanece latente na legislação brasileira até 2022, diante da prorrogação pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Todavia a Corte Superior, em decisão do Ministro Roberto Barroso, em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento Fundamental 828 do Distrito Federal, realizou a prorrogação da medida cautelar, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da Covid-19, além da data de 31/12/2021, com base na Lei n. 14.216/2021, prorrogando até 31/03/2022, se suspendendo as ordens de desocupação e despejo conforme previsão de critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade, tanto em área urbana como em área rural até 31/03/2022.

Com isso, o nobre Ministro Barroso, fez um apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência do prazo de suspensão das ordens de desocupação e despejo por, no mínimo, mais três meses, a contar do prazo fixado na Lei no 14.216/2021, tendo em vista que os efeitos da pandemia ainda persistem e ainda, caso não venha a ser deliberada a prorrogação pelo Congresso Nacional ou até que isso ocorra, concedeu a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei no 14.216/2021 siga vigente, todas medidas para corroborar com o auxílio para a população já em extremo estado de lesão ao seu mínimo existencial.

4. Conclusão

Com o advento da Lei n° 14.181/2021, não se olvide que a prevenção e o tratamento do superendividamento foram relevados a um *status* especializado no Brasil e possui aplicação imediata como norma de proteção fundamental que tutela a dignidade da pessoa humana superendividada.

A questão central de inserção dos conceitos crédito responsável e educação financeira no momento de pandemia é o foco para reestruturar o Brasil no momento de pós-pandemia.

Sendo assim, a aplicação do artigo 54-A, na prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor, deve ser impactante no atendimento do PROCON-RJ, no qual se entende por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação em vigor, desde que não tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor. A análise do art.54-A ou C, será um balizador para o PROCON-RJ, que irá analisar desde a oferta feita ao consumidor, em seu custo efetivo total até a liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 do CDC.

Referências:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078/1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 11 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.046/2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 11 de dezembro de 2021.

BRASIL DE FATO. **Taxa de desemprego no Rio de Janeiro é 32% maior que índice geral do Brasil**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/04/taxa-de-desemprego-no-rio-de-janeiro-e-32-maior-que-indice-geral-no-brasil>. Acesso em 12 de dezembro de 2021.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Direito do Consumidor**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Geraldo de Faria Martins da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em direito comparado brasileiro e francês**. São Paulo: RT, 2002.

Decreto Estadual nº 43.400/2012. Altera o estatuto da autarquia de proteção e defesa do consumidor do estado do Rio de Janeiro - PROCON-RJ e dá outras providências. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_43_400_-_060112.htm. Acesso em 12 de dezembro de 2021.

Lei Estadual nº 5.738/2010. Dispõe sobre a criação da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro – Procon/RJ. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CON-TLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b38474df917cd9118325773c0068141e?OpenDocument>. Acesso em 12 de dezembro de 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. **Manual de Direito do Consumidor**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007.

MARQUES, Maria Manuel Leitão e allii, **O endividamento dos consumidores**. Lisboa, Almedina, 2000.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 227/2012**. Estabelece princípios e regras a observar pelas instituições de crédito na prevenção e na regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito pelos clientes bancários e cria a rede extrajudicial de apoio a esses clientes bancários no âmbito da regularização dessas situações. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/460375981_3.docx.pdf Acesso em 12 de dezembro de 2021.