

SOCIEDADE, POLÍTICA E DIREITO

*Estado, fragilidades do
sistema e perspectivas*

Carlos José de Castro Costa
Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral
Taís de Cássia Badaró Alves
(ORGANIZADORES)

encontrografia

SOCIEDADE, POLÍTICA E DIREITO

*Estado, fragilidades do
sistema e perspectivas*

Carlos José de Castro Costa
Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral
Taís de Cássia Badaró Alves
(ORGANIZADORES)

encontrografia

Copyright © 2023 Encontrografia Editora. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem a expressa autorização dos autores e/ou organizadores.

Editor científico

Décio Nascimento Guimarães

Editora adjunta

Tassiane Ribeiro

Coordenadora técnica

Gisele Pessin

Design

Nadini Mádhava

Foto de capa: Nadini Mádhava, Freepik.com

Revisão

Leticia Barreto

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Sociedade, política e direito : Estado, fragilidades do sistema e perspectivas / organização Carlos José de Castro Costa, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral, Taís de Cássia Badaró Alves. -- Campos dos Goytacazes, RJ : Encontrografia Editora, 2023.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-5456-041-2

1. Direitos individuais (Direito constitucional)
2. Direitos coletivos - Brasil 3. Estado democrático
4. Política 5. Sociedade I. Costa, Carlos José de Castro. II. Cabral, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat. III. Alves, Taís de Cássia Badaró.

23-172214

CDU-34 (81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito 34(81)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2

encontrografia

Encontrografia Editora Comunicação e Acessibilidade Ltda.
Av. Alberto Torres, 371 - Sala 1101 - Centro - Campos dos Goytacazes - RJ
28035-581 - Tel: (22) 2030-7746
www.encontrografia.com
editora@encontrografia.com

Comitê científico/editorial

Prof. Dr. Antonio Hernández Fernández – UNIVERSIDAD DE JAÉN (ESPANHA)
Prof. Dr. Carlos Henrique Medeiros de Souza – UENF (BRASIL)
Prof. Dr. Casimiro M. Marques Balsa – UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA (PORTUGAL)
Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai – MPMA (BRASIL)
Prof. Dr. Daniel González – UNIVERSIDAD DE GRANADA (ESPANHA)
Prof. Dr. Douglas Christian Ferrari de Melo – UFES (BRASIL)
Prof. Dr. Eduardo Shimoda – UCAM (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Emilene Coco dos Santos – IFES (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Fabiana Alvarenga Rangel – UFES (BRASIL)
Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida – UNIR (BRASIL)
Prof. Dr. Francisco Antonio Pereira Fialho – UFSC (BRASIL)
Prof. Dr. Francisco Elias Simão Merçon – FAFIA (BRASIL)
Prof. Dr. Iêdo de Oliveira Paes – UFRPE (BRASIL)
Prof. Dr. Javier Vergara Núñez – UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA (CHILE)
Prof. Dr. José Antonio Torres González – UNIVERSIDAD DE JAÉN (ESPANHA)
Prof. Dr. José Pereira da Silva – UERJ (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Magda Bahia Schlee – UERJ (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Margareth Vetus Zaganelli – UFES (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Martha Vergara Fregoso – UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA (MÉXICO)
Prof.^a Dr.^a Patricia Teles Alvaro – IFRJ (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Barbosa Paiva Magalhães – UFRN (BRASIL)
Prof. Dr. Rogério Drago – UFES (BRASIL)
Prof.^a Dr.^a Shirlena Campos de Souza Amaral – UENF (BRASIL)
Prof. Dr. Wilson Madeira Filho – UFF (BRASIL)

Este livro passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc*.

Sumário

Palavras prévias 10

Prefácio 12

Capítulo 1.

A mediação das políticas públicas na relação Estado/Sociedade 18

Tais de Cássia Badaró Alves

Sávio da Silva Abreu

Capítulo 2.

Mistanásia: possíveis caminhos para efetivas políticas públicas de saúde 32

Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral

Capítulo 3.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência: óbices político-sociais contemporâneos de inclusão e acessibilidade 47

Moyana Mariano Robles-Lessa

Décio Nascimento Guimarães

Carlos Henrique Medeiros de Souza

Capítulo 4.

Estado e sociedade: vulnerabilidades das políticas públicas distributivas e redistributivas no pós-pandemia 60

Paulo Sérgio Pires do Amaral

Capítulo 5.
Políticas públicas de proteção contra o superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento.....78

Alinne Arquette
Gabriela Silva Peçanha dos Santos
Allan Arquette Leite

Capítulo 6.
Políticas públicas de saúde em meio à pandemia: a Covid-19 é a única a ser combatida?95

Carlos José de Castro Costa

Capítulo 7.
O sentido da justiça como equidade na visão dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS)..... 113

Mauriceia Soares Pratisolli Guzzo
Monica Costa Arrevabeni
Julio Cesar Ramos Esteves

Capítulo 8.
Transversalidade das políticas públicas: uma análise a partir dos Conselhos Participativos130

Larissa Dias Pacheco
David Maciel de Mello Neto

Capítulo 9.
A efetividade do Conselho como instrumento participativo: o caso do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (COMDE).....148

Nilo Lima de Azevedo
Dryelli Carolina Pessanha Rocha da Silva

Capítulo 10.
A terceirização como proposta para a precariedade e ineficácia do sistema penitenciário brasileiro 161

Marlene Soares Freire Germano
Bruno Menezes Santarém
Letícia de Oliveira Peçanha

Capítulo 11.
Prisão do devedor de alimentos durante a pandemia da Covid-19 ... 177

Elias José de Almeida
Gabriel Carlos Toledo da Silva

Capítulo 12.
Trabalho escravo contemporâneo: um desafio à ordem jurídica e ao Estado Democrático De Direito 192

Alice de Souza Tinoco Dias
Aline Souza Tinoco Gomes de Melo
Rosalee Santos Crespo Istoe

Capítulo 13.
A política externa brasileira para Moçambique durante o governo Geisel: motivações, ações e desafios do Estado brasileiro (1974-1979) 205

Drielle da Silva Pereira

Capítulo 14.
Federalismo e gestão do Estado: as fragilidades do sistema no Brasil.....219

Sávio da Silva Abreu
Mauro Macedo Campos
Tais de Cássia Badaró Alves

Capítulo 15.
Sociedade política e a funcionalidade do Direito na pós-modernidade235

Ari Gonçalves Neto
Ana Carolina de Oliveira Lyrio
Karina Ritter Manhães

Palavras prévias

“[...] a democracia é um arcabouço institucional *construído*, não um organismo que se tenha formado naturalmente ao longo de um processo evolutivo. Genericamente, não há dúvida de que se trata de construir instituições e regras de jogo aceitáveis pelos principais contendores – um espaço regulamentado de luta política – e flexíveis o suficiente para processar as demandas e incorporar os novos atores que se constituem continuamente na sociedade.”

(Bolívar Lamounier, 2015)

No cenário de múltiplas demandas que marcam o contexto atual, impõe-se a resignificação das relações entre Sociedade, Política e Direito para o enfrentamento das fragilidades do sistema e o redimensionamento do papel do Estado. Em um percurso de diferentes versões desenhadas na trama da história — embora muito longe de um consenso — consolida-se a percepção sobre os dilemas que se configuram e tem-se por expectativa que, no exercício dessa resignificação, construa-se um novo horizonte para a Democracia.

Em meio a esse debate e frente às perspectivas que se apresentam — ainda que se considere a interdependência entre as nações, os sistemas econômicos, a cultura — qualquer forma de paralelismo deve ser evitada, levando-se em conta limitações e reduções próprias às comparações. A dinâmica globalizada não

deve orientar a mera reprodução de padrões e “soluções” para a reconstrução das relações Estado/Sociedade mediadas pela Política e pelo Direito.

É neste sentido que se afirma a Política em suas dimensões micro e macro e em diferentes esferas, na busca incessante de um maior equilíbrio do pêndulo que ora aponta para a ação do Estado, ora para a ação da Sociedade. E, como mais um aspecto, o imperativo da manutenção e expansão do Estado Democrático de Direito compõe esse debate.

Para melhor compreensão da realidade social, política e econômica, valoriza-se a centralidade das políticas públicas, uma vez que, ao mesmo tempo, evidenciam a ação do Estado e pressupõem a “pressão” e, portanto, a atuação de setores organizados na Sociedade.

Em vista disso, esta obra se propõe à problematização das fragilidades do sistema político e econômico que configura a ordem mundial — com ênfase nas especificidades da realidade brasileira. Por meio de enfoques multi e transdisciplinares, abordam-se os dilemas decorrentes do dissenso, da precariedade no mundo do trabalho e na saúde, da competição irrefletida, da ausência de empatia, das relações internacionais e da violação de direitos, que, ao fim e ao cabo, retardam, obstaculizam e até mesmo inviabilizam a inclusão, a participação e uma ação pública eficaz e transformadora.

No amplo universo das abordagens próprias às Ciências Humanas e Sociais, delimitar a relação Estado/Sociedade pelo viés crítico das fragilidades do sistema e da centralidade da Política e do Direito é exercício que justifica esta obra.

Fica o convite à leitura!

Aposta-se na inquietação que mobiliza e soma esforços para contextos mais promissores.

E, sendo assim, tem-se por expectativa para o horizonte da Democracia a reafirmação dos princípios da liberdade, da igualdade e da justiça.

Itaperuna, sob as águas de março de 2023.

Os organizadores

Prefácio

O livro *Sociedade, Política e Direito: Estado, fragilidades do sistema e perspectivas*, organizado por Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral, Taís de Cássia Badaró Alves e Carlos José de Castro Costa, apresenta quinze capítulos criteriosamente selecionados, que colaboram para a compreensão de um cenário de profundos desafios para os Estados democráticos. A coletânea permite ao leitor compreender aspectos complexos das relações entre sociedade, política e direito, articulando conhecimentos das Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências da Saúde. Oferece perspectivas únicas, informadas por um rigoroso referencial teórico-metodológico, que revelam fragilidades e perspectivas dos sistemas na atualidade. Um traço especial desta obra é a abordagem das políticas públicas que se destinam a grupos vulneráveis em situação de pobreza (por exemplo: pessoas com deficiência, doentes, população carcerária e crianças). Apresenta exemplos práticos e recomendações, demonstrando profundo compromisso com a promoção da justiça, igualdade de oportunidades e proteção de direitos individuais e coletivos.

A obra examina as fragilidades e perspectivas dos Estados democráticos, cuja natureza tem sido reconfigurada pelo advento de novos processos produtivos, globalização dos mercados e avanços tecnológicos que marcaram o início do século XXI. Revela como as crescentes exigências do capital contribuíram para ampliar o questionamento sobre a viabilidade das políticas de bem-estar social, justificando a supressão dos direitos, em especial nas

esferas do trabalho, saúde e educação. Os capítulos nos remetem ao aumento da polarização política e do populismo de extrema-direita, que, somados ao crescimento das desigualdades sociais, fomentaram ataques à democracia em várias regiões do mundo, ameaçando liberdades individuais e coletivas. Também mencionam a emergência de questões complexas, que transcendem fronteiras territoriais, como as mudanças climáticas, que vão atribuindo novos contornos à política e ao direito.

Quanto às tecnologias digitais, revela um efeito ambíguo: pois se por um lado favoreceram a disseminação de *fake news*, gerando desinformação e turbulência nos processos democráticos; por outro, promoveram novas formas de organização coletiva e engajamento político. Cabe lembrar que a utilização das redes impulsionou vários movimentos em larga escala, tais como as Primaveras Árabes, Occupy Wall Street e Black Lives Matter. No Brasil, em 2013, aconteceram as manifestações contra o aumento abusivo das tarifas de transporte público, lideradas pelo Movimento Passe Livre, e posteriormente ampliadas para temas como corrupção e políticas públicas, com o Movimento Vem para a Rua. Surgiu também a Marcha das Margaridas, que reúne mulheres das várias regiões do país, com objetivo de visibilizar as desigualdades econômicas, sociais e de gênero que atingem a população feminina, especialmente nas zonas rurais, florestas, áreas ribeirinhas e periferias urbanas. Na agenda popular, ganharam espaço as reivindicações por direitos humanos, combate à corrupção, proteção do meio ambiente, mudanças climáticas, igualdade de gênero, igualdade racial, direitos das pessoas com deficiência e direitos da população LGBTQIA+.

A obra também dialoga com as profundas mudanças geradas pela pandemia de Covid-19. A crise sanitária exigiu que os Estados respondessem estrategicamente, mitigando as consequências econômicas e sociais resultantes da disseminação da doença. Assumiram posição estratégica na proteção da saúde pública, com a criação dos protocolos de controle da pandemia (que incluíram o fechamento de aeroportos, comércio e serviços não essenciais), preparação da rede hospitalar, atendimento emergencial aos doentes, disponibilização de testes, rastreamento dos casos, campanhas de prevenção, desenvolvimento e distribuição da vacina, assim como o apoio econômico aos grupos mais vulneráveis (auxílio emergencial), incentivos fiscais para empresas, além da cooperação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). No entanto, o protagonismo do Estado na aplicação destas medidas, em vários

aspectos, tornou-se conflitante com a manutenção dos direitos individuais e liberdades civis, pois restringiram a circulação e o direito ao trabalho. Tais medidas foram contestadas e calorosamente debatidas, o que acirrou ainda mais a polarização política entre diferentes grupos sociais e econômicos. Outro desafio para os Estados foi assegurar uma resposta equitativa e inclusiva à pandemia, tendo em vista as persistentes desigualdades sociais.

Neste cenário de incertezas (mas também de esperanças), os quinze capítulos foram organizados por temas articuladores, que facilitam a leitura e a compreensão das relações entre sociedade, política e direito. São eles: a) políticas públicas e seus impactos sociais; b) desafios para as políticas públicas na área da saúde; c) conselhos participativos na gestão democrática; d) política externa, federalismo e funcionalidades do direito na pós-modernidade.

O conceito de políticas públicas e seus impactos sociais é o tema articulador dos cinco capítulos que abrem a coletânea. No primeiro capítulo, *A mediação das políticas públicas na relação Estado/Sociedade*, Tais de Cássia Badaró Alves e Sávio da Silva Abreu apresentam o conceito de política pública a partir de um levantamento histórico, avaliando seus impactos e efetividade no Brasil. O segundo capítulo, *Mistanásia: possíveis caminhos para efetivas políticas públicas de saúde*, de Hildeliza Boechat Cabral, descreve os efeitos perversos da precarização das políticas de saúde na vida das pessoas mais pobres, que acabam tendo uma morte precoce e indigna. No terceiro capítulo, intitulado *O Estatuto da Pessoa com Deficiência: óbices político-sociais contemporâneos de inclusão e acessibilidade*, Moyana Mariano Robles-Lessa, Décio Nascimento Guimarães e Carlos Henrique Medeiros de Souza examinam o marco legal para os direitos das pessoas com deficiência, questionando a eficácia destes instrumentos normativos.

O quarto capítulo, *Estado e sociedade: vulnerabilidades das políticas públicas distributivas e redistributivas no pós-pandemia*, de Paulo Sérgio Pires do Amaral, assinala que, apesar de auxílio emergencial, a pandemia de Covid-19 agravou a desigualdade social e impactou uma parcela da população que vive em condições miseráveis. Finalizando a primeira parte da coletânea, Alinne Arquette, Gabriela Silva Peçanha dos Santos e Allan Arquette Leite exploram o superendividamento como um problema social, que afeta uma crescente parcela da população ao redor do mundo, contribuindo para o aumento das desigualdades e exclusão. No capítulo intitulado *Políticas públicas de proteção contra o superendividamento do consumidor: prevenção e tra-*

tamento, os autores contextualizam a sociedade do consumo, relacionando a concessão irresponsável de crédito ao empobrecimento dos indivíduos, como ocorre com pessoas idosas. Assinalam que os consumidores precisam da proteção do Estado por meio de políticas públicas mais eficazes.

Os capítulos seis e sete abordam desafios para as políticas públicas na área da saúde. Carlos José de Casto Costa, autor do capítulo *Políticas públicas de saúde em meio à pandemia: a Covid-19 é a única a ser combatida?*, questiona se as mortes registradas desde fevereiro de 2020, quando o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública, devem ser atribuídas somente à Covid ou à precarização dos sistemas de saúde e de outras estruturas públicas, como o saneamento básico. Destaca que, além do combate à doença, é preciso que haja políticas que assegurem a garantia de direitos fundamentais, como água e esgoto, atendendo as metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O capítulo sete, intitulado *O sentido da justiça como equidade na visão dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS)*, escrito por Mauriceia Soares Pratissolli Guzzo, Monica Costa Arrevabeni e Julio Cesar Ramos Esteves, argumenta que a formulação das políticas públicas deve considerar a perspectiva das pessoas que são atendidas diariamente pelo SUS, destacando a necessidade de garantir a equidade como um princípio da justiça, orientando políticas públicas mais adequadas às necessidades da população.

A coletânea também inclui dois capítulos que abordam o papel dos conselhos participativos na gestão democrática. O capítulo oito, de Larissa Dias Pacheco e David Maciel de Mello Neto, intitulado *Transversalidade das políticas públicas: uma análise a partir dos Conselhos Participativos*, analisa a transversalidade das políticas públicas de controle social a partir dos conselhos municipais do município de Campos dos Goytacazes (RJ) nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional. Já o capítulo nove, escrito por Nilo Lima de Azevedo e Dryelli Carolina Pessanha Rocha da Silva, intitulado *A efetividade do Conselho como instrumento participativo: o caso do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (COMDE)*, retoma a legislação e explora o papel do conselho municipal como instância de luta pela efetivação das políticas públicas.

O livro ainda contempla três temáticas que costumam ficar em segundo plano na discussão sobre políticas públicas: aprisionamento, sistema penitenciário e trabalho escravo. O capítulo *A terceirização como proposta para*

a precariedade e ineficácia do sistema penitenciário brasileiro, de Marlene Soares Freire Germano, Bruno Menezes Santarém e Leticia de Oliveira Peçanha, analisa os problemas do sistema carcerário, examinando a proposta de terceirização como uma forma de promover processos mais eficazes para a ressocialização dos indivíduos. O capítulo seguinte, intitulado *Prisão do devedor de alimentos durante a pandemia da Covid-19*, de Elias José de Almeida e Gabriel Carlos Toledo da Silva, discute as medidas de prisão aplicadas durante a pandemia para os devedores de alimentos, revelando como o cenário do isolamento social afetou as decisões judiciais. O capítulo doze, intitulado *Trabalho escravo contemporâneo: um desafio à ordem jurídica e ao Estado Democrático de Direito*, de Alice de Souza Tinoco Dias, Aline Souza Tinoco Gomes de Melo e Rosalee Santos Crespo Istoe, discorre sobre a prática do trabalho escravo nos séculos XVIII e XIX, indicando as legislações de combate à escravidão e a importância do Estado para possibilitar relações de trabalho seguras e eficazes.

A coletânea é finalizada com três capítulos que examinam, respectivamente, a política externa, o federalismo na gestão do Estado e as funcionalidades do direito na pós-modernidade. No capítulo *A política externa brasileira para Moçambique durante o governo Geisel: motivações, ações e desafios do Estado brasileiro (1974-1979)*, Drielle da Silva Pereira analisa as relações entre Brasil e Moçambique durante o governo Geisel com parte dos interesses diplomáticos brasileiros na África, cujo objetivo era reorientar a política externa durante um período de crise econômica. O capítulo descreve as motivações desta reorientação, indicando os pilares da política externa, assim como os desafios da relação bilateral. No penúltimo capítulo, intitulado *Federalismo e gestão do Estado: as fragilidades do sistema no Brasil*, Sávio da Silva Abreu, Mauro Macedo Campos e Tais de Cássia Badaró Alves discutem o federalismo como forma de organização política, examinando sua trajetória histórica nos diferentes períodos da República, assim como os desafios contemporâneos, como a ênfase nas municipalidades.

Por fim, o último capítulo, intitulado *Sociedade política e a funcionalidade do direito na pós-modernidade*, de Ari Gonçalves Neto, Ana Carolina de Oliveira Lyrio e Karina Ritter Manhães, busca compreender a atuação político-social do Estado no decorrer do desenvolvimento humano, conjuntamente com a funcionalidade do direito na perspectiva da pós-modernidade. Os autores exploram a história do direito, desde as teorias do contrato social

de Hobbes e Locke, passando pelo Estado de Bem-Estar Social, até chegar ao Estado Democrático de Direito.

Em conjunto, os capítulos oferecem um panorama de questões que caracterizam as fragilidades e perspectivas do sistema atual, com notável rigor e profundidade teórico-metodológica. A abordagem histórica adotada ao longo da obra permite ao leitor compreender as raízes dos fenômenos políticos e sociais, bem como suas implicações para a formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se de uma coletânea de enorme riqueza, com textos acessíveis e instigantes. A obra é uma contribuição valiosa para o campo interdisciplinar, enriquecendo de forma significativa o debate acadêmico e a compreensão das relações entre sociedade, política e direito.

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2023.

Cleonice Puggian

Pós-doutorado em Educação (UERJ, 2010) e PhD em Educação (Universidade de Cambridge, 2009).

Mestrado em Educação (PUC-Rio, 2001), Mestrado Sanduíche em Tecnologias Educacionais (Harvard Graduate School of Education/CNN).

Lidera o Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar em Educação, Natureza e Sociedade (LabPENSo/CNPq).

Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ-FEBF).

Procientista (2022-2024) e Jovem Cientista do Nosso Estado (FAPERJ, 2013-2023).

Pedagoga (UERJ, 1998).

Capítulo 1.

A mediação das políticas públicas na relação Estado/Sociedade

Tais de Cássia Badaró Alves¹

Sávio da Silva Abreu²

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.1

“A finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público [...] O problema público é usualmente definido como a distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a realidade pública. O problema Público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores.”

(Secchi, 2020, p. 15).

1 Doutora em Sociologia Política - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Docente na Universidade Iguazu-Campus V (UNIG) e no Centro Universitário São José (UNIFSJ). E-mail: taisbadaro50@gmail.com.

2 Doutorando e Mestre em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Docente no Centro Universitário São José (UNIFSJ). E-mail: savioabreu@gmail.com.

Considerações iniciais

O Estado Moderno, enquanto ordenamento político, consolidou o debate acerca das relações Estado e Sociedade. Na esteira das diferentes orientações percorridas na modernidade, observou-se a alternância entre a maior e a menor intervenção do Estado com implicações societárias. Nesse caminho traçado, configurou-se um expressivo intervalo de tempo marcado entre o Absolutismo Monárquico — com a centralização erigida sob os princípios e as práticas mercantilistas — e o Estado Liberal que fixou uma nova ordem política e econômica com recuos na prerrogativa da intervenção. Entendido ora como “agente” da transformação ora como “paciente” que se vê em meio a dinâmicas oriundas da sociedade, o Estado vem tendo seu papel repensado em vista dos imperativos desse começo de século.

A partir da segunda metade do século XX, como mais um momento de inflexão, o Estado de bem-estar social apresenta-se como alternativa e via para a superação do Estado mínimo. Desse modo, nessa vertente, busca-se dirimir os dilemas sociais trazidos pelo liberalismo e apresentar alternativas para o capitalismo. Para o que mais interessa a este capítulo, vale ressaltar que, em meio à fórmula do *welfare state*, afirmaram-se direitos no campo da educação, saúde, previdência e trabalho, abrindo o debate às políticas públicas e seu lugar na mediação das relações entre o Estado e a Sociedade. Contudo, em fins do século passado, a matriz e os experimentos da social-democracia ganharam outros contornos mediante a onda neoliberal.

Sendo assim, investe-se, em um primeiro momento, em um balanço conceitual delimitando as políticas públicas no âmbito da Sociologia Política e do Direito. Na sequência, recorre-se a um percurso histórico que considera os marcos fundadores das políticas públicas desde as origens até contextos mais atuais, com ênfase na mediação das relações Estado/Sociedade. Por fim, e para efeito de conclusão deste capítulo, apresentam-se aspectos da maior ou menor efetividade das políticas públicas no Brasil em diferentes contextos.

A ação do Estado e as Políticas Públicas: um balanço conceitual

Na atual conjuntura, a Democracia se vê desafiada em meio a sucessivas ondas de governos de extrema direita que têm problematizado a implementação de políticas públicas conquistadas por um lastro histórico de lutas sociais. Desse modo, cabe a consideração acerca da produção especializada sobre o tema.

Para início da discussão, propõe-se uma dissecação do conceito em tela para melhor compreendê-lo. Bobbio (2002) considera que política é uma atividade percebida e praticada como feito genuinamente humano, tendo por objetivo a obtenção ou a manutenção de meios necessários para o exercício do poder. O termo público, por sua vez, refere-se àquilo que pertence a um povo ou coletividade. Desse modo, entende-se que “[...] políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2014, p. 2).

Em vista disso, uma política pública deve ser percebida como uma medida gestada para enfrentar um problema que atinge uma Sociedade ou um grupo. Desse modo, há dois elementos que compõem as políticas públicas: a intencionalidade e um problema público. Considerando esses dois componentes, procura-se resolver um problema que é relevante do ponto de vista de uma coletividade. Talvez este seja um dos maiores dilemas que marcam o debate ao se pensar em políticas públicas por implicar a busca do consenso em vista da diversidade de interesses e necessidades que compõem a sociedade no contexto atual.

Estando em constante mudança, a Sociedade tem seus dilemas complexificados e, no mesmo compasso, com a interferência das sociedades globais e industriais, tais desafios tornam-se múltiplos e divergentes — atuando nas relações entre Estado e Sociedade e, de modo mais específico, na dinâmica da intervenção. É nesse sentido que se configura uma das grandes problemáticas próprias a essa temática: as políticas públicas limitam-se a medidas vinculadas à ação do Estado?

Para isso, faz-se necessária uma breve consideração do que seria o Estado. Bobbio (2002) assevera vários tipos de Estado: o estamental, o absoluto e o representativo. Desse modo, o autor assegura que, em todos eles, formularam-se políticas que se tornaram públicas. Contudo, cada modelo de Estado é capaz de produzir seus meios de ação em relação à sociedade que o legitima. Isso posto, a diferença das sociedades representativas frente às demais está na possibilidade de organização, fiscalização e cobrança para a implementação de direitos.

Chrispino (2016), em suas análises, estabelece dois outros tipos de Estado fundamentados nos estudos de Bucci (1997) e Trosa (2001): o “Estado Providência” que se baseia na ideia de prestação de serviços, centrado em programas com objetivos de persuadir uma população, e o “Estado Paternalista e Autoritário” no qual há uma troca simbólica entre a instituição e

o indivíduo. O autor ainda assegura o papel das ideologias como conservadorismo, liberalismo, socialismo, fascismos, entendidas como capazes de construir modelos de Estados que se compuseram com base em ações e valores que caracterizam medidas públicas.

No contexto brasileiro, o estudo das políticas públicas articula campos distintos, porém relacionados: a área jurídica e a Ciência Política (Chrispino, 2016). Para o autor, embora o interesse do Direito seja relevante para assegurar a implementação das prerrogativas, coube aos politólogos compreender dinâmicas vinculadas à “[...] arte de governar ou mesmo a arte de mediar os interesses contrários” (Chrispino, 2016, p. 256). Nesse sentido, o objetivo é perceber como, por que e, até mesmo, quem implementa políticas públicas. De modo contrário, deve-se observar a necessidade de sua não implementação.

A ação dos governos em políticas públicas, conforme já sustentado, é passada por uma intencionalidade. Nesse sentido, a criação de uma política pública é sustentada também pelas regras políticas, ou seja, deve estar em consonância com os padrões legais. Ao criar uma ação pública, o Estado deve estar amparado em seus marcos regulamentários. A exemplo, no Brasil, a Constituição de 1988 é considerada um marco na história nacional e um exemplo internacional por estabelecer critérios e prerrogativas que objetiva promover a equidade social por meio de políticas. É com esse propósito que o Direito visa perceber as políticas públicas: mecanismos voltados para o objetivo de cumprir a norma fixada. No entanto, assim como as medidas de assistência são vistas como políticas públicas, Celina Souza (2006, p. 75) considera que

[...] alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e transformando as políticas sociais de universais em focalizadas.

Como mais um aspecto próprio ao balanço conceitual, Saviani (1987), por outro lado, assegura a existência de políticas privadas. Para o autor, uma vez que o universo econômico é antissocial, é preciso construir meios que compensem esse ambiente “selvagem”; para isso, criam-se as políticas sociais. Desse modo, pode-se assegurar que políticas sociais são todas as medidas feitas pelo Estado ou pela iniciativa privada que tem por objetivo promover

o bem-estar social. Políticas públicas, por sua vez, são ações governamentais que visam resolver questões sociais.

Assim, cabe considerar os tipos de políticas públicas: a primeira delas, as distributivas, são decisões que visam impactar grupos ou regiões em detrimento de outras (Saviani, 1987). Como mais uma versão, tem-se as políticas regulatórias, que envolvem a burocracia e atuam como regulações políticas que atingem a grupos de interesse. Já as políticas redistributivas objetivam atingir o maior número de pessoas que, em determinados grupos sociais, têm perdas concretas para ganhos incertos e futuros para outros (Saviani, 1987). Por fim, as políticas constitutivas lidam com procedimentos e ações que visam atingir toda a sociedade.

Origens das Políticas Públicas: breve percurso

Para a compreensão das origens das políticas públicas, é necessário traçar um panorama histórico e seus condicionantes. Desse modo, pode-se afirmar que o seu surgimento remete a um “efeito dominó”, à medida que encadeia acontecimentos e ideologias sob o prisma econômico. Como evidência, observa-se que o final do século XIX foi marcado pela efervescência das ideias liberais, sobretudo no campo econômico. Emergia a defesa por um Estado mínimo que fosse capaz de assegurar a propriedade e a liberdade econômicas, assim como a livre concorrência — tudo isso como expressões da chamada segunda Revolução Industrial (Napolitano, 2020).

Entendida como uma fase de remodelamento do capitalismo, cenário em que os países promoveram uma severa competição para angariarem o status de grande potência econômica, essa fase tem como mais um elemento a dinâmica imperialista que implicou a dominação de regiões subdesenvolvidas como a África, a Ásia e o Oriente Médio — subordinados como áreas de influência de potências como Inglaterra, França, Alemanha, Japão e Itália (Napolitano, 2020).

Seguindo o lastro de acontecimentos, a corrida econômica, unida às perspectivas nacionalistas extremadas, culminaram na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) — conflito movido por países que saíram em desvantagem na corrida pelas áreas de influência. O pós-guerra gerou resultados avassaladores. A Europa se viu em um enredo e dilemas de toda ordem: políticos, econômicos e sociais. Em contrapartida, os Estados Unidos aparecem com uma expressiva ascensão econômica e como financiador da reconstrução desses países. Neste

ambiente, “[...] a questão social decorrente do processo produtivo traduziu-se na exclusão das pessoas, tanto da própria produção quanto do usufruto de bens e serviços necessários à sua própria reprodução” (Carvalho, 2002, p. 11).

Esses cenários mudam a partir da reestruturação europeia e a superprodução americana marcada pela Crise de 1929 que coloca novamente a econômica global em grandes impasses. Sob esse ângulo, e repensando políticas e medidas econômicas com o objetivo de promover a retomada do crescimento e desenvolvimento do capitalismo, buscou-se dirimir e oportunizar melhores condições que fossem capazes de promover o bem-estar social. Essas novas perspectivas promoveram

[...] novas relações entre o capital e trabalho e estes e o Estado, fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador natural e resgatassem o papel do Estado como mediador e civilizador, ou seja, com poderes de interferência nas relações sociais (Carvalho, 2002, p. 11).

Nesse sentido, observa-se uma nova forma de atuar do Estado: seguindo esse prisma, assume o papel de formulador de medidas sociais e econômicas em prol da equidade social. Por outro lado, há também uma tomada de consciência da população que se articula a partir de grupos para que seus direitos civis, políticos e sociais sejam representados. A exemplo disso, destacam-se o movimento de negros, de mulheres e de trabalhadores. No Brasil, as clivagens destacadas passam a imperar a partir da década de 1980 após um período de intensos investimentos estrangeiros no contexto da ditadura militar — dinâmica que ficou conhecida como o “milagre econômico”.

Após essa conjuntura de avanços, uma grave crise promoveu circunstâncias que deram abertura à redemocratização e à possibilidade de movimentos agirem em prol de seus direitos por meio das lutas sociais. A culminância desse processo se deu com a promulgação da carta constitucional de 1988 que garantiu que os direitos sociais fossem deveres do Estado (Perissinotto; Szwako, 2018). Mais que garantir conquistas na forma da lei, a década de 1990 foi marcada pelo reforço em prol da implementação dos direitos garantidos na Constituição com a regulamentação de setores de seguridade social, saúde, educação e previdência social (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

No entanto, cabe mencionar outros marcos históricos como as políticas trabalhistas de Getúlio Vargas, com significativas mudanças para a classe trabalhadora à medida em que se implementa um conjunto de leis capazes de assegurar condições mínimas para o operariado urbano. Nesse contexto,

[...] o Estado implementa as políticas públicas como uma estratégia de atendimento das reivindicações dos operários, sendo concebido como protetor e benevolente, e por outro lado, constituem mecanismos de controle dos movimentos sociais, restringindo quase totalmente suas ações políticas (Faceira, 2014, p. 135).

Noutra perspectiva, a medida de criação do FGTS, embora contraditória — pois demarca o regime militar — teve sua implementação vinculada à perda de estabilidade que o trabalhador tinha após dez anos de empresa. Essa política pode ser enxergada no rol das tipologias de políticas públicas como um mecanismo redistributivo. Essa visão é ratificada por Trevisan e Van Bellen (2008, p. 532):

Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial.

No final do século XX, há uma recomposição da lógica das políticas públicas em um momento em que novamente viveu-se um remodelamento das perspectivas econômicas a partir da crise do petróleo da década de 1970 que firmou as bases do neoliberalismo. Esse cenário é demarcado por fatores como: aumento da automação que retira postos de trabalho fazendo aumentar o desemprego; precarização das relações de trabalho e desregulamentação de direitos. Todos esses elementos foram capazes de intensificar a marginalização social (Capella, 2018).

Höfling (2001) assegura que essa lógica de avanço e recuo de políticas públicas faz parte da própria natureza do capitalismo na qual observam-se constantes crises que o retroalimentam enquanto sistema econômico baseado na exploração e precarização das relações sociais.

A eficácia das Políticas Públicas na mediação entre o Estado e a Sociedade

O debate acerca da eficácia das políticas públicas não deve ser tratado no plano de um modelo ideal. Não se pode desconsiderar o crescimento excessivo e distorcido do Estado — muitas vezes presente na história — assim como não se projeta para o cenário atual um Estado insuficiente para o enfrentamento das grandes questões econômicas e sociais que marcam a contemporaneidade. Nesse sentido, as políticas públicas legitimam sua intermediação e se constituem no quadro de um Estado com poder de agência.

No que se refere à dinâmica de expansão e retração da esfera estatal no Brasil, vale considerar o resgate e o ambiente propenso à matriz liberal no contexto da redemocratização política pós-ditadura militar (1964-1985). Como já observado, nesse cenário, o neoliberalismo ganhou espaço e, seguindo a lógica da contenção dos gastos públicos, deu-se um encaminhamento às políticas públicas pela via de medidas que priorizavam a estabilidade monetária. Com base nos fundamentos da desregulamentação e da privatização, esvaziaram-se as funções sociais do Estado criando-se um impasse e, ao mesmo tempo, um convite a se problematizar as políticas públicas nesse cenário mais específico.

Nesse compasso, fica estabelecida a primazia da livre concorrência para o enfrentamento da miséria e da exclusão. Como via preferencial de mediação, investe-se no âmbito privado e no jogo econômico. Os problemas sociais não devem estabelecer impedimentos ao princípio fundamental do livre jogo econômico e da não interferência do Estado. Dentro dessa orientação, combinam-se a atuação do Estado como financiador e o papel dos setores privados como executores de medidas voltadas para os segmentos que se encontram na linha mais absoluta da pobreza (Zagurski; Krubniki, 2017).

No Brasil, a onda neoliberal configurada no contexto de desmonte da ditadura militar — com as especificidades da transição brasileira (Codato, 2005) — teve, na Constituição de 1988, um importante marco que fixou como direitos sociais

[...] a educação (artigos 205 a 214), a saúde (artigos 196 a 200), a alimentação (artigo 6º), o trabalho (artigos 6º e 7º), a moradia (artigo 6º), o lazer (artigo 6º), a segurança (artigo 6º), a previdência social (artigos 6º, 201 e 202), a proteção à maternidade e à infância e a assis-

tência aos desamparados (artigos 6º, 194, 195, 203 e 204) e o combate ao desemprego (artigo 170, inc. VIII) (Zagurski.; Krubniki, 2017, p.123).

Vale ressaltar que, sob a perspectiva neoliberal, busca-se a superação de políticas de caráter redistributivo (emblemático nos contornos do Estado de bem-estar social) por uma lógica de capitalização (sob o prisma individualista) e, assim sendo, investe-se no setor privado para a promoção de serviços sociais. Como mais um aspecto, a capacitação para o trabalho funciona como mecanismo estratégico para a incorporação das camadas mais pobres ao universo privatista e individualista. Em um contexto neoliberal, avalia-se a efetividade das políticas públicas pela consideração do que é possível e viável do ponto de vista econômico. Dentro dessa perspectiva, esvazia-se o sentido eminentemente político da questão social. Ocorre, desse modo, uma equiparação à lógica do mercado em que se consideram como ponto precípua os custos (Cohn, 1999).

Uma sequência de reformas são projetadas na esteira dessa dinâmica: reforma da previdência, reforma do sistema de saúde, da educação — tendo a ação do Estado, em todos esses campos, um papel eminentemente subsidiário, recuando na prestação de serviços e avançando em seu papel de promotor de recursos econômicos (Gros, 2004). Em vista disso, no caso brasileiro, a questão da efetividade das políticas públicas não pode ser considerada sem a clara percepção da complexidade própria à histórica desigualdade, bem como a heterogeneidade regional em suas implicações. Na esfera desse debate, discute-se também até que ponto os institutos voltados para a verificação (Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais) representam de fato as parcelas mais vulneráveis da população — segmento para o qual as políticas públicas estão voltadas (Cohn, 1999).

Nesse sentido, investe-se em algumas breves ponderações acerca das políticas públicas a partir da dinâmica da redemocratização pós-ditadura militar, mais especificamente nos governos FHC (1994-1997; 1998-2002), Lula (2003-2007; 2007-2010) e Dilma (2011- 2014; 2015-2016).

As políticas sociais no governo FHC tiveram seu conteúdo enquanto instrumento de construção da cidadania e da autonomia da população-alvo das políticas sociais. Isso porque buscou-se satisfazer determinadas necessidades básicas desses segmentos mais pobres da população (Cohn, 1999). Nesse sentido, destacaram-se as políticas voltadas para o mercado de trabalho. São exem-

plos dessa orientação: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) (Chahad, 2002).

Em um outro contexto, os governos petistas “[...] retomaram os princípios do desenvolvimentismo sem, no entanto, abandonar alguns pressupostos das políticas neoliberais” (Coletti, 2015, p. 30). Como expressões dessa orientação, destacam-se os programas Bolsa Família; Bolsa Escola; Minha casa, minha vida; Farmácia Popular, entre outros. A fórmula foi entendida como um novo desenvolvimentismo que se caracteriza por uma efetiva intervenção do Estado no sentido de estimular o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, promover uma melhor redistribuição de renda no atendimento das camadas mais pobres da população (Coletti, 2015).

Com isso, tomando-se alguns exemplos, registram-se melhorias na distribuição de renda com diminuição do desemprego (de 12,3% para 4,8% nos anos de 2003 a 2014); aumento do salário mínimo (estimado em 76,5% no intervalo de 2002 a 2015); expansão dos programas como Bolsa Família, além da implantação da política habitacional de construção de moradias populares, através do Minha casa, minha vida (Cepêda, 2012).

Em seus estudos, Vera Alves Cepêda (2012) considera ainda que se avançou no processo de democratização do acesso à educação superior proporcionada pela política de expansão de vagas e incremento às instituições públicas. Como exemplo, o ReUni, no nível de instituições técnicas superiores; o ProUni, com o financiamento de mensalidades no âmbito do sistema privado de educação e a proposição de novos mecanismos de seleção/ingresso (Enem, Sisu e Reserva de Vagas). Desse modo, a educação tornou-se um espaço para a mobilidade social.

As políticas de expansão da educação, de Ações Afirmativas e reconhecimento do princípio da representação e organização das diferenças sociais expressam uma segunda face dessa funcionalidade inclusiva: empoderar simbolicamente, capacitar instrumentalmente e canalizar institucionalmente o fluxo de demandas dos distintos atores, possibilitando uma mudança da estrutura de poder político e de suas formas de operacionalização (Cepêda, 2012, p. 86).

Muitos elementos contaram no âmbito dos mecanismos para assegurar a efetividade das políticas públicas no contexto do neodesenvolvimentismo.

Como mais um aspecto, ainda que como uma breve menção, vale considerar o papel do Poder Judiciário nesse processo em vista do fenômeno da judicialização das políticas públicas. Seguindo a orientação que legitima o papel do Judiciário, tem-se que

O Judiciário deve avaliar o mérito de todos os atos componentes das políticas públicas de créditos e de incentivos fiscais para a atividade empresarial responsável ambientalmente para verificar sua constitucionalidade, legalidade e o respeito à justiça socioambiental (Zagurski; Krubniki, 2017, p. 128).

Por fim, nesse percurso, cabe alguma menção ao governo Bolsonaro e a orientação assumida: redução de gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal-conservadora e sob uma perspectiva reducionista, restringindo-se assim, o papel das políticas públicas (Cardoso Jr., 2019, p. 166). Em uma dinâmica descontínua, portanto, o Brasil espera por contextos mais promissores e pela ampliação dos horizontes da Democracia — o que implica a ressignificação das políticas públicas na mediação Estado/Sociedade.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo, a partir da conceituação e delimitação das origens das políticas públicas, traçou-se um panorama histórico e seus condicionantes. Desse modo, pretendeu-se demonstrar que o surgimento das políticas públicas não pode ser considerado sem a observância de uma teia de acontecimentos e ideologias no campo econômico. Enfatizou-se a direta relação das políticas públicas com os marcos regulamentários. Disso se depreende que a ação dos governos (em políticas públicas) é perpassada por uma intencionalidade e se coaduna com regras políticas e padrões legais. Nesse sentido, o Estado assume o papel de formulador de medidas sociais e econômicas em prol da equidade social e, no mesmo compasso, há por parte da população uma tomada de consciência e o recrudescimento dos mecanismos de pressão.

Procurou-se demonstrar que, sob a perspectiva neoliberal, buscou-se a superação dos contornos do Estado de bem-estar social, investindo-se em uma lógica de capitalização com a primazia do setor privado para a promoção de serviços sociais e dinâmicas para a incorporação das camadas mais pobres ao universo privatista e individualista. Quanto à efetividade das polí-

ticas públicas, entre avanços e recuos, considerou-se, dentro do contexto mais recente (ainda que em um breve esboço comparativo), os ganhos no cenário neodesenvolvimentista à medida que se buscou uma efetiva intervenção do Estado no sentido de estimular o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, promover uma melhor redistribuição de renda para o enfrentamento das desigualdades enquanto dilema estrutural.

Referências

- ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 105, p. 15-46, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2023.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-987, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- CARDOSO JR., José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: **Fundação Perseu Abramo**. Brasil: incertezas e submissão. São Paulo: 2019.
- CARVALHO, Alysso Massote. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.
- CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, 2012
- CHAHAD, J. P. Z. Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer. **Repositório do conhecimento do IPEA**, p. 19-21, nov. 2002.
- CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

- CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqY TZ-MZcPhM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.
- COLETTI, Claudinei. Desenvolvimentismo e neoliberalismo no Brasil. **Revista de Direito**, v. 15, n. 23, 2015. Disponível em: <https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDireito/article/view/339>. Acesso em: 10 set. 2022.
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/ccDt4WSVrn98ySLLgsn9PYh/?lang=pt>. Acesso em: 21 ago. 2022.
- FACEIRA, Lobelia da Silva. Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, v. 5, n. 1, p. 171-196, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4978/497856282011.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- GROS, Denise B. Neoliberalismo e políticas públicas na nova república. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, fev. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/YMpghFWNB8qgDstVdtHVVHdr/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.
- HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.
- LOTTA, Gabriela Organizadora. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília. Enap, 2019.
- NAPOLITANO, Marcos. **História Contemporânea 2: do entre guerras à nova ordem mundial**. São Paulo: Contexto, 2020.
- PERISSINOTTO, Renato; SZWAKO, José. Movimentos sociais como teóricos políticos: Wolin, ideias e políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 102, p. 231-263, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/96CMTjn8sfrgrdGVsJ6MSYy/?lang=pt>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- SAVIANI, Demerval. **Educação e políticas especiais**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Unicamp, 1987.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvvF8Pb9kDtjDgy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 jan. 2023.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultado**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 2001.

ZAGURSKI, Adriana Timóteo dos S.; KRUBNIKI, João Pedro R. Breves Apontamentos sobre Estado Social e Intervenção mediante Políticas Públicas. **Revista Direito em Debate**, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, v. 26, n. 47, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2017.47.113-132>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Capítulo 2.

Mistanásia: possíveis caminhos para efetivas políticas públicas de saúde

Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral¹

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.2

“Esses fatos são parte integrante da realidade que se mostra em um contexto maior da Bioética do Cotidiano, contemporânea, reconhecendo que os anseios constitucionais por vida e morte dignas precisam ser estudados, enfrentados e buscados de forma mais séria e efetiva, pois há expressiva fatia da população brasileira que na contemporaneidade de surpreendentes avanços tecnocientíficos continua a nascer sob más condições, a se alimentar precariamente, a (sobre)viver sob ameaças e a morrer indignamente.”

(Cabral, 2020b, p. 24).

1 Doutora e Mestra em Cognição e Linguagem (Uenf). Estágio Pós-doutoral em Direito Civil e Processual Civil (Ufes). Membro da Sociedade Brasileira de Bioética (SBB). Membro da Asociación de Bioética Jurídica de La Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Membro do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM). Membro do Instituto Brasileiro de Estudos em Responsabilidade Civil (IBERC). Membro do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON). Coordenadora do Gepbidh (Grupo de Estudos e Pesquisa em Bioética e Dignidade Humana). Professora dos Cursos de Direito e Medicina. E-mail: hildeboechat@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3000681744460902> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9871-8867>.

Considerações iniciais

O brasileiro nasce em más condições, vive mal e morre ainda pior. Essa triste constatação mostra-se nos corredores dos hospitais pelo acúmulo de macas com pacientes que precisariam de tratamento intensivo; pelo número de pessoas que morrem sem atendimento médico-hospitalar, pelas estatísticas de crianças que morrem no Brasil em virtude, até mesmo, de diarreia.

Nesse contexto, tendo em vista o conceito de *mistanásia*, que é a morte precoce e indigna de pessoas vulneradas, que não podem, por si sós, se defenderem, por isso (sobre)vivem à mingua e morrem mal, de modo igualmente miserável, cabe-nos pensar a realidade de forma crítica e buscar possíveis caminhos para a melhoria das condições de vida e de morte dos brasileiros.

Sabemos que a saúde pública se encontra precarizada, com carências e/ou deficiências de profissionais qualificados, de materiais ambulatoriais e hospitalares e escassez de recursos tecnocientíficos, sucateados e em más condições de conservação, com redução de 41 mil leitos do SUS (entre os anos de 2008 e 2018), sem condições de atender, de forma satisfatória, à crescente demanda oriunda de uma população que não conta com saúde preventiva, saneamento básico, infraestrutura, água potável nem condições dignas de moradia. Esse cenário descortina uma realidade dura de contemplar, que exige uma tomada de posição quanto à urgência de adotar políticas públicas capazes de, pelo menos, minimizar as mortes miseráveis no Brasil.

Conhecemos, ainda, as más condições sociais da maior parte dos brasileiros que não conta com escolas nem segurança nas vias públicas, que morre desassistida por atropelamento, no trânsito cada dia mais violento, por latrocínio, estupro, violência doméstica, nas chacinas, no tráfico de drogas, no submundo do crime e por outras razões igualmente indignas.

Nesse contexto, a partir do reconhecimento de uma vulnerabilidade agravada, comum à fotografia da população carente, chegamos à conclusão de que não será fácil mudar essa realidade, que não se tratam de medidas simplórias, mas que muito precisa ser feito para melhorar as condições da população. Então, propomos uma rede de assistência e apoio na qual todos tenham a obrigação de contribuir de alguma forma para a melhoria desse cenário em corresponsabilidade: cada ente federativo (união, estados e municípios), além de órgãos públicos, instituições (escola e/ou universidade, família, igreja, clube, associações) e que cada segmento da sociedade dê sua parcela de contribuição

no sentido de refletir a respeito de caminhos capazes de minimizar as mortes miseráveis por meio da adoção de políticas públicas eficazes.

A vulnerabilidade das pessoas que dependem dos serviços de saúde pública

Leciona Pessini (2017): a vulnerabilidade é uma expressão derivada do latim *vulneris*, que significa “ferida” e pode ser entendida como a possibilidade de ser ferido. Na esfera da reflexão bioética, o atual conceito de vulnerabilidade é debatido em três perspectivas, todas importantes e fundamentais: vulnerabilidade como condição humana universal (os vivos sempre estarão sujeitos a vulnerabilidades); como característica particular de pessoas e grupos (quanto maior a vulnerabilidade, maior há que ser a proteção, no sentido de resgate da dignidade e cuidado integral das pessoas que compõem certos grupos como crianças, pessoas com transtornos mentais, pessoas idosas, que são grupos mais suscetíveis de serem feridos); como princípio ético internacional (vulnerabilidade como traço indelével, por isso necessita proteção). Pessini (2017) afirma que, em algum momento, todos nós passamos por estado de vulnerabilidade e, na verdade, a vida é uma constante passagem de uma a outra vulnerabilidade.

Leciona Schramm (2017) que essas pessoas precisam de especial amparo, segundo o viés da Bioética da Proteção, que dialoga com a saúde pública, as práticas em saúde, a Bioética e a Biopolítica. As políticas públicas de saúde e as ações governamentais precisam ser consideradas efetivas por seus usuários.

Em palavras simples, podemos caracterizar a vulnerabilidade como uma debilidade ou fragilidade na qual a pessoa não tem condições de prover, por si só, meios de sobrevivência ante as dificuldades de acesso à saúde pública e a outros bens e serviços indispensáveis à promoção ou preservação da dignidade humana. Esses riscos podem ser físicos ou morais, naturais ou provocados, e estão sempre ameaçando a espécie humana. Assim, a vulnerabilidade é inerente à condição humana e pode resultar de situações específicas, que expõem as pessoas a diferentes espécies de riscos em determinadas circunstâncias, ou simplesmente pode emergir da nossa própria condição humana; por esse motivo, a Bioética do Cotidiano cuida das situações simples que, diuturnamente, nos expõem a riscos.

A Bioética do Cotidiano nada mais é do que a realidade do dia a dia das pessoas, com sua gama de necessidades, sua atuação sobre o meio ambiente e

sua relação com as demais pessoas. Seu objeto de estudo engloba a realidade do ser humano em suas múltiplas interfaces e, por isso mesmo, volta-se para as questões relativas à dignidade humana, o início e a finitude da vida, incluindo-se, nesse contexto, o envelhecimento, que é uma grande preocupação que já alcança o âmbito global.

A Bioética do Cotidiano estuda todos os fenômenos ligados ao ser humano e suas interrelações, despertando para a necessidade de tomarmos medidas sérias em relação à dignidade da pessoa humana, que é também o maior objetivo e, por que não dizer, o mais ousado anseio da Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988), a vida digna e seu consectário lógico e natural, e a morte igualmente digna. Por esse motivo, a mistanásia nos incomoda, inquieta e nos impulsiona a buscar alternativas ou, pelo menos, caminhos capazes de melhorar as condições dos brasileiros que dependem com exclusividade dos serviços de saúde oferecidos pelo SUS.

É possível diminuir a vulnerabilidade das pessoas? Conseguir diminuir os riscos potenciais e provocados? Sim, é possível, mas não é uma tarefa simples. Talvez ainda não seja factível trabalhar na origem dos fatos para diminuir os riscos potenciais. Mas nos parece ser viável que os riscos provocados por outrem (incêndios, rompimento de barragens, por exemplo) e os naturais (temporais, enchentes, epidemias) permitam-nos agir no sentido de tentar minimizar os efeitos danosos (ajudar a socorrer, a alimentar, a cuidar quando da ocorrência das catástrofes naturais ou provocadas). Há casos em que se pode até prevenir os danos e, nesse fato, reside o referencial bioético da precaução.

A precaução atua na tentativa de evitar que esses riscos ocorram, poderíamos citar, por exemplo, o ato de dragar o leito de um rio, evitando que, nas próximas cheias, as águas atinjam a população da forma como vem atingindo. Mas dragar o leito dos rios não seria uma providência eficaz se, vencida a enchente daquele ano, as pessoas voltarem a descartar lixo e utensílios velhos e sem utilidade nas águas dos rios. Há situações complexas, por isso demandam envolvimento não só da administração pública, mas da educação e das famílias, em ação conjunta, assumindo nova postura em uma perspectiva bem mais ampla que simplesmente uma obra no leito do rio.

A mistanásia e algumas falhas do sistema de saúde pública

Mistanásia é um conceito transversal, em franca dialogicidade com temas afetos à Bioética, à dignidade humana, às normas constitucionais, à saúde pública e subjacente a muitas falas do cotidiano brasileiro que pensam as questões de vida e de morte em sociedade. As nuances da morte miserável e dolorosa me levaram a idealizar um conceito de conteúdo amplo, aberto, mas sintético:

Mistanásia é a morte prematura, evitável, lenta e indigna de pessoas socialmente excluídas em consequência da banalização da vida humana, devido a causas diversas que vão desde o abandono social e doenças a outros riscos naturais ou provocados a que estão expostas as pessoas vulneradas (Cabral, 2020a, p. 27).

O conceito, tal como se expõe, apresenta forte aproximação com as reflexões de Bauman em *Vidas desperdiçadas*, na qual explica a produção de refugio humano ou seres humanos refugados, ou excessivos (para os quais não há lugar), como inevitáveis produtos da modernização (Bauman, 2005). O autor faz sérias críticas à sociedade capitalista que trata as pessoas pobres como se fossem lixo humano, ou seja, sem nenhum valor intrínseco pelo qual possa lhes atribuir a qualidade de gente, de pessoa. Assim, a expansão global deu origem a um enorme número de “seres humanos destituídos de forma e meios de sobrevivência” (Bauman, 2005, p. 14).

Seguindo a intelecção de Pessini *et al.* (2015), atribuímos a expressão “silencioso holocausto” à desenfreada ocorrência da mistanásia que sacrifica milhares de vidas de pessoas vulneradas e menosprezadas pela sociedade, quando a violência já se tornou costumeira e banalizada: “as trágicas mortes que aconteciam na tela da TV extrapolam aquele universo distante e agora se avizinham, trazendo essa realidade para cada vez mais próximo de cada brasileiro” (Cabral, 2020b, p. 24). As intermináveis filas para atendimentos de saúde, nas quais as pessoas vêm a óbito ainda nos longos corredores dos hospitais ou à porta de entrada (sem conseguirem ingressar), cenas que aconteciam nas grandes cidades e começam a se repetir em nítidas cores nas cidades de médio porte. Qual será a causa? As cidades estão crescendo ou crescente é a miséria, a fome e a precarização da deficitária assistência à saúde da população carente? Por que estão cada vez mais próximas as realidades precárias de vida e de morte que antes nos pareciam tão longínquas? (Cabral, 2020b).

Identificamos algumas situações que são causas da mistanásia e especificamos as circunstâncias nas quais elas se manifestam: causas geográficas (que dificultam o acesso da população aos postos de atendimento); causas sociais (banalização da vida, exclusão social, más condições de habitação); risco provocado e causas ambientais (riscos naturais, fenômenos da natureza, catástrofes climáticas, inundações, trombas d'água, secas, dentre outros); por fim, as que interessam, de forma direta e específica à presente análise, são as causas políticas e sanitárias, aquelas que revelam as péssimas condições de saúde e que causam os maiores índices de mortes mistanásicas:

[...] precarização da infraestrutura da saúde pública, deficiência de saneamento básico (ausência de tratamento de água e esgoto), serviços de saúde precarizado, deficiente e ineficaz, falta de controle de doenças e seus vetores, dentre outras hipóteses que demandam eficazes políticas públicas (Cabral, 2020a, p. 31).

Que fatos se mostram mais gravosos nesse cenário? De forma exemplificativa, podemos citar:

- Inexistência de medida de efetivo combate ao *Aedes aegypti*, o mosquito transmissor de dengue, Chikungunya e Zika vírus (este último provoca a morte de neonatos em escala preocupante), além da Síndrome de Guillain-Barré. São realizadas campanhas esporádicas, o Poder Público apela pela conscientização da população com medidas tais como cobrir caixas e reservatórios de água, não deixar água empoeçada nos quintais, calçadas e proximidade das residências, não deixar juntar água nos pratos sob os vasos e outros cuidados em relação ao lixo. Entretanto, não são adotadas políticas públicas sérias, contínuas e eficazes ao longo de todo o ano, até que seja constatada a inexistência dos vetores. As medidas de contenção nunca duram mais que o verão, tornando quase impossível erradicar o vírus transmissor;
- Má prestação dos serviços de saúde: há muitas falhas dos serviços médico-hospitalares, os profissionais são escassos, nem sempre têm formação qualificada e especializada, as unidades de atendimento são guarnecidas com material de baixa qualidade, há escassez de material básico até mesmo para curativo;

- Carência de medicação aos que dela necessitam de forma gratuita: a população que não pode adquirir os remédios tem dificuldades para obtê-los de forma gratuita, e, em muitos casos, as pessoas não conseguem tomar a dose necessária nem fazer uso constante; os tratamentos neurológicos, às vezes, ficam prejudicados, pois nem sempre conseguem a medicação, sendo preciso obter por meio de medida judicial de urgência, por isso as interrupções até conseguirem tornam o tratamento ineficaz;
- Inexistência de medicina preventiva: o cuidado com a saúde da população deve passar por um planejamento de medicina preventiva, capaz de assistir os pacientes em seus bairros, como, por exemplo, aferir pressão, monitorar glicemia e outras doenças que podem ser controladas se tratadas de forma antecipada e com a devida atenção;
- Desativação de 41 mil leitos hospitalares, entre 2008 e 2018, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Os dados indicam queda dos leitos em 22 estados e 18 capitais. Na região Sudeste, ocorreu a maior redução de leitos, com o fechamento de quase 21,5 mil em oito anos (queda de 16% em relação ao número de leitos existentes na região em 2010). Foram desativados: no estado do Rio de Janeiro, 9.569 leitos desde 2010; no estado de São Paulo, 7.325 leitos e, em Minas Gerais, 4.244 (Laboissière, 2018). Essa situação de fechamento de leitos dispensa comentários, pois onde faltam leitos, de forma paradoxal, são desativados leitos do SUS.

Os dados falam por si, sendo incompreensível a redução de tantos leitos na região Sudeste, a mais populosa da Federação, numa fase de epidemias, proliferação do *Aedes aegypti*, trazendo à realidade muitas situações de morte, aflição, impotência e desalento ante à precarização da saúde pública.

A realidade do cotidiano do SUS apresenta muitas defasagens a serem corrigidas: desigualdades no acesso e na utilização dos serviços, imensas filas de espera para consultas, exames e procedimentos simples, mau atendimento, superlotação das emergências, escassez de recursos humanos e materiais (conforme já sinalizamos) nas unidades de saúde, nos postos de emergência e de assistência, enorme carência de leitos hospitalares. Assim, muitas são as deficiências do sistema de saúde e enormes são as privações enfrentadas pela população pobre que depende desse serviço de forma exclusiva, por não ter condições financeiras para arcar com as despesas médicas de que

necessitam. Isso nos casos de doenças comuns, corriqueiras, que acometem as pessoas diuturnamente.

No caso de crianças que nascem com alguma necessidade especial, então, torna-se ainda mais complexa a luta por agendamento das consultas periódicas de acompanhamento, medicamento e vaga em leito pelo SUS, cuja continuidade do tratamento se converte em um desafio diário para a família.

No caso das pessoas idosas, a situação se agrava de forma vertiginosa, desde o momento em que o envelhecimento, concebido como fenômeno global, passou a se constituir uma séria questão de saúde pública, em razão de vários fatores, sendo o primeiro deles o fato de que o avanço tecnocientífico e as recentes descobertas da medicina encontraram cura para certas enfermidades (antes incuráveis) e a longevidade passou a ser uma realidade no Brasil (hoje as pessoas vivem muito mais e devem viver com qualidade). Além disso, as doenças que antes levavam a óbito agora são hipóteses de cronicidade, que dependem de assistência médica periódica, fisioterapias em número indeterminado e medicações onerosas. A União não estava preparada para o quantitativo de doentes crônicos que dependem da saúde pública.

Além dessa, outras situações emergem da postura adotada pelos tribunais ante a nova perspectiva do direito do paciente que agora é usuário do SUS, que precisa ser atendido com padrão de qualidade capaz de contemplar a sua dignidade, pois os direitos existenciais estão com uma tutela cada dia mais rigorosa, tornando exigíveis vários procedimentos que as pessoas passaram a ter direito pelo SUS, que vão desde o direito aos procedimentos da reprodução medicamente assistida (que, aliás, não se efetivam); passando pelas cirurgias de transgenitalização; as cirurgias plásticas de reconstituição de lábio leporino; otoplastia (correção de orelhas de abano); as bariátricas e gastroplastia (redução do estômago); abdominoplastia (correção da flacidez e redução da pele após perda de peso); vasectomia e laqueadura; de pálpebras e redução das mamas (por gigantomastia ou objetivando correções na coluna) e outras igualmente complexas, com pós-operatório delicado e medicamentos onerosos até o restabelecimento do paciente. Quase sempre os titulares desses direitos se valem de tutela antecipada para realizarem de forma célere, mediante decisão judicial, ultrapassam a fila invisível com vários outros titulares do mesmo direito e obtêm a realização da pretendida cirurgia.

É importante que se mencione o fato de que não nos cabe julgar o grau de dificuldade de acesso de outrem, tampouco minimizar sua necessidade, mas ideal seria poder atender a essa diversificada pauta de cirurgias e procedimentos sem prejuízo daquelas ordinárias (de urgência ou eletivas) que promovem a saúde global da população, respeitando-se a ordem pela data de requerimento.

Possíveis caminhos rumo a eficazes políticas públicas

O Portal de Transparência do Governo Federal registrou R\$135,95 bilhões de reais como “total das despesas executadas para a área de atuação em saúde” no ano de 2022 (Brasil, 2022). Sabemos que as verbas destinadas ao SUS pelo Governo Federal são elevadíssimas e, além disso, o montante da destinação de numerários oriundos de outros entes federados, como os recursos provenientes das receitas estaduais e municipais, somam também altos valores, pois são percentuais da arrecadação tributária. Entretanto, muitas são as dificuldades, a defasagem e as limitações, pois, embora as verbas saiam rumo à saúde, quase sempre não chegam às extremidades do sistema, que são as pessoas pobres, residentes em localidades de difícil acesso, de poucos recursos, aqueles que deveriam ser atendidos com prioridade e não são alcançados pela engrenagem do processo, que não atinge todos os segmentos. São muitos entraves na administração dessas verbas e elas acabam não chegando à maioria das pessoas necessitadas, frustrando os fins a que se destinam. Elas saem dos entes federativos, mas não alcançam as extremidades, seja por emprego equivocado, seja devido à má administração do dinheiro público, seja em razão de distribuição desigual, seja por desvios dessas verbas para outras finalidades. Então, torna-se um grande desafio colocar cada coisa no seu lugar, (re)organizar a estrutura e tomar uma medida austera de fortalecimento do SUS.

Os caminhos rumo à implementação de políticas públicas capazes de minimizar as mortes mistanásicas não são simplórios, ao contrário, são íngremes e tortuosos. Em primeiro lugar, porque exigem adoção de cuidados especiais em relação às pessoas desassistidas, vulneradas, que desprovidas de condições mínimas de vida, morrem em situação lastimável. Em segundo lugar, esses cuidados demandam a implementação de medicina preventiva, de base, capaz de sanar as mazelas de forma eficaz, melhorando a saúde da população de forma substancial. Em terceiro lugar, equipar serviços de atendimentos ambulatoriais e hospitalares com recursos materiais e humanos de qualidade. Em quarto lugar, é necessário majorar a destinação de verbas, fiscalizar como elas

estão sendo empregadas e se estão atingindo as extremidades do sistema. Essas seriam as primeiras medidas rumo ao fortalecimento do SUS.

Acontece que essas medidas dependem de ampla destinação de verbas, bem administradas e canalizadas unicamente para o fim a que se destinam, por meio da implementação de novas práticas de assistência, de resgate de certos princípios inerentes ao conceito de medicina humanizada. De forma propositiva, então, podemos indicar as seguintes medidas, observando as condições de operacionalização de cada uma delas:

- Efetivar o art. 196, caput da Constituição Federal, que dispõe: “a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos” (BRASIL, 1988). Esse dever constitucional imposto ao Estado precisa corresponder aos ditames constitucionais e se fazer efetivo na vida do brasileiro que depende de atendimento público de saúde. Assim como o Poder Judiciário não pode se eximir de dizer o direito em virtude de um comando constitucional, não pode o Executivo deixar de oferecer saúde à população, conforme prevê a CF, pois os ditames da Constituição são imperativos a serem obedecidos;
- Fortalecimento do Sistema Único de Saúde: o SUS é um modelo reconhecido internacionalmente por seus objetivos e princípios. Precisa, portanto, oferecer atendimento universal, gratuito e efetivo, devendo o Poder Público robustecer a destinação de verbas e fiscalizar o emprego desses recursos de forma a efetivar a melhor qualidade da prestação de serviços de saúde.
- Implementação de medicina humanizada: a postura humanizada requer uma nova forma de comunicar e de promover os tratamentos de saúde, desde que a OMS incluiu, ao lado do bem-estar físico, mental e social, o quesito “espiritual”, devendo abranger esse aspecto imaterial da pessoa, mas tão importante para que sua saúde global seja a melhor possível. Nesse aspecto, vale lembrar a importância da anamnese realizada por meio do diálogo, do toque, da escuta e de outras formas de empatia, pois sabemos que a anamnese pode ser responsável por 85% dos diagnósticos clínicos;
- Redução de gastos desnecessários com exames de última geração: sempre que for possível, a requisição de um exame menos oneroso,

desde que ele seja apto a conduzir ao diagnóstico, deve ser preferido pelo médico, solicitando tomografias computadorizadas, ressonâncias magnéticas e outros mais onerosos somente quando forem imprescindíveis para a resolução do caso;

- Aquisição de melhor aparelhamento hospitalar: realizar um levantamento responsável de acordo com as necessidades de cada região, com as peculiaridades locais, visando suprir a demanda de cada localidade e/ou unidade de assistência à saúde, a fim de que o reaparelhamento seja justo e suficiente para suprir a carência e proporcionar atendimento adequado;
- Reposição dos leitos de hospitais desativados: precisam ser repostos ao SUS os leitos desativados (entre 2008 e 2018 foram desativados 41 mil) e ainda promover assistência especializada (esse quesito envolve CTIs, UTIs, centros cirúrgicos e outras dependências hospitalares que precisam ser reformadas).
- Melhoria do serviço prestado nas unidades de saúde e de emergência: pessoal qualificado, preparado e treinado para a implementação da medicina preventiva e humanizada;
- Otimização dos serviços médico-hospitalares: estabelecer uma estratégia de atendimento médico célere, com horários previamente marcados, sem filas de espera, com profissionais qualificados, em ambiente asséptico e salutar. De igual forma, proceder à realização dos exames solicitados, com os mesmos cuidados quanto ao agendamento, respeito aos horários e atendimento sempre humanizado. É importante contar com a possibilidade de consultas por meio de telessaúde, que chega em um momento crucial de superlotação das agendas, que pode concorrer para desafogar o modelo presencial para promovê-lo mediado pela internet, nos termos da Lei nº 14.510 de 2022 (Brasil, 2022), recentemente promulgada, e que altera a Lei do SUS, a nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990), para autorizar e disciplinar a prática da telessaúde em todo o território nacional, possa inaugurar esta reformulação, iniciando o atendimento on-line, de forma a imprimir maior eficácia à consulta dos cidadãos sem precisarem se locomover a uma unidade de saúde. Impende reafirmar que a consulta oferecida por essa via de acesso precisa ser, de igual forma, humanizado, pois a consulta via internet deve respeitar às mesmas orientações éticas do

sistema presencial, apresentando as características do acolhimento e da empatia, seguindo o viés da humanização, com todo cuidado para resguardar os direitos de personalidade do paciente, tratamento com respeito, cautela, chamando o paciente pelo nome, conferindo a devida atenção à anamnese, aos fatores observáveis e à preservação do sigilo quanto aos dados dos pacientes;

- Portal transparência: lançamento no sistema de atendimento: os índices de consultas alcançadas, os diagnósticos e tratamentos exitosos, as situações de óbito, as doenças de notificação compulsória e outras situações de interesse da saúde, a fim de que toda a população possa acompanhar a performance dos diferentes profissionais, hospitais e unidades de saúde. Uma espécie de vigilância semelhante à da Justiça do Trabalho que exige informação em números ostensivos o total de dias sem ocorrência de acidente de trabalho (a título de exemplo);
- Disponibilidade de medicação aos carentes, com facilidade de acesso, de forma administrativa, mediante simples apresentação da receita, sem filas, sem entraves nem dificuldades adicionais, independentemente de o usuário ter que se valer da via judicial para obtê-lo;
- Reformulação da dinâmica do sistema para a promoção da vida e da morte dignas: nesse aspecto, é necessário implantar alguns serviços indispensáveis quanto à rede de apoio aos cuidados paliativos, constituído por equipe multidisciplinar, pessoas com preparo quanto à entrega de notícias difíceis, uma rede de assistência também à família enlutada, por meio de conversas comunitárias, trocas de experiência entre pessoas que estejam passando (ou já passaram) por situação semelhante, inclusive com atendimento psicológico, caso seja necessário. Ainda, a espiritualidade, serviço de capelania ou oferecidos por profissionais em atividades voluntárias ou pela equipe multidisciplinar favorecem a promoção da morte digna e oferecem apoio à família nesse delicado momento, que precisa ser entendido no âmbito dos serviços necessários de atenção à saúde humana.

Pretendemos, então, propor essas melhorias no atendimento e na dinâmica de funcionamento da saúde pública, objetivando que os usuários desfrutem da oferta de amparo concreto, com qualidade de vida, por meio de ferramentas

legítimas do saber bioético, para solucionar conflitos e dilemas morais da saúde pública, de acordo com a Bioética da Proteção, de Schramm (2017).

Considerações finais

A mistanásia é, antes de mais nada, a morte indigna, miserável e precoce de pessoas que sequer cumpriram o ciclo vital e tiveram a vida interrompida de forma cruel e desumana, em razão da violência de várias espécies, da maldade humana, de acidentes, tráfico de entorpecentes, criminalidade, feminicídio ou por não conseguirem acesso ao atendimento de saúde que lhes impedisse de morrer à mingua. Esse é o desenho da mistanásia, estampado em nítidos matizes nos telejornais e outros meios de comunicação — notícias já nem chocam mais à população.

Neste capítulo, não pretendi esgotar a temática, que é ampla, multifacetada e complexa, mas trazer a lume algumas reflexões capazes de despertar as pessoas para a necessidade de contribuir, na medida possível a cada um, para minimizar a ocorrência das mortes mistanásicas. A principal reflexão destes argumentos é exatamente a busca pela proteção da dignidade das pessoas vulneradas, o despertar da realidade de que o SUS pode ser revitalizado e deve ser fortalecido, além das providências enumeradas no sentido de desenvolvimento de políticas públicas sérias e medidas austeras para a consecução de um serviço de saúde humanizado, efetivo e célere. A partir dessas bases, todas as demais condutas, sem dúvida, convergirão para melhorar a qualidade de vida do cidadão.

Muitas são as necessidades do povo brasileiro, mas a premissa do estado democrático de direito, o valor máximo da CF, de forma indubitável, é a dignidade da pessoa humana. Essa é a razão pela qual a vida importa, é o motivo pelo qual este princípio foi elevado à categoria de valor. Somente por isso é um princípio constitucional que antecede todos os demais e lhes confere sentido. É o viés condutor de toda prática no âmbito do Estado e, por isso, a mistanásia, a morte miserável, é uma realidade que incomoda, inquieta e expõe a mais dura realidade da banalização da vida, viola o texto constitucional, sua principiologia e, em consequência, contraria todo o tecido normativo deste Estado.

Em face da recorrência da mistanásia, da precarização da saúde pública e das condutas omissivas em relação à população carente, muitas são as

situações de vulnerabilidade agravada, de falhas do sistema, de carências e precarização da saúde; por esse motivo, e diante dessa realidade, propomos desde ações simples de organização e administração correta das verbas à ousadia da corresponsabilidade, uma ação conjunta por parte do governo, por meio dos diferentes entes federados (união, estados, municípios), mais ainda por parte dos órgãos públicos, instituições (família, igreja, escola, entidades desportivas, clubes), cada segmento da sociedade e cada cidadão (a começar por nós) oferecendo uma parcela de contribuição no sentido de promover políticas públicas efetivas, portanto, capazes de melhorar a saúde da população, atuando de forma preventiva em relação às doenças e epidemias, em ação conjunta, em complementaridade, em serviço voluntário, visando atingir o objetivo maior de minimizar, quiçá eliminar, as mortes mistanásicas da realidade brasileira, a fim de termos viva a esperança de raiar o novo sol do cuidado, da proteção aos carentes, da humanização.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Governo Federal. Total de despesas executadas para a área de atuação saúde: R\$ 135,95 bilhões. **Portal da Transparência**, 2022a. Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2022> Acesso em 31dez. 2022.

BRASIL. **Lei do SUS, nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em 12 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.510, de 27 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para autorizar e disciplinar a prática da telessaúde em todo o território nacional, e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015; e revoga a Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 2022b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14510.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.510%2C%20DE%2027,15%20de%20abril%20de%202020. Acesso em: 28 dez. 2022.

CABRAL, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat. **Mistanásia em tempos de COVID-19**. Campos dos Goytacazes: Encontrografia, 2020a.

CABRAL, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat. Mistanásia no Brasil: o silencioso holocausto do século XXI. In: CABRAL, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat; PONTES-RIBEIRO Dulce Helena; PINHO, Leandro Garcia (Org.). **Ensaios interdisciplinares em tempos líquidos**: homenagem a Zygmunt Bauman. Campos dos Goytacazes: Encontrografia, 2020b.

LABOISSIÈRE, Paula. Brasil perdeu mais de 40 mil leitões do SUS nos últimos dez anos. **Agência Brasil**, 23 out. 2018. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-10/brasil-perdeu-mais-de-40-mil-leitoes-do-sus-nos-ultimos-dez-anos#>. Acesso em: 21 nov. 2022.

PESSINI, Leo. Elementos para uma bioética global: solidariedade, vulnerabilidade e precaução. **Thaumazein**, Santa Maria, ano VII, v. 10, n. 19, p. 75-85, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/thaumazein/article/view/1983>. Acesso em: 02 fev. 2023.

PESSINI, Leo *et al.* **Bioética em tempos de globalização**. São Paulo: Loyola, 2015.

SCHRAMM, Fermin Roland. A bioética de proteção: uma ferramenta para a avaliação das práticas sanitárias? **Ciência e saúde coletiva**, [s. l.], v. 22, n. 5, mai. 2017. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csc/a/G5RtQq4GXZb8SX-JYSYbPb8s/?lang=pt#:~:text=A%20bio%20%C3%A9tica%20de%20prote%20%C3%A7%C3%A3o%20\(BP,de%20sa%20%C3%BAde%2C%20para%20que%20sejam](https://www.scielo.br/j/csc/a/G5RtQq4GXZb8SX-JYSYbPb8s/?lang=pt#:~:text=A%20bio%20%C3%A9tica%20de%20prote%20%C3%A7%C3%A3o%20(BP,de%20sa%20%C3%BAde%2C%20para%20que%20sejam.). Acesso em: 01 fev. 2023

Capítulo 3.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência: óbices político-sociais contemporâneos de inclusão e acessibilidade

Moyana Mariano Robles-Lessa¹

Décio Nascimento Guimarães²

Carlos Henrique Medeiros de Souza³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.3

-
- 1 Mestranda do Programa de Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - bolsista CAPES. Especialista em Direito Tributário com Capacitação para Docência Superior. Advogada. Professora. Licenciada em Letras (Português/Literatura). Pesquisadora e Membro da Comissão Científica do Grupo de Estudos e Pesquisas em Bioética e Dignidade Humana (GEPBiDH). Pesquisadora do Grupo “Desafios do Processo” da UFES. Membro da Sociedade Brasileira de Bioética (SBB). Associada ao *Círculo Fluminense de estudos Filológicos e Linguísticos (CiFE-FiL)*. E-mail: moyanarobles@hotmail.com
 - 2 Doutor e mestre em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF). Docente permanente e Coordenador Adjunto do Mestrado Profissional em Ensino e suas Tecnologias (MPET/IFF). Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem (PGCL/UENF). Editor Científico da Editora Encontro-grafia. Pesquisador nas áreas: Educação Especial, Práticas Inclusivas, Educação em Direitos Humanos e Mediação de Conflitos. E-mail: decio.guimaraes@if.edu.br
 - 3 Pós-doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Docente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: chmsouza@gmail.com

“Quanto mais conhecemos determinado fato ou assunto, mais nos sentimos seguros diante dele. O novo gera insegurança e instabilidade, exigindo reorganização, mudança. É comum sermos resistentes ao que nos desestabiliza. Sem dúvidas, as ideias inclusivas causaram muita desestabilidade e resistência.”

(Minetto, 2008, p. 7)

Considerações iniciais

Em agosto de 2009, foi promulgada a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo — o Decreto nº 6.949/2009. Esse decreto, em seu artigo inaugural, apresenta como propósito a promoção, proteção e a garantia do exercício de modo pleno e equitativo de todos os direitos humanos, incluindo-se as liberdades fundamentais às pessoas com deficiência, objetivando a garantia da dignidade da pessoa humana (Brasil, 2009).

No ano de 2015, foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência — Lei nº 13.146/2015. Da mesma forma, em seu artigo inicial, assegura e promove, igualmente, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais, tendo como objetivo a inclusão social e cidadã das pessoas com deficiência (Brasil, 2015).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência tem como inspiração a Convenção Internacional da ONU, ocorrida em Nova York, no ano de 2007. O Brasil é signatário da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo; desse modo, a Lei nº 13.146/2015 apresenta princípios que orientam políticas públicas e privadas de inclusão da pessoa com deficiência.

A despeito de toda normatização e de tantos debates acerca da inclusão social, este capítulo busca promover argumentação e reflexões acerca da efetividade na garantia à inclusão, à acessibilidade e ao respeito à dignidade da pessoa humana —princípios fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, infelizmente, ainda não são uma realidade em toda comunidade global.

O debate proposto ocorrerá mediante os seguintes tópicos: O direito das pessoas com deficiência em um contexto histórico-social; A Lei Brasileira de

Inclusão da Pessoa com Deficiência e as barreiras sociais; e Políticas públicas educacionais para pessoa com deficiência: fragilidade e ineficácia. Emprega-se a metodologia qualitativa, com base em obras que estudam a temática proposta neste capítulo, bem como por meio de análise das normas do ordenamento jurídico brasileiro que tratam da pessoa com deficiência. Além de pesquisa em artigos científicos disponíveis na rede mundial de computadores.

O direito das pessoas com deficiência em um contexto histórico-social

Apesar da contemporaneidade apresentar normas específicas, que visam a promoção e proteção das pessoas com deficiência, é importante ressaltar que os desafios e dificuldades impostos à pessoa com deficiência não são condições exclusivas deste século ou do passado, a história da humanidade foi concebida com atos de exclusão, impedimentos e, até mesmo, sacrifício da pessoa com deficiência. Rejeição e preconceito fizeram e ainda fazem parte de uma sociedade que, apesar de moderna, tecnológica e de legalmente assegurar direitos à pessoa com deficiência, encontra uma acentuada dificuldade em aceitar o outro e efetivar o que está previsto em lei, como, por exemplo, inclusão e acessibilidade.

Desde o início da civilização, pessoas com deficiência (sobre)vivem às margens da sociedade, muitas vezes em total estado de segregação social, sendo consideradas como doentes e como um incômodo para uma vida comunitária. Preconceito e discriminação destinados à pessoa com deficiência são ações que ecoam impiedosamente através do tempo. Gugel (2008, s/p) reconhece a importância da relação entre o contexto histórico e a criação de leis ao afirmar: “os estudos sobre o direito das pessoas com deficiência não estão dissociados dos fatos históricos, reveladores que são da evolução da sociedade e da conseqüente edição de suas leis”.

Em meados do século XX, no Brasil, com o fim da 2ª Guerra Mundial, o número de soldados em situação de deficiência em virtude do combate na guerra foi expressivo. Os combatentes e seus familiares passaram a pleitear pelos direitos de convívio social e exercício da cidadania, e, à época, a visão predominante era de assistencialismo às pessoas com deficiência, com base no modelo médico que vigorava. “Movimentos sociais nas décadas

seguintes foram fundamentais para a ruptura das ideias e práticas já incorporadas na sociedade acerca da pessoa com deficiência” (Silva, 2016, p. 41).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada e proclamada em 1948, não mencionou especificamente as pessoas com deficiência, mas, em seu texto normativo, reconheceu a dignidade da pessoa humana como um dos direitos humanos social e inalienável, motivando e promovendo o reconhecimento das pessoas com deficiência. No ano de 1971, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência Mental, mediante a Resolução nº 2.856/1971, reconhecendo, pela primeira vez, o direito das pessoas com deficiência. De lá para cá, inúmeros são os documentos legais que buscam resguardar e promover o direito da pessoa com deficiência e, ao mesmo tempo, vão ressignificando as denominações utilizadas para caracterizar a pessoa com deficiência.

Cleto (2021), ao escrever sobre a Convenção de Nova Iorque e o Estatuto da Pessoa com Deficiência, observando as políticas públicas no ordenamento brasileiro, pontua a respeito do conceito de pessoa com deficiência na linha do tempo histórica. “Contemporaneamente, prefere-se a expressão *‘pessoa com deficiência’*, porquanto manifesta, com maior precisão, a condição na qual se encontram esses indivíduos” (Cleto, 2021, s/p, grifos do autor). O autor ainda destaca que, comumente, nos anos 1990 e início do ano de 2000, a forma usada para se referir às pessoas com deficiência era “*pessoa portadora de deficiência*” (Cleto, 2021, s/p, grifos do autor), que caiu em desuso, tendo em vista que a “noção de portabilidade transmitia a ideia equivocada de que se poderia abrir mão da deficiência, além de ser expressão excessivamente eufemística” (Cleto, 2021, s/p). Do mesmo modo, a denominação “*pessoa com necessidades especiais*” também vem caindo em desuso” (Cleto, 2021, s/p, grifos do autor).

O autor finaliza explicando que a condição de deficiência é pontual e se inter-relaciona com o meio externo, portanto é igualmente inapropriado utilizar a denominação “pessoa deficiente”, pois pessoas com deficiência podem “apresentar dificuldades para interagir com determinados espaços, mas jamais podem ser adjetivadas como deficientes, uma vez que, para diversas outras habilidades e situações, podem desempenhar competências ordinárias” (Cleto, 2021, s/p).

A percepção em relação à deficiência é algo que foi mudando com o passar dos anos, o que, de certa forma, não garante que o sentimento de

acolhimento e de lugar de inclusão seja melhor hoje do que séculos atrás. Muda-se a denominação dada à pessoa com deficiência, mas o quanto de empatia e pertencimento é de fato vivenciado na sociedade, quando se volta o olhar à pessoa com deficiência e suas necessidades? Seus direitos fundamentais são de fato assegurados?

Robles-Lessa e Costa (2022, p. 93), ponderam que “a pessoa com deficiência tem seus direitos amparados por lei, entretanto, sabe-se que há uma diferença abismal entre o que é garantido nas normas e o que de fato se concretiza no contexto social”. E finalizam afirmando que “apesar de o Brasil apresentar legislação específica para pessoa com deficiência, a inclusão social ainda não é algo efetivo” (Robles-Lessa; Costa, 2022, p. 93). Cleto (2021) salienta que para as pessoas com deficiência terem seus direitos fundamentais respeitados, “são especialmente relevantes por conta de seu caráter contramajoritário [...] os direitos fundamentais *protegem minorias* contra maiorias eventuais, que poderiam restringir ou eliminar interesses de grupos minoritários” (Cleto, 2021, s/p, grifos do autor).

Nessa mesma linha de intelecção, Serrano Júnior (2010, p.40) aponta que “a irrevogabilidade dos direitos fundamentais constitui elemento essencial da democracia na medida em que salvaguarda os indivíduos e as minorias”. Somente no século XXI, mais precisamente em 06 de julho de 2015, foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão da pessoa com Deficiência (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD) — Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015). A referida lei apresenta, em seu texto legal, relevantes alterações no Código Civil Brasileiro, bem como em outras normas vigentes no ordenamento jurídico. Logo em seu artigo inaugural, dispõe que:

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania (Brasil, 2015).

A LBI explica claramente, através de seu primeiro artigo, que tem por objeto principal garantir e oportunizar, igualmente, inclusão e acessibilidade à pessoa com deficiência no seu exercício de cidadania e vida em sociedade.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e as barreiras sociais

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência foi inspirada no Decreto n° 6.949/2009 (Brasil, 2009), que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, no dia 30 de março de 2007. Diante disso, tem-se, no artigo 2° da LBI, o mesmo texto legal disposto no referido decreto em seu artigo 1 — propósito:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (Brasil, 2009).

O referido texto legal deixa expresso que a exclusão se materializa no convívio social diante dos inúmeros impedimentos que afastam a igualdade normatizada em diversos documentos legais. Perante nítida afirmação, seria possível concluir que as normas legais de fato contribuem para o entendimento das diferenças e exclusões sociais? O que ainda falta ou precisa ser feito para que as garantias saiam do papel e se tornem realmente efetivas?

Almeida (2020), ao tratar da Lei n° 13.146/2015, apresenta que a principal novidade dessa norma foi a mudança do entendimento jurídico de “deficiência”. O autor aponta que, no artigo 2° da referida norma, esse entendimento deixou de ser visto como “condição estática e biológica da pessoa, passando a ser tratada como o resultado da interação das barreiras impostas pelo meio com as limitações de natureza física, mental, intelectual e sensorial do indivíduo” (Almeida, 2020, s/p).

Geraldo Nogueira, advogado, atuante na defesa dos direitos humanos, membro do Conselho Pleno da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro, fundador da Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Presidente de honra da Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência da OAB-RJ, participou da análise da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada (2008), mais precisamente do artigo 1. E, de acordo com sua análise, “o legislador internacional preocupou-se mais com a garantia de que, pessoas com deficiência possam gozar dos direitos humanos e de sua liberdade fundamen-

tal, do que propriamente em instituir novos direitos” (Nogueira, 2008, p. 27). Concluindo que “a conduta adotada pelo legislador internacional, para que as pessoas com deficiência usufruam dos seus direitos e liberdades, é justamente a maior condição de igualdade” (Nogueira, 2008, p. 27).

Nogueira (2008) esclarece que “igualdade é um composto que pressupõe o respeito às diferenças pessoais, não significando o nivelamento de personalidades individuais” (Nogueira, 2008, p. 27). O autor ainda enfatiza que não se formaliza uma Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de forma:

[...] efetiva e substancial igualdade sem que se tenha em conta as distintas condições das pessoas. [...] O igualitarismo absoluto é injusto porque trata aos seres humanos como unidades equivalentes, sem atentar ou atender as desigualdades fatídicas que os diferenciam. [...] A igualdade fica prejudicada quando se processam discriminações injustas a uma pessoa ou a determinado grupo e a injustiça da discriminação ocorre quando se coloca a pessoa em situação de inferioridade que seja lesiva a sua dignidade (Nogueira, 2008, p. 27-28).

O Decreto nº 6.949/2009, em seu preâmbulo, letra *i*, reconhece “a diversidade das pessoas com deficiência” (Brasil, 2009), bem como, na letra *e*, há o reconhecimento de que a deficiência é um conceito em evolução, resultado “da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (Brasil, 2009).

Sob uma ótica inovadora, Diniz (2003) apresenta uma análise pouco debatida em âmbito acadêmico e social, porém de excelente reflexão. A autora faz seus apontamentos a respeito da pesquisa na intervenção da saúde coletiva, inter-relacionando ao estudo sobre deficiência e a importância das perspectivas feministas na estruturação do campo disciplinar das ciências humanas. De acordo com os ensinamentos da autora, “Falar em deficiência é se aproximar de um tema pouco estudado, eu diria até mesmo ignorado, e com poucos incentivos à pesquisa, especialmente no Brasil” (Diniz, 2003, p.1). E esclarece:

Deve-se entender deficiência como um conceito amplo e relacional. É deficiência toda e qualquer forma de desvantagem resultante da relação do corpo com lesões e a sociedade. Lesão, por sua vez, engloba doenças crônicas,

desvios ou traumas que, na relação com o meio ambiente, implica em restrições de habilidades consideradas comuns às pessoas com mesma idade e sexo em cada sociedade (Diniz, 2003, p.1).

A autora ainda alerta que “deficiência é um conceito aplicado a situações de saúde e doença e, em alguma medida, é relativo às sociedades onde as pessoas deficientes vivem” (Diniz, 2003, p.1). E argumenta que o modelo social acreditava que, eliminando as barreiras, as pessoas com deficiência teriam suas competências, habilidades e potencialidade produtiva reestabelecidas. Essa conceituação foi repreendida com severidade pelas feministas. A autora aponta que “A sobrevalorização da independência poderia ser um ideal perverso para inúmeros deficientes incapazes de alcançá-la” (Diniz, 2003, p. 4). Explicando que “Há deficientes, em que as lesões são tão graves e limitantes, que jamais terão habilidades para a produção, não importa qual o tamanho do ajuste social a ser feito” (Diniz, 2003, p. 4).

Com um olhar crítico para além dos textos legais, pensando no exercício da autonomia individual, Diniz (2003) aponta que “Há desigualdades de poder no campo da deficiência que não serão resolvidas por ajustes sociais. Somente princípios da ordem das obrigações morais serão capazes de proteger a vulnerabilidade e a dependência experimentadas por muitos deficientes” (Diniz, 2003, p. 4). A autora desperta inquietações que perpassam pelo campo do nível social de reciprocidade contemporânea, da importância dos valores femininos em uma sociedade que ainda é patriarcal, do reconhecimento da vulnerabilidade humana, do entendimento das obrigações morais na esfera social e política.

Políticas públicas educacionais para pessoa com deficiência: fragilidade e ineficácia

Diante da temática proposta nesta obra, é imprescindível voltar a atenção às questões educacionais contemporâneas quanto ao direito à inclusão e à acessibilidade das pessoas com deficiência. Entre tantos direitos sociais relevantes para a formação do indivíduo e a efetividade do exercício da cidadania, o direito à educação precisa ser evidenciado, não por ser superior aos demais direitos, mas por contribuir diretamente com a formação do cidadão, agregando valores de conhecimento, construindo saberes e formando o processo de aprendizagem. Diante dos óbices educacionais no Brasil, surge o

seguinte questionamento: como pensar em inclusão social se, muitas vezes, ela não se efetiva no direito à educação?

O direito das pessoas com deficiência vai além das previsões legais, ele deveria ser imanente aos princípios humanos. Exclusão, discriminação e preconceito não deveriam fazer parte de uma sociedade que luta pelo respeito à diversidade. Esses sentimentos desumanos muitas vezes estão presentes no contexto educacional, afastando, cada vez mais, a possibilidade de inclusão e acesso à educação, criando uma barreira real no processo de ensino e aprendizagem do estudante com deficiência.

No que se refere à organização escolar brasileira quanto à educação especial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) — Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996) — em seu artigo 4º, inciso III, dispõe que:

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 1996).

Tal determinação consta na parte destinada ao Direito à Educação e ao Dever de Educar, acrescido à LDB em 2013, pela Lei nº 12.796/2013. O capítulo V da LDB regulamenta a educação especial, mas, ainda assim, Robles-Lessa e Costa (2022, p. 95) enfatizam que “a pessoa com deficiência ainda encontra inúmeras barreiras que a afastam da efetivação de seu direito ao convívio e inclusão social”. E, “nesse contexto, o âmbito educacional não é muito diferente dessa realidade, apresentando diversas barreiras que obstaculizam a inclusão escolar desses sujeitos” (Robles-Lessa; Costa, 2022, p. 95-96).

Mendes (2018), ao pensar a respeito do conceito de inclusão escolar, sugere “que o termo ‘inclusão escolar’ seja convencionalmente adotado quando se refere à política ou prática de escolarização do referido público nas classes comuns de escolas regulares” (Mendes, 2018, p. 63). A autora ainda salienta quanto aos desafios existentes na contemporaneidade quando o ponto central é a educação especial:

Há, na atualidade, uma aceitação geral de que quase todo o problema é complexo, desafiando o desenvolvimento teórico, e sem soluções fáceis. Os questionamentos sobre

inclusão escolar do público-alvo da Educação Especial parecem seguir essa tendência (Mendes, 2018, p. 80).

E finaliza alertando que:

De fato, a educação que separa fisicamente os alunos é inerentemente discriminatória, desigual e, consequentemente, injusta. Por outro lado, a educação que meramente iguala, oferecendo o mesmo ensino no mesmo ambiente, também pode ser discriminatória, desigual e injusta, se não responde às necessidades diferenciadas de alguns alunos (Mendes, 2018, p. 80).

De forma conceitual, objetivando a reflexão, Mendes (2018, p. 75) explica: “podemos falar de escola inclusiva, sala de aula inclusiva, mas não de aluno ‘incluso’ ou ‘incluído’, porque este não é um atributo pessoal, uma vez que não é responsabilidade de os próprios estudantes se incluírem”. De acordo com a autora, vocábulos associando o estudante como “da inclusão” ou “inclusos”, e, até mesmo, “incluídos” podem apresentar uma característica relacionada à negação, indicando “que ‘esses alunos estão nas nossas escolas e salas de aulas, mas não são efetivamente nossos’, são da ‘inclusão’, ou da Educação Especial” (Mendes, 2018, p. 75). Manifestação “que serve para eximir a escola da responsabilidade pela sua educação. Seria como se a escola estivesse fazendo uma concessão e não garantindo um direito que eles efetivamente têm” (Mendes, 2018, p. 75).

Corroborando com o que dispõe o Decreto nº 6.949/2009 e a Lei nº 13.146/2015 a respeito das barreiras existentes no espaço físico e social que dificultam e impossibilitam o acesso e a inclusão da pessoa com deficiência de forma plena e efetiva, em condições de igualdade na sociedade, Mendes (2018) expõe que políticas públicas educacionais contemporâneas buscam pela excelência escolar disponibilizando minimamente verbas destinadas à educação, considerando, muitas vezes, que despesas destinadas à educação especial são adicionais, o que acaba impactando diretamente na eficácia educacional do público-alvo da educação especial.

Robles-Lessa e Costa (2022, p. 96) constata “que a pessoa com deficiência ainda precisa percorrer um tortuoso caminho para de fato ter seus direitos respeitados, exercendo sua autonomia individual e efetivando a dignidade da pessoa humana”. Ainda de acordo com os autores, as legislações presentes no

ordenamento brasileiro preveem e asseguram o direito à inclusão e à acessibilidade social. Porém, observam “que entre o Direito e sua efetividade ainda há muito a se construir, e sem o entendimento social e sem políticas públicas efetivas, o que deveria ser realizado de forma natural, acaba se tornando doloroso e desnecessário” (Robles-Lessa; Costa, 2022, p. 96). Tais ponderações suscitam, exatamente, o quanto é nocivo à inclusão social a ausência de políticas públicas educacionais voltadas às pessoas com deficiência, bem como o quanto o descaso estatal corrobora as barreiras que obstaculizam o acesso e a inclusão da pessoa com deficiência, afastando o direito à condição de igualdade social.

Considerações finais

Muito se fala em direitos humanos em inúmeras e diversas áreas, quase sempre com pontuações ou conclusões rasas. Os discursos são ferozes, mas as soluções são inefetivas. As políticas públicas brasileiras não conseguem se efetivar, com isso, não há que se falar em direitos garantidos, respeito ao próximo ou inclusão social na prática. Tudo é esboço, e pode se desfazer a qualquer momento, caso a pessoa com deficiência não consiga efetivar seus direitos assegurados pela LBI, conseqüentemente, não efetivando o exercício de sua cidadania.

Se não há a materialização dos direitos previstos nos textos legais, não há que se falar em dignidade da pessoa humana em nenhum grau, pois, se apenas uma pessoa não tem o seu direito efetivado, o direito de todas as outras não pode ser considerado pleno. A sociedade é formada por todos os cidadãos, sem distinção, observando a equidade e o respeito. Enquanto não houver uma conscientização universal de que, quando um direito é desrespeitado, todos os integrantes da sociedade estão sofrendo com a injustiça social, não será possível praticar a inclusão social.

O direito das pessoas com deficiência vai além das previsões legais, ele deveria ser imanente aos princípios humanos. Exclusão, discriminação e preconceito não deveriam fazer parte de uma sociedade que se classifica como avançada e que luta pelo respeito à diversidade.

Referências

- ALMEIDA, Ivan. Entenda a Lei Brasileira de Inclusão. **Politize!**, 16 out. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lei-brasileira-de-inclusao/>. Acesso em: 27 set. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24 set. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, p. 3, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.949%2C%20DE%2025,30%20de%20mar%C3%A7o%20de%202007. Acesso em: 01 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, p. 2, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.
- BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.
- CLETO, Vinicius Hsu. A Convenção de Nova Iorque e o Estatuto da Pessoa com Deficiência: ordenamento brasileiro e políticas públicas. *Âmbito Jurídico*, 02 ago. 2021. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-convencao-de-nova-iorque-e-o-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-ordenamento-brasileiro-e-politicas-publicas/>. Acesso em: 27 set. 2022.
- DINIZ, Debora. Modelo social da deficiência: a crítica feminista. **Série Anis**, Brasília, v. 28, p. 1-10, 2003. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15250>. Acesso em: 27 set. 2022.

- GUGEL, Maria Aparecida. A pessoa com deficiência e sua relação com a história da humanidade. **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – Ampid**, 2008. Disponível em: http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/PD_Historia.php. Acesso em: 23 set. 2022.
- MENDES, Enicéia Gonçalves. Sobre alunos “incluídos” ou “da inclusão”: reflexões sobre o conceito de inclusão escolar. *In*: VICTOR, Sonia Lopes; VIEIRA, Alexandro Braga; OLIVEIRA, Ivone Martins de (Org.). **Educação especial inclusiva: conceituações, medicalização e políticas**. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2018. p. 58-81.
- MINETTO, Maria de Fátima. **O currículo na educação inclusiva: entendendo esse desafio**. 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2008.
- NOGUEIRA, Geraldo. **A Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos Brasília: CORDE, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/ acessibilidade-digital/convencao-direitos-pessoas-deficiencia-comentada.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 2.856, de 20 de dezembro de 1971**. Declaração dos Direitos de Pessoas com Deficiência Mental. ONU, 1971. Disponível em: <https://ampid.org.br/site2020/ onu-pessoa-deficiencia/#mental>. Acesso em: 01 fev. 2023.
- ROBLES-LESSA, Moyana Mariano; COSTA, Carlos José de Castro. O papel da família no trabalho colaborativo em tempos de Covid-19. *In*: MELO, Douglas Christian Ferrari de (Org.) **Práticas Inclusivas em Tempos de COVID-19: memórias e relatos no contexto da educação**. Campos dos Goytacazes: Encontrografia Editora, 2022. p. 92-105.
- SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Introdução à Contemporânea Teoria dos Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2010.
- SILVA, Carol Cordeiro Villa da. **A inclusão social e o estatuto da pessoa com deficiência**. 2016. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense – UFF, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Niterói, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/25423/Carol%20Cordeiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2022.

Capítulo 4.

Estado e sociedade: vulnerabilidades das políticas públicas distributivas e redistributivas no pós-pandemia

Paulo Sérgio Pires do Amaral¹

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.4

“Pareceu-me que nesses tempos de incertezas, em que o passado se esquia e o futuro é indeterminado, seria preciso mobilizar nossa memória para tentar compreender o presente.”

(Castel, 1998, p. 21).

Considerações iniciais

Tratar de políticas públicas num cenário de crise sanitária não é tarefa fácil, face à sua complexidade, uma vez que as políticas ocorrem como elemento emergencial a questões que exigem ações efetivas por parte do Estado e de seus agentes. A pandemia que se instalou no mundo ao final de 2019 trouxe impactos extremamente negativos, inimagináveis a todos. A pobreza, a desigualdade social, que já era uma realidade brasileira, cresceu considera-

1 Mestre em Políticas Públicas e Processo, com ênfase em Cidadania e Segurança Pública. Procurador Municipal. Docente da UNIG – Campus V – Itaperuna-RJ. E-mail: pamar2005@yahoo.com.br.

velmente. Mesmo com o auxílio emergencial concedido pelo governo federal, as consequências foram substanciais e a medida de apoio em comento não fora suficiente para inibi-las, mas apenas amenizaram, de forma discreta, alguns focos de pobreza extrema e absoluta.

Nesse cenário, a principal questão quanto à definição de políticas públicas passou a ser primordial no que tange aos procedimentos a serem adotados, visando o enfrentamento da crise. Nesse contexto, a população ficou vulnerável diante de problemas antes nunca enfrentados, e programas emergenciais abrandaram, minimamente, a crise financeira da grande maioria da população. Para a camada populacional mais vulnerável, existe a probabilidade de cair na pobreza ou em maior pobreza, segundo Paul Shaffer (2001).

Quando se refere à pobreza, a ideia que se tem é de algum tipo de privação, de natureza material ou por elementos sociais e até mesmo culturais, diante da indisponibilidade de recursos, podendo ser subjetiva, absoluta ou relativa (Kageyama; Hoffmann, 2006). Mensurar a pobreza, usualmente é aplicado o modelo de privação fisiológica a fim de avaliar a falta de acesso a recursos econômicos (renda) para satisfazer as necessidades materiais básicas. Uma pessoa ou família é considerada pobre se a renda (individual ou familiar) não puder adquirir a cesta de bens (alimentos) e serviços que geralmente é usada como parâmetro para definir um limiar de pobreza (Touray, 2016).

Múltiplos fatores impactaram a população mais pobre, dentre eles, a falta de informações, a escassez de ofertas de serviços formais associada à baixa escolaridade e a falta de qualificação profissional. Por outro lado, não se pode deixar de considerar os aspectos governamentais, essenciais para todos, principalmente para os mais pobres, a exemplo de ações projetadas pelas e nas políticas públicas, que, mesmo minimamente, impactam positivamente na vida dessa camada populacional socialmente vulnerável. São questões de cunho socioeconômico e político que, de alguma maneira, podem refletir no comportamento dos indivíduos pobres, podendo ser, inclusive, decisivas nas políticas públicas.

Este capítulo foi estruturado da seguinte forma: 1. Estado e sociedade: conceitos e definições; 2. Políticas públicas, abordando a tipologia e cada uma delas — regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva; 3. Políticas públicas pós-pandemia. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Estado e sociedade

O primado do público assumiu várias formas ao longo do tempo, sendo entendido como ente coletivo — a nação, a classe, a comunidade do povo. A reação contra a concepção liberal do Estado se configurou na derrota histórica, embora não definitiva, do Estado mínimo (BOBBIO, 2005). Em outras palavras, significa dizer que o Estado, na sua condição de detentor do poder, deixou sua finalidade precípua, que é o bem-estar comum da coletividade e protetor dos direitos individuais do cidadão na sociedade. Para Bobbio (2005),

O Estado se funda sobre a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e sobre a necessária subordinação, até à eventual superação, do segundo ao primeiro, bem como sobre a irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais, e, portanto, sobre a crítica de uma das teses mais correntes do utilitarismo elementar [...] (Bobbio, 2005, p. 24).

Esse seria o papel do Estado, propiciar o bem-estar comum, a liberdade individual e coletiva, tutelar os direitos mais essenciais ao indivíduo, e, acima de tudo, a dignidade da pessoa humana, princípio básico de qualquer cidadão. É justamente nesse contexto que os direitos fundamentais passam a ser considerados, para além de sua função originária de instrumento de defesa da liberdade individual, “elementos da ordem jurídica objetiva, integrando um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo ordenamento jurídico” (Bobbio, 2005, p. 71).

Assim, no âmbito de um Estado Social de Direito, os direitos fundamentais, sociais, constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia de igualdade de chances, inerente à noção de uma democracia e um Estado de direito de conteúdo não meramente formal, mas sim, guiado pelo valor da justiça material. Sustenta Hobbes (2005) que o Estado é a concepção racional da vontade expressa dos indivíduos. Segundo ele, a explicação dos direitos naturais não é divina, e sim racional. Vale dizer que a racionalidade é a base tanto do Estado quanto dos direitos das pessoas.

Por sua vez, Kelsen (2000, p. 273) define Estado como “uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva.” Enquanto Silva (2005, p. 216) defende que “o Estado seria uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o

comportamento de todo o grupo.” E, segundo De Cicco e Gonzaga (2007) o Estado é visto sob três aspectos: sociológico, político e jurídico.

Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupa um território definido e, na maioria das vezes, sua lei maior é uma Constituição escrita. É dirigido por um governo soberano reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e da coerção (De Cicco; Ganzaga, 2007, p. 43).

Diante dessas definições, pode-se entender Estado sob vários aspectos, mas, principalmente, talvez os mais relevantes, são os pontos de vista político, social e jurídico. Sob o aspecto político, o Estado, ao longo dos anos, tornou-se a sede do poder e, com isso, passou a ter no Estado a sua expressão mais alta, ficando Estado e a política intrinsecamente ligados, de maneira indissociável. Essa “força” levou à institucionalização do ente estatal, que deve, a seu turno, garantir a liberdade dos homens, de forma legítima, os direitos individuais e coletivos, sob as regras previamente estabelecidas. E, principalmente, atuar em prol do bem-estar comum, ou seja, de toda a coletividade.

Nesse sentido, Azambuja (1963) leciona:

O Estado Moderno é uma sociedade à base territorial, dividida em governantes e governados, e que pretende, nos limites do território que lhe é reconhecido, a supremacia, sobre todas as demais instituições. De fato, é o supremo e legal depositário da vontade social e fixa a situação de todas as outras organizações (Azambuja, 1963, p. 6).

Para Rawls (2003),

O poder político é sempre um poder coercitivo exercido pelo Estado e seu aparato de aplicação das leis; mas num regime constitucional, o poder político é ao mesmo tempo o poder de cidadãos livres e iguais, constituídos em um corpo coletivo. Portanto, o poder político pé o poder dos cidadãos, que eles impõem a si mesmos e aos outros enquanto livre e iguais (Rawls, 2003, p. 57).

Por isso mesmo, o Estado, como detentor do poder político, deve garantir aos seus cidadãos a equidade e o equilíbrio entre liberdade e autoridade. Significa dizer que o Estado, como soberano que é, deve manter a harmonia entre todos os poderes, atuar de forma consciente, responsável, e possibilitar a todos uma forma de vida digna.

Sobre o aspecto social, o Estado converge todas as forças sociais existentes num único ponto central, que é o território, com a finalidade de dar segurança e promover o interesse comum dos homens por meio da junção de todas as suas forças (De Cicco; Ganzaga, 2007). Sintetizando, o Estado representa o primado público, portanto, é soberano em toda a sua territorialidade.

Quanto ao aspecto jurídico, entende-se que o Estado se tornou uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social. Com isso, passou a ser o produtor de direito, sujeito de direito e objeto do direito. Nesse sentido, Dallari (2007) diz que:

Aí está um dos grandes problemas do Estado contemporâneo: ele existe em função dos interesses de todos os indivíduos que o compõem, e para o atendimento desses interesses busca a consecução de fins gerais, visando atingir esses objetivos, ele exerce um poder que pretende alcançar o máximo de eficácia, sobrepondo-se a todos os demais poderes e submetendo até aqueles que lhe dão existência. Ao mesmo tempo, é a expressão suprema da ordem jurídica, assegurando a plena eficácia das normas jurídicas, mesmo contra si próprio (Dallari, 2007, p. 47-48).

Sob aspecto jurídico do Estado, a ideia que se tem é de justiça, uma vez que esse legisla, cria leis que avolumam o arcabouço jurídico no caso específico do Brasil. Portanto, o Estado é regido por leis, assim como a sociedade em geral, e, em ambos os casos, só é permitido fazer e ir até onde a lei permite. Então, as circunstâncias da justiça refletem as condições históricas sob as quais as sociedades democráticas contemporâneas existem e atuam.

Políticas públicas

Primeiramente, política pública era relacionada a uma subárea da Ciência Política, com origem na primeira metade do século XX, nos Estados Unidos da América (EUA). A primeira vez que se ouviu a expressão “análise de política

pública” foi em 1936, quando Harold Dwight Lasswell tentou estabelecer um diálogo entre ações governamentais científicas e acadêmicas sobre esta temática (Agum; Riscado; Menezes, 2015).

Por volta de 1950, Charles Lindblom entendia a política pública decorrente de diferentes fatores, enquanto Harold Dwight Lasswell (1956) e Herbert Simon (1957) desprezam elementos (como agentes e instituições) que influenciariam nas suas definições. Contudo, em meados de 1960, há o reconhecimento da política pública por David Easton como um mecanismo de interação entre diferentes sistemas com interferência direta de grupos de interesses (políticos, por exemplo).

Agum, Riscado e Menezes. (2015, p. 16) entendem política pública

[...] como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p, 16)

Para Saravia e Ferrarezi (2006), políticas públicas

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (Saravia; Ferrarezi, 2006, p. 28.)

Do ponto de vista estatista, política pública é “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (Azevedo, 2016, p. 1). As definições de políticas públicas podem ser mais amplas ou mais específicas, a depender do contexto em que estão inseridas. No entanto, de maneira geral, referem-se ao desenvolvimento de determinadas interferências na realidade social por meios estabelecidos de acordo com suas necessidades e apropriações.

No entanto, é de suma importância destacar que o processo de políticas públicas não tem uma lógica racional, não é algo ordenado e harmônico em que cada ator social tem conhecimento e exerce o papel que se espera. Nesse estágio, não há uma evolução tecnológica, não existe a possibilidade de fazer com que computadores, por excelência, consigam descrever os processos das políticas públicas. Não é algo linear, sequenciado com diretivas estabelecidas. Ao contrário, como dito anteriormente, nas políticas públicas, existem interferências de interesses múltiplos. Como mencionado por Saravia e Ferrarezi (2006),

[...] a perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de ‘desordem’ que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (Saravia; Ferrarezi, 2006, p. 29).

Talvez por isso mesmo a efetivação das ações das políticas públicas não acontece, arrastam-se por longos anos e, quando são implementadas, a desordem é nitidamente percebida pela ingovernabilidade estatal, principalmente. Ainda assim, o Poder Executivo desenvolve propostas de políticas públicas e as coloca em prática, as quais são operacionalizadas pelos agentes públicos. Os atores privados, como empresas, sindicatos, entidades representativas, grupos de interesses são, em tese, aqueles que não têm relação com o Estado (Vieira, 2022).

No entanto, Vieira (2022) ressalta que tal abordagem não elimina os agentes não estatais, ao contrário, somente o Estado tem a responsabilidade e a liderança sobre os processos de políticas públicas, apenas limita as intervenções dos outros atores. Contudo, quando se trata de políticas públicas, nem todo problema social é classificado como um problema público, tendo necessidade de uma avaliação de até que ponto é relevante para a sociedade como um todo. Para tanto, é necessário conhecer de que tipo de política pública se está falando, uma vez que são classificadas em: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas, o que se verá no próximo tópico.

Tipologia: políticas públicas

Política pública regulatória

A primeira, regulatória, diz respeito aos “[...] padrões para atores privados e públicos. Ela é desenvolvida em grande parte em um ambiente pluralista [...]” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 20). Neste tipo de política pública, existe um controle e uma regulamentação de todas as atividades realizadas, dos recursos orçamentários e dos serviços públicos com um equilíbrio e paridade no atendimento dos diversos atores sociais e grupos de interesse (Araújo, 2022).

Política pública distributiva

As políticas distributivas são aquelas em que o governo toma decisões com o objetivo de beneficiar alguns grupos ou regiões específicas, sem prejuízo das demais. Esse objetivo é específico desconsiderando os limites de recursos orçamentários, pois atende um número expressivo de pessoas na sociedade de maneira individualizada e isolada uns dos outros (Agum; Riscado; Menezes, 2015). Tais políticas caracterizam-se “por não apresentarem necessidade de confronto, uma vez que os custos de tais políticas são de difícil desagregação” (Souza Júnior, 2021, p. 48).

Em geral, essas são direcionadas à criança e adolescente, à assistência social, saúde, educação, subsídios gerais, desenvolvimento local entre outros. Pode-se citar como exemplo as campanhas de vacinação, distribuição de cestas básicas, pavimentação e/ou construção de estradas, apoio a vítimas de desastres ambientais, como enchentes, pandemia, entre outros. Vale destacar que, recentemente, houve, e ainda não fora erradicada, a pandemia da Covid-19 que impactou — negativamente — o Brasil e o mundo. Recursos foram dispendidos para a campanha de vacinação contra o vírus, os quais não estavam no orçamento do sistema de saúde brasileiro.

Nesse tipo de política pública, o benefício é específico. No entanto, seu custo é difundido na sociedade e, por isso, dificilmente se consegue identificá-lo. Apesar de seus efeitos benéficos à toda a sociedade, segundo Agum, Riscado e Menezes, (2015, p. 21), “os benefícios são claros, mas os custos não”. São bastante complexas e abrangentes as políticas distributivas, embora específicas, pois, neste cenário pandêmico, além das medidas

não farmacêuticas e de medicalização para conter a disseminação do vírus, foram adotadas outras medidas (políticas públicas) como de política fiscal e monetária, campanhas de informação à população em geral, financiamento de pesquisas para novas vacinas, e sobre a própria doença, além de investimentos emergenciais.

Política pública redistributiva

O objetivo da política redistributiva, como o próprio nome informa, é redistribuir e redirecionar a renda, destinar bens e/ou serviços à população de baixa renda, usando recursos orçamentários de outros setores com melhores condições, com intuito de assegurar equidade à sociedade. Neste tipo de política, geralmente há conflito entre os atores, pois há transferência de renda de determinados setores mais privilegiados para um programa de distribuição de renda à população mais carente. Um exemplo disso é política de reforma agrária (Secchi, 2013).

Neste cenário, segundo Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 21), “o benefício para uma categoria [de pessoas], resulta em custos sobre as outras”. Talvez por isso, esse tipo de política pública tenha mais facilidade de ser implementado, uma vez que, de alguma maneira, impacta as classes sociais, sejam ricos ou pobres.

Políticas constitutivas ou regulatórias

Esse tipo de política pública se difere das demais, pois,

[...] são regras sobre os poderes e regras sobre as regras, ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas meta-políticas porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (Secchi, 2013, p. 18).

Ao contrário das demais políticas (políticas constitutivas ou regulatórias), têm dificuldade em serem desagregadas. As leis e os regulamentos são os principais estratagemas dessa política, influenciam na sociedade de maneira geral (Vieira, 2022). Consistem em mudanças estruturais no âmbito administrativo, como também no governamental. Geralmente passam imperceptíveis

aos olhos da população, ou seja, não atraem a atenção pública, mas são vistas como uma maneira de consolidar as regras do jogo político, tendo, ainda, o caráter coercitivo e centralizador. Além disso, essas políticas colaboram com o conflito entre grupos, uma vez que, no curto prazo, implicam em decisões objetivas entre quem será ou não o beneficiado (Souza Júnior, 2021).

Políticas públicas implementadas no pós-Covid-19

O cenário brasileiro pós-Covid-19 ainda é de grande incerteza em todos os seguimentos da sociedade, principalmente no social, econômico, saúde, educação e outros. Durante a pandemia, medidas foram adotadas em caráter emergencial, principalmente pelas autoridades sanitárias, para conter a disseminação do SARS-CoV-2 (coronavírus), com a adoção de intervenções não farmacêuticas, responsáveis por políticas de isolamento social, fechamento de escolas, indústrias, estabelecimentos comerciais e redução significativa de circulação de transportes públicos (Garcia; Duarte, 2020).

Uma das políticas que mais impactaram na pandemia, notadamente a população de baixa renda, foi o auxílio emergencial, uma tentativa de minimizar a crise socioeconômica de gravidade antes nunca vista no Brasil. A principal ação do Estado em meio a esse cenário caótico foi a aprovação e promulgação da Lei nº 13.982, em 02 de abril de 2020, e a Medida Provisória (MP) nº 936/20 (Brasil, 2020b), criando critérios e bases para o pagamento do “auxílio emergencial”, estabelecendo uma variação entre R\$600,00 até R\$1.200,00/mês para trabalhadores mais vulneráveis num período de três meses consecutivos (Lucca-Silveira; Barbosa, 2021). Mas, diante da crise continuada, o governo resolve prorrogar o prazo por mais três meses, mantendo o valor de R\$600,00 e, a posteriori, por mais quatro meses, reduzindo a metade do valor do benefício (Brasil, 2020).

No entanto, tais benefícios não foram extensivos à toda população, pois alguns critérios deveriam ser respeitados, dentre os quais se destaca a exigência em ser o auxiliado maior de 18 anos de idade, não ser beneficiário de nenhum outro programa social ou previdenciário do governo, exceto o Bolsa Família, e ser desempregado ou estar sem emprego formal, não possuir renda familiar per capita e mensal de R\$522,50 (meio salário mínimo) ou renda familiar total de até três salários mínimos (R\$3.135,00) e não ter recebido

rendimentos tributáveis acima de R\$28.559,70 no ano de 2018 (Bacchiegga; Freitas; Vasconcellos, 2022).

De fato, é inegável a necessidade de uma medida diante do elevado número de desemprego contabilizado no Brasil, aumentado pela pandemia, a qual se transformou em uma política distributiva de grandeza nunca vista no Brasil, em razão da dimensão incomensurável, com grandes desafios técnicos, legais e de necessidade emergencial de adequação à então realidade nacional de tal intensidade e multiplicidade de fatores.

Mesmo sabendo da necessidade emergencial para atender à população de baixa renda em meio à pandemia, ainda assim, “houve um acirramento na disputa distributiva pelo orçamento, em que os grupos com menor capital político saem perdedores” (Bacchiegga; Freitas; Vasconcellos, 2022, p. 257). No entanto, muitos, notadamente os ainda mais pobres, ficaram excluídos dessa política ou tiveram grande dificuldade no acesso por diversos fatores, tais como falta de informação, o não acesso às plataformas disponibilizadas pelo governo, dificultado ainda mais pela ausência de tecnologia e/ou acesso à internet, entre outros.

O impacto da pandemia foi inimaginável, ao menos pelo que se tem observado ao longo desses dois últimos anos, inclusive nas políticas públicas implantadas pelo governo antes da crise sanitária desencadeada pela Covid-19. Na verdade, se bem notado, houve uma desconstitucionalização nos gastos públicos, em todos os setores da economia nacional, exatamente num país que tenta sua recuperação socioeconômica já há muitos anos (e mandatos).

Nesse sentido, Lucca-Silveira e Barbosa (2021, p. 72) corroboram dizendo que a pandemia “implicou súbita deterioração dos indicadores socioeconômicos – algo especialmente grave num ambiente de recuperação lenta dos mercados e da saúde fiscal do Estado.” Para Moares (2020, p. 1), “a pandemia amplificou a precarização do trabalho e abriu espaço para novos estressores.” Sob a ótica prioritarista, é preciso “promover políticas públicas que satisfazem as preferências com menor nível de renda ou bem-estar. Prioridade, desse modo, definiria os primeiros indivíduos a ser beneficiados por ações distributivas” (Lucca-Silveira; Barbosa, 2021, p. 77).

Estabelecer prioridades seria, então, o primeiro passo a ser dado pelo Estado no período pós-pandêmico, num processo claro de deterioração socioeconômica, posta e imposta ao Brasil, um cenário onde múltiplos fatores

se interagem e se acumulam, aumentando exponencialmente as desigualdades já existentes, “se torna evidente que não existe nada de novo no ‘novo normal’” (Blanco; Sacramento, 2021, p. 198). Esses autores explicam que “novo normal” é uma expressão

[...] entendida aqui como parte constitutiva da experiência da pandemia de Covid-19 no Brasil. Assim, olhar para a história da fome no país pode nos ajudar a compreender como se dá um processo tão presente em nossa sociedade: a endemização do (extra)ordinário. Para além de evidenciar as camadas de vulnerabilidade vivenciadas por tantos brasileiros, uma mirada atenta à relação entre Covid-19 e fome nos lembra que a realidade produzida pela presente pandemia não é totalmente nova, e não está, de maneira alguma, dissociada de outros processos epidêmicos marcantes em nossa história (Blanco; Sacramento, 2021, p. 190).

De fato, a pandemia da COVID-19, talvez com maior gravidade, ou com mais rapidez de disseminação do vírus, outras epidemias já existiram no Brasil, como Zika vírus e a fome, como mencionado por Blanco e Sacramento (2021), sendo a fome uma epidemia até o momento sem cura, sem solução mínima. Então, a pandemia recente, de fato, não é algo “novo”, tampouco um fenômeno apenas socioeconômico causado pelo vírus SARS-CoV-2. É algo muito maior se atentar-nos para um passado recente de enfrentamento de outras catástrofes já vivenciadas pela população brasileira, notadamente a camada populacional de baixa renda, sempre a mais atingida.

O que se percebe nitidamente, sem juízo de valor, é que a pandemia revelou o esgotamento de um sistema político, econômico e social já há muito se arrastando no poder central do Brasil. Interessante pontuar, nesta oportunidade, os escritos de Naveira (2020, p. 207) sobre a obra de Pablo Amadeo (2020), intitulada *A sopa de Wuhan: Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*, os quais trazem pensamentos de vários filósofos contemporâneos sobre o período pandêmico e depois deste.

O autor entende a fase pós-pandemia como um “estado de exceção que se mostra com toda sua força, agora expandido intramuros, sendo menos otimista sobre a possibilidade de regeneração da vida social que o contexto da pandemia pudesse por si mesmo ocasionar” (Naveira, 2020, p. 207). E, explica o “estado de exceção” pós-pandemia sob três aspectos: “o deterioro das

relações sociais; a vida nua como valor supremo; e o controle jurisprudencial e biopolítico da população” (Naveira, 2020, p. 207).

Políticas públicas desenvolvidas para setores mais sensíveis, como saúde, educação, segurança, por exemplo, estão apartadas de senso comum, diga-se no meio político. Não se percebe, nem de longe, a interação entre as políticas públicas, sejam elas distributivas ou redistributivas. A crise (e seus contextos emergenciais) que se abateu sobre todos os países, inclusive o Brasil, abre espaço para a discussão de agendas de políticas econômicas e sociais no que tange a mudança de paradigma de políticas públicas anteriores à pandemia aplicadas à realidade nacional. No entanto, ao que parece, este é um grande desafio, uma vez que essa mudança de paradigma nas políticas públicas ainda é rara e, talvez, ainda inexistente, uma vez que outros interesses emergem no pós-pandemia.

Sob a ótica de Mathias *et al.* (2021),

[...] se, de um lado, o contexto de crise abriu portas para a (re)discussão de políticas que proporcionem uma resposta transformadora em relação aos efeitos da crise da pandemia, de outro lado, é imperativo que haja coalizões políticas eficientes nas esferas multilateral regional e nacional (Mathias *et al.*, 2021, p. 154).

Nesse sentido, os mesmos autores

[...] a crise da pandemia, ao descortinar vários problemas pelos quais passava o padrão de crescimento econômico, com crescente desigualdade econômica – renda e oportunidades –, perda de bem-estar e as mudanças estruturais no mercado de trabalho abrem espaço no campo político para a rediscussão desses problemas sob a ótica de um modelo alternativo (Mathias *et al.*, 2021, p. 154).

O modelo alternativo envolve implementação efetiva de políticas distributivas e redistributivas. Quanto às distributivas, neste caso, seriam ações para atender situações emergenciais, demandas fragmentadas, pontuais e, muitas vezes individuais, em razão das carências sociais existentes, aumentadas pela pandemia. Um exemplo desse tipo de política pública seria a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, que propiciam o atendimento dessas demandas de forma mais justa e equânime. No entanto, a implantação dessas políticas, segundo Azevedo

(2016, p. 4), muitas vezes encontra entraves, geralmente, “por interferência do poder dos parlamentares, que as “trocamos” por votos nas eleições.”

Já as políticas públicas redistributivas, um exemplo clássico seria a adequação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ou seja, tributar as classes média alta e alta para, com esses recursos, financiar as políticas urbanas e sociais com a realocação de verbas orçamentárias, ações tão necessárias, notadamente neste momento de grandes incertezas — pós-pandemia. Ressalta-se que esse tipo de política pública “é considerado a parte mais delicada do ciclo de políticas públicas, isso porque é caracterizada pela “influência” política e a complexidade que essa influência acarreta, tornando o processo mais delicado” (Souza Júnior, 2021, p. 29).

De modo geral as políticas públicas, distributivas e redistributivas, foram impactadas pela pandemia, com auxílio emergencial para população de baixa renda, trabalhadores informais e aqueles que perderam seus empregos em razão da pandemia. Essa política distributiva foi a de maior efeito nas famílias brasileiras de baixa renda em razão da pandemia. Pelo que se pôde observar na literatura, as políticas públicas não dialogam entre si, com demandas essenciais e escassez de recursos.

Considerações finais

Ao longo desta revisão de literatura, verificou-se que ainda são raros os trabalhos sobre o tema, somente poucas reflexões a respeito da situação atual em que se encontra grande parte dos países, inclusive o Brasil. Para o futuro próximo, o campo das incertezas é bastante vasto e de tal complexidade que se pode imaginar o quão difícil está sendo e será para especialistas e pesquisadores de múltiplas áreas delinear, ou mesmo conduzir, estudos e pesquisas que possam apontar caminhos para a implantação e implementação de políticas públicas (distributivas e redistributivas) neste momento pós-pandêmico.

Com intuito de responder o objetivo proposto, qual seja, o de verificar a relação Estado-Sociedade na contemporaneidade e as vulnerabilidades das políticas públicas distributivas e redistributivas no pós-pandemia, de forma análoga, percebe-se a associação entre Estado-Sociedade. No entanto, atualmente, o que se percebe é um Estado dotado de poder central, desafiando as instituições (lembrando que os três poderes são independentes e autônomos, mas que devem atuar harmonicamente).

Quanto às políticas distributivas e redistributivas, os pressupostos de Estado, mostram a influência de setores privilegiados no processo decisório, quanto à distribuição de bens e serviços necessários à população em geral, deixando claro a influência que grupos de interesse possuem sobre os processos de criação e implementação de políticas públicas, o que está evidenciado, na prática, por meio de grupos de interesses privados e dos próprios políticos (legisladores ou não).

Por fim, ao longo do período pandêmico, apesar de inúmeros entraves políticos pela ingerência e ações desordenadas em relação às políticas distributivas (e redistributivas) e falta de controle sobre os recursos financeiros, ainda assim os governos (Federal, Estaduais e Municipais) conseguiram conduzir a crise sanitária, evitando um colapso ainda maior na economia, na saúde, na educação e no social, apesar dos efeitos já sentidos pela epidemia e seus reflexos no pós-pandemia a longo prazo. Portanto, neste cenário de incertezas, entende-se que as políticas públicas estão vulneráveis, notadamente pela ausência ou escassez de recursos orçamentários para suprir todas as demandas (ou boa parte delas) da sociedade brasileira.

Referências

- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Public policy analysis: from the technical to ideas. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- ARAÚJO, L. M. **Diretrizes para construção de uma política pública para bibliotecas públicas no Brasil**. 2022. 251 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/236263>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1963.
- AZEVEDO, S. **Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. Campos dos Goitacazes: Universidade Estado do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), 2016, p. 1-6. Disponível em: <https://profwal-fredferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantac3a7c3a30.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

- BACCHIEGGA, F.; FREITAS, L. F. S.; VASCONCELLOS, M. P. Políticas públicas e enfrentamento da covid-19 no brasil: controvérsias sobre o auxílio emergencial (Lei 13.982/20). **Rev. Dir. Cid.**, Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01., 2022, p. 248-276. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdc/a/N9mQRFdcL-nngxrQFpkCKqMMx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 out. 2022.
- BLANCO, L. F.; SACRAMENTO, J. Pós-pandemia ou a “endemização do (extra) ordinário”? Uma análise comparativa entre as experiências com a fome, Zika vírus e Covid-19 no Brasil. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, ano 27, n. 59, p. 183-206, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/k8GbN5X-JZKPXs7wfnjsFhS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 out. 2022.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020**. Dispõe sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Brasília: Diário Oficial da União, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 02 out. 2022.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 01 de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, edição 63-D, seção 1, página 1, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-936-de-1-de-abril-de-2020-250711934>. Acesso em: 02 out. 2022.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DALLARI, D. A. **O futuro do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DE CICCIO, C.; GONZAGA, Á. A. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: RT, 2007.
- GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saude**, Brasília, v. 29, n. 2, e2020222, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/ress/2020.v29n2/e2020222/pt/>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

- KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, v.15, n.1, p.79-112, 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642922>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LASSWELL, H. D. [1936]. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1956.
- LUCCA-SILVEIRA, M. P.; BARBOSA, R. J. O futuro das transferências de renda no Brasil: dilemas empíricos e normativos para um programa pós-pandemia e pós auxílio Emergencial. **Sociol. antropol.**; Rio de Janeiro, v.11, n. especial, p. 67-92, ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sant/a/SmVqJMtWmpkc7bcTWysVZcw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- MATHIAS, J. F. C. M. *et al.* **Green New Deal** como estratégia de desenvolvimento pós-pandemia: lições da experiência internacional. **Revista Tempo do mundo**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, v. 1, n. 1, jan. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/313>. Acesso em: 03 out. 2022.
- MOARES, M. M. Relações de trabalho e a saúde do trabalhador durante e após a pandemia de COVID-19. **Cad. Saúde Pública**, v. 37, n. 3, e00018321, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WrR7hGgrFKb7p4GGgvcRYB-G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 out. 2022.
- NAVEIRA, M. C. Resenha: AMADEO, Pablo. *Sopa de Wuhan: Pensamiento contemporáneo em tiempos de pandemias*. [s. l.]: Editorial ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 188 p. **Campos**, v. 21, n. 2, p. 206-209, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/79255/pdf>. Acesso em: 03 out. 2022.
- RAWLS, J. **Justiça como equidade: Uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006. 42p.
- SHAFFER, P. **New Thinking on Poverty: Implications for Poverty Reduction Strategies**. United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA) Expert Group Meeting on Globalisation and Rural Poverty United Nations, November 8-9, 2001. 47p.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, E. M. O estado democrático de direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2005;1000748962>. Acesso em: 02 out. 2022.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA JÚNIOR, J. E. **Políticas Públicas durante a pandemia da COVID-19 na Bahia**: estudo de caso das políticas implementadas nos municípios de Ilhéus e Itabuna. 2020. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2021.

TOURAY, M. Definitions and measures of poverty. **World Bank Global Monitoring Report**, 2015. p. 1-8. Disponível em: <https://devinit.org/wp-content/uploads/2016/07/Definitions-and-measures-of-poverty.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

VIEIRA, L. A. **Pobreza e programa bolsa família**: um olhar sobre o município de São Leopoldo/RS. 2022. 83 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

Capítulo 5.

Políticas públicas de proteção contra o superendividamento do consumidor: prevenção e tratamento

Alinne Arquette¹

Gabriela Silva Peçanha dos Santos²

Allan Arquette Leite³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.5

“[...] apertar o cinto, privar-se de certas alegrias, gastar com prudência e frugalidade, colocar o dinheiro economizado na caderneta de poupança e ter esperança,

-
- 1 Doutoranda em Cognição e Linguagem na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Mestra em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Gestão Judiciária pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Juíza de Direito Titular da 4ª Vara Cível da Comarca de Muriaé - MG (TJMG) - Juíza Coordenadora do Núcleo Regional da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes em Muriaé (EJEF-TJMG). Membro do Brasilcon, IBERC e Gepbidh. Autora de obras e artigos jurídicos. Acesso ao lattes: <http://lattes.cnpq.br/6915929812511236>. E-mail: alinnearquette@gmail.com.
 - 2 Bacharel em Direito pela UNIFAMINAS – Campus Muriaé. Assistente de Gabinete na 4ª Vara Cível da Comarca de Muriaé – Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Coautora do livro *Vidas Precarizadas* – Editora Mais Brasil. Membro do Gpbidh. E-mail: gabipecaha@gmail.com
 - 3 Advogado. Membro do Gpbidh. E-mail: allanpgm2021@gmail.com.

com cuidado e paciência, de conseguir juntar o suficiente para transformar os sonhos em realidade.”

(Max Weber apud Bauman, 2011, p. 28).

Considerações iniciais

O problema do superendividamento é uma realidade atual na vida de muitas pessoas, não só no Brasil, mas em todo o mundo, esse mundo capitalista que valoriza o hiperconsumismo, em que o indivíduo idealiza a aquisição de bens e produtos em seu bem-estar. Tratado como um fenômeno que atinge milhares de famílias, é preciso olhar para o superendividamento como uma questão social de reflexos sistêmicos e econômicos.

O presente capítulo busca tratar o fenômeno do superendividamento como um problema social que impulsiona a desigualdade e exclusão, necessitando, portanto, da proteção do Estado aos consumidores excluídos e superendividados.

Inicialmente, buscou-se contextualizar brevemente a sociedade do consumo e como essa necessidade foi aos poucos imposta, bem como desenvolver conceitualmente o tema. Em seguida, passou-se a tratar do superendividamento como o motor da desigualdade social, com as ligações pertinentes entre o tema, a pobreza e a concessão irresponsável do crédito. Por fim, tratou-se da importância da intervenção estatal através de políticas públicas de proteção ao consumidor, para prevenir e tratar o superendividamento, apresentando os novos paradigmas introduzidos com a Lei nº 14.181/21.

A análise do tema abordado realizou-se a partir de compilações bibliográficas disponíveis em meios físicos e on-line, na doutrina do direito do consumidor, como livros, artigos, normas do ordenamento jurídico brasileiro, materiais disponíveis na internet, revistas jurídicas, bem como teses e dissertações especializadas que dizem respeito ao tema.

Sociedade do superendividamento

O anseio em possuir um reconhecimento e pertencimento social transformou o consumo em “uma espécie de motor e matriz das relações sociais” (Henningen, 2010, s/p), com isso, a aquisição de produtos não apenas proporciona a satisfação de necessidade e desejos, mas também confere uma falsa perspectiva de status ao indivíduo. A sociedade de consumidores pós-moderna

tem, portanto, como característica a forma de consumir e a influência desse consumo como fator primordial para a adequação social do indivíduo.

A ‘sociedade de consumidores’, em outras palavras, representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumista, e rejeita todas as opções culturais alternativas. (Bauman, 2008, p. 71).

Aqueles que não se adequam socialmente por meio do consumo de produtos e serviços acabam sendo excluídos e reconhecidos como “consumidores falhos”. Inevitavelmente, na sociedade contemporânea, fatores como a busca por pertencer aos padrões, acidentes da vida — como o desemprego e a má gestão financeira — ligados a uma concessão abusiva de crédito, transformam o consumidor em um indivíduo endividado, em que seu consumo excede seu poder de pagar suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial, colocando em risco sua saúde financeira para atender aos anseios da sociedade na qual está inserido. Nesse contexto, surge um fenômeno global chamado superendividamento, e, para Gilles Lipovetsky (2007), esse fenômeno tem suas raízes no período posterior à Revolução Industrial, quando os fabricantes passaram a produzir bens em maior quantidade em razão das expansões das indústrias (Lipovetsky, 2007).

Com a produção em massa de bens e produtos além da necessidade e da demanda da sociedade, foi lançado no mercado de consumo produtos com preços cada vez menores. Diante disso, foi introduzida uma ideia de “necessidade de consumo” para que os produtores continuassem produzindo e lucrando e, utilizando-se de publicidades extremamente persuasivas, foi disseminada a ideia de que, quanto maior o consumo, maior a felicidade do indivíduo (Henning, 2010).

Porém, muito embora houvesse a baixa de preço em alguns produtos, o movimento capitalista criava a necessidade de ter cada vez mais bens, aliás, o poder de compra se tornou responsável por definir o papel social do indivíduo na sociedade de consumo. Com isso, surgiu um outro problema: a renda da população nem sempre era compatível com seus desejos aquisitivos. Os consumidores não tinham dinheiro suficiente para adquirir os bens e produtos ofertados, e, diante dessa realidade, começaram a surgir os sistemas de oferta de créditos em massa, empréstimos pré-aprovados, financiamentos a longo prazo e cartões de crédito, proporcionando aos

consumidores que, até então, não tinham dinheiro, a aquisição de produtos no mercado de consumo (Calixto; Seixas, 2013).

A ideia de necessidade de consumo e o acesso indiscriminado aos bens de consumo e serviços, incentivado pelo sistema capitalista, aliados a uma conveniente e fácil aquisição de crédito, faz com que os consumidores contraiam obrigações financeiras além da capacidade que seu patrimônio pode alcançar. Essa fácil concessão de crédito ao consumidor que não terá como adimplir o débito adquirido é totalmente irresponsável e traz prejuízos tanto ao consumidor quanto a economia do país. O indivíduo superendividado enseja consequências sociais e sistêmicas à medida que seu consumo é prejudicado, bem como sua qualidade de vida. Com a renda prejudicada, o consumo de produtos, até mesmo aqueles para subsistência básica, diminui, o que leva a exclusão do indivíduo do mercado de consumo, bem como uma estagnação da economia nacional.

Superendividamento: conceituando a expressão

O termo superendividamento surgiu no direito francês no final de 1980 com a *Loi Neiertz*, lei que fixou o termo *surendettement* — significando *endettement* endividamento e *sur* algo excessivo — retratando-se a uma circunstância de comprometimento exacerbado devido a dívidas contraídas por pessoas de boa-fé (Efing; Wrubel, 2022). Logo, o superendividamento do consumidor se resume à situação de quando o devedor se vê impossibilitado economicamente de cumprir com suas obrigações e saldar seus débitos sem que coloque em risco a sua própria subsistência.

Representando um importante marco na legislação pátria, a recente Lei nº 14.181/2021 trouxe relevantes atualizações ao Código de Defesa do Consumidor, objetivando tratar e prevenir esse fenômeno comum a todas as sociedades de consumo, tão quanto propulsor de desigualdades (Brasil, 2021). Assim, o Código de Defesa do Consumidor define superendividamento como: “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” (Rosa; Andrade, 2015, p. 86).

Importante destacar também a definição do termo trazida por Cláudia Lima Marques, uma das principais especialistas sobre o assunto no Brasil.

Para ela, o superendividamento representa a impossibilidade de um devedor, na condição de pessoa física, quando ocupando a posição de consumidor leigo na relação de consumo, pagar as dívidas que contraiu, tanto as do tempo presente quanto as que estão por vencer, quando as tenha contratado de boa-fé (Marques *et al.*, 2022). Segundo Sanseverino e Marques (2015, p. 575),

O superendividamento do consumidor, denominado em Portugal de ‘sobreendividamento’, na França de ‘surendettement’ e na ‘common law’ de ‘over-indebtedness’, constitui um dos principais problemas do mercado de consumo contemporâneo, em face do estímulo e da extrema facilidade de acesso ao crédito, o que não ocorria até algumas décadas atrás. Com isso, um número crescente de consumidores, especialmente leigos e de boa-fé, são colocados em posição de impossibilidade global de pagar as suas dívidas atuais e futuras, mesmo sem inclusão dos débitos de natureza fiscal, alimentar ou decorrentes de delitos, que não são considerados para esse efeito.

Com o desenvolvimento da doutrina quanto à temática do superendividamento, esse ficou estabelecido em duas modalidades distintas: ativa e passiva. No superendividamento ativo, o consumidor se endivida pela má gestão de sua renda, contraindo dívidas superiores ao seu orçamento. Por sua vez, no superendividamento passivo, o consumidor não contribui ativamente para gerar a situação de endividamento, nesse caso, o consumidor sofre um “acidente de vida” que gera uma redução significativa na sua renda, como o desemprego, enfermidades, óbitos, separação, entre outros, que acaba conduzindo-o a graves dificuldades financeiras (Sanseverino; Marques, 2015).

Fato é que o fenômeno ora referido diverge de um simples inadimplemento ou de problemas de resolução de uma dívida em especial, o superendividamento em suas distintas manifestações equivale a algo semelhante a uma ruína global, “um conjunto de adversidades, dificuldades e débitos que comprometem a sobrevivência da pessoa e ameaçam o indivíduo e sua família, de exclusão da sociedade de consumo” (CNJ, 2022, p. 11), levando-o a sua “morte civil”. Por isso a importância de olhar para o superendividamento não só como um fenômeno jurídico, mas também como um fenômeno social, à luz da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, para que, assim, busque soluções ideais no tratamento dessa questão socioeconômica extremamente relevante.

O fenômeno do superendividamento como propulsor da desigualdade social

Como já mencionado, muitas pessoas buscam a inclusão social por meio da aquisição de bens dentro de um cenário de avanço mundial do hiperconsumismo. Zygmunt Bauman conceitua o consumismo como um arranjo social derivado dos desejos e anseios humanos, o qual funciona como uma força propulsora e operativa da sociedade, desempenhando, ao mesmo tempo, um papel importante nos processos de auto identificação individual e de grupo, assim como na seleção e execução de políticas individuais (Bauman, 2008). Para ele, a sociedade de consumo promove as desigualdades sociais, pois todos nós somos “condenados à vida de opções, mas nem todos temos os meios de ser optantes” (Bauman, 2008, p. 94).

Logo, a capacidade de consumir surge como um dos fatores de inclusão/exclusão social. Segundo Bauman (2008), vivemos em uma sociedade de consumidores, aquela que interpela seus membros basicamente como consumidores, que os julga e avalia principalmente por sua capacidade e conduta relativa ao consumo. Assim, Bauman (2008), a partir desses conceitos, afirma que:

Consumir, portanto, significa investir na afiliação social de si próprio, o que, numa sociedade de consumidores, traduz-se em “vendabilidade”: obter qualidades para as quais já existe uma demanda de mercado, ou reciclar as que já se possui, transformando-as em mercadorias para as quais a demanda pode continuar sendo criada. (Bauman, 2008, p. 75).

Henningen (2010) destaca que os consumidores experientes, que gozam de um alto poder de consumo seguido do descarte após o desfrute que os objetos e pessoas podem proporcionar, estão sempre prontos para movimentar a economia. Já os consumidores falhos ou fracassados não desfrutam da mesma capacidade e não têm condições de lubrificar as rodas da economia de consumo. Para esses sujeitos, a autora afirma que a exclusão social acontece de fato (Henningen, 2010).

Pois bem, em uma melhor análise da relação existente entre os problemas sociais decorrentes do superendividamento e as consequências sociais causadas pela pobreza e desigualdade social, a maioria dos estudos apontam

a concessão de crédito (de forma irresponsável) como o motor da expansão desse fenômeno. Nesse sentido, de acordo com Marielza Brandão Franco:

Não resta dúvida de que o superendividamento é um problema social. Isso porque, no mundo inteiro e, especificamente, em nosso país, se percebe a expansão do crédito, que busca atingir não somente as classes mais favorecidas, mas também as classes mais pobres e, conseqüentemente, menos educadas para o consumo. O crédito, como elemento essencial para a aquisição de produtos e serviços e para que o cidadão se insira na propalada cultura de consumo, encontra, de um lado, o fornecedor com forte poderio econômico e com recursos publicitários agressivos e formadores de hábitos e opiniões e, do outro, o consumidor, vulnerável e ávido por aumentar seu bem-estar e de sua família, mas iludido com a possibilidade de postergar o pagamento para momento futuro e fracionado, precipita-se ao consumo desnecessário e geralmente incompatível com sua capacidade econômica de absorvê-lo (Franco, 2012, p. 6044).

Apesar de não ser unânime o entendimento de que há uma ligação existentes entre o endividamento, o crédito e a pobreza, tendo o endividamento a capacidade de causar diretamente a pobreza, muitos estudos caminham para essa conclusão. Daura (2020) cita que Marcelo Schenk Duque, ao considerar uma publicação da revista *Science*, que apontou ser o empobrecimento um fator responsável por gerar a redução do poder intelectual da pessoa, trabalha com o pressuposto de que o endividamento excessivo é certamente um causador direto da pobreza (Daura, 2020).

Françoise Domont-Naert, jurista belga, ensina que o fenômeno do superendividamento é tanto causa como consequência da pobreza. Ressalta a complexa posição dos por ela denominados de “consumidores desfavorecidos”, que seriam aqueles sujeitos inseridos numa condição de pobreza em um mundo que adota o crédito ao consumo como fator importante para a sobrevivência em sociedade (Daura, 2020). De acordo com a autora, esses “consumidores desfavorecidos” possuem um baixo rendimento produtivo, o que gera dificuldades para gerir o orçamento doméstico e contribui para agravar o endividamento (DAURA, 2020).

A autora explica que, além disso, esses sujeitos estão submetidos a uma baixa escolaridade, o que obsta o conhecimento de seus direitos e, consequentemente, de fazer com que esses direitos sejam respeitados perante as relações de consumo. Para Françoise Domont-Naert, a exclusão social e econômica dessas pessoas, reconhecidas como culturalmente prejudicadas, agravam sobremaneira a condição de desfavorecidos a elas, tornando-as “ainda mais vulneráveis em face do desequilíbrio de poder e esquecimento a que estão submetidos no âmbito do mercado” (Daura, 2020, s/p).

Logo, percebe-se a maior vulnerabilidade do consumidor de baixa renda às imposições do mercado de consumo. Marcio da Cruz e Huárcar Pessali sustentam que a população de baixa renda possui uma racionalidade limitada com relação ao acesso à informação, portanto afirmam uma incapacidade de processar informações mais complexas para avaliar novos bens no comprometimento de sua renda (Cruz; Pessali, 2011).

Vulnerados pelos mitos do bem-estar das pseudonecessidades da sociedade de consumo, as classes marginalizadas deixam-se levar pela “poderosa função ideológica de reabsorção e supressão das determinações objetivas, sociais e históricas, da desigualdade, promovendo uma autodestruição de sua condição diferenciada de menor potencial econômico, colocando-se, por vezes, em situações ainda mais difíceis de sustento de si. Para Jean Baudrillard, trata-se então de uma falsa tentativa de promoção da igualdade, o que se dá por meio da incidência das diretrizes da sociedade de consumo travestidas de crescimento econômico que força a subjacência da realidade espúria da desigualdade social (Schmidt; Portugal, 2015, s/p).

Por isso, considerando que geralmente o superendividamento atinge as classes menos privilegiadas economicamente, imprescindível a intervenção estatal com o fim de proteger esses sujeitos superendividados, por meio de políticas públicas adequadas e eficientes para tratar e prevenir o superendividamento, regulamentando as ofertas de créditos pelas instituições financeiras, buscando soluções possíveis para conter a renda daqueles que se encontram na situação de superendividados e, principalmente, educando o consumidor financeiramente.

Políticas públicas e medidas protetivas ao consumidor superendividado

O superendividamento provoca demasiadas consequências ao consumidor, refletindo para além de sua vida privada, sua qualidade de vida e de sua família, também na economia e no mercado de consumo. Considerando que o superendividamento atualmente é um problema social, é fundamental olhar para esse fenômeno não só como um aspecto jurídico e pessoal. Ademais, a parcela da população que mais se encontra na condição de superendividada é a mais pobre e a menos educada financeiramente, e as repercussões daqueles que vivem nessa situação ultrapassam o âmbito financeiro, pois o consumidor superendividado encontra-se desprovido do seu mínimo existencial, afetado em seu direito de possuir uma vida digna. Lima e Marques alertam que:

[...] em sendo um problema social, não se pode olvidar que aquele consumidor superendividado teve acesso, em algum momento, ao crédito, que foi estimulado e incentivado a consumir e a consumir a crédito (pela publicidade cada vez mais especializada em induzir o consumidor), que pode inclusive ter sido vítima de um problema maior, como desemprego, doença, que o deixaram naquela situação (Lima; Marques, 2015, p. 277).

Portanto, a atuação do Estado através de políticas públicas para tratar esse fenômeno, no âmbito social/coletivo e pessoal, é imprescindível, e sua necessidade é expressa na Constituição Federal de 1988, ao estabelecer, em seu artigo terceiro, que cabe ao Estado Democrático de Direito

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

As políticas públicas a serem adotadas devem seguir dois vieses: primeiro para o tratamento do superendividamento, e segundo para sua prevenção. É necessário olhar para o indivíduo na condição de superendividado e buscar soluções adequadas para resgatar sua dignidade, seu poder econômico e de sua família, bem como é preciso educar o consumidor e impor medidas e

sanções ao fornecedor de crédito abusivo. Além disso, um modelo legal para enfrentamento do problema é de suma importância.

A adequação do tratamento jurídico do superendividamento no ordenamento pátrio é extremamente recente, trazida pela Lei nº 14.181/21, responsável por importantes inovações ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituiu novos artigos e novas regras ao tratar sobre o assunto. Segundo Marques (2022), a inovação legislativa representa um reforço da dimensão ético-inclusiva e solidarista do CDC, um passo muito importante, seja no sentido de promover o acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor ou para reforçar as iniciativas pioneiras de tratamento global das audiências conciliatórias com os credores para elaborar e aprovar planos de pagamento (Efing; Wrubel, 2022).

A recente lei buscou trazer diversas soluções e práticas para tratar e prevenir o superendividamento, determinando as condutas relativas ao crédito responsável, prevendo práticas que previnem o superendividamento e preservam o mínimo existencial, práticas que devem ser proibidas e banidas do mercado de consumo brasileiro, e como se deve dar a concessão informada e racional de crédito. Com isso, segundo a cartilha criada pelo CNJ sobre o tema, a lei constituiu 10 paradigmas norteadores do tratamento e prevenção do superendividamento, a saber:

1. Educação financeira e ambiental dos consumidores

Na Política Nacional de Relações de consumo do CDC, nada constava sobre educação financeira e ambiental, apenas citava em seu art. 4º, IV, “educação e informação dos fornecedores e dos consumidores, quanto a seus direitos” (Brasil, 1990). Atualmente, inseriu-se o princípio da educação financeira, relacionada a educação para finanças e uso consciente do crédito, e a educação ambiental para o consumo sustentável, o que vem contribuir para o combate à obsolescência programada, o desperdício energético, as mudanças climáticas e outros males da nossa sociedade atual.

A educação financeira evidencia-se como substrato para amenizar a problemática, aliás, deveria ser implementada nas escolas, em cursos de acesso ao público e programas governamentais. Dar conhecimento ao consumidor é direcioná-lo em suas decisões financeiras.

2. Combate à exclusão social

Não obstante o consumo ser uma das formas de inclusão na sociedade, o superendividamento do consumidor é sua “morte civil”, o que exige uma política pública, uma atuação coletiva, que tenha por objetivo evitar a exclusão social (Brasil, 1990). O Banco Central, em sua série sobre cidadania financeira, constata que o endividamento excessivo das famílias pode levar ao risco não só de inadimplimento, mas à própria economia (Banco Central Do Brasil, 2020). Diante disso, a Lei nº 14.181/2021 ainda introduziu, na lista de princípios da Política Nacional de Relações de Consumo, o inciso X do art. 4º, no sentido de que todo o esforço de prevenção e tratamento do superendividamento se volta para a reinclusão desses consumidores na sociedade de consumo e no mercado.

3. Prevenção do superendividamento

A Cartilha do CNJ trata o endividamento excessivo como uma grande doença da sociedade de consumo e sua prevenção como a melhor solução, por isso a inclusão de um capítulo específico na legislação, voltado à prevenção (art. 54-a a 54-G do CDC). Como meio de prevenção do superendividamento dos consumidores, a lei estabeleceu algumas práticas para reforçar a informação e o esclarecimento, no combate aos abusos e fraudes na concessão de crédito, trazendo também inovações às regras sobre a publicidade.

4. Tratamento (extrajudicial e judicial) do superendividamento

Consoante observações do CNJ, a Lei nº 14.181/2021 instituiu um sistema binário de tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento, em que conta com uma fase preventiva, que prevê uma conciliação em bloco por meio de uma audiência global única e que reúne todos os credores do consumidor, para que, por intermédio do processo de repactuação de dívidas, o consumidor e seus credores entrem em acordo sobre um plano de pagamento de natureza pré-judicial, seja nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, seja nos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, PROCONs e outros. Por sua vez, a segunda fase é necessariamente judicial, por meio do “processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas re-

manescentes mediante plano judicial compulsório” (Brasil, 1990) criado pelo art. 104-B (se não houver êxito na conciliação, o juiz instaurará o processo).

5. Proteção especial do consumidor pessoa natural

Outro princípio é o da “prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, como forma de evitar a exclusão social deste consumidor” (Brasil, 1990). Assim, cria um mecanismo de especial proteção do consumidor pessoa natural, que reforça essa nova ordem pública econômica de proteção da pessoa natural, calcado em bases constitucionais.

6. Crédito responsável e reforço da informação

É criado como direito básico do consumidor uma garantia de práticas de crédito responsável. Trata-se de reforço das informações obrigatórias prévias com seu resumo na minuta, no contrato, na fatura ou outro instrumento de fácil acesso ao consumidor, de manutenção da oferta por 48 horas, com novo controle da publicidade, de forma que a oferta, mesmo a publicitária, deva não ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação de crédito ou da venda a prazo, práticas leais de combate ao assédio de consumo no crédito, em especial ao consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio.

Crédito responsável é aquele esclarecido, informado, avaliado para o consumidor em especial, de boa-fé, pensando em suas expectativas legítimas, as consequências do inadimplemento, destinado a prevenir o superendividamento e alcançar o pagamento das dívidas. Destaca-se a possibilidade de aplicação de sanções para o descumprimento deste novo paradigma de crédito responsável, conforme previsto no artigo 54-D e seu parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, verbis:

[...] o descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor (Brasil, 1990).

7. Preservação do mínimo existencial

A Lei nº 14.181/2021 busca garantir e preservação o mínimo existencial do sujeito, tanto na repactuação de dívidas como na concessão de crédito. A definição legal de superendividamento frisa como elemento básico o comprometimento do mínimo existencial, conforme literalmente dispõe o artigo 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor:

Entende-se 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 (Brasil, 1990).

8. Repactuação da dívida – por meio de planos de pagamento e cooperação global/consensual

Uma das medidas estabelecidas no CDC para tratar o superendividamento é a repactuação. O objetivo aqui é a renegociação das dívidas diretamente com o consumidor antes que ele decaia em um estado de ruína e proponha o processo de repactuação de dívidas citado no item 4, já que, eventualmente, pode seguir para a segunda fase do tratamento do superendividamento, de cunho necessariamente judicial.

9. Revisão (e integração) dos contratos de crédito e venda a prazo por superendividamento

A Lei nº 14.181/2021 tem o objetivo de garantir um novo direito do consumidor ao tratamento do superendividamento através da revisão e da repactuação da dívida, utilizando-se da conciliação em bloco e um plano de pagamento, uma vez satisfeitos os requisitos legais. Para Marques (2022), a solução consensual é a melhor maneira para gerir os conflitos causados pelo endividamento. Inclusive, é a estratégia eleita por 35% dos inadimplentes que planejam “limpar o nome”, segundo CNDL/SPC (BRUNO, 2019). Portanto, é necessária a valorização dos PROCONs e dos demais órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que poderão levar a efeito conciliações em bloco ou convênios com as academias.

10. Consequências da violação do dever de boa-fé

A boa-fé é o princípio que norteia a conduta na sociedade contemporânea, e nela deve se incluir a cooperação do credor e do devedor, para evitar a ruína desse último, reconhecido como pessoa vulnerável e leiga. Por isso, a Lei n. 14.181/2021 regulou os deveres de boa-fé na concessão de crédito do fornecedor direto do consumo, do fornecedor de crédito e de seus intermediários, do ofertante de crédito e na venda a prazo e na cobrança de dívida. São deveres de informação, esclarecimento, avaliação e de conduta, com previsões de sanções expressas ao seu descumprimento.

Verifica-se, portanto, por meio dos princípios supracitados, diversos meios de buscas e soluções para o problema do superendividamento do consumidor, cabe, pois, ao Estado, de forma efetiva e adequada, a aplicação desses paradigmas também por meio de políticas públicas.

Considerações finais

O problema social do superendividamento tem relação com o movimento capitalista do hiperconsumo, atingindo principalmente os sujeitos mais vulneráveis, que são os menos privilegiados economicamente e de limitada educação financeira. Ficou demonstrando, no presente estudo, que as consequências do superendividamento ultrapassam o âmbito financeiro do devedor, atingindo o seu direito de viver uma vida digna, posto que intensifica a pobreza, gera exclusão social, subtrai recursos financeiros aptos a manter o mínimo existencial, podendo o levar a ruína e, até mesmo, a sua morte civil.

Destaca-se que as inovações trazidas pela Lei nº 14.181/21 representam um passo muito importante no tratamento e prevenção do superendividamento, os paradigmas introduzidos para nortear a atuação do credor e devedor revelam-se fundamentais para a proteção dos direitos humanos e dos sujeitos vulneráveis. Contudo, deve-se concluir que, para que essas inovações se tornem eficazes, é preciso que o Estado atue efetivamente na proteção ao consumidor, impulsionando o desenvolvimento desses princípios na realidade através da educação financeira implementada nas escolas e por meio de cursos gratuitos, informação sobre os direitos dos consumidores, a valorização dos PROCONs e os demais órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDNC), entre outros.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série cidadania financeira**: estudos sobre educação, proteção e inclusão. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/reincfin/serie_cidadania_financeira_pesquisa_infe_br_%200443_2017.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.
- BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm. Acesso em: 03 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.
- BRUNO, V. Acordo com credor é estratégia para 35% dos inadimplentes que planejam ‘limpar o nome’, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil. **SEGS**, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.segs.com.br/mais/economia/188175-acordo-com-credor-e-estrategia-para-35-dos-inadimplentes-que-planejam-limpar-o-nome-revela-pesquisa-cndl-spc-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2022.
- CALIXTO, Fabiana de Carvalho; SEIXAS, Maria Clara de Souza. A importância da tutela da situação de superendividamento do consumidor brasileiro. **Revista Direito UNIFACS**, n. 151, p. 1-17, 2013. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2443>. Acesso em: 12 dez. 2022.
- CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha sobre o tratamento do Superendividamento do consumidor**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

- CRUZ, M. J. V.; PESSALI, H. F. Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/w5qBrpsTq9cx6Rv-J5cxTcS/?lang=pt>. Acesso em 12 dez. 2022.
- DAURA, Samir Alves. O agravamento das consequências do superendividamento dos consumidores durante as crises geradas pela pandemia da covid-19: A boa-fé objetiva como norte para as dívidas de consumo. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, edição especial “Covid-19”, 2020. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.14_n.2.10.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.
- EFING, Antônio Carlos; WRUBEL, Virgínia Telles Schiavo. Crédito consignado e a prevenção do superendividamento no Brasil. In: ANDREASSA JÚNIOR, Gilberto; OLIVEIRA, Andreza Jarletti Gonçalves de (Org.). **Novos estudos de direito bancário**. Curitiba: Íthala, 2022. p. 9-26.
- FRANCO, Marielza Brandão. O Superendividamento do Consumidor. Fenômeno social que merece regulamentação legal. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 1, n. 10, p. 6033-6053, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6033_6053.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.
- HENNINGEN, Ines. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. **Revista Mal-estar e Subjetividade**. Fortaleza, v. X, n. 4, dez. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=s1518-61482010000400006&script=sci_arttext. Acesso em: 12 dez. 2022.
- LIMA, Clarissa Costa de; MARQUES, Claudia Lima. Nota sobre os atos normativos dos tribunais estaduais que possuem programas de atendimentos aos consumidores superendividados. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 98, ano 24, p. 269-285, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/download/289/241/>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. Tradução: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.
- MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Revista dos tribunais. 2022. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1440738887/comentarios-a-lei-14181-2021-a-atualizacao-do-cdc-em-materia-de-superendividamento>. Acesso em: 22 out. 2022.

ROSA, Taís Hemann da; ANDRADE, Fabio Siebeneichler. Notas Sobre a Tutela do Consumidor Superendividado no Brasil: um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). **Revista jurídica eletrônica da UFPI**, v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4508>. Acesso em: 12 dez. 2022.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira; MARQUES, Claudia Lima. Superendividamento do consumidor – Mínimo existencial – Casos concretos, de Káren Rick Danilevich Bertencello. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 101, ano 24. p. 575-580, 2015. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/download/521/461/#:~:text=O%20foco%20da%20obra%20de,com%20um%20m%C3%ADnimo%20de%20dignidade>. Acesso em: 02 fev. 2023.

SCHMIDT, A.; PORTUGAL, C. G. P. Políticas Públicas e o Superendividamento Populacional: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo. **Caderno de Resumos – Comunicação Científica**, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/444>. Acesso em 12 dez. 2022.

Capítulo 6.

Políticas públicas de saúde em meio à pandemia: a Covid-19 é a única a ser combatida?

Carlos José de Castro Costa¹

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.6

“E o pior é que enquanto a crise da pandemia pode ser de algum modo revertida ou controlada, a crise ecológica já é irreversível e agora há apenas que procurar mitigá-la.”

Boaventura de Souza Santos

A cruel pedagogia do vírus (2020, p. 22-23)

1 Doutorando no Programa de Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Doutorando em Ciências Jurídicas, Direito Público pela Universidade Nacional de La Plata – Nação Argentina. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Campos – Relações Privadas e Constituição. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade de Direito de Campos. Coordenador do PROCON/Itaperuna. Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica do Curso de Direito da Universidade Iguazu. Professor do Curso de Pós-graduação da Fundação São José. Professor do Curso de Pós-graduação da Faculdade Redentor. Professor do Curso de Direito da UNIG/Itaperuna. Professor do Curso de Administração da UNIG/Itaperuna. Trabalhou como professor do Curso de Administração da Faculdade Redentor/Itaperuna. Trabalhou como professor do Curso de Direito da Faculdade Redentor/Itaperuna. Trabalhou como professor universitário do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Carangola (Doctum/Carangola). Trabalhou como professor universitário do Curso de Direito da FAMINAS/Muriaé. Autor de diversos artigos científicos e capítulos de livro. Advogado. E-mail: calosjcastrocosta@gmail.com

Considerações iniciais

No mês de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), decorrente do surto do novo coronavírus. À época, havia casos em 19 países com transmissão entre humanos. O crescimento exponencial do número de infecções pelo coronavírus em humanos no mundo culminou na adoção de medidas emergenciais com o escopo de conter o avanço da nova enfermidade. Em março de 2020, no momento em que os casos de contaminação alcançavam o número de 118.000 em 114 países, a OMS declarou pandemia de coronavírus.

Paralelo a esses acontecimentos, no Brasil, houve a necessidade de se adotar uma postura com o fito de se estabelecer medidas eficazes no controle dos problemas gerados pelo coronavírus. No dia 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 188, cujo art. 1º declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (Brasil, 2020). Posteriormente, os estados-membros e municípios, nos limites de suas competências constitucionais, declaravam estado de emergência.

O Ministério da Saúde recebeu a primeira notificação de um caso confirmado de Covid-19 no Brasil em 26 de fevereiro de 2020. Segundo dados diários informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES), constantes no Boletim Epidemiológico especial editado pela Secretaria de Vigilância e Saúde, órgão vinculado ao Ministério da Saúde, desde a confirmação do primeiro caso até 23 de outubro de 2021, foram confirmados 21.723.559 casos e 605.457 óbitos por coronavírus (Brasil, 2021a).

Não se pode olvidar, entretanto, que, apesar do combate ao coronavírus se revelar medida essencial para a proteção da população, a saúde, segundo a Constituição da República de 1988, direito de todos e dever do estado, espalha-se para os mais diversos campos e não de ser adotadas medidas de combate às enfermidades para garantia do bem-estar físico, mental e social. Nessa seara, a garantia de água limpa e saneamento básico para todos, conforme preconizam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, também configura uma obrigação estatal e há de ser alcançada por meio de políticas públicas que estejam aptas à redução das enfermidades decorrentes dessa mazela social.

A Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas

A Agenda 2030 constitui uma espécie de pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas, na qual foram signatários os 193 países membros. São apresentados 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), distribuídos em 169 metas correspondentes, que têm por escopo superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados no mundo e, assim, promover o crescimento sustentável global até o ano de 2030. Os 17 ODSs se espalham para diferentes temas de cunho ambiental, social e de saúde, cujos assuntos se comunicam diante de sua interdependência. Assim, determinado país, ao lograr êxito em atingir algum dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, certamente obterá avanços nos demais objetivos elencados na Agenda 2030.

Diante da intrínseca relação entre os ODSs da Agenda 2030, é relevante tecer alguns comentários sobre os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além do ODS-6: água limpa e saneamento, a Agenda 2030 define os seguintes objetivos:

- ✓ ODS-1: erradicação da pobreza;
- ✓ ODS-2: fome zero e agricultura sustentável;
- ✓ ODS-3: saúde e bem-estar;
- ✓ ODS-4: educação de qualidade;
- ✓ ODS-5: igualdade de gênero;
- ✓ ODS-7: energia limpa e acessível;
- ✓ ODS-8: trabalho decente e crescimento econômico;
- ✓ ODS-9: indústria, inovação e infraestrutura;
- ✓ ODS-10: redução das desigualdades;
- ✓ ODS-11: cidades e comunidades sustentáveis;
- ✓ ODS-12: consumo e produção responsáveis;
- ✓ ODS-13: ação contra a mudança global do clima;
- ✓ ODS-14: vida na água;

- ✓ ODS-15: vida terrestre;
- ✓ ODS-16: paz, justiça e instituições eficazes;
- ✓ ODS-17: parcerias e meios de implementação.

Conforme salientado, há uma intrínseca relação entre os ODS, assim, algum país, ao atingir determinada meta, avança na obtenção de resultados positivos em relação aos demais objetivos. Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos configura um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) elencados pela Organização das Nações Unidas para o ano de 2030.

A garantia de acesso à água e saneamento para todos está intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana erigida a fundamento da República Federativa do Brasil de 1988. Nessa seara, a aferição de políticas públicas com vistas a alcançar o ODS-6 da Agenda 2030: água potável e saneamento, que visa garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.

A partir dos ODS-6, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, destaca-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), uma vez que as políticas públicas devem ser orientadas para prolongar e melhorar a saúde do indivíduo. Os recursos hídricos hão de ser objeto de preocupação e precaução diante da finitude dos recursos naturais. Destarte, revela-se extremamente importante que se tenha um olhar atento àquilo que está presente no cotidiano da sociedade brasileira, especificamente relacionado ao direito à água.

Inquieta-nos o fato de os discursos governamentais e midiáticos se voltarem, nesta contemporaneidade, para a agenda do desenvolvimento sustentável sem sequer trazer à baila os milhares de brasileiros que diariamente adquirem enfermidades ou morrem por causa de doenças decorrentes da ausência de saneamento básico, por exemplo. Há, por certo, algo subjacente a esses discursos que o faz tender exclusivamente para um lado e negligenciar outras questões de natureza tão ou mais preocupantes do que a pautada.

Os recursos hídricos e o desenvolvimento sustentável: a gestão dos recursos de uso comum e os ODS-6.

O direito à água e ao saneamento básico se espalha para o direito à saúde, consubstanciado no bem-estar físico mental e social. Assim, a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS-6), com ênfase no direito à água em articulação com a dignidade da pessoa humana, concebendo as políticas públicas, configuram elemento essencial para a garantia de saneamento para todos. Nesse contexto, não de ser observados fatores sociológicos, políticos e legais que ensejaram a necessidade de gestão, gerenciamento e governança de recursos hídricos no Brasil, envolvendo a legislação constitucional e infraconstitucional no decorrer dos anos, bem como as políticas sociais implantadas pelo poder público.

A gestão, gerenciamento e governança de recursos hídricos no Brasil passa por padrões de relações institucionais entre Estado e Sociedade. O texto constitucional de 1824 (Brasil, 1824) não trazia qualquer previsão acerca do uso, domínio e regulação das águas. Segundo Totti (2014), os recursos hídricos adentram na agenda político-administrativa em 1860 em virtude de dois fatores: problemas de enchentes e a escassez de água para abastecimento, ambos na cidade de São Paulo. O primeiro dispositivo legal relacionado ao tema, entretanto, somente vem a lume com o Código Penal (Brasil, 1890), que se limita a prever sanções àqueles que poluírem ou inviabilizarem os corpos d'água; desviar do curso água de uso público ou particular; e realizar obras que obstruam os esgotos e o escoamento das águas.

Com o advento da República, a Constituição de 1891 (Brasil, 1891) trouxe previsões concernentes à competência para legislar sobre navegação, contudo ficou-se em silêncio no que tange à dominialidade dos rios; destarte, o direito de propriedade, em virtude de um contexto político/social predominantemente patrimonialista ou clientelista, continuava sendo exercido por particulares, exceto nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública. O projeto de lei denominado Código de Águas foi submetido ao crivo do Congresso Nacional em 1907; contudo, tramitou na casa legislativa por 27 anos, sendo promulgado por meio do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Brasil, 1934).

Na Era Vargas, alguns fatos, como a organização das categorias profissionais que passaram a funcionar como instrumento de controle e sujeição do trabalho ao Estado (Nunes, 2003), bem como o período de guerras que solidificaram a

importância da agricultura e da classe profissional dos engenheiros na direção das políticas públicas no Brasil contribuíram para a criação da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense (1933-1940), que ganhou importância com o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS).

A Constituição de 1934 passa a trazer ferramentas para que o Estado possa retirar do proprietário de terras o direito sobre os cursos d'água às margens de suas propriedades. As previsões constantes na Constituição de 1937, no âmbito da regulação hídrica, praticamente repetiram o disposto na Constituição de 1934. No âmbito administrativo, foi criado, conforme previsto na Constituição de 1937, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), instituído pelo Decreto-Lei nº 579/38 (Brasil, 1938). Houve a criação, também, por meio do Decreto-Lei nº 1.285/39, do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) junto à gestão de Recursos Hídricos (Brasil, 1939).

No mesmo período, houve a criação, pelo Decreto-Lei nº 2.367/1940 (reorganizado pelo Decreto-Lei nº 8.847/1946), do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), cuja atribuição era promover, orientar, superintender, estudar, projetar, executar, contratar, fiscalizar e instruir os empreendimentos ou assuntos relativos à construção, melhoramento, à conservação, à modificação e à exploração de obras de saneamento e de defesa contra inundações (Brasil, 1940). Totti (2021) alerta, entretanto, para um insulamento burocrático, no qual o papel dos especialistas se baseia mais em lealdades externas do que na governança dos recursos hídricos, trazendo à baila os incentivos ao clientelismo e ao corporativismo outrora predominantes. Para corroborar tais atitudes, a introdução de procedimentos universalistas possibilita a reestruturação da máquina pública e implantação de regras formais.

No âmbito social, em 1945, a deposição de Getúlio Vargas deu azo a uma nova ordem constitucional, sancionada em 1946 (Brasil, 1946), a qual passa a preconizar, no âmbito dos recursos hídricos, pela descentralização do poder federal para os estados e municípios, cabendo à União legislar em caráter supletivo e complementar. Não obstante, a possibilidade de os estados e os municípios elaborarem leis sobre recursos hídricos, a regulação da energia elétrica era exercida pelo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE).

A partir da Revolução de 1964, há a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) e do Ministério das Minas e Energia (MME), retomando a atividade centralizada pelo governo federal, cuja gestão das águas é

voltada predominantemente para o setor de energia elétrica. Destaca-se que o Código das Águas possuía um capítulo referente ao aproveitamento elétrico, relegando diversos vieses extremamente relevantes na governança das águas, dentre eles o uso comum. A Constituição de 1967 (Brasil, 1967) suprime a legitimidade dos estados para legislar sobre a água, mesmo em caráter supletivo ou complementar à União.

A Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em 1972 pela Organização das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Estocolmo de 1972 (ONU, 1972), desperta a importância para o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, que resultou em uma declaração relacionada à preservação e ao uso dos recursos naturais, cujo segundo princípio destaca que os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras. Eis a preocupação com o desenvolvimento sustentável.

Houve uma ebulição de políticas públicas voltadas ao reconhecimento de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais na década de 1970, contudo, no Brasil, a política ambiental se desenvolveu de forma tardia em comparação às demais políticas setoriais brasileiras (Sousa, 2005), uma vez que, à época, as bases para o desenvolvimento se fincavam em investimentos públicos nos setores de petróleo, energia, siderurgia e infraestrutura, além de capitais privados investidos nas indústrias com fins a substituir as importações, mas surgiu a necessidade de redefinição em virtude da poluição e das demandas ambientais (Bredariol, 2001).

Os movimentos sociais da sociedade civil, organizada com as demandas ambientais, revelavam-se legítimos e necessários, contudo interferiam nos planos nacionais de desenvolvimento (Totti, 2014). Ademais, a gestão das águas seguia de forma fracionada e centralizada, relegando a participação dos governos municipais, dos usuários da água e da sociedade civil na elaboração das políticas públicas (Abers; Jorge, 2005). A degradação dos rios da região metropolitana de São Paulo ensejou a formalização de um acordo entre o estado e o Ministério das Minas e Energia que resultou na criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEI-BH), com o fito de promover o uso racional das águas dos rios de domínio da União (Totti, 2014). Surge, assim, o programa para modificar a política setorial e centralizadora da gestão pública das águas no Brasil (Totti, 2021).

No ano de 1977, foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar Del Plata, que adota a premissa de que “todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições econômicas e sociais, têm direito à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas” (ONU, 1977, s/p). A partir da Conferência de Mar Del Plata, a água passa a ser definida como bem comum e são lançadas as bases para o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, trazendo à baila a noção de equidade como princípio fundamental do processo de governança. A Conferência declara a década de 1980 como a década internacional do fornecimento de água potável e do saneamento, e alerta para a necessidade de planejamento para o uso eficiente da água, recomendando que cada país, até 1990, promova políticas públicas de acesso à água e ao saneamento básico a toda a população.

No Brasil, o meio ambiente passa a fazer parte de estudos de viabilidade de empreendimentos que causam poluição ou degradação dos ecossistemas. O Congresso Nacional edita o III Plano de Desenvolvimento (1980-1985), no qual restou determinado que o país deveria patrocinar o estabelecimento de política pública nacional de recursos hídricos.

A ONU cria, no ano de 1983, uma comissão que tem por objetivos levantar os principais problemas ambientais do planeta e sugerir estratégias para preservação do meio ambiente. A comissão produziu o Relatório Brundtland (1987), cuja conclusão é no sentido de que a forma de desenvolvimento a ser praticada deve pautar-se no desenvolvimento sustentável (ONU, 1991).

Paralelo à criação da Comissão da ONU em 1983, em Brasília, acontece o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, no qual há o debate sobre gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito nacional. No campo da sociologia, há a ampliação de diversos movimentos sociais voltados a compelir o Estado a concretizar políticas públicas voltadas à ecologia.

O Ministério de Minas e Energia (MME), no ano de 1986, determina a criação de um grupo de trabalho para a construção do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e recomenda a criação desse sistema em todos os estados-membros. Em 1987, ocorre o VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, ratificando a necessidade de criação do SINGREH, bem como do aperfeiçoamento da legislação para contemplar o uso múltiplo dos recursos hídricos e o desenvolvimento tecnológico.

Com a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, inicia-se a concretização da recomendação consubstanciada na gestão participativa das águas, existente na Conferência de Mar Del Plata, realizada uma década atrás. A Constituição da República Federativa de 1988 (Brasil, 1988), no âmbito dos recursos hídricos, previu a competência da União para instituir o SINGREH. Destaca-se a importância da previsão, uma vez que, pela primeira vez, há uma separação entre a gestão dos recursos hídricos e o setor ambiental, o que possibilitou uma dinâmica institucional própria.

O legislador constituinte passou a possibilitar a divisão da dominialidade das águas entre a União, Estados e Distrito Federal; contudo, a regulamentação do dispositivo constitucional somente ocorreu no ano de 1991, por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos e a regulamentação do SINGREH.

Não obstante a previsão no âmbito federal, o estado de São Paulo encontrava-se em processo mais avançado na gestão dos recursos hídricos e estabeleceu sua própria política por meio da Lei Estadual nº 7.663/91, que antecipou os princípios adotados nas Declarações sobre Água e Desenvolvimento Sustentável (1992), na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente e na 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (3ª CNUMAD), conhecida como ECO 92.

Há o reconhecimento da água como recurso vulnerável e finito, dotado de valor econômico, gestão descentralizada e participativa. Assim, é necessário discutir a questão da governabilidade e governança de recursos hídricos. Segundo Diniz (1996), governança relaciona-se ao discurso de aprofundar o conhecimento das condições que garantam o Estado eficiente, intrinsecamente ligado à ideia de globalização e neoliberalismo. Infere-se, destarte, que se revela necessária uma nova relação estado-sociedade, por meio de parcerias aptas a promoverem o envolvimento e empoderamento dos indivíduos no que tange aos recursos hídricos, diante de sua inevitável finitude.

Infere-se que o conceito de governança é indispensável para o desenvolvimento sustentável, para o qual a participação é parte constitutiva do desenvolvimento, pois é necessário aliar o crescimento econômico, equidade social e direitos (Sen, 2010). A governança, destarte, não se limita a fatores gerenciais e administrativos, mas abrange padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, que perpassam pelas fronteiras do sistema econômico (Santos, 1997). A governança envolve a sociedade como um todo.

A governabilidade, a seu turno, está ligada ao aspecto do sistema político-institucional, portanto, um viés essencialmente estatal (Totti, 2021).

Partindo-se dos contextos social, político e legal, passa-se à análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrantes da denominada Agenda 2030, consubstanciada em um pacto global assinado no ano de 2015 pelos 193 países membros da Cúpula das Nações Unidas, com fincas ao desenvolvimento sustentável. São 17 objetivos, cujo marco para o presente capítulo é o ODS-6: água potável e saneamento, que tem por escopo garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.

O gerenciamento de recursos hídricos sob o prisma do ODS-06 da Agenda 2030.

Dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável elencados pela OMS na Agenda 2030, os ODS-6 versam sobre água potável e saneamento. *Ab initio*, insta salientar que o termo “água potável” foi substituído pela expressão “água para consumo humano” de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.914/2011.

Os ODS-6 visam garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento básico para todos. Com o fito de atingir o referido objetivo, há metas a serem alcançadas (Brasil, 2018). Sinteticamente, as metas são as seguintes:

- ✓ 6.1. Água potável para todos;
- ✓ 6.2. Saneamento para todos;
- ✓ 6.3. Melhorar a qualidade da água;
- ✓ 6.4. Uso eficiente da água;
- ✓ 6.5. Gestão integrada dos recursos hídricos;
- ✓ 6.6. Proteger e restaurar ecossistemas;
- ✓ 6.A. Cooperação internacional;
- ✓ 6.B. Apoiar e fortalecer a população local.

Sob esse prisma, a saúde, como direito de todos e dever do Estado, perpassa também pelo cumprimento das oito metas dos ODS-6. Assim, há de se verificar os cenários de disponibilidade dos recursos hídricos, as demandas e

usos da água para as atividades humanas, as ações de conservação dos ecossistemas aquáticos, a redução de desperdícios e acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos esgotos.

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), a partir de uma visão integrada das diferentes utilizações da água, os planos são elaborados em 3 níveis: bacia hidrográfica, nacional e estadual. A ANA atua na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e elabora planos de recursos hídricos em bacias hidrográficas de domínio da União, isto é, daquelas em que o curso d'água passa por mais de um estado ou país.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas, prevê o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), o qual é pautado nos princípios de: a) descentralização da obtenção e produção de dados e informações; b) coordenação unificada do sistema; e c) acesso aos dados e informações garantido à toda sociedade.

O princípio da participação, previsto no texto constitucional, materializa-se também pela participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), instrumento democrático de governança das águas, uma vez que composto por representantes do poder público, dos usuários da água e da sociedade civil organizada, cuja finalidade consiste em exercer a gestão local dos recursos hídricos. Sua atuação possui caráter consultivo, normativo e deliberativo, refletindo oportuno campo para debate e negociação de conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Urge analisar e refletir acerca da preservação e recuperação dos recursos hídricos, considerando tratar-se de bem de uso comum sem relegar a necessidade de crescimento urbano, industrial e agrícola. Deve-se atentar para a ponderação desses fatores com fins a aferir o cumprimento dos ODS-6, mirando o fato de a água constituir direito fundamental.

O desenvolvimento sustentável resulta da conscientização dos povos acerca de problemas ambientais, socioeconômicos e de saúde que trazem à baila preocupação com o futuro saudável para a humanidade. Sob este prisma, foram desenvolvidos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), divididos em 168 metas integradas, indivisíveis e equilibradas nas dimensões ambiental, econômica, social e institucional a serem atingidas até o ano de 2030.

A Constituição Federal de 1988 consagra como fundamento da República o princípio da dignidade da pessoa humana e exterioriza como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988), o que abrange também os principais desafios de desenvolvimento enfrentados para promover o crescimento sustentável.

No que concerne ao ODS-6, que tem por escopo garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos, bem como as metas a serem alcançadas até 2030, infere-se a intrínseca relação entre o direito de todos à água, o desenvolvimento sustentável e a garantia do desenvolvimento nacional. Destaca-se, ainda, que “água limpa e saneamento” estão diretamente relacionados ao dever do Estado de garantir a saúde, consubstanciada no bem-estar físico, mental e social.

“Água limpa e saneamento” e o dever do Estado decorrente desta garantia fundamental são temas de relevância, destarte, conhecer o problema e divulgá-lo constitui o primeiro passo para o enfrentamento da questão. O desenvolvimento sustentável encontra-se na pauta da ONU. Daí pensar-se globalmente para agir no local, ressaltando a importância de se voltar os olhos para as bacias hidrográficas para se fazer um diagnóstico e, posteriormente, refletir acerca de soluções para as inquietações que desafiam os problemas decorrentes dos recursos hídricos.

Neste diapasão, necessário verificar o que há por trás do discurso de órgãos oficiais atinentes aos dados relacionados ao desenvolvimento sustentável, pensando na água como direito de todos, e, portanto, intrinsecamente ligado à saúde e à dignidade humana.

Considerações finais

O método mais eficaz para garantir água limpa e saneamento para todos consiste na prevenção, uma vez que são vários os fatores de risco associados ao desenvolvimento de doenças decorrentes da ausência de saneamento básico. O poder público desenvolve políticas públicas com o fito de diminuir a incidência desse tipo de enfermidade, por meio de programas e estratégias de promoção da saúde para reduzir os fatores de risco, contudo a garantia da saúde demanda monitoramento dos programas de saúde preventiva, sem prejuízo das medidas intensivas para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável elencados na Agenda 2030.

O número preocupante de enfermidades e óbitos em decorrência da falta de saneamento desperta inquietações acerca da urgência de se verificar voltar os olhos para o combate às enfermidades que não decorreram da pandemia, mas que estão presentes no cotidiano da população. A garantia de acesso do cidadão à saúde pelo poder público, por meio de políticas públicas de caráter preventivo, assistencial e terapêutico, com funções de assistência sanitária, compreende a promoção da saúde integral, bem como a prevenção de enfermidades, aliado à assistência médica e farmacológica das pessoas ofertando-lhes os serviços necessários e condições de efetiva igualdade. As políticas públicas devem ser orientadas para prolongar e melhorar a saúde do indivíduo.

O que chama atenção consiste no fato de que o surto viral, de repente, desmascarou a vulnerabilidade e aclarou que a segurança que a sociedade aparentava viver é meramente supérflua. A pandemia provocou comoção mundial, o que é justificável e há de ser objeto de atenção para que se possa erradicar ou minimizar as infecções, mas é importante que se tenha um olhar atento àquilo que está presente no cotidiano da sociedade brasileira.

De uma hora para a outra, as demais doenças que acometem a população deixaram de ser preocupação tanto dos que delas são acometidos quanto do poder público. O direito à saúde ficou restrito ao cuidado para a não contaminação do coronavírus. Esqueceu-se, por um lapso de tempo, que o direito à saúde está interligado ao bem-estar e outros direitos humanos e fundamentais.

Inquieta-nos o fato de os discursos midiáticos se voltarem quase que exclusivamente para os riscos da pandemia e sequer trazerem à baila os milhares de brasileiros que diariamente sofrem as mazelas provenientes da ausência de saneamento, por exemplo. Há, por certo, algo subjacente ao discurso midiático que o faz tender exclusivamente para um lado e negligenciar outras questões de natureza tão ou mais preocupantes do que a pautada.

Parte-se da premissa de que o combate ao coronavírus, que ceifou mais de 600.000 vidas no país, é legítimo e há de ser concretizado, mas não se pode descorar de que há outros vilões que estão presentes no seio da sociedade e que também demandam a atenção do poder público.

Referências

- ABERS, Rebeca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da Gestão da Água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 2, dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/tyBzHpwRXpyXF6bzjcJ3hWh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha D. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.
- BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores, 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/ods6>. Acesso em 01 set 2022.
- BRASIL. **Boletim Epidemiológico Especial**. Secretaria de Vigilância em Saúde, n. 86, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2021/boletim_epidemiologico_covid_86-final_29out.pdf Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. [Constituição [1824]]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Carta de Lei de 1824. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 nov. 2022.
- BRASIL. [Constituição [1891]]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 15 out 2022.
- BRASIL. [Constituição [1934]]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 out 2022.
- BRASIL. [Constituição [1937]]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 out 2022.

BRASIL. [Constituição [1946]]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 out 2022.

BRASIL. [Constituição [1967]]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 out 2022.

BRASIL. [Constituição [1988]]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 15168, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-norma-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939**. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 11710, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1285-18-maio-1939-349181-norma-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.367, de 4 de julho de 1940**. Transforma a Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense em Departamento Nacional de Obras de Saneamento, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, p. 12895, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2367-4-julho-1940-412302-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.847, de 24 de janeiro de 1946**. Reorganiza o Departamento Nacional de Obras de Saneamento e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, p. 1387, 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8847-24-janeiro-1946-416657-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Revogado pelo Decreto nº 11, de 1991. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20847%2C%20DE%2011%20DE%20OUTUBRO%20DE%201890.&text=Promulga%20o%20Codigo%20Penal.&text=Art.,que%20n%C3%A3o%20estejam%20previamente%20estabelecidas. Acesso em: 08 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil, 1934b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>. Acesso em: 01 set 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.433%2C%20DE%208%20DE%20JANEIRO%20DE%201997.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Federal%2C%20e%20altera%20o%20art. Acesso em 14 nov. 2022.

BRASIL. **Painel Coronavírus.** Coronavírus Brasil, 2021b. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BREDARIOL, Celso Simões. **Conflito Ambiental e Negociação para uma Política Local de Meio Ambiente.** 2001. 276 f. Tese de Doutorado do Programa de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Planejamento Energético: Programa Engenharia - COPPE/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://antigo.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/dbredariocps.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRITO, Franklyn Barbosa de. **O Conflito Pelo Uso da Água do Açude Epitácio Pessoa (Boqueirão)** – PB. 2008. 208 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa, 2008.

- DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- DUDH. Declaração Universal de Direitos Humanos. **Artigo 25**. Tratado Internacional. PGE, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **A Agenda 2030**. Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. *In: I Conferência Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente*, 1972, Estocolmo. **Anais [...]** Estocolmo: ONU, 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencias-internacionais-sobre-o-meio-ambiente/estocolmo/>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Nosso futuro comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. *In: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, 1977, Mar Del Plata. **Anais [...]** ONU, 1977. Disponível em: <https://gestionsostenibledelagua.files.wordpress.com/2014/07/1977-mar-del-plata.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- PAULUS JÚNIOR, A.; CORDONI JÚNIOR, L. Políticas Públicas de Saúde. **Revista Espaço para a saúde**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 13-19, dez. 2006. Disponível em: https://www.professores.uff.br/jorge/wp-content/uploads/sites/141/2017/10/v8n1_artigo_3.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.
- RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.329, de 02 de agosto de 1999**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos: cria o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos; regulamenta a Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 10, inciso VII; e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 1999. Disponível em: <https://www.abas.org/arquivos/Lei-Estadual-3239.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Tg-5ZpD4bVvfjFLg87yZB5gg/?lang=pt>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- SÃO PAULO. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial do Estado de São Paulo, p. 2, 1991. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=18836>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SCHUELER, Paulo. O que é uma pandemia. Notícias e artigos. **Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz)**, 28 jul. 2021. Disponível em: encurtador.com.br/hv-JOR. Acesso em: 16 nov. 2021.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOFFIATI, Arthur. DNOS: uma Instituição Mítica na República Brasileira. **R.B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n.2, nov. 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/145>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A Evolução da Política Ambiental no Brasil do Século XX. **Revista Achegas**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, nov./dez. 2005. <https://fernandosantiago.com.br/evopam.htm#:~:text=A%20EVOLU%C3%87%C3%83O%20DA%20POL%C3%8DTICA%20AMBIENTAL%20NO%20BRASIL%20DO%20S%C3%89CULO%20XX&text=Durante%20s%C3%A9culos%2C%20o%20desenvolvimento%20econ%C3%B4mico,n%C3%A3o%20como%20parte%20intr%C3%ADnseca%20dele>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- TOTTI, Maria Eugênia. Gestão das Águas no Brasil. In: TOTTI, Maria Eugênia; SOFFIATTI, Arthur (Orgs.). **Gestão de Águas no Baixo Paraíba do Sul**: região hidrográfica IX do Estado do Rio de Janeiro. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2014.
- TOTTI, Maria Eugênia (Org.). **Governança das águas no Estado do Rio de Janeiro**: elos, nós e caminhos. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2020.
- TOTTI, Maria Eugênia; BALSÁ, Casimiro (Orgs.). **Gerenciamento e governança de recursos naturais na América Latina**: conflitos e atores sociais. 2. ed. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2021.

Capítulo 7.

O sentido da justiça como equidade na visão dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS)

Mauriceia Soares Pratisolli Guzzo¹

Monica Costa Arrevabeni²

Julio Cesar Ramos Esteves³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.7

“Uma sociedade que satisfaça os princípios da justiça como equidade aproxima-se tanto quanto possível de ser um sistema voluntário, pois obedece aos princípios com os quais pessoas livres e iguais concordariam em situações equitativas.”

(Rawls, 2016, p. 16).

1 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem – Uenf. E-mail: mauriceiaquzzo@gmail.com.

2 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem – Uenf. E-mail: mcarrevabeni@gmail.com.

3 Doutor em Filosofia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem – Uenf. E-mail: jesteves@uenf.br.

Considerações iniciais

No século XX, com a promulgação da Carta Magna de 1988 e com o avançar dos estudos sobre a saúde pública brasileira, a equidade passou a se destacar no Sistema Único de Saúde (SUS) como um de seus princípios doutrinários, voltada para a garantia da justiça entre os usuários desse sistema. No campo da filosofia política, ainda no século XX, o filósofo norte americano John Rawls concebeu o princípio da justiça como equidade, enquanto regulador da sociedade – entendida como um empreendimento cooperativo –, estabelecendo uma sociedade justa e organizada por concepções acordadas entre todos, cujos integrantes eram livres para perseguirem seus objetivos, desde que as restrições firmadas fossem respeitadas e que houvesse vantagens mútuas para todos.

Apropriando-se dessas duas óticas sobre equidade e considerando que a saúde pública brasileira – institucionalizada por meio do SUS –, traz em seu âmago a busca pelo reconhecimento da diversidade entre seus usuários e pela oferta de ações e serviços que considerem essas diferenças e que priorizem o atendimento conforme a necessidade de cidadão, este estudo tem por objetivo apresentar o sentido da justiça como equidade na visão dos usuários do SUS, fornecendo elementos estratégicos que poderão contribuir para a formulação de políticas públicas de saúde mais adequadas às necessidades da população.

Rawls e os juízos ponderados sobre o justo

O livro *Uma Teoria da Justiça*, de autoria de John Rawls, publicado originalmente em 1971 e republicado, em forma revisada pelo autor, em 1999, já nasceu como um clássico da filosofia política. Em primeiro lugar, por ter representado a retomada, no século XX, da reflexão filosófica sobre a organização justa do Estado. Em segundo lugar, por ter realizado essa retomada nos quadros da clássica teoria do contrato social. Contudo, Rawls traduz a tradicional ideia de escolha de princípios de justiça em um contrato originário nos termos da precisão e cientificidade da moderna Teoria da Decisão Racional (*Rational Decision Theory*). Essa teoria concebe racionalidade em termos prudenciais, recorrendo a um procedimento de cálculo frio e livre de emoções e paixões, visando a determinar, diante de uma *lista* previamente dada de alternativas de ação possíveis, aquela que vai maximizar os ganhos e minimizar os prejuízos da pessoa que toma a decisão, tendo em vista os seus fins e as condições concretas em que ela se encontra.

Como, contudo, trata-se da escolha de princípios de justiça que devem regular as relações sociais em uma situação de um contrato original entre diferentes participantes, estes últimos tendem a afetar uns aos outros em suas escolhas. Isso inspira Rawls a recorrer também aos padrões de racionalidade e de cálculo da moderna Teoria dos Jogos (*Game Theory*). Esse ramo da Matemática e da Economia fornece procedimentos de análise e de cálculo racional, sendo que racionalidade é aqui entendida em termos prudenciais. Por conseguinte, visa maximizar as vantagens e minimizar os prejuízos de diferentes pessoas que têm que fazer escolhas diante de uma *lista* de alternativas de estratégia, impactando reciprocamente umas às outras em suas decisões.

Pode parecer estranho, se não absurdo, que Rawls pretenda derivar os princípios de sua Teoria da Justiça como Equidade recorrendo a um cálculo racional, compreendido em termos prudenciais, o qual, por conseguinte, em última análise, procura vir ao encontro do interesse próprio dos agentes. Ora, justiça é comumente associada à negação do interesse próprio e ao reconhecimento imparcial do interesse geral. Contudo, Rawls concebe a escolha de princípios de justiça como equidade, de acordo com o cálculo racional, como realizada sob limitações impostas por determinadas condições, cujo objetivo é, justamente, neutralizar a excessiva atenção ao interesse próprio. Dentre essas condições, a mais importante, talvez, seja a representada pelo que ele chama de “véu da ignorância” (Rawls, 2016, § 21). Sob esse véu, cada participante da escolha hipotética ignora quais sejam seus talentos naturais, sua posição na sociedade futura, assim como sua concepção particular sobre o que é bom ou sobre a felicidade. Em suma, desconsidera todos os aspectos que poderiam tornar sua escolha parcial e enviesada.

Os princípios de justiça como equidade, assim, são escolhidos em uma situação de equidade simplesmente porque não há diferença entre os participantes da escolha. Dessa forma, os referidos princípios, nessa situação hipotética, seriam os seguintes:

Primeiro Princípio: Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos.

Segundo Princípio: as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de modo a que tanto: (a) se estabeleçam para o máximo benefício possível dos

menos favorecidos e que seja compatível com as restrições do princípio de poupança justa, como (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidade (Rawls, 2016, p. 376).

O primeiro princípio é o da estrita igualdade, enquanto o segundo é o das desigualdades permissíveis. O primeiro diz respeito aos direitos e liberdades classicamente protegidos por leis, os direitos constitucionais da liberdade de expressão e de pensamento, de confissão religiosa, de participação política ativa ou passiva etc. Segundo Rawls (2016), tais direitos individuais devem ser *igualmente* garantidos para o máximo das pessoas. O segundo princípio tem a ver com as operações do sistema socioeconômico. Nesse caso, *desigualdades* são admissíveis, mas, para serem *justas*, têm de resultar em benefícios principalmente para os menos favorecidos.

É preciso, porém, observar que o primeiro princípio tem prioridade sobre o segundo, pois não se pode trocar o direito à liberdade de expressão e de pensamento por um possível progresso econômico, eventualmente alcançado em um regime ditatorial. Do mesmo modo, a segunda parte do segundo princípio, a que diz respeito à igualdade de oportunidade, tem prioridade sobre a primeira parte, a do “princípio da diferença”. A primeira parte do segundo princípio admite diferenças, ou seja, desigualdades econômicas no seio da sociedade, mas, para serem justas, têm de promover a igualdade de oportunidades, principalmente para os menos favorecidos.

A segunda parte do segundo princípio exige que cada qual, qualquer que seja o seu ponto de partida de classe econômica e social, tenha a mesma oportunidade de desenvolver seus talentos naturais no mais alto nível. O “princípio da diferença”, por exemplo, admite que profissionais de saúde, atuando em comunidades pobres, tenham salário maior do que os normalmente pagos. Isso, todavia, só é considerado justo na medida em que sua atuação, de algum modo, contribua para a melhoria das condições daquelas comunidades e capacite aquelas pessoas a terem melhores oportunidades de ascensão social (estando saudáveis, as crianças das comunidades pobres estudando mais e melhor, por exemplo).

Há, contudo, um aspecto na construção da Teoria da Justiça como Equidade, proposta por Rawls, suscetível de causar estranheza. De fato, apesar de pretender derivar princípios de justiça de uma situação de equidade hipotética,

tendo por base o instrumental científico e preciso da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos, na seção 9, do primeiro capítulo do mencionado livro, aqueles princípios devem ser postos à prova em um cotejo com os juízos ponderados sobre o justo, feitos pelo homem comum dotado de um senso de justiça. Na verdade, segundo Rawls (2016), “pode-se considerar a teoria da justiça uma descrição de nosso senso de justiça” (Rawls, 2016, p. 56).

A descrição visada não consiste, absolutamente, na produção de uma lista de juízos sobre instituições ou ações reputadas pelo homem comum como justas. Rawls, aqui, procede em uma analogia como fizera seu colega linguista Noam Chomsky. Com efeito, em oposição ao modo de atuar predominante na linguística de seu tempo, que, por meio de observação empírica, limitava-se a produzir um *corpus* ou *lista* fechada de frases bem formadas, Chomsky (2002) descreveu os princípios do senso gramatical característico de falantes nativos de uma língua. Tais princípios permitiam aos nativos reconhecer frases como bem formadas e, ainda mais importante, gerar frases sempre novas e inesperadas, que eles jamais haviam pronunciado.

Ora, do mesmo modo que a linguística obtém confirmação da correção de seus princípios em um cotejo com a produção de frases feitas pelo homem comum, Rawls sustenta que sua concepção de justiça como equidade obterá confirmação se “os nossos juízos cotidianos [estiverem] de acordo com os princípios dessa concepção” (Rawls, 2016, p. 56). Porém, há uma importante diferença entre Teoria Moral e linguística, que pode ser caracterizada por uma expressão que, inexplicavelmente, Rawls retirou da edição revisada do livro, a saber, a Teoria Moral é socrática. De fato, diferentemente não somente da linguística, mas das ciências particulares em geral, a Teoria Moral se desenvolve em um diálogo com o seu objeto de estudo, no caso, os homens portadores de um senso de justiça com base no qual fazem juízos ponderados sobre o justo.

Nesse diálogo, à luz dos princípios de justiça apresentados pelo teórico moral, os homens podem ser levados a revisar o que consideravam ser juízos ponderados sobre o justo, mas, também, reciprocamente, o teórico moral pode, por sua vez, ser levado a revisar seus princípios de justiça à luz dos juízos ponderados. Quando esse processo dialógico, caracterizado por uma revisão mútua de princípios teóricos e juízos ponderados, alcança um provisório estado de repouso, temos o que Rawls chama de “equilíbrio reflexivo”.

O que foi dito acima explica, parcialmente, o porquê Rawls não pôde se contentar com o instrumental científico da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos para a justificação de seus princípios de justiça como equidade, levando-o a recorrer aos juízos ponderados feitos pelo homem comum, na vida cotidiana, acerca do justo. Além disso, pelo menos, há mais três razões.

Em primeiro lugar, a Teoria da Decisão Racional e a Teoria dos Jogos só têm um papel a representar depois que as condições da escolha racional prudencial foram estabelecidas. Ora, com exceção das condições subjetivas e objetivas que dão origem ao problema da justiça e à sua possível solução (Rawls, 2016, § 22), todas as demais condições (Rawls, 2016, §§ 23, 24 e 25) são estipulações feitas por Rawls, inclusive a do véu da ignorância. Essas condições, por ele estipuladas, não podem parecer arbitrárias, mas, sim, justas aos participantes da escolha dos princípios. Nesse sentido, a Teoria da Justiça como Equidade pressupõe uma teoria da justiça de segunda ordem, em que são escolhidas as condições que vão neutralizar a atenção excessiva ao interesse próprio na posterior escolha racional prudencial dos princípios de justiça e que encontra respaldo, justamente, nos juízos ponderados feitos pelo homem comum dotado de um senso de justiça.

Em segundo lugar, desde o primeiro parágrafo do livro, Rawls insiste que uma sociedade bem-ordenada é aquela em que: (1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça; e (2) as instituições sociais fundamentais geralmente atendem, e em geral se sabe que atendem, a esses princípios (Rawls, 2016, p. 5). Desse modo, em uma sociedade bem-ordenada, as pessoas reconhecem, reciprocamente, que suas instituições sociais são conformes a princípios de justiça com cuja correção elas igualmente concordam. Eis o que Rawls chama de concepção pública de justiça, um fator muito importante para a estabilidade de uma sociedade. Isso significa, mais uma vez, que a concepção de justiça como equidade tem que poder obter o assentimento do homem comum dotado de um senso de justiça.

Em terceiro lugar, o senso de justiça acima mencionado contém não somente um componente cognitivo empregado para fazer juízos sobre o justo na vida cotidiana, mas, também, um elemento conativo, ou seja, um motivo para agir com base nesses juízos sobre o justo. Assim, a questão da estabilidade da sociedade, cujas instituições são reguladas por princípios de justiça publicamente reconhecidos e aceitos, não se limita ao aspecto cognitivo. É preciso que os indivíduos também se sintam motivados a afirmar a validade e

continuidade do que foi pactuado na posição original, caracterizada pelo véu da ignorância, depois que esse véu tiver sido levantado. Isso exige de Rawls uma investigação nos quadros da psicologia moral, o que ocorre no capítulo VIII do livro. O problema é que o que os indivíduos escolhem nas condições ideais e/ou abstratas da posição original pode parecer não ser factível ou mesmo não estar no interesse dos homens concretamente existentes. Esse é o porquê de os princípios de justiça como equidade obterem uma confirmação de sua validade junto aos homens comuns dotados de um senso de justiça também no que se refere ao aspecto motivacional.

Conforme visto, acima, a aplicação da Teoria da Decisão Racional e da Teoria dos Jogos supõe, necessariamente, uma lista fechada de ações ou estratégias alternativas, diante das quais se toma uma decisão sobre a mais vantajosa ou menos desvantajosa. Analogamente, então, diante de uma lista fechada das principais concepções de princípios de justiça disponíveis na história da Filosofia, Rawls sustenta que a sua seria a escolhida, não por ser a absolutamente correta, mas por ser a relativamente mais próxima da correção, por ser a mais vantajosa em comparação com aquelas. Ora, esse recurso a uma lista fechada de concepções de justiça vem de encontro a uma característica do senso de justiça, se ele for, de fato, como pretende Rawls, comparado ao senso gramatical, a saber: a de ser aberto ao infinito, a de ser uma capacidade que jamais poderia ser esgotada por nenhuma lista fechada de concepções de justiça, nem mesmo as encontradas na história da Filosofia.

Dessa forma e nesse sentido, pode-se afirmar, em analogia com o senso gramatical, que os homens dotados de um senso de justiça serão sempre capazes de gerar novas concepções de justiça, diante das quais a concepção de justiça como equidade poderia não obter a desejada confirmação.

Justiça como equidade no contexto do Sistema Único de Saúde

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a saúde foi elevada ao nível de direito social para todos os brasileiros, sendo o Estado responsável por sua provisão (Brasil, 2020; Oliveira, Morais, 2021). Esse direito, institucionalizado por meio do SUS, alicerça-se sobre princípios e diretrizes, quais sejam

Acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde; rede regionalizada e hierarquizada; descentralização, com

direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade (Brasil, 2020, p. 104-105).

Na prática e ao longo dos anos, devido a confusões de sentido e de aplicação desses dois alicerces do SUS, os estudiosos desse sistema — entre eles Matta (2007), quadro 1 — propuseram-se a discutir e a reescrever os conceitos de ambos, readaptando-os à realidade social do SUS.

Quadro 1 - Conceituação dos Princípios do SUS

Princípios Doutrinários - compõem a base cognitiva, ideativa e filosófica do sistema	Princípios Organizativos (Diretrizes) - representam a forma de organização e a operacionalização do sistema
Universalidade de acesso: a saúde é um direito social e coletivo garantido a todas as pessoas e cabendo ao Estado assegurar o acesso às ações e serviços de saúde pública.	Regionalização e Hierarquização: orienta a organização do sistema de saúde, focada no território e com ações e serviços planejados em níveis crescentes de complexidade.
Integralidade: o atendimento à população deve ser integral e deve priorizar as ações preventivas, sem prejuízo das ações de assistência.	Descentralização e Comando Único: corresponde à distribuição da gestão, das responsabilidades e dos recursos para cada esfera de governo (federal, estadual e municipal), que será gerida por um único gestor.
Equidade: permite o tratamento desigual àquele que está em condições desiguais, considerando as necessidades coletivas e individuais e os espaços onde há maior iniquidade.	Participação da Comunidade: a sociedade deve participar da gestão do sistema de saúde, através do Conselho e das Conferências de Saúde, que garantem tal participação.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Matta (2007).

Essa adaptação dos princípios constitucionais à realidade social do SUS contribuiu para que a equidade fosse compreendida como princípio doutrinário desse sistema e como uma via para que os indivíduos tivessem a oportunidade de atingir seu pleno potencial de saúde (Brushett *et al.*, 2022). O Brasil, com suas características de país continental, encontra-se permeado por diversidades e múltiplas desigualdades, que influenciam diretamente na

situação de saúde do indivíduo e que exigem respostas sociais oportunas a essas necessidades de saúde (Lavras, 2022, p. 25). Dessa forma, segundo a autora, ao se pensar sobre os serviços públicos de saúde, torna-se primordial pautar sua oferta no atendimento às necessidades de seus usuários e na superação do atual sistema fragmentado – que dificulta o acesso aos referidos serviços, gerando descontinuidade assistencial.

Muitas vezes, entretanto, nem essa oferta nem a lei que a regulamenta, por si só, são suficientes para garantir o efetivo exercício do direito à saúde, sendo necessária a intervenção da justiça como equidade, enquanto forma de permitir que cada indivíduo tenha acesso ao que lhe corresponde, seja por seus méritos ou por suas condições (Cuadrado; Anderson; Meoño, 2016). Essa intervenção sustenta-se por meio da conexão que há entre justiça social e equidade, assim definida:

Em relação à justiça social, a equidade implica uma distribuição quali-quantitativa dos serviços integrais e integrados de saúde à medida das necessidades ou, em outras palavras, que cada pessoa, família e comunidade receba o que necessita para recuperar e manter a sua saúde e bem-estar, a partir da gestão no processo social e da participação intersetorial (Cuadrado, Anderson, Meoño, 2016, p. 20).

Cabe destacar que, por outro lado, justamente por ter uma relação direta com o conceito de justiça social, a “equidade não se efetiva de forma simples, com a mera divulgação de políticas públicas ou de normativas institucionais – equidade é algo que só se efetiva nas práticas de saúde” (Buziquia; Tertuliano; Loeck; 2021, p. 1003). Segundo os mesmos autores e partindo-se do preceito constitucional que estabelece “a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos” (BRASIL, 2020, p. 104), pode-se compreender, portanto, que a prática da equidade “orienta-se pelo respeito às necessidades, diversidades e especificidades de cada cidadão ou grupo social, incluindo o reconhecimento de determinantes sociais, que impactam diretamente na saúde” (Buziquia; Tertuliano; Loeck; 2021, p. 1003).

Isto posto, a equidade, enquanto princípio doutrinário e representando a justiça social e distributiva no SUS, constitui-se em alicerce fundamental para nivelar o acesso aos serviços públicos de saúde, conforme as necessidades de

cada grupo social e priorizando os menos favorecidos (Pinheiro *et al*, 2019). Corroborando com essa discussão, Santos (2020) concebe a equidade como um “caminho para garantir às pessoas – especialmente as mais vulneráveis – o direito à vida digna e com qualidade, além de oportunidades para se desenvolver plenamente, conforme seus próprios projetos de vida” (Santos, 2020, p. 235). Nessa mesma linha, Silva, Ramos e Diniz (2017) afirmam que satisfazer as necessidades de saúde da população inclui, além da prestação de serviços de saúde, a justa alocação dos determinantes socialmente controláveis, como a moradia e o lazer, por exemplo. Por isso, para os autores, a equidade representa um termo de cooperação que deve ser pretendido pela sociedade para a proteção da saúde de seus membros.

Destarte, enxergando o todo do ambiente que compõe o sistema de saúde pública, pode-se sustentar que a equidade em saúde existe quando há acesso justo aos recursos e oportunidades necessários para garantir que o indivíduo, o grupo ou a população, principalmente os menos favorecidos, possam atingir seu potencial de saúde (Gislason; Stephen, 2020; Pinheiro *et al*, 2019). Dessa forma, corroborando com o entendimento de Oliveira e Teixeira (2022), pode-se afirmar que, para promover a autêntica equidade em saúde, além do fortalecimento do processo democrático de participação popular na saúde pública, torna-se necessária a multiplicação destes atores no processo de gestão do SUS.

Análise e discussão dos resultados

Pensar sobre o todo envolvido no conceito de justiça sempre foi algo instigante, considerando que, desde a Grécia antiga, inúmeros foram “os que se dedicaram à missão de tentar caracterizar o melhor modo de corrigir injustiças e propiciar a vida boa” (Weber; Costa, 2021, p. 9).

A partir do que foi pontuado pelos autores, para consecução deste estudo exploratório e descritivo, de natureza quali-quantitativa, foi aplicado um questionário, estruturado e on-line, à amostra não probabilística constituída por pessoas de ambos os sexos, residentes na região sudeste e com idade de 18 a 64 anos. Considerando que todos os residentes no Brasil são usuários do SUS, não houve critérios para inclusão ou exclusão de respondentes, sendo que o instrumento aplicado foi adaptado das discussões sobre a justiça como equidade – vinculadas à Teoria da Justiça (Rawls, 2016). Essa adaptação contribuiu para que os respondentes pudessem se expressar sobre a justiça como

equidade no SUS, a partir de uma linguagem mais próxima do seu cotidiano, mas sem perder a essência filosófica da teoria. Para Rawls (2016), entender a justiça perpassa por perguntarmos a nós mesmos sobre quais os princípios concordaríamos para chegarmos a uma situação inicial de equidade – esse foi o ponto de partida para nosso estudo, cujos resultados serão discutidos a seguir.

Dentro do universo de pesquisa, o questionário foi enviado eletronicamente, através das redes sociais digitais. Dos instrumentos enviados, obteve-se um retorno de 73 respondentes. Destes, 06 (8,3%) não aceitaram participar do estudo e 04 (5,6%) foram desconsiderados por residirem em outras regiões do país. A amostra válida total, portanto, foi de 63 respondentes, caracterizados conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Caracterização dos usuários do SUS participantes da pesquisa (continua)

Características	% representativo no estudo (63)	
Faixa Etária	18-24	9,53%
	25-39	34,90%
	40-59	53,98%
	60 anos ou mais	1,59%
Sexo	Feminino	65,08%
	Masculino	34,92%
Escolaridade	Ensino Médio-técnico	25,40%
	Ensino Superior	15,87%
	Especialização	17,46%
	Mestrado	31,75%
	Doutorado	7,94%
	Pós-doutorado	1,59%

Tabela 1 - Caracterização dos usuários do SUS
participantes da pesquisa (conclusão)

Renda individual mensal	de R\$ 440,70 a R\$ 667,86	9,52%
	de R\$ 667,87 a R\$ 970,74	7,93%
	de R\$ 970,75 a R\$ 1.543,19	9,52%
	de R\$ 1.543,20 a R\$ 3.755,76	27%
	de R\$ 3.755,77 a R\$ 5.968,33	7,93%
	de R\$ 5.968,34 a R\$ 8.180,90	17,47%
	acima de R\$ R\$ 8.180,91	20,63%
Estado de Residência	Espírito Santo	49,20%
	Rio de Janeiro	46,04%
	São Paulo	4,76%

Fonte: Dados da pesquisa realizada pelos autores (2022).

Os dados constantes na tabela 1 caracterizam a amostra em respondentes predominantemente do sexo feminino (65,08%), com idade de 40 a 59 anos (53,98%), com formação em mestrado (31,75%), com renda individual mensal de R\$ 1.543,20 a R\$ 3.755,76 (27%) e residentes no estado do Espírito Santo (49,20%). A amostra foi considerada válida, tendo em vista que atendeu às características definidas na metodologia do estudo. Esclarece-se que, para análise dos resultados, os dados não foram estratificados conforme características da amostra, pois todos os respondentes são compreendidos como usuários do SUS.

Avançando na análise, a questão-chave do estudo foi apresentada em forma de situação hipotética, elaborada e adaptada a partir dos princípios de justiça cunhados na Teoria da Justiça (Rawls, 2016), cujo pano de fundo – expresso nas opções de resposta à situação hipotética –, volta-se para identificar o olhar do usuário da saúde pública sobre a justiça como equidade no SUS. O respondente foi convidado a se imaginar necessitando marcar uma consulta

médica especializada, cujo médico especialista, indicado para resolver o referido problema de saúde, só poderia ser encontrado no SUS. A partir dessa situação, o respondente deveria classificar cada uma das opções pensando sobre como gostaria de ser atendido no setor de marcação de consultas médicas especializadas. Para essa classificação, foi disponibilizada a escala de likert (5 pontos) com gradação de 01 (muito importante) a 05 (pouquíssimo importante). Os dados foram analisados estatisticamente e os resultados encontram-se descritos na quadro 2.

Quadro 2 - Como você gostaria de ser atendido no setor de marcação de consultas médicas especializadas do SUS?

Opções de resposta	Classificação	%
Gostaria que fosse um setor em que todas as pessoas fossem tratadas igualmente, sem haver favorecimento para uma ou outra pessoa.	Muito importante	33,34%
Gostaria que fosse um setor em que eu, ao perceber que uma pessoa está em condição de saúde mais grave do que a minha, pudesse escolher deixá-la “passar” na frente e marcar a consulta médica antes de mim.	Muito importante	28,57%
Gostaria que fosse um setor em que todas as pessoas conseguissem marcar suas consultas médicas, conforme a condição de saúde em que se encontram.	Importante	49,20%
Gostaria que fosse um setor em que, além de marcar a consulta médica, eu me sentisse à vontade para expressar minha opinião sobre o serviço de saúde oferecido.	Mais ou menos importante	34,92%
	Pouco importante	30,16%
Gostaria que fosse um setor em que as diferenças, na forma de marcar a consulta, só ocorressem se fosse para beneficiar as pessoas menos favorecidas, ou seja, aquelas com renda mais baixa.	Pouquíssimo importante	42,86%

Fonte: Dados da pesquisa realizada pelos autores (2022).

A partir dos dados constantes no quadro 2, é possível aferir que, na visão dos respondentes, a justiça como equidade no SUS tem sentido quando: i) há tratamento igual para todos, sem haver favorecimento para uma ou outra pessoa (muito importante - 33,34%); ii) é dada ao indivíduo a possibilidade de poder escolher deixar outra pessoa “passar” na sua frente para marcar uma consulta médica, caso essa se encontre numa condição de saúde mais grave (muito importante: 28,57%); e iii) há garantia de que todas as pessoas consigam marcar sua consulta médica, conforme a condição de saúde em que se encontram (importante: 49,20%). Ora, pode-se então, argumentar que essa visão dos usuários do SUS vai ao encontro dos princípios de justiça como equidade definidos por Rawls (2016), considerando que estes referem-se à equidade social que beneficia os membros mais vulneráveis da sociedade.

Ainda sobre os dados constantes no quadro 2, observa-se que, a partir das respostas, os usuários do SUS estabeleceram uma associação reduzida entre a justiça como equidade e as seguintes opções: i) expressar sua própria opinião sobre o serviço de saúde oferecido (mais ou menos importante: 34,92%; pouco importante: 30,16%); e ii) aceitar diferenças de atendimento, mesmo que fosse para beneficiar as pessoas menos favorecidas, ou seja, aquelas com renda mais baixa (pouquíssimo importante: 42,86%). Esse resultado legitima a precedência da igualdade equitativa de oportunidades sobre o princípio da diferença de Rawls (2016). Ao mesmo tempo, demonstra uma preocupação limitada dos respondentes em relação ao direito à liberdade de expressão, a qual consta entre as liberdades básicas definidas pelo filósofo.

Pode-se aferir, portanto, que a visão dos usuários da saúde pública em relação ao sentido da justiça como equidade no SUS centra-se no primeiro princípio de justiça de Rawls, o qual afirma que cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais. Ou seja, ao considerarem como muito importante o tratamento igual para todos, sem haver favorecimento para uma ou outra pessoa, os usuários do SUS demonstraram concordar que a justiça como equidade em saúde significa acesso justo aos recursos e oportunidades necessários para garantir que o indivíduo, o grupo ou a população possa atingir seu potencial de saúde (Gislason; Stephen, 2020).

Considerações finais

A preocupação com a promoção, a proteção e a recuperação da saúde da população, mesmo antes da institucionalização do SUS, sempre fomentou um debate permanente sobre justiça e equidade na saúde pública brasileira. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a saúde consagrou-se como direito social, garantido mediante políticas públicas formuladas e executadas pelo Estado. Pode-se compreender, entretanto, que mesmo representada como um direito, a saúde pública manteve-se na arena de discussão sobre o que é justo e equânime no SUS, prolongando indefinidamente os debates sobre a elaboração de políticas públicas alicerçadas na justiça como equidade.

Por outro lado, o presente estudo mostrou que quando essa discussão passa a ser fundamentada pelo senso de justiça presente na visão cotidiana dos usuários do SUS, o sentido da justiça como equidade respalda-se, principalmente: i) no tratamento igual para todos, sem haver favorecimento para uma ou outra pessoa; ii) na concordância em favorecer o outro, desde que este esteja numa condição de saúde mais grave; e iii) na garantia de que todas as pessoas consigam acesso aos serviços de saúde, conforme sua necessidade. Dessa forma, pressupõe-se que o sentido contemporâneo da justiça como equidade na visão dos usuários do SUS, aferido neste estudo, fornece elementos estratégicos que contribuem para a formulação de políticas públicas de saúde mais adequadas às reais necessidades da população e, ainda, para a concretização do direito social à saúde deliberado constitucionalmente.

Referências

- BUZIUQUIA, Sabrina Pontes; TERTULIANO, Gisele Cristina; LOECK, Jar-del Fischer. A trajetória de um grupo de trabalho interinstitucional para a promoção da equidade em saúde na gestão municipal. **Interações**, Campo Grande [online], v. 22, n. 3, p. 1001-1012, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v22i3.2993>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 mar. 2023.

- BRUSHETT, Sara; CALDWELL, Hilary A.T.; CAMERON, Emma Stirling; CARREA, Cecilia; EMBRETT, Mark; FIERLBECK, Katherine; HAJIZADEH, Mohammad; KIRK, Sara F. L.; ROTHFUS, Melissa; SAMPALLI, Tara; SIM, Meaghan. Strategies and indicators to address health equity in health service and delivery systems: a scoping review protocol. **JBIEvidence Synthesis**, issue 1, p 249-259, jan. 2022. Disponível em: https://journals.lww.com/jbisrir/Fulltext/2022/01000/Strategies_and_indicators_to_address_health_equity.17.aspx. Acesso em: 10/09/2022.
- CHOMSKY, Noam. **Cartesian Linguistics: A Chapter in the History of Rationalist Thought**. New York: Harper and Row, 2002.
- CUADRADO, Marcela Segura; ANDERSON, Maria Inez Padula; MEOÑO, Thomas. Martin. A Medicina de Família e Comunidade como eixo central da Equidade nos Sistemas de Saúde de Ibero-América: uma análise exploratória da região. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, suppl 2, p. 17-25, out./dez. 2016. Disponível em: <https://rbmfc.org.br/rbmfc/article/view/1383>. Acesso em: 06 nov. 2022.
- GISLASON, Maya; STEPHEN, Craig. Health Equity in One Health. In: STEPHEN, Craig (Org). **Animals, Health, and Society: Health Promotion, Harm Reduction and Equity in a One Health World**. London: CRC Press, 2020. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.1201/9780429320873/animals-health-society-craig-stephen?refId=f2367900-1480-4de3-8c79-5e31c75810fa&context=ubx>. Acesso em: 06 set. 2022.
- LAVRAS, Carmem. Sistema de Saúde no Brasil e desafios para o SUS. In: **O SUS na próxima década: Reflexões sobre a atuação do SUS nos próximos anos: caminhos das políticas públicas sanitárias no Brasil**. [Livro eletrônico]. São Paulo: Idisa, 2023. Disponível em <http://idisa.org.br/noticias/o-sus-na-proxima-decada>. Acesso em 22 dez. 2022.
- MATTA, Gustavo Correa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Correa; PONTES, Ana Lucia de Moura. **Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007. p. 61-80. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/his-37596>. Acesso em: 06 set. 2022.
- OLIVEIRA, Diego Costa de; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia. O conceito de justiça de John Rawls: a sua aplicação como marco teórico para estudos de políticas públicas voltadas à saúde. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 93-105, 2022. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/8847/0>. Acesso em: 06 set. 2022.

- OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de; MORAIS, Luis Augusto Teixeira. A Teoria de John Rawls e a Justiça das Decisões do Supremo Tribunal Federal nos Pedidos de medicamentos de Alto Custo. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 14, n. 03, p. 1334-1369, out. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/48974>. Acesso em: 06 set. 2022.
- PINHEIRO, Woneska Rodrigues *et al.* Desafios para a promoção da equidade no Sistema Único de Saúde: Revisão Sistemática. **ID online Revista de Psicologia**, [S. l.], v. 13, n. 47, p. 49-62, out. 2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1956>. Acesso em: 13 set. 2022
- RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- SANTOS, Ivone Laurentino dos. Igualdade, equidade e justiça na saúde à luz da bioética. **Revista Bioética** [online], v. 28, n. 2. p. 229-238, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1983-80422020282384>. Acesso em: 13 set. 2022.
- SILVA, Delmo da; RAMOS, Edith; DINIZ, Isadora. O direito à saúde no âmbito da justiça como equidade: limites e possibilidades da justiça social na extensão dos direitos sociais em Rawls. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, p. 169-201, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/491>. Acesso em: 13 dez. 2022.
- WEBER, Thadeu; COSTA, Jardel de Carvalho. (Org.). **Filosofia do direito: teorias modernas e contemporâneas da justiça**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021.

Capítulo 8.

Transversalidade das políticas públicas: uma análise a partir dos Conselhos Participativos

Larissa Dias Pacheco¹

David Maciel de Mello Neto²

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.8

“Acredito que se o conselho soubesse o que outro discute, e trabalhassem os temas em conjunto, isso nos fortaleceria. Aqui, no conselho, a gente já decidiu assuntos que também são pautas em outros colegiados.”

(David Barboza – Agricultor familiar e presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes, RJ)

Considerações iniciais

Os conselhos municipais são órgãos públicos responsáveis pela proposição, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas relacionadas às diversas áreas. Para algumas políticas, os repasses de verbas para as localidades ocorrem

1 Mestra em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF. E-mail: larissadiaspacheco@hotmail.com

2 Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. E-mail: davidmaciel2206@gmail.com

mediante a existência formal dos seus respectivos conselhos participativos. Na maioria das políticas públicas cuja existência formal, na ponta, não presume a transferência de recursos da União, a existência dos conselhos representativos é uma prerrogativa do município (mais precisamente, da sociedade local). Tem-se, assim, dois formatos: aquelas políticas públicas com repasse de recursos que somente se efetivem, com a existência formal dos conselhos participativos; e aquelas políticas em que não há determinantes legais para a transferência de dinheiro entre as unidades federativas, todavia, contam com os seus conselhos participativos.

A pesquisa tem como lócus o município de Campos dos Goytacazes, RJ. É nesse campo que se busca analisar a relação entre os conselhos do município com enfoque para: saúde, educação, assistência social e a segurança alimentar e nutricional. O elo desse trabalho é a transversalidade da Política de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, que perpassa todas as outras, sendo, no caso da saúde, por elementos como a nutrição/desnutrição e obesidade; a educação pela alimentação nas escolas, via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Por último, a assistência social, no que tange ao acesso à alimentação saudável, em quantidade e qualidade, de modo a evitar a fome. Assim, analisar como ocorre a participação da sociedade civil via conselhos nessas políticas públicas nos ajuda a compreender como ocorre essa transversalidade na materialização das discussões (atas) dessas instâncias de participação.

Reflexões sobre o papel dos conselhos participativos na democracia brasileira

Com a redemocratização do Brasil em meados da década de 1980, resultando, em 1988, na promulgação do seu documento jurídico-político mais importante, a Constituição Federal (CF/88), observou-se no país um processo crescente de criação de novas formas de participação, que foram internalizadas no sistema político brasileiro, como os orçamentos participativos, as conferências, as audiências públicas, os comitês, os conselhos municipais, entre outros (Avritzer, 2011).

Os conselhos são órgãos do Poder Executivo local que se conformam como espaços públicos institucionais para o processo decisório em relação às políticas públicas, e, por isso, constituem um dos principais canais de participação popular. Diante disso, ao analisar os processos participativos a partir

do funcionamento dos conselhos municipais, Raquel Raichelis (2000) enumera alguns pontos, que no seu entender devem ser levados em conta, tais como: a visibilidade social — questão ligada diretamente com a transparência das atividades desempenhadas pelo Estado; o controle social; a representação de interesses coletivos; a democratização e a cultura política.

Dessa forma, sua posição é que o Estado pode ser mais eficaz quando há uma sociedade comprometida, organizada e participativa na formulação e aplicação das políticas públicas, e, conseqüentemente, mais eficiente quanto aos bens e/ou serviços públicos em prol do cidadão. Os conselhos municipais estão relacionados às demandas específicas e de bem-estar social como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, direitos da mulher, entre outros.

Para Leonardo Avritzer (2007), os conselhos são “instituições híbridas” de composição plural, formados por membros da sociedade civil e do governo, são de natureza deliberativa e/ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas locais. Assim, os conselhos municipais possuem um papel fundamental para a democracia brasileira. Por um lado, eles colaboram com a formação das diretrizes das políticas locais, propiciando uma maior aproximação das associações e representações civis com o governo para a busca de soluções de problemas que os tocam mais de perto. Por outro lado, os conselhos municipais representam um importante mecanismo de controle das políticas públicas, principalmente em relação às políticas de coordenação federativa centradas na União ou nos estados-membros, como é caso da saúde, assistência social e educação. As políticas públicas coordenadas são essenciais para o funcionamento de qualquer município, sendo que o papel da sociedade civil ganha espaço a partir dos seus próprios conselhos, formatados de forma descentralizada.

Os conselhos municipais foram criados, no atual formato, a partir da Constituição Federal de 1988, como instâncias potenciais de controle e monitoramento na identificação de desvios e improbidades. Em termos operacionais, os conselhos atuam no processo de monitoramento das políticas municipais, participando das reuniões e acompanhando as contas. Esse acompanhamento, podemos definir como “patrulhamento”. Com efeito, ao verificar alguma irregularidade que transcende o papel e atribuições do conselho, esse pode acionar os órgãos com capacidade de *enforcement*, atuando assim, como um mecanismo de “alarme de incêndio” (Melo, 2001, p. 61).

No Brasil, as políticas nacionais, que levam em conta todos os entes federativos (União, estados membros, Distrito Federal e municípios) são organizadas por sistemas, planos e/ou programas, como, por exemplo: o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Educação (ainda em processo de instituição), Programa Nacional de Alimentação Escolar entre outros, que são viabilizados com fundos federais.

Para Azevedo, Campos e Lira (2020), há uma concordância nas análises dos conselhos municipais de que tais recursos foram essenciais para a mesma instituição, disseminação e manutenção dos conselhos municipais específicos como saúde, educação e assistência social. Os fundos federais são equiparados aos “incentivos seletivos” (Olson, 1999), por meio desses, haveria a adesão dos municípios e uma tentativa de resolução para a problemática de coordenação de políticas públicas e o dilema de ação coletiva no federalismo brasileiro. Evidencia, desse modo, uma questão de coordenação federativa, com a qual se espera um estímulo à participação social.

Os três conselhos (saúde, educação e assistência social) nos ajudam por comporem o arcabouço das chamadas políticas coordenadas. No entanto, o elo que os une é instigado aqui por outra política que, apesar de “menos expressiva”, cumpre um papel de transversalidade, ao ligar uma gama de outras políticas públicas. Portanto, busca-se compreender se há (e como se procede) essa rede de conselhos participativos, por meio da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), respaldada pelo do seu conselho municipal.

Em termos operacionais, a pesquisa tem como lócus o município de Campos dos Goytacazes, região norte do estado do Rio de Janeiro. É nesse campo que se busca analisar como se procede a relação entre estes conselhos de políticas públicas: saúde, educação, assistência social e a segurança alimentar e nutricional. Essa última política, diferentemente das anteriores, não possui coordenação federativa, tampouco tem a vinculação de repasses de recursos. Mas, trata-se de uma política com um perfil transversal, que perpassa em todas as outras de forma bem objetiva. Difere assim, dos outros conselhos sob análise, que contam com esse incentivo seletivo quanto à participação popular.

Os conselhos municipais constituem uma das principais expressões da democracia participativa, atuam na gestão das políticas públicas e apresentam uma alternativa complementar para as formas clássicas de representação indireta, via legislativo ou por intermédio de partidos políticos. Tendo em

consideração a fragilidade do modelo brasileiro de democracia representativa, os conselhos exprimem a opção de reafirmação da soberania popular e estão presentes na maior parte dos municípios do país, articulados em diferentes níveis de governo, atuando em diversas áreas como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional.

Para Tatagiba (2005), o principal fundamento dos conselhos é institucionalizar, de forma democrática, o encontro entre sociedade e governo, propiciando que a alocação dos recursos públicos seja mais justa e eficiente. Os conselhos, segundo Bronstein, Fontes Filho, Pimenta (2017), são instrumentos de participação organizados em espaços que possibilitam a inclusão de minorias ou grupos com pouca representação no processo democrático e, por isso, são mecanismos de controle das instituições e recursos. Dessa maneira, a participação é vista como precursora de práticas de governança e de políticas públicas, como de seus processos de implementação e controle mais efetivos e legítimos.

O cenário atual demonstra a fragilidade dessas instâncias na “Era Bolsonaro” que, com o pretexto de desburocratizar a gestão, atacou o princípio constitucional da participação social, extinguindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e outros órgãos colegiados. Dois anos após essas medidas, um levantamento realizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) mostrou que, no governo Bolsonaro, foi desmontada a estrutura de participação popular, sendo esvaziados ou extintos 75% dos comitês e conselhos nacionais, a pesquisa considerou 100 conselhos e comitês (CEBRAP, 2021).

Nesse sentido, é possível perceber que a participação cidadã tem causado um desconforto para os interesses políticos e econômicos de grupos de poder e que, com uma canetada, o governo desconsiderava toda a construção histórica de uma luta de décadas baseada no estreitamento de laços com a ponta, ou seja, os usuários das políticas. Os conselhos possibilitam, através da convivência plural, o respeito ao contraditório, habilidade essa que o poder executivo não demonstrava possuir ou se colocar à disposição em realizar.

Ao contrário do imediatismo que o governo Bolsonaro demonstrou em seus primeiros meses, os conselhos são mecanismos do aparelho estatal, que pensam as políticas públicas para além de questões de governo, independente de questões partidárias, com planejamento ao longo prazo para a efetivação da

garantia de direitos, em que a democracia é um processo que reúne a sabedoria dos agentes do Estado e da sociedade civil (Teixeira; Tatagiba; Romão, 2019).

A partir do Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023 e decreto nº 11.422, de 28 de fevereiro de 2023, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, pela segunda vez, reativou o Consea Nacional. Criado em 1993 no governo de Itamar Franco, após dois anos foi substituído por um outro programa pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, e restabelecido em 2003 por Lula. O retorno do Consea marca a mudança de ações que visam combater a miséria e a fome, prioridades de seu atual governo.

Os conselhos constituem espaços intersetoriais de diálogo e encontro de diferentes atores, sendo estes governamentais ou não, objetivando construir ações integradas e que promovam a participação social. O Consea é um importante mecanismo de participação e do controle social do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), responsável pelo assessoramento na criação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o direito humano à alimentação.

A transversalidade das políticas públicas a partir da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

É difícil mensurar o surgimento do conceito de “transversalidade” no âmbito das políticas públicas. Para o IPEA (2009), a origem do termo encontra-se na área de educação com nova abordagem no processo de ensino, em que existe a interdisciplinaridade dos conteúdos ministrados em sala de aula, possibilitando a troca de experiências a partir de um mesmo assunto. Exemplo: o tema “água” é estudado na química pela sua fórmula H_2O ; na biologia como solvente universal, sendo incolor e sem cheiro; na geografia pelo ciclo da água; na física pela condutividade elétrica; e assim por diante. A definição de transversalidade envolve atuação entre diferentes departamentos e criação de fóruns horizontais que suscitam o diálogo, assim como conhecimentos e técnicas nas quais as instituições possam ser sinérgicas. Quando esse conceito é aplicado no campo das políticas públicas, abarca também a intersetorialidade (envolvimento entre diversos setores).

O foco na intersetorialidade é uma decisão acertada, no sentido de buscar a articulação horizontal das políticas e programas, adotando uma perspectiva contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização”

das políticas, ainda predominantes no aparato institucional das administrações públicas brasileiras.

A transversalidade é compreendida como um instrumento de intervenção social que pretende incorporar à gestão aspectos determinantes para a compreensão de problemas pontuais, e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada, permeando vários campos de análise, e, portanto, trazendo novo significado às formas de atuação. O processo de transversalidade não ocorre de maneira homogênea, dada as características das atividades setoriais e/ou aprofundamento dessa setorialidade. Dessa forma, a transversalidade é operacionalizada em modus continuum em uma perspectiva de tipo-ideal (Silva, 2011).

A política de SAN é intersetorial na medida em que envolve todos os setores que abarcam a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. Essa política implica na articulação e integração de ações no âmbito do acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, abarcando a extensão e biodiversidade, indo do consumo até a educação alimentar e nutricional. O caráter transversal da SAN compreende ações que mobilizam conhecimentos para afetar, positivamente e simultaneamente, diversos setores da sociedade, através de políticas públicas articuladas. Dessa forma, essa política deve propiciar a articulação de atuações entre diferentes setores — intersetorialidade — de forma equilibradamente sustentável, de maneira que não haja comprometimento de outras necessidades essenciais, como também a inclusão de políticas econômicas e financeiras, e as políticas sociais como a saúde, educação e assistência social — transversalidade. (Souza, 2015; Pacheco, 2019; Falçoni, 2020).

A política de SAN está intimamente relacionada à política de assistência social na medida em que os mais pobres estão mais expostos à insegurança alimentar e públicos específicos, como mulheres, crianças e idosos, demandam carências e necessidades alimentares distintas dos homens e dos mais jovens. Grupos étnicos como negros e índios compõem segmentos mais vulneráveis à fome — nesse quesito, há também transversalidade com as políticas de igualdade racial. Ainda na questão social, a insegurança alimentar está associada à dificuldade de obtenção de alimento causada pelo desemprego ou nível de renda mais baixo (Maluf; Reis, 2013)

A insegurança alimentar, conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), respalda-se na inquietude da família de que o alimento

acabe mais rápido que o dinheiro que dispõem para novamente poder comprá-lo, deslocando para a insegurança relativa que é o comprometimento da qualidade da dieta, todavia sem restrição na quantidade, até alcançar o ápice mais grave, que é a insegurança quantitativa, condição que a família passa por momentos de contração na disponibilidade de alimentos para seus membros. Em países com elevada desigualdade social, como o Brasil, o custo da alimentação de fato ocupa boa parte do orçamento familiar, chegando a corresponder à 17,5% segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (IBGE, 2018; Brasil, 2014).

Ainda conforme a pesquisa, para as famílias de baixa renda, os gastos com a alimentação acabam tendo ainda mais impacto. Dessa maneira, para atender o item, muitas famílias acabam retirando outros componentes importantes de uma vida digna. O acesso regular aos alimentos, nesse caso, evita a fome e a possibilidade de desnutrição, contudo, não se pode considerar plena condição de segurança alimentar e nutricional. O debate de SAN vai além da garantia de obtenção do alimento, de modo que esse direito consiste no acesso digno à alimentação, preservando princípios éticos, a qualidade nutricional e as práticas de alimentação saudável, hábitos que influenciam diretamente na saúde da população (Maluf; Reis, 2013).

No âmbito da saúde, temos, como reconhecimento de problema mundial, a obesidade, que dentre muitos fatores associados à sua causa, o principal é a má alimentação concatenada à ingestão de alimentos gordurosos, altamente processados e consumo excessivo de sal e açúcar. A obesidade é uma doença que se assenta como porta de entrada para o surgimento de outras, como as cardiovasculares, colesterol elevado e diabetes. No ponto de vista de gestão, a obesidade representa um custo elevado para os cofres públicos. Conforme divulgado pela Universidade de Brasília (UNB), foram gastos em torno de 488 milhões em 2011 no SUS com o tratamento da obesidade e de 26 doenças associadas (Oliveira, 2013).

Segundo dados divulgados pelo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 10/10/2019, mais de um quinto dos brasileiros estão obesos e a doença impacta negativamente no PIB do país, causando uma redução de 5,5%. A organização conclui, no documento, que a prevenção é um investimento para os países, pois, para cada 1 dólar investido, são recuperados até 6 dólares (OCDE, 2019).

Ainda no campo de interlocução com a saúde, para o Instituto Nacional de Câncer (INCA), a alimentação saudável e equilibrada é a principal forma de prevenção contra o câncer, uma vez que apenas 10% dos casos da doença são provenientes de fatores internos, ou seja, de origem genética; a maioria, entre 80% a 90%, estão associados a causas externas, que incluem questões do ambiente e meio (água, terra e ar), o trabalho (indústrias químicas e afins), o ambiente de consumo (alimentos, medicamentos) e o ambiente social e cultural (estilo e hábitos de vida) (INCA, 2022). Os tumores no estômago e intestino estão diretamente relacionados aos hábitos alimentares inadequados, e tais tumores configuram a nona posição em causas de mortalidade por câncer no país. Em contrapartida, o consumo de frutas, legumes e verduras inibe a mutação de células que desencadeiam o tumor, ou, se o processo já estiver iniciado, atuam de forma a dificultar o desenvolvimento das células cancerígenas (INCA, 2015).

A alimentação passou a ser considerada uma questão de saúde pública, sendo tais indicadores anteriormente citados relevantes para a reflexão sobre os hábitos alimentares das famílias brasileiras e da necessidade de pensar sistemicamente as políticas públicas, para além da perspectiva setorial, de modo a garantir o acesso à alimentação adequada e saudável. A relação entre alimentação e rendimento escolar já foi objeto de diversas pesquisas, que mostram o melhor desempenho na escola e mais chances de completar o ensino superior para as crianças que estão com peso saudável. Contudo, as que possuem problemas de peso tendem a serem menos motivadas e chegam a ter quatro vezes mais chances de serem vítimas de bullying, o que pode contribuir para resultados escolares inferiores e causar um impacto em suas vidas na esfera do mercado de trabalho (OCDE, 2019).

As escolas, dessa forma, assumem atribuição importante na educação nutricional, sendo um ambiente que estimula e difunde hábitos alimentares, uma vez que são espaços onde as crianças são inseridas na primeira década de vida (CNS, 2008). O norte das ações e campanhas de educação alimentar e nutricional nas redes públicas é oferecer “comida de verdade” para as crianças através da merenda escolar e difundir hábitos saudáveis para toda a família, na medida em que primeiro se alcança as crianças, e estas podem influenciar os seus pais no consumo domiciliar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nasceu em 1954 na Comissão Nacional de Educação sob a presidência de Josué de Castro.

Para ele, através do programa, as crianças iriam receber uma suplementação alimentar capaz de corrigir ou minimizar as deficiências nutritivas do cardápio habitual de seus lares. Portanto, além do PNAE ter uma dimensão social, proporcionaria também a instituição da merenda como uma oportunidade para o desenvolvimento de atividades educacionais significativas para a formação de bons hábitos alimentares (Santos; Paes, 1956).

A pandemia da Covid-19 também agravou a insegurança alimentar no âmbito educacional, pois as crianças passaram a não ter acesso à alimentação diária fornecida através da merenda escolar, além disso, vale ressaltar que algumas somente se alimentavam nesses espaços. A Lei Federal nº 13.987/2020 permitiu a distribuição dos alimentos, que seriam utilizados nas escolas públicas de todo país, para os alunos consumirem em suas casas, já que as escolas se mantiveram fechadas durante a pandemia. De acordo com a Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), essa distribuição de alimentos (itens da cesta básica) não foi feita de forma regular, uma vez que mais de 30% dos alunos não receberam nenhum tipo de ajuda para se alimentarem e 21% afirmaram que só receberam a cesta uma única vez em 15 meses de pandemia (Agência Câmara de Notícias, 2021).

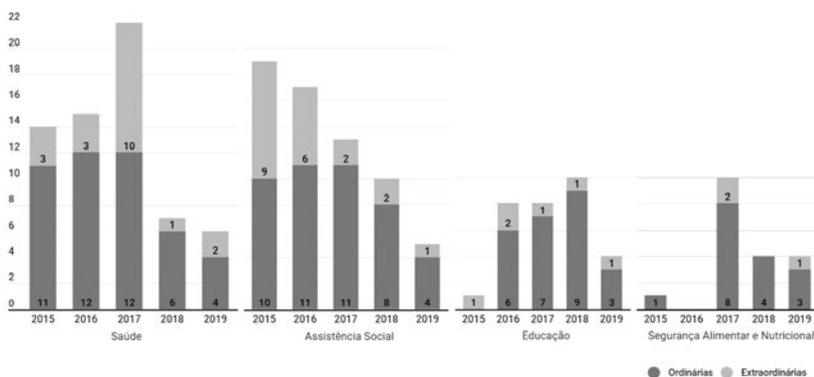
A partir do que se observou e das informações, ainda que insuficientes, no tocante ao conjunto das políticas elencadas nesse estudo, pode-se perceber uma nítida transversalidade, em que pese as questões relativas a SAN. Desse modo, é possível visualizar uma interligação com as demais políticas, no que tange à potencialidade para execução de ações de combate à fome, à pobreza, envolvendo as áreas de saúde, assistência social e a educação.

Em síntese, pode-se dizer que, no caso da saúde, a relação ocorre por elementos relacionados com a nutrição (ou desnutrição), alimentação saudável, prevenção e combate às doenças como obesidade e câncer. Já no que se refere à educação, um dos principais instrumentos dessa política passa pela alimentação escolar via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em que as políticas de SAN são essenciais. E, por fim, a sua relação próxima com a assistência social, tendo em vista o acesso à alimentação saudável, em quantidade e qualidade, de modo a evitar uma das piores mazelas, que é a fome. Ou seja, trata-se de uma política de caráter transversal, que se evidencia como um elo entre esse conjunto de outras políticas.

Análise das atas dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes, RJ

A fim de encontrar a transversalidade das políticas públicas se materializando nas discussões dos conselhos participativos a nível municipal, foram analisadas as atas dos conselhos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional do município de Campos dos Goytacazes, RJ, entre o período de janeiro/2015 a agosto/2019. Ao todo, foram analisadas 178 atas. Os conselhos que mais possuem publicações são os conselhos de saúde e o conselho de assistência social, ambos com 64, em seguida, o de educação com 31 e, por último, o conselho municipal de segurança alimentar com 19.

Gráfico 1 - Quantidade de atas dos conselhos de Saúde, Assistência, Educação e Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes, RJ (2015-2019)



Fonte: Elaboração própria (2019).

Como o gráfico mostra, no ano de 2016, apesar do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA Campos ter realizado algumas reuniões, o conselho não registrou, de forma documental, suas assembleias, não sendo publicado nenhuma ATA no Diário Oficial municipal. Reforça-se que foi efetuada uma consulta em todos os D.O. de 2016 haja vista que o COMSEA Campos comunicou a inexistência de atas referentes ao ano. Contudo, não foi encontrado qualquer publicação referente ao ano.

É relevante destacar a magnitude dos registros efetuados, já que consistem na materialidade e o produto das discussões, proposições e deliberações das assembleias realizadas. Portanto, tendo como premissa a afirmação acima, foi realizada a análise dos documentos. Esta análise visa encontrar traços da política de SAN, parte, portanto, das atas do COMSEA para as dos demais conselhos, em busca da afirmação/constatação da transversalidade dessa política. Destaca-se que a análise considera a realidade que as discussões se mantêm, geralmente através da perspectiva setorial em que cada conselho tende a pensar estritamente em sua área, em seu setor, secretarias e entidades que os envolve, sem abarcar em seus debates áreas interligadas ou partindo da ideia da transversalidade das políticas públicas. Muitas vezes, é como se fosse, em linhas gerais, um “esbarrar” que a discussão de um determinado tema conduz a outro campo, nesse caso, a outra política. Para tanto, vale frisar que, nessa investigação, há um ímpeto em destacar pontos que entrelacem de alguma forma, mesmo que sucintamente, à política de SAN.

Analisando as atas através do programa MAXQDA, foram codificados os documentos com segmentos que abordavam os temas obesidade, alimentação, alimentação escolar, criança, escola, fome, merenda, nutrição, pobreza, relação doença e alimentação, qualidade de vida, renda, restaurante popular e água. Nesse momento, foi verificada, de forma global (2015 a 2019), a frequência de tais assuntos nos debates de cada conselho em busca de evidências que apontem para a transversalidade das políticas. Ressalta-se que a frequência aqui representada se relaciona ao tema, podendo aparecer mais de uma vez nos arquivos analisados.

Gráfico 2 - Frequência dos temas nas atas analisadas

Lista de Códigos	Segurança alimentar	Educação	Saúde	Assistência Social	SOMA
obesidade		•			1
alimentação	•	■	•	•	51
alimentação escolar	•	■			32
criança		■	•	■	111
escola		■		■	228
fome	•			•	7
merenda		•			6
nutrição	•	•	•		20
pobreza				•	13
relação doença e alimentação	•		•		2
qualidade de vida			•	•	11
renda		•		■	110
restaurante popular	•			•	7
água			•		1
Σ SOMA	12	346	19	223	600

Fonte: Elaboração própria através do programa MAXDQA (2019)

O tema “obesidade” somente apareceu uma única vez e no conselho municipal de educação, um dado que causa certa estranheza, haja vista que a temática se relaciona também às questões de saúde e segurança alimentar, no entanto, não houve registro nos demais conselhos no período analisado. É possível verificar que o tema “alimentação” foi o único que perpassou a todos os conselhos examinados, mais precisamente, o código apareceu 51 vezes nos documentos, sendo no conselho de segurança alimentar 2 vezes, no conselho de educação 39, no conselho de saúde 1 e na assistência social 9. Nota-se, portanto, a transversalidade da política de SAN com as demais, personificando-se na materialidade das discussões nos conselhos.

A “alimentação escolar” foi discutida em dois órgãos, totalizando a frequência de 32 vezes, sendo 2 no conselho de segurança alimentar e nutricional e 30 no conselho de educação. O dado não surpreende, já que era quase intuitiva a hipótese das discussões do tema em ambos os conselhos. Nesse sentido, corrobora no entendimento levantado durante o trabalho, que a política de SAN toca à educação no que tange a alimentação das crianças e adolescentes em idade escolar. Vale frisar que o tema, inclusive na pesquisa, apareceu mais no conselho de educação, contudo não se pode afirmar que o debate foi maior que no outro, haja vista a falta de registro do COMSEA Campos e na ausência documental em 2016.

Considerações finais

A descentralização e a participação social são objetos fundamentais no cenário de debate sobre a mudança da ação do Estado na área social, no âmbito do processo de redemocratização do país nos anos 1980, no qual ganharam visibilidade questões de equidade e de inclusão de setores da população anteriormente afastados dos benefícios das políticas sociais.

É a partir desse novo desenho da gestão de políticas sociais que se observa o crescimento da ação do município na área social, sobretudo pela autonomia político-administrativa garantida pela CF/88 (Farah, 2001). Os conselhos evidenciam-se nesse contexto de busca em torno da autonomia dos municípios na gestão dos recursos públicos e como influentes canais para o fortalecimento da participação, sendo o lócus de encontro institucionalizado entre o poder público e a sociedade civil (IBGE, 2001).

O grande desafio da democracia participativa, segundo Teixeira (2000), é a criação de estratégias para recompor a totalidade das políticas sociais, sendo os conselhos relevantes nessa tarefa de transcender a política específica e setorial. Raichelis (2000) ressalta a necessidade de criar estratégias que articulem os conselhos entre si, a fim de integrar as políticas. Nesse sentido, a partir da transversalidade das políticas públicas, a pesquisa buscou encontrar termos que evidenciam a fundamentação teórica se materializando nas discussões das plenárias dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes, RJ.

Na análise, verificou-se que o único termo dentre os pesquisados que passou as atas dos 4 conselhos estudados (conselhos de segurança alimentar e nutricional, assistência social, saúde e educação) foi o termo “alimentação”, o que evidencia o elo da política SAN com as demais. Identifica-se a transversalidade das políticas públicas, pois, dos 14 termos procurados, apenas 4 (obesidade, merenda, pobreza e água) foram registrados em só um conselho, a grande maioria, ou seja, 10, foram discutidos em mais de um conselho durante o período de 2015 a 2019 (agosto).

Referências

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Pesquisa aponta que 30% dos alunos da rede pública não receberam merenda escolar durante a pandemia. Reportagem de Karla Alessandra, edição de Geórgia Moraes. **Câmara dos deputados**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820583-pesquisa-aponta-que-30-dos-alunos-da-rede-publica-nao-receberam-merendaescolar-durante-a-pandemia/> Acesso em: 2 out. 2022.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.13-25 (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/xfPSZNfnDzgFpXmYBsDvrhd/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- AZEVEDO, Nilo Lima; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo. Por que os Conselhos não Funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. **Dilemas: revista de estudos e conflitos do controle social**. v. 13, n. 2, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jan. 2017.
- BRASIL. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/escala-brasileira-de-inseguranca-alimentar-ebia-analise-psicometrica-de-uma-dimensao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 08 mar. 2023.
- BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/dhm4RRbqS-J9MmJJXQ3QMRYd/?lang=pt#:~:text=Os%20CMs%20s%C3%A3o%20estruturas%20assess%C3%B3rias,p%C3%BAblicas%2C%20contribuindo%20dessa%20forma%20para>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CEBRAP. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Pesquisa do Cebrap sobre desmonte nos Comitês e Conselhos Nacionais é destaque do Jornal Nacional. **CEBRAP**, 2021. Disponível em: <https://cebrap.org.br/pesquisa-do-cebrap-sobre-desmonte-nos-comites-e-conselhos-nacionais-e-destaque-do-jornal-nacional/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

CNS. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução CNS nº 408, de 11 de dezembro de 2008**. Aponta diretrizes para a promoção de alimentação saudável e para a prevenção de distúrbios alimentares, sobrepeso e obesidade. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/normas-em-vigor/resolucao-do-conselho-nacional-de-saude-no-4082008/>. Acesso em: 2 dez. 2019.

FALÇONI, S. F. S. **Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes (RJ): uma análise sobre a transversalidade da política e o diálogo do poder público local**. 2020. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, Campos dos Goytacazes, 2020.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 35, n.1, p.119-144, jan-fev. 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277114851_Parcerias_novos_arranjos_institucionais_e_politicas_publicas_no_nivel_local_de_governo#:~:text=Discute%20o%20processo%20de%20transformacao%2C%20em%20curso%20na,e%20para%20a%20formulaacao%20e%20implementacao%20de%20politicas. Acesso em: 08 mar. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos municípios brasileiros**. IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>. Acesso em: 08 mar. 2023.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública**. IBGE, 2001. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2023.

INCA. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. Ministério da Saúde. **Consenso Nacional de Nutrição Oncológica**. 2. ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document/consenso_nacional_de_nutricao_oncologica_-_2a_edicao_2015_completo_0.pdf. Acesso em: 01 dez. 2019.

INCA. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. O que causa o câncer? **INCA**, 2022. *Online*. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/causas-e-prevencao-do-cancer/o-que-cause-o-cancer#:~:text=O%20c%2C%20A2ncer%20n%2C%20A3o%20tem%20uma,in%20C%20ADcio%20ao%20surgimento%20do%20c%2C%20A2ncer>. Acesso em: 08 mar. 2023.

- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Vol. 3, cap. 29, p. 779-795. Brasília. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol01.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.
- MALUF, R. S; REIS, M. C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 43-67
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 116, n. 46, p. 55-68, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Wc79J6YJV-FMfnvNn3stvSgy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. **Health at a glance 2019: OECD indicators**. Paris: OECD Publishing; 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2019_4dd50c09-en. Acesso em: 09 mar. 2023
- OLIVEIRA, Michele Lessa de. **Estimativa dos custos da obesidade para o Sistema Único de Saúde do Brasil**. 2013. 95 f. Tese (Doutorado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2013.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. 201 p. (Clássicos, v. 16).
- PACHECO, Larissa Dias. **Políticas Públicas Transversais e Organização Social**: Conselhos Participativos em rede no município de Campos Dos Goytacazes-RJ. 2019. 122 f. Monografia (Curso de Administração Pública) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Campos dos Goytacazes, 2019. Disponível em: https://uenf.br/graduacao/administracao-publica/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/Monografia-Versao-Final_Larissa-Dias-Pacheco.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.
- RAICHELIS, Raquel. “Os Conselhos de gestão no contexto internacional” in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Pólis**, São Paulo, n. 37, 2000. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/obra.php?id=5948>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- SANTOS, Walter, PAES, Jítia Dias. **Cartilha da merenda escolar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Divisão de Educação Extraescolar, Campanha de Merenda Escolar, 1956.
- SILVA, T. D. Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. *In*: XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2011. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTMwNjU=. Acesso em: 08 mar 2023.

- SOUZA, W. F. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. *In*: 8º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. 2015, Lima, Peru. **Anais** [...] Lima: Pontifícia Universidade Católica do Peru, 22 jul. 2015.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 25, p. 209- 213, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh-63Fqt5DS8QXwSxRNx/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, Luciana; ROMÃO, Wagner. Conselhos: onde Bolsonaro vê burocracia, há democracia. **Entendendo Bolsonaro**, Uol, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2019/03>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?”. *In*: TEIXEIRA, A. C.; ALBUQUERQUE, M. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. n. 37. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-120.

Capítulo 9.

A efetividade do Conselho como instrumento participativo: o caso do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (COMDE)

Nilo Lima de Azevedo¹

Dryelli Carolina Pessanha Rocha da Silva²

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.9

“Quando olhamos para trás, só nos lembramos das épocas difíceis de nossa vida, nunca dos períodos de tranquilidade. Esses últimos são sono. Os primeiros são luta e, portanto, vida.”

(G. I. Gurdjieff)

Considerações iniciais

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, apresentado na Constituição Federal de 1988, é a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988)

1 Professor Associado da Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. E-mail: azevedo.nilo@uenf.br.

2 Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. E-mail: dryellicarolina@gmail.com.

e, conforme descrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.” (ONU,1948). Para garantir essa dignidade, faz-se necessário cumprir com os objetivos fundamentais expostos no 3º artigo da Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, construir uma sociedade justa e solidária, assegurar o desenvolvimento nacional e erradicar as desigualdades e garantir o bem-estar da população sem qualquer tipo de discriminação.

Tendo em vista esses objetivos, podemos observar que, na prática, infelizmente, não atingem a todos, menos ainda às pessoas com deficiência, e é nesse ponto que o presente capítulo se enquadra. Para defender os direitos dessas pessoas, no final dos anos 2000, o senador Paulo Paim surge com a primeira proposta no âmbito do Congresso Nacional, chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD). Após muitas discussões, reuniões, seminários, audiências e afins, em 2015, sancionou-se a Lei nº 13.146, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015).

A legislação brasileira referente à pessoa com deficiência

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) é uma ferramenta para garantir a concretização dos direitos da pessoa com deficiência, reconhecendo sua identidade própria, provendo os recursos necessários para proporcionar sua plena e efetiva participação social, em igualdade de condições em relação às demais pessoas. A sociedade como um todo torna-se indispensável nessa causa, sendo também responsável por essa inclusão (Brasil, 2015). Essa lei foi editada no dia 6 de julho de 2015, mas passou a ter validade no dia 03 de janeiro de 2016, amparando assim os mais de 45 milhões de brasileiros com deficiência.

A Lei Brasileira de Inclusão foi criada para dar efetividade à Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu Protocolo Facultativo, que foram assinados pelo Brasil no dia 30 de março de 2007, em Nova Iorque. De acordo com o primeiro artigo dessa Convenção Internacional de Nova Iorque, o seu propósito foi “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (Brasil, 2009).

No 3º artigo da Convenção, estabelecem-se seus principais princípios, dentre eles estão: a dignidade inerente; a autonomia individual; a liberdade da pessoa com deficiência fazer suas próprias escolhas; a independência delas; o respeito às diferenças dessas pessoas e sua aceitação como parte da diversidade humana e da humanidade; a não discriminação; a igualdade de oportunidades; a acessibilidade; a igualdade entre o homem e a mulher; o respeito ao desenvolvimento da capacidade das crianças com deficiência e ao direito dessas crianças de preservarem sua identidade (Brasil, 2009).

No 4º artigo da Convenção Internacional, os Estados signatários se comprometem a assegurar e proporcionar o pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem nenhum tipo de discriminação em virtude de sua deficiência, devendo adotar variadas medidas políticas, legislativas, administrativas e judiciais para garantia desses direitos (Brasil, 2009).

Depois da legitimação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro com o status de emenda constitucional, pôde-se observar que, aos poucos, o Brasil, em relação às políticas públicas e legislação, vem progredindo na experiência de assegurar uma melhor qualidade de vida às pessoas com deficiência. Como foi citado no começo deste capítulo, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa humana e um dos seus objetivos fundamentais é garantir o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, raça, idade, cor ou qualquer outra forma de intolerância ou rejeição. Essas pessoas passaram a obter, no cenário da Convenção da ONU sobre os Direitos das pessoas com deficiência, diversos direitos fundamentais assegurados, e os países que assinaram e ratificaram a convenção foram obrigados a adotarem medidas legislativas e administrativas para garantir esses direitos às pessoas com deficiência.

Falando de legislação, pode-se observar que o Brasil avançou grandemente para garantir que os direitos constitucionais de base, ou seja, os direitos de cidadania, possam ser desfrutados pelas pessoas com deficiência, a título de exemplo, a mobilidade e a acessibilidade, que são fundamentais. E, para assegurar esses direitos, é necessário que aconteça uma conexão e comunicação entre Estado e Sociedade.

Na LBI, o conceito jurídico “deficiência” foi alterado, e essa mudança foi uma das principais inovações da Lei Brasileira de Inclusão. O termo que antes era classificado como uma natureza biológica e estática do ser humano, atualmente é considerado conforme vem descrito no artigo 2º da respectiva Lei:

Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Porém, muito além do conceito de deficiência, a LBI observa de variadas estratégias e instrumentos para assegurar que todos os direitos das pessoas com deficiência sejam respeitados, e também para que possam se salvar da discriminação, exclusão do preconceito e do distanciamento de acesso verdadeiro à todos os setores de qualquer sociedade. Dentre as muitas variedades de ferramentas observadas pela LBI, encontram-se dispositivos que modificaram algumas normas estabelecidas no Código Eleitoral, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto das Cidades, Código Civil, CLT, entre outras. Segue abaixo algumas dessas mudanças.

No tocante à Inclusão Escolar, a Lei Brasileira de Inclusão garante às pessoas com deficiência a oferta de sistema educacional inclusivo em todas as categorias e modalidades, conforme suas características, interesses e processos de aprendizagem. Estabeleceu também a criação de um Projeto Pedagógico que institucionalize a assistência educacional especializada, bem como outros serviços e adaptações para solucionar os impasses dos alunos com deficiência e assegurar o seu total acesso ao currículo em estado de igualdade, proporcionando sua autonomia.

Fundamental ressaltar que a LBI dispõe que as instituições privadas, de todo e qualquer nível ou modalidade, são obrigadas a exercer todas as políticas de inclusão e oferecimento de assistência educacional especializada, sendo expressamente proibida a cobrança de valores extras de qualquer natureza, tanto na realização de matrículas como em suas mensalidades e/ou anuidades. Sobre a capacidade civil, por exemplo, a LBI invalidou o dispositivo do Código Civil Brasileiro que determinava que pessoas que não possuíam pleno desenvolvimento para pôr em prática questões da vida civil, em função de alguma doença ou deficiência mental, eram cogitadas como completamente incapazes. Dessa

forma, pôde-se assegurar às pessoas com deficiência a permissão de casar-se ou constituir união estável, além de garantir direitos sexuais e reprodutivos em paridade com pessoas não-deficientes.

Um outro ponto importante também é sobre o atendimento prioritário. A LBI garante à pessoa com deficiência o direito ao atendimento prioritário em inúmeros serviços públicos, além, claro, do atendimento prioritário já antes previsto em outras leis, à exemplo dos supermercados e bancos. A LBI criou o benefício assistencial para a pessoa com deficiência moderada ou grave que é atendida pelo benefício de prestação continuada e adentre no mercado de trabalho em exercício que a integre como amparada obrigatoriamente do regime geral da previdência social. Essa medida tem como propósito impulsionar as pessoas com deficiência a buscarem sua inclusão no mercado de trabalho sem receio de perder o direito ao benefício de prestação continuada.

Sobre as condutas em relação à discriminação e abandono de pessoa com deficiência, a LBI descreve que as penas vão de 6 meses a 3 anos de reclusão, além de sofrer multa. Ademais, a lei garante reclusão de 2 a 5 anos e multa se a discriminação for feita através de meios de comunicação social ou quaisquer outros tipos de publicações. E, com o crime de apropriação ou desvio de bens, pensões, proventos, benefícios ou qualquer tipo de rendimento da pessoa com deficiência, a lei prevê a pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa.

No campo da administração pública, o Cadastro Nacional da Pessoa com Deficiência foi criado pela Lei Brasileira de Inclusão, que se resume a um registro público em sistema, com o intuito de agrupar dados georreferenciados que aprovem a identificação e especificação socioeconômica das pessoas com deficiência, da mesma maneira que os obstáculos que impedem a execução de seus direitos.

No artigo 42 da Lei Brasileira de Inclusão, “a pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (Brasil, 2015), garantindo o acesso à bens culturais em formatos acessíveis; a programas de TV, cinema, teatro e demais atividades culturais e esportivas, em formato acessível; a monumentos e lugares de relevância cultural; e a espaços que ofertem serviços ou eventos culturais e esportivos. O artigo 43 da LBI complementa o artigo 42, porém afirmando o dever do poder público de promover a participação da pessoa com deficiência em:

[...] atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, através das seguintes obrigações:

I - incentivar a provisão de instrução, de treinamento e de recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas;

II - assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas;

III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

A criação da Lei Brasileira de Inclusão foi um marco importante na vida da pessoa com deficiência, visto que garante inúmeros direitos antes não garantidos, e, acima de tudo, mostra o respeito que cada pessoa com deficiência merece ter. Na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, foi registrado o pleno direito da participação dessas pessoas na vida pública e política. O artigo 29 da Convenção observa que os Estados partes devem garantir às pessoas com deficiência direitos políticos, assim como a oportunidade de atuar em posições de igualdade com as demais pessoas, e também devem propiciar que as pessoas com deficiência participem plena e efetivamente da vida pública e política, em igualdade de oportunidades em relação às pessoas sem deficiências, diretamente ou por método de representação escolhida. A LBI, em seu artigo 76, também reforça sobre esse aspecto:

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações:

I - garantia de que os procedimentos, as instalações, os materiais e os equipamentos para votação sejam apropriados, acessíveis a todas as pessoas e de fácil com-

preensão e uso, sendo vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência;

II - incentivo à pessoa com deficiência a candidatar-se e a desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, inclusive por meio do uso de novas tecnologias assistivas, quando apropriado;

III - garantia de que os pronunciamentos oficiais, a propaganda eleitoral obrigatória e os debates transmitidos pelas emissoras de televisão possuam, pelo menos, os recursos elencados no art. 67 desta Lei;

IV - garantia do livre exercício do direito ao voto e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por pessoa de sua escolha.

§ 2º O poder público promoverá a participação da pessoa com deficiência, inclusive quando institucionalizada, na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades, observado o seguinte:

I - participação em organizações não governamentais relacionadas à vida pública e à política do País e em atividades e administração de partidos políticos;

II - formação de organizações para representar a pessoa com deficiência em todos os níveis;

III - participação da pessoa com deficiência em organizações que a representem (Brasil, 2015).

Pode-se observar que a participação da pessoa com deficiência em organizações que a representam é de suma importância para o desenvolvimento político. O conselho gestor de políticas públicas se enquadra neste aspecto.

O Conselho Municipal de Campos dos Goytacazes para Inclusão da Pessoa com Deficiência (COMDE) como Instituições Participativa Local

A participação da sociedade civil na deliberação e gestão das políticas torna-se possível pela história da luta sobre a redemocratização no Brasil. Os conselhos gestores de políticas públicas são resultado dessa soma de esforços. Segundo Luciana Tatagiba (2002, p. 54), os conselhos se constituem como:

[...] espaços públicos com composição plural e paritária. Neles se fazem representar organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadoras de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos.

O principal papel de um conselho é fortalecer a participação social na formulação, implantação e monitoramento das políticas públicas, e sua efetividade colabora no processo democrático do poder local e expande a participação e o controle social sobre a gestão pública (Sernaglia; Muller, 2016)

Entendendo a importância dessa temática, em 2005, o município de Campos dos Goytacazes cria o Conselho Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência (COMDE), com a finalidade de planejar, acompanhar e fiscalizar a execução da Política Municipal de Inclusão Social da Pessoa com Deficiência no município, bem como defender os direitos desse público, igualando seu cotidiano com os demais (Campos dos Goytacazes, 2005).

O COMDE é classificado como um órgão de caráter permanente, consultivo e fiscalizador da Política Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência. É formado por 20 conselheiros no total, sendo 10 conselheiros titulares e 10 suplentes, em que metade são representantes do poder público municipal (indicados pelo prefeito) e a outra metade são representantes da sociedade civil organizada (eleitos em fórum próprio).

Em entrevista realizada com Raul Ferrarez, vice-presidente do Conselho, em 2022, o mesmo contou como foi o processo de criação do COMDE, citando como maior responsável o seu antigo professor de Comunicação Social da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Mário Galvão (em memória). Ele era deficiente visual e defendia incessantemente a questão da inclusão e acessibilidade, e, com base em algumas normativas, começou a levantar essa bandeira no município de Campos dos Goytacazes, buscando instituições responsáveis para se reunirem e discutirem sobre a criação do Conselho na cidade. Essas reuniões tiveram frutos e logo começou a surgir o Movimento de Criação do Conselho, com seu pontapé inicial no ano de 2004, contando com apoio do Sest Senat, IFFluminense, ACIC, OAB, etc. Logo após essa movimentação, o município aceitou a proposta e, em 2005 (processo relativamente rápido),

foi criado o Conselho Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência de Campos dos Goytacazes.

Ao participar de algumas reuniões do COMDE, pôde ser observado o quanto o Conselho muitas vezes é “deixado de lado” pelas autoridades e representantes do poder público. O sentimento é de que, apesar de todas essas dificuldades pontuadas, ainda falta muito interesse humano pelo tema da pessoa com deficiência, e, até por quem luta, é difícil ver a falta de adesão e comprometimento das pessoas envolvidas (e não envolvidas) nas reuniões, nas plenárias, nas palestras, nos eventos. No final, quem sai prejudicado de todo esse dilema são as pessoas com deficiência, que, além de terem que enfrentar suas próprias barreiras pessoais, são obrigadas a enfrentarem barreiras sociais de inclusão e acessibilidade, em que a grande massa da população esquece dessa parte não menos importante que as outras.

Um problema enfrentado pelo Conselho até a aprovação do Novo Regimento Interno era em relação ao artigo 12 da Lei de Criação do COMDE, o qual cita que o cargo de Presidente deveria ser obrigatoriamente exercido por uma pessoa com deficiência, como coloca a Lei “sendo ela representante de organizações de ou para pessoas com deficiência, de usuários ou ainda do poder público municipal” (Campos dos Goytacazes, 2005). No entanto, essa era uma questão delicada, pois o atual vice-presidente do Conselho, Raul Ferrarez, como deficiente visual, já havia exercido o período de 2 anos (conforme disposto em Regimento Interno) como presidente, e, atualmente, o Conselho ainda não possui um novo representante para exercer o cargo de presidente, mas, no Novo Regimento, “fica assegurado o exercício da presidência do COMDE ao familiar responsável legal da pessoa com deficiência, desde que esta não tenha condições intelectuais de exercer o respectivo Cargo” (Campos dos Goytacazes, 2022).

Em relação aos conselheiros governamentais do COMDE, tem-se percebido a cada assembleia/plenária a ausência persistente dos mesmos, e essa situação acaba fragilizando o Conselho em diferentes áreas, pois, sem o devido quórum, torna-se difícil tomar certas decisões e dar andamento a determinados assuntos e projetos. Além da ausência física, também pode ser observada a ausência de conhecimento e informação do assunto por parte desses representantes, gerando, assim, pouco poder decisório. As pautas do Conselho muitas vezes não são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do Conselho, de forma a contribuir nas deliberações.

Felizmente, o COMDE não é construído apenas por dilemas. Sobre às ações e eventos realizados pelo Conselho, nesse ano de 2022, em parceria com o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) de Campos, foram realizadas visitas à alguns shoppings centers da cidade (junto com alguns representantes e alunos de instituições como APAE e APOE) para avaliar as condições de acessibilidade geral, incluindo suas lojas, banheiros, corredores, praça de alimentação, etc. Um dos mais marcantes foi a ida ao Boulevard Shopping, onde o gestor do shopping foi vendado para passar pela experiência concreta de não poder ver, assim como o deficiente visual, e isso foi de profunda comoção entre todos que estavam presentes, mostrando que é quando nos colocamos (literalmente) no lugar do outro que podemos sentir na pele os verdadeiros obstáculos enfrentados.

Sobre a acessibilidade do Boulevard Shopping, foram encontradas algumas irregularidades, contudo a equipe de direção do shopping se encontra disposta a resolver essas pendências. O Guarus Plaza Shopping também foi visitado, e nele a situação encontrada foi deplorável. Não havia o mínimo de acessibilidade em qualquer lugar, inclusive, no dia dessa visita, a responsável pelo departamento de marketing do shopping perguntou que ação estava acontecendo, e, quando foi falado pelos responsáveis do PROCON que estavam sendo averiguadas as condições de acessibilidade do local, os mesmos aproveitaram para pedir a essa responsável do marketing o documento do Projeto de Acessibilidade do shopping; ela nem sabia do que se tratava o assunto, e muito menos se existia algum documento como esse. Todos ficaram espantados, pois como seria possível uma responsável à frente de uma categoria profissional do local não saber o que era um Projeto de Acessibilidade para pessoas com deficiência? No fim das contas, o PROCON abriu um chamado do Guarus Plaza Shopping com todas as alterações necessárias que deveriam ser feitas e com um prazo determinado por eles.

Considerações finais

No tocante aos eventos que o COMDE participa, pode-se observar o seu envolvimento com as demais instituições para realizá-lo com êxito, além de que, com esses eventos, o Conselho consegue um pouco mais de visibilidade da sociedade ao estar reunido com as pessoas e organizações envolvidas na causa, como, por exemplo, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Associação de Pais de Pessoas Especiais (APAPE), Associação de

Proteção e Orientação aos Excepcionais (APOE), etc. No evento Respectro, que aconteceu no jardim São Benedito em abril de 2022 (direcionado à conscientização do Transtorno do Espectro Autismo), organizado pelo vereador Leon Gomes, o qual possui forte atuação na luta pelos direitos da pessoa com deficiência, observou-se que muitas pessoas, ao verem o banner convidativo do COMDE, não sabiam do que se tratava, nem nunca tiveram conhecimento sobre a existência de um Conselho na cidade voltado a atender esse público.

O Conselho Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência de Campos dos Goytacazes, com todos os impasses que enfrenta, necessita de muita dedicação de todos os envolvidos na causa. Aos poucos, sua visibilidade se tornará maior e muitas famílias poderão encontrar no COMDE o apoio e a atenção necessária para atender e resolver com efetividade cada necessidade enfrentada.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-22.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.949%2C%20DE%2025,30%20de%20mar%C3%A7o%20de%202007. Acesso em: 06 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de novembro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência na Visão de seus Conselheiros.** Relatório de Pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/121023_relatorio_conade.pdf. Acesso em: 06 fev. 2023.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 7.755, de 25 de outubro de 2005.** Cria Conselho Municipal para a Inclusão Social da Pessoa com Deficiência - COMDE e dá outras providências. Campos dos Goytacazes: Diário Oficial do Município, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2005/776/7755/lei-ordinaria-n-7755-2005-cria-conselho-municipal-para-a-inclusao-social-da-pessoa-com-deficiencia-comde-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.120, de 09 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a Política Municipal de Acessibilidade de Pessoas com deficiência e mobilidade reduzida no Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Campos dos Goytacazes: Diário Oficial do Município, 2009. Disponível em: <https://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/servicosocial/Lei-8.120.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Orgânica do Municipal de Campos dos Goytacazes.** Dispõe sobre a revisão e consolidação da lei orgânica do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes: Diário Oficial do Município, 2014. Disponível em: <https://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leiorganicamunicipal/leiorganica.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Regimento Interno do Conselho Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência.** Campos dos Goytacazes, 2013.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Regimento Interno do Conselho Municipal para Inclusão da Pessoa com Deficiência.** Campos dos Goytacazes: Diário Oficial do município, 1078. ed., p. 05-08, 2022.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- PESSANHA, Roberto Moraes. Plano Diretor: Uma política de Inclusão. *In*: Campos dos Goytacazes: uma cidade para todos. **Análise e Resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003** – Subsídios para a 2ª Conferência em 2005. Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2005. p. 101-104.
- SAMPAIO FILHO, Luciano Dantas. A Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e sua concretude no ordenamento jurídico brasileiro. **Jus.com.br**, 25 jan. 2018. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/37069/a-convencao-internacional-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-sua-concretude-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 06 fev. 2023.
- SERNAGLIA, Carina; MULLER, Eriberto. **Conselhos Municipais**: o papel da sociedade nesta construção: meio ambiente e desenvolvimento rural sustentável. Edição de Sucena Shkrada Resk e Coordenação de Solène Tricaud. Alta Floresta: ICV, 2016.
- SCHAEFER, Maria Inês. **Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Florianópolis**: possibilidades e avanços. 2016. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2016.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

Capítulo 10.

A terceirização como proposta para a precariedade e ineficácia do sistema penitenciário brasileiro

Marlene Soares Freire Germano¹

Bruno Menezes Santarém²

Letícia de Oliveira Peçanha³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.10

“Eduquem as crianças e não será necessário castigar os homens.”

(Pitágoras de Samos, 1983)

Considerações iniciais

O presente capítulo analisa a terceirização do sistema penitenciário como proposta de ressocialização do indivíduo, uma vez que a precariedade

1 Doutorando em Cognição em Linguagem (UENF). Mestre em Educação. Professora da Universidade Iguazu/Campus V. E-mail: marlene.sgermano@gmail.com

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Iguazu/Campus V. E-mail: bruno.m.santarém@gmail.com

3 Graduada de Direito pela Universidade Iguazu/Campus V. E-mail: leticiapecanha9@hotmail.com

dos presídios brasileiros gera consequência no aspecto da reincidência criminal. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, tem como principal escopo a ressocialização do indivíduo preso e evitar a reincidência. Ainda ressalta que uma das funções da pena é aplicar uma sanção, punir o indivíduo que cometeu fato típico, lícito e culpável, e acrescenta que não se pode afastar os direitos fundamentais do apenado, uma vez que esse retornará à sociedade, independente de qual crime tenha cometido.

De acordo com estatísticas levantadas recentemente, o Brasil possui uma taxa de superlotação carcerária de 166%, são 729.949 presos, sendo que existem vagas em presídios para 437.912 pessoas. Os dados são do ano de 2018 de um estudo feito pelo Sistema Prisional em Números e divulgados pela comissão do Ministério Público responsável por realizar o controle externo da atividade policial. Ainda nessa pesquisa, mostrou-se que a região Norte é a que mais concentra o número de presos amontoados, atingindo a taxa de 200%. A com a menor taxa é a da região Sul, totalizando 130% (Martines, 2019).

Observa-se, portanto, diante dos dados apresentados, que o poder público, por si só, demonstra não ter superado os problemas enfrentados pelo sistema carcerário, no sentido de solucionar um dos mais graves desafios das penitenciárias brasileiras. Sendo assim, surge o objeto deste estudo, o questionamento sobre a terceirização do atual sistema penitenciário como uma operação mais adequada para reformular o sistema, garantindo aos presos os direitos elencados na Lei de Execuções Penais. Um dos benefícios da terceirização é o devido cumprimento da lei, dando efetivas condições ao preso de se restaurar, ao contrário do sistema estatal, que ainda não resolveu o problema da ressocialização após o cumprimento da pena pelo detento.

Em face do exposto, o capítulo tem como objetivo abordar a terceirização como proposta de solução para a crise do atual sistema penitenciário brasileiro, a fim de que se busque um produto mais eficaz para solucionar a crise e acabar com a reincidência criminal predominante na sociedade, atendendo, assim, a função da pena de ressocializar o preso. A metodologia, quanto à abordagem utilizou o método dedutivo e, no que se refere aos procedimentos, a pesquisa bibliográfica e documental, destacando-se, dentre os autores, Rogério Greco (2019); Guilherme Nucci (2021); Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) e Alexandre de Moraes (2017). Foram utilizadas a Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988; a Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210/1984, os direitos humanos e jurisprudências.

O sistema penitenciário brasileiro

O sistema adotado pelo Brasil em seus complexos penitenciários é o progressivo, que consiste no aproveitamento do preso e seu comportamento. Importante ressaltar que o referido sistema é o mais flexível ao preso, como o nome propriamente diz, o sistema progressivo provém de uma progressão de penas, isto é, o preso passará por todos os regimes presentes, transferindo-se do mais ao menos rigoroso. Esse sistema exerce uma forte influência sob a ressocialização e instituiu-se com vistas à reinserção gradativa do condenado à sociedade, possuindo um caráter educativo e possibilitando ao apenado, de acordo com próprio mérito demonstrado durante a execução, a promoção de um regime menos rigoroso até atingir a liberdade. Segundo Borges (2008, p. 1), durante esse tempo, o presidiário será avaliado e só será merecedor da progressão caso a sua conduta assim recomende.

O objetivo do sistema progressivo é ressocializar o condenado, estimulando um bom comportamento para a reinserção no convívio social. No ordenamento jurídico brasileiro, aplicam-se as penas privativas de liberdade e segue-se o regime progressivo de pena. A Lei de Execução Penal (LEP) estabelece a previsão do sistema progresso e os requisitos para a sua devida aplicação, abordando, no art. 112, que “a pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, ser determinada pelo juiz” (Brasil, 1984). Vale destacar que não se observa somente a pena, mas também se leva em consideração o elemento subjetivo do preso, tal como bom comportamento carcerário, a primariedade do réu, violência ou grave ameaça à pessoa, reincidência e se o crime é hediondo ou equiparado (Brasil, 1940).

Conforme a Súmula 491, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é proibida a progressão por salto nos sistemas prisionais, isto é, o preso não passará do regime fechado ao aberto, devendo passar, de modo progressivo, por todos regimes, do mais rígido (fechado), indo para o médio (semiaberto) até chegar ao mais brando (aberto).

Por fim, cabe também a progressão do regime, no qual passará do regime mais brando ao mais severo. De acordo com o artigo 118 da LEP, a forma

regressiva do condenado acontecerá quando o mesmo praticar crime doloso ou cometer falta grave, ou quando sofrer condenação por crime anterior que torne incabível o regime. Portanto, o atual sistema penal institui a progressividade no cumprimento da pena, ressaltando o princípio constitucional de sua individualização. A progressão, por si só, visa a ressocialização do condenado, devendo observar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e dignidade da pessoa humana.

A Teoria da Pena do Brasil possui a função punitiva (sanção) e ressocializadora (a de regenerar o segregado), tudo dentro do princípio da dignidade da pessoa humana, pessoalidade e da individualização da pena imposta. Todavia, há uma crítica persistente dentro do sistema penitenciário brasileiro, devido a sua superlotação e estrutura, descumprindo princípios constitucionais de um indivíduo que, posteriormente, será reinserido à sociedade. Importante ressaltar que as penas surgiram como uma resposta à conduta do delinquente perante à sociedade, como uma forma severa de puni-lo pela prática de uma conduta delituosa. Logo, a pena seria a consequência jurídica de quem comete infrações penais, sejam elas por crimes ou contravenções.

Conforme Greco (2019), a pena é uma forma de prevenção que busca reduzir a realização de condutas criminosas; penitenciar o condenado consiste em uma forma de destacar o poder do Estado, punindo o indivíduo que não observa os próprios parâmetros de conduta. Na realidade, a pena é proveniente da união entre os elementos do crime, como o fato típico, a conduta ilícita e a culpabilidade, aplicando-se aos indivíduos que desrespeitarem a legislação penal. No Brasil, segundo Greco (2019), a pena possui duas finalidades: a de prevenir (genérica especificamente) e a de ressocializar, reintegrando o indivíduo à sociedade. Adota-se, portanto, a teoria mista ou eclética, sendo a pena utilizada, também, como a forma de prevenir a realização de novos crimes.

No Brasil, consoante o próprio Código Penal, existem dois tipos de penas: as penas privativas de liberdade (reclusão, detenção, prisão de albergue ou domiciliar) e as restritivas de direitos (prestação de serviço comunitário, pecuniária, inominada e perda de valores e bens, limitação de fim de semana e interdição temporária de direitos). A pena privativa de liberdade é a modalidade mais prejudicial ao indivíduo, uma vez que perderá temporariamente um de seus direitos fundamentais: o direito de locomoção (ir e vir), conforme o artigo 5º, inciso XV, da CRFB/88, podendo ser sob a forma de reclusão, detenção ou prisão simples (artigo 28, incisos I e II do Código Penal).

Na pena de reclusão, são considerados puníveis os crimes mais graves e o condenado poderá iniciar o cumprimento da pena em regime fechado, semiaberto ou aberto. Já na detenção, os regimes iniciais de cumprimento da pena serão o semiaberto ou o aberto, não podendo impor ao apenado a detenção em regime fechado. A prisão simples, segundo Nucci (2012), é destinada às contravenções penais, isto é, não pode ser cumprida em regime fechado, comportando, então, apenas os regimes aberto e semiaberto. Além disso, não pode inserir o contraventor condenado no mesmo local onde encontram-se criminosos.

Em se tratando da pena restritiva de direitos, a mesma se constitui de sanções autônomas, que substituem a pena privativa de liberdade e são mais brandas, tais como a multa, transação penal e afins (Brasil, 1940).

Na legislação brasileira, a sanção de prisão perpétua é expressamente vetada pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XLVII, alínea “b”. Por isso, a pena privativa de liberdade possui um limite de cumprimento, que o legislador entendeu ser um marco ao alcance de sua finalidade, que é a de promover a reinserção do condenado (Borges, 2008, p. 1). No artigo 110 da LEP, o regime deverá ser estipulado na sentença condenatória pelo juiz, levando em conta aspectos como espécie da pena, quantidade, circunstâncias judiciais, reincidências e leis especiais.

O artigo 40 da LEP impõe a todas as autoridades que resguardem e respeitem à integridade moral e física dos condenados e dos presos provisórios. O dispositivo legal é proveniente do artigo 5º, XLIX, da CRFB/88 em que todos são iguais e que deve ser assegurada a integridade física e moral do preso. A LEP corrobora a afirmação da CRFB/1988, ao trazer, no art. 40, que “Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios” (Brasil, 1984). Portanto, o preso possui a sua integridade física e moral, assegurada em três dispositivos normativos diversos, que atribuem ao Estado a responsabilidade de protegê-lo.

Ainda, conforme artigo 41 da LEP, compõem direitos dos encarcerados, condenados ou provisórios: alimentação, uniformes, proporcionalidade na repartição de tempo para o trabalho, descanso, lazer, exercício das atividades profissionais, intelectuais e artísticas, desde que compatíveis com a execução da pena, além de assistências material, hospitalar, social e jurídica.

Nesse contexto, destaca-se que o trabalho remunerado é um dos principais direitos do preso, não somente porque a lei prevê exercício de atividades

laborativas como dever do condenado, mas também por ser oportunidade de obtenção de redução da pena, por meio de remissão (artigo 126 a 130, da LEP). Acrescenta-se, ainda, que constitui a mais importante forma de reeducação e ressocialização, buscando incentivar o trabalho honesto e, se possível, proporcionar ao recluso ou detento a formação profissional que não possua, porém deseje (Nucci, 2021).

O recluso possui, dentre outros direitos, o de ser chamado pelo próprio nome, além de receber visita em dias determinados de conhecidos, escrever e receber cartas, ter acesso aos meios de informações, contribuir e ser resguardado pela Previdência Social, ter acesso à reserva de dinheiro resultado de seu trabalho, ser submetido a uma distribuição adequada de tempo para trabalho, ter sua imagem protegida, ter conversas pessoais com seu advogado, receber igual tratamento e afins. Logo, o preso tem a liberdade prejudicada, mas seus direitos permanecem resguardados, tendo direito a um tratamento digno, de não ser submetido a violência física e nem moral.

A dignidade é compreendida como um direito existencial compartilhado por todos os homens, ou seja, inerente a todo e qualquer ser humano em igual proporção. É um princípio fundamentado na autonomia da vontade, decorrente da própria condição humana, dispensando até mesmo a autoconsciência ou a compreensão da própria existência do Estado, implicando, nesse sentido, como um complexo de direitos e deveres fundamentais de qualquer pessoa, afastando-a de qualquer ato degradante e desumano (Moraes, 2017).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro, dispõe do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito e que se tornou um elemento imprescindível à manutenção desse modelo de estado, sendo prerrogativa de todo ser humano ser respeitado como pessoa, bem como não ser desrespeitado em sua vida, corpo e saúde.

A dignidade da pessoa humana concede a efetivação aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerentes às personalidades do ser humano, como um valor espiritual e moral, que se manifesta conscientemente, impondo ao cidadão o direito a uma vida digna (ONU, 2022). Entende-se a dignidade como uma qualidade que integra a própria condição humana, sendo assim considerada em muitas situações, irrenunciável e inalienável. É algo inerente ao ser humano, um valor que não pode ser suprimido em virtude da sua

própria natureza. Até o mais vil, o homem mais detestável, o criminoso mais frio e cruel é portador desse valor, conforme o entendimento de Greco (2018).

Embora consagrado constitucionalmente e com uma proteção abrangente na Lei de Execução Penal e no próprio Código Penal, percebe-se que, em diversas situações cotidianas, este princípio é violado pelo próprio Estado. Isto é, quem deveria ser o maior garantidor do efetivo princípio e assegurar a integridade do apenado é um dos principais responsáveis pela sua violação. Sendo o Brasil signatário de diversos acordos referentes aos direitos humanos, tais como a vedação de penas cruéis, degradantes ou desumanas, a convenção contra a tortura, o pacto internacional sobre os direitos civis e a convenção americana sobre Direitos Humanos, os presos devem ser contemplados pelos acordos pactuados pelo Estado.

Os direitos humanos, segundo o próprio site da Organização das Nações Unidas (ONU, 2022) são uma garantia de valores de abrangência *erga omnes*, isto é, atinge a todos. O fito principal é garantir o mínimo para a existência da vida humana ser digna e respeitada, segundo as próprias liberdades (ONU, 2021). A CRFB/1988 dispõe, em seu artigo 5º, inciso XLIX, no capítulo sobre garantias e direitos fundamentais, que, ao preso, é assegurado o respeito à integridade física e moral. A humanização das penas criminais tem sido uma reivindicação constante na evolução do Direito Penal. Em um Estado Democrático de Direito, veda-se a criação, aplicação ou a execução de pena, bem como qualquer outra medida que atente contra a dignidade humana (Brasil, 1988).

Entretanto, o princípio supracitado é desrespeitado inúmeras vezes pelo próprio Estado, que superlota os complexos prisionais, não garante a devida assistência material, médica e hospitalar, carece de assistência jurídica devida e não proporciona trabalho e educação de qualidades. A superlotação é o problema que mais persiste e norteia o atual sistema prisional, podendo ser tratado como a origem da real crise que cerca o ambiente carcerário. Não restam dúvidas que praticamente todos os estabelecimentos penitenciários estejam superlotados (Rodrigues, 2019).

Conforme o artigo 88 da Lei nº 7.210/1984, Lei de Execução Penal, o condenado deveria ficar alojado em cela individual, que deve possuir, no mínimo, 6m², condicionamento térmico, dormitório, lavatórios em condições adequadas, aparelhos sanitários e demais recursos que garantam a sobrevivência dos atuais ocupantes. Contudo, a realidade comparada a letra fria da

lei é completamente diferente, uma vez que os estabelecimentos prisionais encontram-se com um maior número de presos do que realmente suportam, gerando uma tensão entre os indivíduos contidos na cela, conseqüentemente, levando a violência entre os próprios presos, aumentando as tentativas de fugas e descontrolando o funcionamento interno dos presídios, já que nem os próprios agentes penitenciários conseguem controlar a situação, tornando-se reféns de um sistema altamente precário (Rodrigues, 2019).

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), traz que o crescimento da população carcerária brasileira, pode ser constatado pela presença de presos condenados na ampla maioria dos estabelecimentos destinados a presos provisórios (84%) e a alarmante taxa de ocupação dessas unidades é de 1,9 presos por vaga em média. Acrescenta, ainda, a informação de que a maioria dos presos provisórios está detida por prazo superior à duração razoável do processo, quando se verifica que 60% estão custodiados há mais de 90 dias; e há situação de extrema superlotação em dezenas de estabelecimentos prisionais, que abrigam quatro pessoas ou mais por vaga disponível (63 unidades) são dados essenciais para a leitura e a problematização do sistema prisional brasileiro.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2019, realizou um levantamento e constatou que a taxa de ocupação dos presídios brasileiros é de 161,61%, considerando o total de 1.401 estabelecimentos penais no país, na região Centro-Oeste por exemplo, os presídios recebem quase duas vezes mais do que podem suportar. O CNMP divulgou, ainda, que em todo o Brasil, foram 6.312 casos de fuga, sendo a região Nordeste a que apresentou o menor percentual (0,4), com 491 fugas de um total de 121.955 presos (Brasil, 2019).

A ONU, em 2014, emitiu um parecer solicitando a reforma no sistema penitenciário brasileiro: o país deve reformar seu sistema penitenciário, incluindo pelo menos uma revisão integral da política criminal brasileira e do uso excessivo da privação de liberdade como punição a crimes. Também é urgente fornecer treinamento em direitos humanos a funcionários penitenciários e implementar o mecanismo nacional de prevenção da tortura, como já foi recomendado repetidamente por mecanismos internacionais de direitos humanos (ONU, 2022).

Para a resolução de tamanha problemática, alguns pontos funcionais internos dos presídios devem ser urgentemente alterados. Nas prisões, a higieniza-

ção deixa a desejar, visto que suas condições são lamentáveis, contribuindo para a proliferação de doenças, sendo que a LEP assegura alas higiênicas a todos os presos. Mais uma vez, afrontando os direitos dos presos. A alimentação também é um problema que persiste, uma vez que os presos reclamam que a comida vem estragada, crua ou em pouca quantidade. Uma denúncia feita pelo sindicato dos agentes penitenciários no Piauí mostrou que, em determinados presídios, a comida estava sendo servida em sacos plásticos, sem qualquer tipo de talher, tendo os encarcerados que comerem com as próprias mãos, como se fossem bichos (Cury, 2014).

De acordo com a LEP, os presos devem trabalhar, como uma forma de ajudar na reinserção à sociedade, devendo a obrigação ser de forma recíproca, em que o detento possua o direito de trabalhar e as autoridades públicas devem, portanto, disponibilizar oportunidade desse direito. O trabalho, do ponto de vista social, é como um dever e condicional a dignidade do apenado, assumindo uma finalidade extremamente educativa e produtiva. Desse modo, a ausência do trabalho põe em contradição a função dos presídios em ressocializar o condenado.

Os reflexos da ineficácia e precariedade do sistema penitenciário brasileiro na reincidência

A reincidência criminal está prevista no artigo 63 do Código Penal brasileiro, consistindo no cometimento de um novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no país ou no estrangeiro, tenha condenado o agente por crime anterior. Assim sendo, a reincidência significa a repetição da infração penal, sendo necessários dois requisitos de suma importância: o trânsito em julgado de sentença condenatória pelo crime anterior e o cometimento de um novo crime.

Um relatório divulgado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça constatou que 42,5% das pessoas com mais de 18 anos que tinham processos registrados em 2015 retornaram ao sistema prisional até dezembro de 2019. A pesquisa ainda constatou que o estado com maior índice de reincidência é o do Espírito Santo, com 75%, o menor é o de Minas Gerais, com 9,5% (o relatório foi lançado durante o seminário *Judiciário, Sistema Penal e Sistema Socioeducativo*, que contou

com a participação de diversos especialistas em sistema penitenciário) (Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, 2019).

Essa realidade é o reflexo das condições precárias presentes no âmbito interno das prisões brasileiras, aliadas à rejeição do preso por parte da sociedade e à ausência de interesse do poder público em reintegrar o detento à sociedade. O descaso pelas autoridades faz com que o egresso se torne marginalizado perante à sociedade e não consiga readaptar-se, sequer ressocializar-se, e, por consequência, retorne ao cenário do crime.

A reincidência criminal está prevista no artigo 63 do Código Penal brasileiro, consistindo no cometimento de um novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, tenha condenado o agente por crime anterior. Assim sendo, a reincidência significa a repetição da infração penal, sendo necessários dois requisitos de suma importância: o trânsito em julgado de sentença condenatória pelo crime anterior e o cometimento de um novo crime.

Diante do que fora apresentado ao longo do capítulo, o sistema penitenciário brasileiro apresenta falhas em sua estrutura e, por consequência, não reeduca o preso, tampouco o reinsere na sociedade pós-prisão, restando repensar esse problema por meio da terceirização.

A terceirização dos presídios como solução para melhoria do sistema penitenciário

A terceirização dos presídios significa a utilização dos meios privados para uma prestação de serviços voltada à finalidade pública. Miza Tânia Ghader (2011) adverte que a terceirização refere-se à entrega ao particular de encargo público, o que quer dizer que o serviço público passa a ser executado por terceiros, mediante compensação financeira. Entretanto, o poder público continua com seu papel normativo, fiscalizador, de intervenção e complementar, quando razões de ordem pública exigirem.

De acordo com Di Pietro (2020), a descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que verifica quando o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui titularidade e a execução de determinado serviço público. Já a descentralização por colaboração, segundo a própria autora (Di Pietro, 2020), é feita por contrato ou ato unilateral, pelo

qual se atribui a uma pessoa de direito privado a execução do serviço público, conservando o poder público de sua titularidade, permitindo dispor do serviço de acordo com o serviço público, envolvendo a possibilidade de alterar unilateralmente as condições de sua execução. O controle é muito mais amplo do que aquele que se exerce na descentralização por serviço, pois o poder público é que detém a titularidade do serviço.

O Estado não pode delegar a garantia da execução penal, ou seja, a aplicação das penas em conformidade com a legislação vigente e, também, a tutela dos apenados sob custódia estatal. Contudo, é plenamente possível, como verifica-se no raro exemplo do presídio em Ribeirão das Neves, Minas Gerais, que o Estado mantém as suas atribuições, que são juridicamente indisponíveis, mas que contrate uma entidade privada a fim de que realize a gestão de uma casa ou complexo prisional.

Em outras palavras, a direção da unidade prisional, a guarda externa e a carceragem, idealmente, devem permanecer sob responsabilidade estatal exclusiva, até porque o Estado detém o denominado “monopólio da força” e os decorrentes poderes de coerção e polícia. Em contrapartida, o Estado não precisa, necessariamente, arcar com a manutenção das unidades prisionais, oportunidades de trabalho aos encarcerados e, ainda, a ressocialização que a lei garante ao indivíduo.

Todos os aspectos relacionados à gestão prisional são acessórios em relação à função primordial de uma unidade penitenciária, que deve permanecer estatal, qual seja, a garantia da execução penal.

No caso de terceirização do sistema carcerário brasileiro, o Estado não delegaria a garantia da execução penal, isto é, a aplicação das penas seria em conformidade com a legislação vigente e a tutela dos apenados sob custódia estatal.

O modelo de presídios privatizados no Brasil seria o norte-americano, que possui como característica principal a recuperação pelo caráter educativo. A diminuição da reincidência é o maior objetivo das prisões privadas, sem, por óbvio, perder de vista a economia que deve proporcionar (Rodrigues, 2019).

Em países desenvolvidos, o plano profissional de terceirização dos sistemas penitenciários já funciona plenamente, especialmente nos Estados Unidos e Reino Unido. O sucesso em uma parceria público-privada no seguimento da administração penitenciária é medido pelo custo da “operação” e

o índice comparativo de reincidência dos crimes. Pelo plano de terceirização do sistema penitenciário brasileiro, os encarcerados trabalham e usam parte do salário para pagar seus próprios custos. O modelo de parceria público-privada (PPP) já funciona em Ribeirão das Neves, Minas Gerais.

O presídio dos Estados Unidos mais conhecido é o *Lake City Correctional Facility*, localizado em Lake City, Columbia County, Flórida. O complexo prisional funciona como uma prisão-escola. Todos os detentos dessa unidade trabalham e estudam, obtendo diplomas ao término das etapas dos cursos. Os trabalhos consistem em tarefas de limpeza, cozinha, zeladoria, dentre outros. No mais, os detentos são obrigados a fazerem três cursos: oficina, educação regular e computação. Os encarcerados possuem roupas padrões, assistência dentária, jurídica e psicológica (Corecivic, c2023). Sendo assim, o modelo norte-americano mostra-se eficiente e contorna as condições precárias dos presídios.

No Brasil, é plenamente possível a importação deste modelo, como verifica-se no raro exemplo do presídio em Ribeirão das Neves, Minas Gerais, que o Estado mantém as suas atribuições, que são juridicamente indisponíveis, mas que contrate uma entidade privada a fim de que realize a gestão de uma casa ou complexo prisional.

Em Ribeirão das Neves, Minas Gerais, está localizado o GPA - Penitenciária Público Privada, o complexo prisional terceirizado de mais eficiência nacional. A referida unidade é administrada pela Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A (GPA). O contrato do complexo penitenciário PPP, por se tratar de um projeto pioneiro em segurança pública no Brasil, é considerado um marco. O contrato firmado com o grupo por 27 anos teve muitas mudanças ao longo de sua execução e houve a necessidade de se criar um dicionário de conceitos para que as interpretações de suas informações fossem realizadas de forma única no seu cumprimento tanto pela iniciativa privada quanto pelo Estado (Correa: Corsi, 2014).

Considerações finais

O Estado possui o dever de proporcionar aos encarcerados condições mínimas e dignas para o estabelecimento nos presídios, para assim haver reintegração social, reabilitação e a garantia dos direitos previstos na Lei de Execução Penal. A violação dos direitos dos presos é perceptível nas unidades

prisionais brasileiras, uma vez que o sistema prisional brasileiro não cumpre efetivamente a sua principal função, qual seja, a de ressocializar o indivíduo.

Com base nas condições altamente precárias das celas brasileiras, o princípio universal da dignidade da pessoa humana é diretamente violado, trazendo um prejuízo direto à sociedade, que conviverá com um indivíduo sem a devida ressocialização, apenas foi punido. As causas da violação desse direito são inúmeras, tais como a falta de assistência, a corrupção, separação dos prisioneiros por grau de periculosidade, insalubridade, ausência de atividades educacionais e laborais e, principalmente, a superlotação.

Nesse contexto, surge como alternativa a terceirização do sistema carcerário, como proposta para que o detento reaprenda as condições exigidas para o retorno à vida social, uma vez que, diante de todo o exposto, a terceirização é capaz de arcar com a principal proposta da finalidade da pena: a ressocialização. No Direito Administrativo, a terceirização é considerada como uma concessão de serviços públicos, que encontra fundamento legal no artigo 175 da CRFB/88, incumbindo o poder público à prestação de serviços diretamente ou sob concessão por meio de licitação, a prestação dos serviços públicos.

Importante destacar que, na terceirização, há uma parceria do Estado com uma pessoa jurídica de direito privado ou um consórcio de empresas, na qual aquele ainda é o responsável pelo serviço prestado pelo terceiro, enquanto que na privatização ocorre a transferência total das atividades vinculadas à execução penal para a iniciativa privada. Necessário se faz esclarecer que a terceirização do cárcere não resolveria todas as adversidades da prisão, mas apresenta uma vantagem e possível solução para se atingir um dos escopos da pena, qual seja, a ressocialização, garantindo a devida dignidade ao preso, bem como condições mais benéficas e favoráveis ao recluso. E, ainda, trazer a sensação de maior segurança à sociedade, que pode receber um indivíduo verdadeiramente reeducado, além de vencer o preconceito e o estigma que recai sobre o egresso.

Referências

AMÉRICA DEL SUR OFICINA REGIONAL. ONU condena violência em presídio brasileiro. **Naciones Unidas**, Derechos Humanos, 29 ago. 2014. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/21813/>. Acesso em: 01 out. 2022.

BOLLER, Luiz Fernando. Privatizar o sistema prisional diminuirá rebeliões. **Con-sultor Jurídico** – Conjur.com.br, 20 mai. 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-mai-20/privatizar_sistema_prisional_diminuira_rebelioes. Acesso em: 05 out. 2022.

BORGES, Carlos Augusto. O sistema progressivo na execução da pena e a realidade carcerária. **Tribunal de Justiça**, Rio de Janeiro – TJRJ, 2008. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e-b9828c3-73b2-4964-91a1-ee3f6107a36a&groupId=10136#:~:text=Tem%20um%20car%C3%AAlter%20reeducativo%20e,menos%20rigoroso%2C%20at%C3%A9%20receber%20liberdade. Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativos e prisional brasileiro**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 491**. Institui que É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional. Terceira Seção, em 08 de agosto de 2012. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5176/5301>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/11797avisaodosistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, seção 1, p. 23911, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Diário Oficial da União, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Jurisprudências do STJ**. Brasília: STJ, c2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL, **Código Penal**. Decreto lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/11797avisaodosistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 30 ago. 2022.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CORECIVIC. About CoreCivic. Lake City, Columbia County. **CoreCivic**, c2023. Disponível em: www.corecivic.com/about. Acesso em: 24 set. 2022.
- CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do Sistema Prisional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 2006
- CORREA, Gustavo Freitas; CORSI, Lucas Carvalho. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). Fundação Getúlio Vargas (FGV). Gvpesquisa – Conexão Local. **O primeiro complexo penitenciário de parceria público-privada do Brasil**. Orientadora: Melina Rombach. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/o_primeiro_complexo_penitenciario_de_parceria_publico-privada_do_brasil.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.
- CURY, Jordana. Denúncia: presos do PI voltam a comer em sacos plásticos, sem talheres. **Cidadeverde.com** – O Piauí conectado 24 horas, 21 out. 2014. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/176473/denuncia-presos-do-pi-voltam-a-comer-em-sacos-plasticos-sem-talheres>. Acesso em: 24 set. 2022.
- DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. **Dados. MJ**, Ministério da Justiça, [s. d.]. Disponível em: <https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em: 24 set. 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- GHADER, Miza Tânia Ribeiro Marinho. A privatização do sistema prisional brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9233. Acesso em: 01/09/2022.
- GRECO, Rogério. **Código Penal comentado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.
- GRECO, Rogério. **Direitos Humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MARTINES, Fernando. Brasil tem superlotação carcerária de 166% e 1,5 mil mortes em presídios. **Consultor Jurídico**, Conjur.com.br, 22 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-22/brasil-lotacao-carceraria-166-15-mil-mortes-presidios>. Acesso em: 01/09/2022.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo. Atlas, 2017.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Brasil. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **OHCHR**, c1996-2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso:24/10/2022.

PEREIRA, Aline Ribeiro. O princípio da dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico. **Aurum**, 17 dez. 2020. Disponível em: Acesso em: 01 set. 2022.

RODRIGUES, Juliana. A precariedade do sistema penitenciário como principal causa de reincidência criminal. **Jusbrasil**, 2019. Disponível em: <https://julianabrdo.jusbrasil.com.br/artigos/493394757/a-precariedade-do-sistema-penitenciario-como-principal-caoa-de-reincidencia-criminal>. Acesso em: 01/09/2022.

Capítulo 11.

Prisão do devedor de alimentos durante a pandemia da Covid-19

Elias José de Almeida¹

Gabriel Carlos Toledo da Silva²

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.11

“A obrigação alimentar e o correspondente direito aos alimentos têm características únicas, que os distinguem de todos os outros direitos e obrigações (obrigação *sui generis*). Tanto isso é verdade que o inadimplemento da obrigação de prestar alimentos fundada em vínculo de Direito de Família (*alimentos familiares*) possibilita a prisão do devedor (art. 5.º, inc. LXVII, da CF/1988).”

(Tartuce, 2021, p. 2382).

Considerações iniciais

O presente capítulo tem como objetivo discutir a medida adotada pelos tribunais acerca da prisão civil do devedor de alimentos no período de pandemia. Numa abordagem concisa, referente à origem histórica das prisões

1 Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM). Especialista em Direito Civil e Processual Civil (FDC). Professor de Direito Civil e Direito Empresarial (UNIG). E-mail: eliasalmei@gmail.com

2 Bacharel em Direito pela Universidade Iguazu (UNIG). E-mail: gabrielcapita6@gmail.com

civis, assim como seu conceito e natureza jurídica, relatando a forma que a prisão civil do devedor de alimentos acontecia em período fora da pandemia. O cerne da questão é a prisão por pensão alimentícia durante o período de pandemia, pesquisas realizadas sobre o tema, análises e entendimentos dos tribunais acerca desse tema, trazendo decisões e julgados.

Durante o período pandêmico, as reclamações aconteceram de ambas as partes, tanto da genitora e o infante quanto do genitor devedor do débito alimentar. O questionamento das genitoras sobre o não pagamento da pensão alimentícia se esbarrava na dificuldade que os genitores tinham no âmbito financeiro, muitos perderam empregos durante a pandemia, tendo sua vida financeira afetada drasticamente.

E, como forma de evitar o aumento do contágio do vírus no sistema carcerário, surgiu a decisão de prisão domiciliar para o devedor de pensão alimentícia, decisão essa abordada na última parte do presente capítulo. Isso porque tal risco seria fatal caso alguém fosse contaminado em um ambiente de superlotação como é a realidade do sistema prisional brasileiro.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) autorizou a medida de exceção com o objetivo de controlar ou evitar a disseminação da doença até que o sistema vacinal chegasse a uma conclusão de controle da endemia. Medida essa que fora retomada recentemente, após a melhora do cenário do movimento pandêmico, permitindo então, a retomada gradual do cumprimento da prisão civil em regime fechado.

A obrigação alimentar no Brasil

Alimentos são de suma importância para custear os gastos que uma criança ou adolescente tem com saúde, educação, transporte, moradia, roupas e lazer. Afinal, é dever e obrigação dos pais prover a manutenção dos filhos para que o mesmo não seja privado do mínimo necessário para sua sobrevivência digna. Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 174) afirma que

[...] o vocabulário ‘alimentos’ tem, todavia, conotação muito mais ampla do que a linguagem comum, não se limitando ao necessário para o sustento de uma pessoa. Nele se compreende não só a obrigação de presta-los, como também o conteúdo da prestação prestada.

A representante legal do(a) menor, na maioria dos casos, não possui condições financeiras para arcar sozinha com os gastos necessários para a manutenção da criança e adolescente, necessitando da verba alimentar requerida para o custeio das despesas ordinárias e extraordinárias necessárias ao regular desenvolvimento físico e mental da criança (energia elétrica, água, alimentação, consultas médicas, medicamentos, vestuário, material escolar).

Nos dias de hoje, um dos mais importantes direitos dentro do nosso ordenamento jurídico é o direito aos alimentos, por estar diretamente ligado à dignidade da pessoa humana e, por consequência, à esfera dos direitos da personalidade. Por um lado, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º inciso III, prevê o princípio da dignidade da pessoa humana, que objetiva preservar e proteger a integridade física de uma pessoa, estando ligado diretamente ao direito à vida (Brasil, 1988). Por outro lado, vê-se a dificuldade que muitos genitores têm para manter sempre o pagamento da pensão alimentícia em dia. Muitas vezes, o genitor não possui emprego fixo, assim, não possui renda fixa, dificultando o pagamento do débito alimentar. Desde o início da pandemia, o prejuízo econômico tomou conta de todo o mundo, trazendo como consequência fechamentos de empresas, falência de empreendedores, incontáveis demissões, diminuição na jornada de trabalho e no valor do pagamento.

Com os efeitos negativos no âmbito financeiro gerado pela pandemia, os genitores tiveram que se reinventar, entrando em acordo e indo até o Poder Judiciário para continuar pagando o débito alimentar de forma reduzida e manter o auxílio ao infante, mantendo esse acordo pelo tempo que durar a pandemia.

Se, mesmo com esse acordo, o genitor não honrar com o pagamento da pensão alimentícia, o mesmo sofrerá consequências judiciais. Essa consequência é aplicada através da prisão civil do devedor, sendo essa a única exceção à regra geral que veda a prisão civil por dívida no Brasil (Brasil, 2021)

Em tempos em que o mundo não sofria com a pandemia do novo Coronavírus, a prisão civil do devedor da pensão alimentícia se dava nos termos do artigo 528, parágrafo 7º do Código de Processo Civil, “O débito alimentar que autoriza a prisão civil do alimentante é o que compreende até as 03 (três) prestações anteriores ao ajuizamento da execução e as que se vencerem no curso do processo”. Somente a comprovação de fato que gere a impossibilidade absoluta de pagar a pensão alimentícia justificará o seu inadimplemento. Inteligência do artigo

528, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil. (Acórdão 1314025, 07459433220208070000, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, Oitava Turma Cível, data do julgamento: 28/01/2021, publicado no PJe: 08/02/2021).

O Código Civil (Brasil, 2002) atribui responsabilidades a serem cumpridas por meio da chamada obrigação alimentar, que é a obrigação atribuída a certa pessoa de modo que essa venha a sustentar um indivíduo que não possui condições de arcar com seu próprio sustento. Este capítulo tratará deste tema. Entende-se que os alimentos vão além de apenas a satisfação e a manutenção das necessidades essenciais, mas também atinge as necessidades físicas e psicológicas.

Pagamento dos alimentos

No ordenamento jurídico, não existe um valor mínimo que deve ser pago como título de alimentos. Não necessariamente o valor que irá corresponder aos alimentos será o de 30%, o que deverá ser pago vai depender do binômio necessidade-possibilidade. O juiz irá levar em conta as necessidades da criança e as possibilidades financeiras do pai, sendo avaliado o quanto o pai pode pagar e o quanto o filho precisa e toda decisão será tomada sob o critério de razoabilidade, visando a garantia do pai para efetuar o pagamento sem que sofra prejuízos em sua vida financeira, e na necessidade que a criança vai ter para possuir uma vida digna. A pensão alimentícia pode ser paga em espécie, calculada separadamente ou mediante alguns benefícios indiretos.

Os alimentos que são pagos em espécie, por meio do fornecimento de alimentação, sustento e hospedagem, sem prejuízo do dever de prestar o necessário para a educação dos menores, são chamados de alimentos próprios ou in natura. (Tartuce, 2021, p. 2403). Condiz o artigo 1.701 do Código Civil (BRASIL, 2002), em seu caput, que o sujeito obtém uma possibilidade de fornecer os alimentos em espécie ou in natura. Narra o dispositivo sobre a alternativa de oferecer uma moradia e bens que concretizem o sustento do alimentado. Nos termos da premissa 7, publicada na edição 65 da ferramenta *Jurisprudência em Teses* do STJ,

[...] é possível a modificação da forma da prestação alimentar (em espécie ou in natura), desde que demonstrada a razão pela qual a modalidade anterior não mais atende à finalidade da obrigação, ainda que não haja alteração

na condição financeira das partes nem pretensão de modificação do valor da pensão (Tartuce, 2021, p. 2404).

Já os alimentos pagos mediante pensão, o que é mais comum na prática, é chamado de alimentos impróprios. Nesse caso, cabe ao juiz da causa, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, fixar qual a melhor forma de cumprimento da pretensão. Conforme o art. 1.701, parágrafo único do CC. “Compete ao juiz, se as circunstâncias o exigirem, fixar a forma do cumprimento da prestação” (BRASIL, 2002). Geralmente são fixados em salários-mínimos, sendo esses utilizados como índice de correção monetária. Esse critério não é necessariamente obrigatório. Os alimentos fixados devem ser atualizados segundo art. 1.710, CC “As prestações alimentícias, de qualquer natureza, serão atualizadas segundo índice oficial regularmente estabelecido” (Brasil, 2002). Tartuce (2021), através de sua doutrina, apoia a posição do STJ de que esse critério não é obrigatório, pois, para o Superior Tribunal de Justiça, deve-se aplicar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Como se retira de um de seus arestos:

[...] por ser a correção monetária mera recomposição do valor real da pensão alimentícia, é de rigor que conste, expressamente, da decisão concessiva de alimentos – sejam provisórios ou definitivos – o índice de atualização monetária, conforme determina o art. 1.710 do Código Civil. Diante do lapso temporal transcorrido, deveria ter havido incidência da correção monetária sobre o valor dos alimentos provisórios, independentemente da iminência da prolação de sentença, na qual seria novamente analisado o binômio necessidade-possibilidade para determinação do valor definitivo da pensão. Na hipótese, para a correção monetária, faz-se mais adequada a utilização do INPC, em consonância com a jurisprudência do STJ, no sentido da utilização do referido índice para correção monetária dos débitos judiciais (STJ, Resp 1.258.824/SP, 3.^a Turma, Rel. Min. Nanc. Andriahi, j. 24.04.2014, DJe 30.05.2014).

A prisão civil do devedor de alimentos

A prisão civil do devedor de alimentos está prevista na Constituição Federal no art. 5º, Inciso LXVII, e no artigo 528, parágrafo 4º, do Código de

Processo Civil. O conceito de prisão civil decorrente de débitos alimentares é descrito por Azevedo (2019, p. 471):

A prisão civil por débito alimentar não é pena, mas meio coercitivo de execução, para compelir o devedor ao pagamento da prestação de alimentos. Essa prisão não existe, portanto, para punir esse devedor, tanto que, pagando-se o débito, a prisão será levantada.

Nesse contexto, completa: “Prisão é, portanto, um ato de apoderamento físico, em que o aprisionado fica limitado em sua liberdade e sob sujeição de alguém; atualmente, sujeito à autoridade legitimada à realização desse ato” (Azevedo, 2000, p. 51). Sendo assim, a prisão civil é:

[...] meio executivo de finalidade econômica; prende-se o executado para não puni-lo, como ser criminoso fosse, mas para forçá-lo indiretamente a pagar, supondo-se que tenha meios de cumprir a obrigação e queira evitar sua prisão, ou readquirir sua liberdade (Cahali, 2009, p.751).

O objetivo da execução alimentícia é obrigar o devedor de alimentos, de forma coercitiva, a satisfazer, rapidamente, as necessidades básicas do alimentando. Segundo Tartuce (2021), a obrigação alimentar e o correspondente direito aos alimentos têm características únicas que os distinguem de todos os outros direitos e obrigações (obrigação *sui generis*). Tanto isso é verdade que o inadimplemento da obrigação de prestar alimentos fundada em vínculo de Direito de Família (alimentos familiares) possibilita a prisão do devedor (Brasil,1988).

Segundo Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2021, p. 2089-2090) ensinam em seu livro, a prisão civil aplicada à cobrança de débito alimentar, que a regra consolidada por jurisprudência no sentido de que a medida só poderá ser ordenada em face das três últimas parcelas em atraso, e as vencidas no curso do processo, aplicando-se o procedimento comum de execução por quantia certa para as demais parcelas vencidas, merece reflexão. Nesse sentido, cita Gonçalves (2012):

A prisão civil por alimentos não tem caráter punitivo. Não constitui propriamente pena, mas meio de coerção, expediente destinado a forçar o devedor a cumprir

a obrigação alimentar. Por essa razão, será imediatamente revogada se o débito for pago. Dispõe o art. 528, § 6º, do Código de Processo Civil: “Paga a prestação alimentícia, o juiz suspenderá o cumprimento da ordem de prisão”. Só se decreta a prisão, como foi dito, se o devedor, embora solvente, procura frustrar a prestação, e não quando se acha impossibilitado de pagá-la (CF, art. 5º, LXVII) (Gonçalves, 2012, p.195).

A prisão representa medida extrema que tem por finalidade efetivar o cumprimento de obrigação. Um dos bens mais estimados e valiosos para o ser humano é a sua liberdade, o direito de ir e vir. Desta forma, ao extrair esse direito, percebe-se severa punição que propugna o cumprimento deste com sua obrigação.

A prisão civil por dívida é “o ato de constrangimento pessoal, autorizado por lei, mediante segregação celular do devedor, para forçar o cumprimento de um determinado dever ou de determinada obrigação”. Assim, prossegue Azevedo, ela se reveste de uma sanção de caráter civil, verdadeiro instrumento coercitivo para constranger o devedor de alimentos (Azevedo, 2012, p. 35)

Desse modo, verifica-se, de forma clara, que a prisão representa medida extrema que tem por finalidade efetivar o cumprimento de obrigação.

Prisão do devedor de alimentos durante a pandemia

Em decorrência da pandemia da Covid-19, o mundo precisou se adaptar a uma nova realidade, diversos aspectos sofreram alterações e no âmbito jurídico não seria diferente. Diante disso, faz-se necessário observar de qual modo o direito de família foi afetado, mais especificamente no que tange à obrigação alimentar. Com o contexto mundial atual, vive-se uma crise financeira devido à pandemia da Covid-19. A crise do sistema financeiro atinge, diretamente, as pessoas que dependem do recebimento de pensão alimentícia. Nesse sentido, segundo Zaidan e Almeida (2020, p. 01):

Inclusive, nesse período de quarentena, algumas das despesas do alimentado podem estar sendo mais custosas, pois, por estar mais em casa, gastos como alimentação e energia, por exemplo, são naturalmente

majorados. Frisem-se ainda os casos em que, por ter sido determinada a suspensão do regime de visitação, houve aumento relevante das despesas suportadas pelo genitor que detém a guarda física do menor.

Segundo Silva e Brito (2020), a obrigação alimentar, mesmo em tempos de exceção, permanece válida durante a pandemia, seja ela atribuídos aos filhos, ou ao ex-cônjuge, ou ex-companheiro. Nesse sentido, Madaleno (2018) ensina que não importa o cenário socioeconômico que estamos vivenciando, o credor sempre necessitará da prestação alimentar já alcançada ou decidida pelo Poder Judiciário. Com a pandemia da Covid-19, surgem efeitos, em alguns casos, uma mudança drástica na rotina do alimentando. Nesse caso, Crippa e Alegre (2020, p.178) entendem que:

Ainda que a rotina do alimentando tenha se alterado em virtude dos métodos de prevenção do COVID-19, necessidade como alimentação adequada, educação e, sobretudo acesso a atendimentos de saúde, permanecem sendo cuidados básicos e que precisam ser atendidos. Qualquer forma de negociação quando a prestação alimentar neste período, deve ser respaldada pelo oferecimento desses mínimos cuidados. Cuidados esses intimamente ligados com o respeito à dignidade da pessoa humana (Crippa; Alegre, 2020, p.178).

Apresentada a pandemia da Covid-19 e seus reflexos na obrigação alimentar, passa-se à seção que trata, especificamente, do dever de sustento e a Covid-19 segundo os tribunais. Entre os inúmeros dilemas vivenciados com a pandemia da Covid-19, está a questão da prisão dos pais que devem alimentos aos filhos, que é uma forma de prisão civil. Em pauta, tem-se a popularmente conhecida “pensão alimentícia” e a possibilidade do uso da prisão como meio de torná-la efetiva. Existem duas formas de execução judicial de alimentos: a primeira é a coerção pessoal, que é a prisão, e a segunda é a expropriação, que é quando a justiça tem acesso aos bens da pessoa que está sendo executada para quitação da dívida.

Com a pandemia, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou a Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, na qual orienta os tribunais e magistrados a adotarem medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

Art. 1º- Recomendar aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo corona vírus – Covid-19 no âmbito dos estabelecimentos do sistema prisional e do sistema socioeducativo (Brasil, 2020).

No que tange às mudanças do direito de família, mais especificamente na execução e cumprimento de sentença de alimentos, a primeira adaptação foi a recomendação de imposição do regime domiciliar em casos de prisão civil por inadimplemento alimentar, sob a lógica de evitar riscos epidemiológicos e, em observância ao contexto local de disseminação do vírus, no art. 6º da Recomendação nº 62, o qual determinava que:

Art. 6º Recomendar aos magistrados com competência cível que considerem a colocação em prisão domiciliar das pessoas presas por dívida alimentícia, com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus (Brasil, 2020).

Diante dessa recomendação, trouxeram a suspensão das prisões que decorrem do não pagamento da pensão alimentícia e a recomendação de que a prisão do devedor se dê na modalidade domiciliar, vejamos: Aqueles que já estão presos poderão cumprir a pena em regime domiciliar também, isso durante a pandemia, por acreditarem que esses não representam perigo para a sociedade, apenas não cumpriram com os deveres de pagamento de pensão.

Vários são os vieses de entendimento dos tribunais. A primeira decisão acerca do tema, proferida no Habeas Corpus de nº 7008411152, na data 26 de março de 2020, optou pelo descabimento da conversão da prisão civil para prisão domiciliar, em razão da Recomendação nº 62/2020 do CNJ não ser vinculante, e sim ato normativo com o fim unicamente de recomendação. Ademais, à época da decisão, não existia caso de Covid-19 na cidade (Brasil, 2020a). Logo em seguida, as decisões passaram a deferir o cumprimento em regime domiciliar em razão da determinação do STJ, como o Habeas Corpus Civil de nº 70083115816 (Brasil, 2020f).

Outras optavam pela suspensão da prisão até o fim da pandemia, consoante se observa do Agravo de instrumento nº 70084285816 (Brasil, 2020d), o qual considerou a suspensão do cumprimento da prisão até que a situação estivesse superada. Assegurando que o pedido de decretação da prisão domi-

ciliar não apresenta efetividade na prática e não atende aos interesses dos credores que necessitam dos alimentos para sua subsistência. Houve ainda um julgado, o Agravo de Instrumento nº 70084643261 (Brasil, 2020e), no qual a prisão domiciliar foi decretada mesmo após ser considerada como medida inócua, incapaz de alcançar o objetivo de compelir ao pagamento do débito, em razão de que o próprio credor optou por ocorrer dessa forma.

Consoante se extrai, embora existam controvérsias no quesito da prisão domiciliar ser, para muitos, infrutífera, e, portanto, ser a suspensão da medida o ideal no momento, a decisão de ser incabível o cumprimento da prisão civil em regime fechado, enquanto perdurar a pandemia, é unânime. Importante ressaltar que, para fins de prisão, a lei não faz distinção entre alimentos devidos ao filho maior, menor, incapaz, cônjuge ou neto, de modo que, conforme estabelece Habeas Corpus de nº 650468, a real necessidade do alimentado é o que de fato importa (Brasil, 2020c)

Considerações finais

O presente capítulo demonstrou a necessidade e importância dos alimentos na vida do infante. O pagamento dessa pensão alimentícia deve acontecer de forma correta, não ficando débitos alimentares, pois foi estudado que os alimentos não se confundem apenas com “comida”, esse termo vai muito além disso. O alimentante precisa desse benefício para arcar com outras necessidades além da comida, necessidades essas importantíssimas para a preservação do princípio da dignidade humana, como vestimentas, medicamentos, saúde, compras de material escolar, gasto com educação entre outros.

O surgimento da pandemia da Covid-19, que afetou o Brasil e o mundo, teve como consequência desempregos e drásticas reduções na renda familiar; diante disto, a situação deixou grandes dúvidas referente ao pagamento das pensões alimentícias já estabelecidas judicialmente. Entretanto, apesar da pandemia, o pagamento deve ser mantido. Entre os inúmeros dilemas vivenciados com a pandemia do Covid-19, está a questão da prisão civil dos devedores de alimentos. A solução que os tribunais encontraram para evitar o contágio e aumento no número de casos no sistema carcerário foi a imputação da prisão domiciliar ao devedor de alimentos.

O presente capítulo concluiu que as medidas tomadas por conta da pandemia serviram para reduzir o impacto de contágios no sistema prisional, e, por consequência, o número de óbitos por contaminação da doença.

Todos os segmentos sociais sofreram com o impacto da pandemia e a necessidade de isolamento intensificou-se, diante da complexidade do sistema prisional brasileiro por conta da superlotação. A prisão civil por pensão alimentícia já é tratada no ordenamento jurídico brasileiro como excepcional, tanto assim que o § 4º do art. 528 do CPC determina a separação do aprisionado com os presos comuns.

Nesse sentido, identifica-se a ausência de periculosidade ou outro risco social, fato que fortalece a possibilidade da prisão domiciliar para esses casos. Portanto, considerando todas as dificuldades enfrentadas no período pandêmico, percebe-se uma enorme sensibilidade do setor prisional brasileiro, onde o risco de contágio de outras doenças já atinge altos índices de contaminação dos presos, seja por superlotação ou pelas condições precárias dos presídios.

Referências

- ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil: direito de família**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Prisão civil por dívida**. 2. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2000.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Prisão civil por dívida**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 192 p.
- BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 62, 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. Brasília: Poder Judiciário, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968.** Dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1968. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15478.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.627, de 2020.** Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito de Família e das Sucessões no período da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV2 (Covid19). Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141455>. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 563444.** Habeas Corpus. Família. Prisão Civil. Obrigação Alimentar em favor de ex-cônjuge. Inadimplemento de obrigação atual [...] Impetrante: Luiz Augusto Bernardini de Carvalho. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator Ministro Raul Araújo. São Paulo: STJ, 05 mai. 2020b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/855157899/habeas-corpus-hc-563444-sp2020-0045937-9>. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 650468 (2020/0068581-8)** Decisão 1. Cuida-se de habeas corpus com pedido liminar impetrado em favor de R.B [...]. Impetrante: Silvia Cassia Martins. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. São Paulo: STJ, 16 mar. 2020c. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1199878936/habeas-corpus-hc-650468-sp2021-0068581-8/decisao-monocratica-1199878959>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Acórdão 1314025.** Publicado em 08/02/2021. Prisão Civil do devedor de alimentos. Processo Civil. (Acórdão 1314025, 07459433220208070000, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, Oitava Turma Cível, data do julgamento: 28/01/2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-detalhes/familia-e-sucessao/detalhes-citacao-do-devedor-de-alimentos-para-no-prazo-de-03-dias-adimplir-a-obrigacao-ou-apresentar-justificativa-acerca-da-impossibilidade-prisao-civil>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70084285816**. Agravo de Instrumento. Família. Execução de alimentos. Descabimento do pedido do executado de decretação de sua prisão domiciliar. [...] Agravante: S.P. Agravado: S.P. Relatora Rosana Broglio Garbin. Rio Grande do Sul: TJRS, 14 set. 2020d. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/926048572/agravode-instrumento-ai-70084285816-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70084643261**. Agravo de Instrumento. Execução de alimentos. Prisão domiciliar [...] Agravante: K.H.D. Agravado: J.J.D. Relator Luiz Felipe Brasil Santos. Rio Grande do Sul: TJRS, 02 dez. 2020e. Disponível em: <https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1135141977/agravo-de-instrumento-ai70084643261-rs/inteiro-teor-1135142018>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70084838747**. Agravo de instrumento. Ação de execução de alimentos. Rito da expropriação [...] Agravante: A.L.T. Agravado: M.M.T. Relatora Sandra Brisolará Medeiros. Rio Grande do Sul: TJRS, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1179316278/agravo-de-instrumento-ai70084838747-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Civil nº 70078613445**. Apelação civil. Alimentos avoengos. Obrigação subsidiária [...]. Apelantes: E.T.L, M.C.T.L, K.T.L. Apelado: F.I.L. Relator Rui Portanova. Rio Grande do Sul: TJRS, 17 set. 2018. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/626281621/apelacao-civelac-70078613445-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Civil nº 70082187550**. Apelação civil. Apelação Cível. Ação de Exoneração de Alimentos. Filha Maior [...] Apelante: B.F.S. Apelado: O.S.S. Relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro. Rio Grande do Sul: TJRS, 22 ago. 2019a. Disponível em: <https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/887216534/apelacao-civel-ac-70082187550-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Civil nº 70082229188**. Apelação cível. Ação de exoneração de alimentos. Alimentos entre ex-cônjuges [...]. Apelante: N.S. Apelado: P.S.R. Relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro. Rio Grande do Sul: TJRS, 30 ago. 2019b. Disponível em: <https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/936103927/apelacao-civel-ac-70082229188-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.

- BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Habeas Corpus nº 700 83115816**. Habeas corpus preventivo. Dívida de alimentos. Ilegalidade inexistente. Decreto de prisão civil. Prisão domiciliar. Cabimento. [...]. Impetrante: D.H.A. Paciente: C.M.T. Relator Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves. Rio Grande do Sul: TJRS, 30 abr. 2020f. Disponível em: <https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/826252589/habeas-corporus-civel-hc-70084111152-rs>. Acesso em: 08 fev. 2023.
- CAHALI, Yusef Said. **Dos alimentos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- CRIPPA, Anelise; PORTO ALEGRE, Camila Alen. Execução de alimentos em tempos de pandemia Covid-19. **Justiça & Sociedade: Revista do Curso de Direito do Centro Universitário Metodista**, v. 5, n. 1, p. 178, 2020. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ipa/index.php/direito/article/download/998/872>. Acesso em: 12 mai. 2022.
- DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**: 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: **Direito de família**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- KANNENBERG, V.; NECCHI, V. **Bandeiras e protocolos**: entenda o modelo de distanciamento controlado. Secretaria de planejamento, governança e gestão, Porto Alegre, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/bandeirase-protocolos-entenda-o-modelo-de-distanciamento-controlado>. Acesso em: 12 mai. 2022.
- MADALENO, Rolf. **Direito de família**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Direito de Família**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- RIZZI, L. F.; LIMA NETO, F. **Alimentos no direito de família**: aspectos materiais e processuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- SILVA, Daniel Alt da; BRITO, Thiago Carlos de S. Reflexões jurídicas sobre alimentos e a pandemia da Covid-19. **Consultor Jurídico**, Conjur.com.br, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-17/opiniao-reflexoes-alimentos-pandemia#:~:text=Reflex%C3%B5es%20jur%C3%AAdicas%20sobre%20alimentos%20e%20a%20pandemia%20da%20Covid%2D19&text=As%20crises%2C%20segundo%20Manuel%20Castells,daquelas%20usualmente%20tentadas%20%5B1%5D>. Acesso em: 08 fev. 2023.

STOLZE, Pablo Gagliano; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil** – volume único. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TARTUCE, Flávio. **Manual do Direito Civil** – volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ZAIDAN, Thays de Moraes Rêgo; ALMEIDA, Rosana Löwenstein Feitosa de. A obrigatoriedade dos alimentos em meio ao caos da COVID-19. **IBDFAM**, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1433/A+obrigatoriedade+dos+alimentos+em+meio+ao+caos+da+COV+ID-19>. Acesso em: 19 mai. 2021.

Capítulo 12.

Trabalho escravo contemporâneo: um desafio à ordem jurídica e ao Estado Democrático De Direito

Alice de Souza Tinoco Dias¹

Aline Souza Tinoco Gomes de Melo²

Rosalee Santos Crespo Istoe³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.12

“Querer ser livre é também querer livres os outros.”

(Simone de Beauvoir, 1967)

-
- 1 Oficiala de Justiça Federal. Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: tinocoalinemelo@gmail.com.
 - 2 Juíza Titular de Vara do Trabalho. Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: alicestdias@gmail.com.
 - 3 Professora do Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: rosaleeistoe@gmail.com.

Considerações iniciais

O presente capítulo aborda as questões relacionadas ao trabalho escravo contemporâneo na perspectiva do estado democrático de direito. Nesse sentido, tem-se que essa prática viola os direitos humanos historicamente construídos, promovendo, em última análise, uma flagrante exclusão social. Viola também os direitos fundamentais enxertados na nova ordem constitucional instaurada em 1988, especialmente em relação à dignidade da pessoa humana e a valorização social do trabalho. Dessa forma, pensar no direito positivado e tutelado pelo Estado é assegurar a todos os indivíduos da sociedade condições mínimas de vida, trabalho, renda, educação, saúde com vistas à existência digna, bem como outros direitos fundamentais.

Assim, a escolha deste tema se dá pela importância em se analisar a questão social que circunda o trabalho escravo ainda presente na sociedade brasileira, embora passados mais de 130 anos da abolição da escravidão. Nesse sentido, é possível constatar que a escravidão contemporânea é uma forma de exclusão social, uma vez que os atuais escravos são agredidos física, moral e, muitas vezes, juridicamente, comprometendo à citada existência digna. De modo que este capítulo perpassa por três eixos temáticos, abordando desde o trabalho escravo presente nos séculos XVIII e XIX, perpassando pelas legislações que foram criadas em prol da diminuição das desigualdades sociais e para o fim da escravidão até os dias atuais.

Importante ressaltar, ainda, que a metodologia empregada é qualitativa com objetivos descritivos e exploratórios, sendo configurada como uma pesquisa bibliográfica, baseada em autores da temática, e documental, com fundamento na legislação trabalhista e constitucional nacional.

Trabalho escravo e suas definições

Para a realidade escravista presente no século XXI, é preciso compreender as diferenças e desigualdades marcadas pelos reflexos sociais, econômicos e psicológicos. Sendo necessária ter uma consciência direcionada à história do Brasil e seu protagonismo frente à escravatura antiga, que durou rês séculos consecutivos, não garantindo direito nenhum e violando todos os direitos hoje considerados fundamentais. Assim, entender esses processos desde o período colonial é necessário para se chegar aos dias atuais e à conjuntura marcada pela desigualdade social e a mão de obra não valorizada.

Para Martins (2015), entender a história é entender quem foi o ator social protagonista, sendo ele:

[...] o escravo é um personagem social sempre destituído do próprio status ou valor de pessoa humana, integrante de um acervo patrimonial para fins de instrumentalização, passível de plena disposição por parte do dono e com perfil social ligado à classe econômica desprivilegiada, sem posses ou poder econômico (Martins, 2015, p. 27).

A mais antiga forma de escravidão no Brasil foi dos “gentios da terra” ou “negros da terra”, os indígenas, forma que “Até mesmo os vultosos capitais que alimentavam esse comércio – o maior negócio do Brasil e que influenciava todos os outros – eram predominantemente originários da colônia e não da metrópole” (Costa e Silva, 2012, p. 25 apud Neto *et al.*, 2019 p. 23). Nesse sentido, os povos africanos escravizados chegaram às terras brasileiras entre os anos de 1539 e 1542 na cidade de Pernambuco, pois foi lá que a primeira parte da cultura canavieira se desenvolveu efetivamente. Os escravos eram transportados para preencher uma solução, qual seja, a falta de braços para a lavoura. Os principais pontos de desembarque de cativos africanos foram as cidades de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Neto *et al.*, 2019). Ademais tem-se que:

No Brasil, durante o governo de Mem de Sá (1557 e 1572), desenvolveu-se a economia açucareira, com a “mão-de-obra mista de escravos africanos e índios”. Destaca-se que o açúcar trouxe prosperidade para o Brasil nas últimas décadas do século e por mais de cem anos, os africanos foram trazidos para a colônia para trabalhar nas propriedades açucareiras (Blackburn, 2003, p. 206).

Os portugueses, brasileiros e holandeses traziam os negros africanos de suas colônias na África para utilizá-los como mão de obra escrava. Os comerciantes de escravos vendiam os africanos como se fossem mercadorias, adquirindo-os de tribos africanas que os haviam feito prisioneiros. Um escravo negro de porte físico forte e saudável valia o dobro de um escravo de porte simples (Blackburn, 2003 apud Neto *et al.*, 2019). Naquela época, a extinção do uso da mão de obra escrava se deu por um processo lento, passando por várias leis até chegar à Lei Aurea. Somente no ano de 1831 foi promulgada a primeira lei que proibia o tráfico transatlântico de escravizados para o Brasil. Todavia, essa

lei não obteve tanto sucesso, pois funcionou durante os primeiros anos e, em seguida, retornaram com os tráficos negreiros na medida em que estes sujeitos escravizados eram sustentáculos do sistema econômico então vigente.

Anos depois, em 1871, foi promulgada a lei do Ventre Livre em que toda criança nascida de uma mãe escravizada seria considerada livre, “[...] a segunda metade do século XIX é um período marcado pela preocupação de constituição e regulamentação legal do uso do trabalho livre no Brasil” (Machado, 2012, p. 155). Dessa forma, “a regulação dessas novas modalidades de uso da mão de obra contou com a mediação do Estado (Império) disciplinando os contornos do trabalho livre” (Machado, 2012, p. 155). Em seguida, teve-se um outro avanço no cenário com a promulgada da Lei dos Sexagenários que dizia que todo escravizado com mais de 65 anos seria considerado livre.

Somente no dia 13 de maio de 1888 a escravidão foi abolida oficialmente pela Lei Áurea, sendo o Brasil o último país do ocidente a aboli-la assim, “com a consolidação do sistema capitalista, ao longo do século XIX, os ideais escravagistas brasileiros mostraram-se incompatíveis com a realidade mundial emergente” (Miraglia, 2011, p. 133). Nesse sentido, “[...] tendo em vista o novo cenário mundial e a pressão exercida pelos países capitalistas – especialmente a Inglaterra –, a princesa Isabel aboliu, em 1888, o regime escravocrata brasileiro, com a promulgação da Lei Áurea” (Miraglia, 2011, p. 133). No Brasil, apesar da abolição da escravatura, o trabalho escravo nunca deixou de existir. Escravizados, homens e mulheres perdem a dignidade ao terem seus corpos, suas vidas, histórias, trajetórias e culturas resumidas a uma única condição, a de serem tratados como mercadorias.

Escravidão contemporânea: uma forma de violação aos direitos humanos

Mesmo com a abolição do trabalho forçado, o escravos e estende ao século XXI, pois ainda existem trabalhadores em condições similares às de escravos submetidos a essa natureza por empregadores que, possuindo uma mentalidade de extremo egoísmo e preconceito, acabam perpetuando comportamentos escravocratas. A escravidão contemporânea é marcada por funcionários oprimidos, vítimas de humilhações constantes, sejam verbais, psicológicas, entre outras, e situações marcadas pela desigualdade social. O preconceito velado e enraizado por parte da população brasileira contribui para uma discriminação ainda maior

em ambientes de trabalho, como, por exemplo, dificilmente se encontra como gerente um indivíduo negro. Dessa forma, “percebe-se que o trabalho similar ao do antigo escravo se manteve, mas agora com uma nova roupagem, apresentando-se com uma maior frequência sob a forma de servidão, ou ‘peonagem’ por dívida” (Monteiro, 2011, p. 23).

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à aplicação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram persistentes (Carvalho, 2014, p. 50-51).

Nesse sentido, falar sobre o trabalho escravo nos dias atuais é de extrema importância para a sociedade brasileira. O crime de trabalho escravo é caracterizado pela sujeição de uma pessoa a outra, tornando-a em condição indigna. E, atrelado a isso, tem-se a questão da identidade racial que vem sofrendo mudanças ao longo da história brasileira e das reconstruções globais. A busca por uma identidade nacional alçou o mestiço em 1930 por meio da obra *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre, sendo este considerado como a gênese da nacionalidade brasileira e a convivência pacífica entre as raças, trazendo consigo o mito da democracia racial. Mas, como mito, essa democracia se distanciava da realidade e, paralelamente, retardou os debates sobre as políticas de ações afirmativas e o multiculturalismo brasileiro.

É importante refletir sobre a escravidão contemporânea tendo em vista que a mesma não remonta a escravidão praticada nos séculos XVIII e XIX, mais sim a uma perpetuação dos padrões de poder, em que as desigualdades sociais ainda presentes na sociedade. A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos da pessoa humana ganharam notoriedade. A Constituição de 1988 trouxe, por meio dos artigos 215 e 216, as comunidades tradicionais quilombolas como sujeitos de direitos. Na década de 90 as ações afirmativas no Brasil ganharam impulso através da Constituição, tornando-se finalmente efetivas, e começaram a assumir o compromisso de promoção e valorização dos grupos que foram desfavorecidos social e historicamente.

Ademais, o conceito de ação afirmativa pode ser compreendido como uma das modalidades de política compensatória (reparação), revestida de um caráter

público que tem por alvo específico converter as ações resultantes de um passado sócio-histórico discriminatório em meios e formas de promover a variedade e a multiplicidade na sociedade, visando, assim, atingir a igualdade material. Em alguns lugares do mundo, como é o caso da Itália, a ação afirmativa pode ser uma preferência especial relacionada a um grupo definido por raça, cor, religião, língua ou sexo, com o propósito de assegurar o acesso ao poder, prestígio e riqueza (Contins; Sant'ana, 1996 apud Lyrio, 2021).

As políticas de ações afirmativas no Brasil são também classificadas como políticas de discriminação positiva ou compensatória, pois o princípio de igualdade previsto na Constituição de 1988 em suas dimensões de igualdade material e igualdade formal identificam que há diferenças presentes na sociedade, fazendo com que aconteça a discriminação positiva para amenizá-las. Dessa forma, tem-se um modelo em que é preciso desigualar para igualar e, de fato, proporcionar a justiça a grupos inferiorizados. Esse pensamento baseia-se na concepção de teoria da justiça desenvolvida por Rawls, isto é, quanto aos princípios que garantiriam a distribuição justa das liberdades possíveis (Lyrio, 2021).

Sobre a equidade de oportunidades, em consonância com Rawls (1993), Silva (1971) complementa que a igualdade não se efetiva somente por meio das leis, mas também a partir de políticas públicas para a integração de indivíduos historicamente excluídos. Assim, as políticas de ação afirmativa buscam, por meio de um tratamento temporariamente diferenciado, promover a equidade entre os grupos que compõem a sociedade, inclusive os negros, que tiveram um longo e triste passado de exploração e subserviência ao regime escravocrata.

O Estado Democrático de Direito

Registra-se que a história do Direito do Trabalho perpassa, segundo Grunizo e Rothvoss (1932), por quatro momentos distintos, a saber: formação, intensificação, consolidação e autonomia. O primeiro momento, denominado de formação, segundo os citados autores, deu-se de 1802-1848, mais precisamente na Inglaterra, com a criação da lei *Moral and Health Act* (Ato da Moral e da Saúde) em 1802, proibindo o trabalho de menores no período noturno, bem como com duração superior a 12 horas diárias. No ano de 1806, criou-se, na França Napoleônica, os *Conseils de Prud'hommes*, possuindo como finalidade a resolução de conflitos entre trabalhadores operários e os

fabricantes. Esses Conselhos são considerados, para parte da doutrina trabalhista, como a primeira instituição com o formato da Justiça do Trabalho como a conhecemos atualmente (Delgado, 2013). Ainda na França, em 1813, foi proibido o trabalho de menores em minas.

Em 1839, na Alemanha, deu-se início à criação de leis referentes aos direitos dos menores e das mulheres. Na Inglaterra, em 1824, o crime de coalizão deixou de existir (Barros, 2011). Já o momento da intensificação, compreendido entre 1848-1890, configurou-se como o surgimento do Manifesto Comunista (1848) e com os avanços proporcionados pela Revolução de 1848 na França, especialmente com o surgimento do Ministério do Trabalho francês (Delgado, 2013).

O terceiro momento da consolidação deu-se de 1890 a 1919, período no qual e reconheceu muitos e importantes direitos dos trabalhadores. Alguns acontecimentos marcaram positivamente esse período, como a Conferência de Berlim, em 1890, e a Encíclica Católica *Rerum Novarum* de 1891. O momento da autonomia iniciou-se no ano de 1919 estendendo-se até o final do século XX, marcado positivamente com o surgimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) por meio da elaboração do Tratado de Versalhes em 1919. Castro (2013) ressalta que este momento foi marcado pela aposta em muitas constituições democráticas dos direitos trabalhistas das classes operárias, como deu-se com a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha.

Outra importante observação que a doutrina trabalhista faz caminha no sentido de reconhecer o surgimento do Direito do Trabalho como resposta às nefastas consequências do liberalismo desenfreado, do maquinismo e, ainda, das lutas de classes e rebeliões sociais, os efeitos da Primeira Guerra Mundial fundada em 1918, ao passo que todos esses acontecimentos legitimaram o Direito do Trabalho a figurar-se como um direito positivado tanto nacional quanto internacionalmente (Barros, 2011).

Já na perspectiva brasileira, Delgado (2013) expõe que o Direito do Trabalho possui como marco inicial a criação da lei do Ventre Livre de 1871, a qual libertou os filhos de escravos do terrível contexto da escravidão. O autor prossegue afirmando que, com o advento da abolição da escravidão, passou-se a compilar, com o surgimento da República em 1889, uma série de leis esparsas regulamentando várias profissões e ofícios, sem, contudo, estarem reunidos em um único documento legal (Delgado, 2013). Pode-se destacar

desse período a criação dos sindicatos da agricultura, em 1903, bem como dos trabalhadores urbanos, em 1907; a criação do Código Civil de Beviláqua, de 1916; a criação de lei sobre acidente do trabalho, em 1919; a lei de estabilidade no emprego dos ferroviários com mais de 10 anos de prestação de serviços — Lei de Eloy Chaves; e a criação do Ministério do Trabalho, em 1930. Sendo certo que apenas com a política implementada por Getúlio Vargas já na década de 30 do século XX é que se iniciou o processo de consolidação da legislação trabalhista tal qual é conhecida hoje (Martins, 2004).

Barros (2011) afirma que a criação do Ministério do Trabalho é o marco institucional definitivo do Direito do Trabalho no Brasil. Ademais, nesse contexto, tem-se ainda que somente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1934 é que o tema do Direito do Trabalho foi tratado de forma positiva e, obviamente, sob os efeitos da Constituição de Weimar e a Constituição Americana.

Tem-se, ainda, que, sob o Regime instaurado por Getúlio Vargas em 1937, com a atuação mais intervencionista do Estado e com forte influência da Carta Del Lavoro de 1927 e da Constituição da Polônia de 1921, iniciou-se um período de economia organizada por corporações, sendo essas consideradas órgãos estatais no exercício de funções delegadas pelo poder público. Foi por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1937 que se criou o sindicato único e vinculado ao Estado, o imposto sindical, bem como a competência dos Tribunais do Trabalho e a rotulação de atos antissociais à greve e lockout (Martins, 2004). E, considerando a inexistência de uma norma trabalhista única regulando todas as relações de emprego, surgiu a intenção estatal de Consolidação das Leis do Trabalho em 01 de maio de 1943 por meio do Decreto-Lei nº 5.452 (Castro, 2013).

A democrática Constituição da República do Brasil de 1946 também disciplinou sobre Direito do Trabalho, eis que criou direitos para a participação dos empregados nos lucros da empresa, o repouso semanal remunerado, os feriados, as estabilidades, o 13º salário, o salário família, sendo, inclusive, reconhecido o direito à greve. Sob esta Carta Política, a Justiça do Trabalho foi incluída no Poder Judiciário (Cassar, 2012).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, sob o regime golpista instaurado em 1964, preservou as diretrizes de Direito do Trabalho das Constituições anteriores. De igual modo deu-se com o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, considerada por muitos como

uma nova Constituição, sendo disciplinado, dentre vários pontos, a proibição ao exercício do direito de greve para as atividades essenciais (Cassar, 2012). Durante as Constituições de 1967 e 1969, foram criadas várias leis de cunho trabalhista como, por exemplo, a lei do doméstico, de 1972; a lei do trabalhador rural, de 1973; a lei do trabalhador temporário, de 1974; e a lei dos vigilantes, de 1983 (Cassar, 2012).

Com a redemocratização do país e a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a norma fundamental passou a privilegiar o social, a dignidade da pessoa humana, o coletivo e as liberdades individuais (Castro, 2013). Nessa Constituição, foi reservado um rol exemplificativo e muito abrangente dos direitos dos empregados e empregadores no art. 7º, além de direitos civis e individuais no art. 5º, bem como direitos da ordem econômica e social, tudo para resguardar ao máximo os direitos e deveres dos sujeitos envolvidos na relação de emprego, a economia e progresso do país (Delgado, 2013).

Com o advento da Emenda Constitucional 24 de 1999, a Justiça do Trabalho ganhou nova performance, eis que foram extintas as antigas Juntas de Conciliação e Julgamento, passando a serem designadas como Varas do Trabalho, com a conseqüente extinção da figura dos Juízes Classistas. Já com a Emenda Constitucional 45 de 2004, foi possível ampliar a competência da Justiça do Trabalho a fim de abranger os conflitos decorrentes da relação de trabalho e as relações do trabalho rural, além de outras competências que enaltecera a competência para fins de processamento e julgamento.

A partir da última década, o fenômeno da flexibilização da legislação laboral vem sendo intensificado, em tese, para que as relações de trabalho se adaptem e se mantenham frente às guinadas econômicas, bem como ao avanço tecnológico. Na Europa (em especial na França, Espanha e Itália), de onde o Brasil se inspira para sua produção legislativa, várias reformas foram implementadas em decorrência da grande crise de 2008 e seus desdobramentos, como principal resposta às crises econômicas por eles vividas. O Brasil, nessa mesma linha de adoção de medidas flexibilizadoras para “manutenção de empregos” e adequação às novas conjunturas econômicas, inicia a chamada reforma trabalhista, culminando na promulgação da Lei nº 13.467/17.

Muito discutida, a chamada reforma trabalhista tem como mote maior liberdade, tanto individual como coletiva, nas negociações e precarização

de direitos, como forma de adequação aos novos contornos das relações de trabalho, que pouco ou nada se assemelham com a relação de emprego dos idos do século XIX.

É inegável que, atualmente, a legislação laboral passa por um momento de crise existencial, acompanhado de profunda divergência de opiniões quanto ao seu conteúdo necessário, essencialmente por encontrar-se em um ponto de coalisão entre os tempos passados e os vindouros, quase opostos (Fincato; Carpes, 2020, p. 124).

Assim, embora as últimas inovações legislativas no âmbito do Direito do Trabalho sejam discutíveis sob o ponto de vista de serem benéficas ou não aos direitos fundamentais constantes da Constituição de 1988 e dos documentos internacionais ratificados pelo Brasil, fato é que o ordenamento jurídico no Brasil é capaz de lidar, sem sombras de dúvidas, com o enfrentamento ao trabalho escravo.

A questão que se impõe é a forma como esse combate se dá para que o trabalhador recuperado da escravidão não caia no círculo vicioso de voltar a se submeter ao trabalho forçado apenas e tão somente porque não possui condições de, por si próprio, promover o sustento. De modo que a criação de políticas públicas para a reinserção do indivíduo resgatado do trabalho escravo se mostra uma das medidas necessárias para o estabelecimento do corte com o vínculo do trabalho escravo.

Considerações finais

Pensar na história do Brasil é refletir diretamente sobre o processo de escravidão que durou por 300 anos consecutivos, sendo o último país do ocidente a abolir esse sistema econômico. A desigualdade social marcada na sociedade brasileira está diretamente ligada aos processos pelos quais a população negra passou desde os primórdios, como sendo considerados pessoas aquém da sociedade normativa funcional. Nesse sentido, tem-se, nos dias atuais, diferentes tipos de preconceitos, racismo e crimes contra a honra desse segmento da população.

Assim, pensar no Estado Democrático de Direito é compreender que todos os indivíduos são iguais perante a lei, devendo, assim, possuir os mesmos direitos e deveres, as mesmas oportunidades de igualdade e de acesso. Todavia,

verifica-se que o trabalho escravo está relacionado a questões de pobreza e de vulnerabilidade social de uma população que não exerce seus direitos na integralidade estabelecida pela lei. Dessa forma, é importante ressaltar o valor social do trabalho fundado no exercício formal e qualificado como meio de proteção da dignidade do trabalhador.

Portanto, pretendeu-se, neste capítulo, trazer questões relevantes para o debate do trabalho escravo, como as legislações trabalhistas marcadas ao longo da história do Brasil as quais vieram para garantir os direitos fundamentais de cada ser humano, bem como compreender o processo de escravatura que marcou o país e ainda hoje se faz presente nas diferentes formas de exclusão de determinados grupos inferiorizados ao longo da história, com vistas ao estabelecimento de possíveis formas de superação definitiva dessa triste realidade social.

Referências

- BARROS, A. M. D. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2011.
- BEAUVOIR, S. de. **O segundo sexo: A experiência vivida** (Vol. 2). 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.
- BLACKBURN, R. **A construção do escravismo no Novo Mundo: do barroco ao moderno, 1492-1800**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 set. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Diário Oficial da União, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 11 set. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro de 1999**. Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho. Brasília: Diário Oficial da União, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc24.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 11 set. 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 11 set. 2022.
- CASSAR, V. B. **Direito do trabalho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.
- CASTRO, B. R. L. A Evolução histórica do Direito do Trabalho no Mundo e no Brasil. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <https://brunnalotife.jusbrasil.com.br/artigos/111925458/a-evolucao-historica-dodireito-do-trabalho-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 11 set. 2022.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- COSTA E SILVA, A. **História do Brasil Nação – 1808-2016**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- CONTINS, M.; SANTANA, L. C. O Movimento negro e a questão da ação afirmativa. **Estudos Feministas**, IFCS/UFRJ-PPCIS/UERJ, v. 4, n. 1, p. 209-220, 1996. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/download/16670/15239/51366>. Acesso em: 08 fev. 2023.
- DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.
- GRANIZO, M. L.; ROTHVOSS, M. G. **Derecho social**. Madrid: Reus, 1932.
- FINCATO, D. P.; CARPES, A. T. A 5ª revolução (industrial) e a volta à humanidade como elemento de disrupção. **Revista dos Tribunais**, v. 209, p. 105-126, jan. 2020. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/18329/2/A_5_revoluo_industrial_e_a_volta_humanidade_como_elemento_de_disrup.pdf. Acesso em: 08 fev. 2023.
- LYRIO, A. **Política de cotas nos cursos de graduação da UENF: análise sobre acesso de estudantes cotistas filhos de servidores da segurança pública mortos ou incapacitados em razão do serviço**. 2021. Dissertação (Mestrado em Cognição e Linguagem) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, 2021.

- MACHADO, S. Trabalho escravo e trabalho livre no Brasil: alguns paradoxos históricos do direito do trabalho. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Universidade Federal do Paraná, v. 38, n. 0, p. 151-158, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1766>. Acesso em: 08 fev. 2023.
- MARTINS, O. C. A. **Trabalho escravo urbano na construção civil** – condições degradantes e a experiência do operariado vinculado ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil e em frentes de obras em Belém do Pará. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2015.
- MARTINS, S. P. **Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MIRAGLIA, L. **Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: LTR, 2011.
- MONTEIRO, A, L. **Políticas públicas para erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: um estudo sobre a dinâmica das relações entre os atores governamentais e não-governamentais**. 2011. 184 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas – FGV, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2011.
- MINAYO, M. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.
- NETO, A.; DIAS, A. S. T.; MELEEP, V. C. L.; LYRIO, A. C. O.; AMARAL, S. C. S. Direitos humanos, trabalho escravo e exclusão social na contemporaneidade: uma análise do discurso dos trabalhadores-vítimas. **Revista Philologus**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 75, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistaphilologus.org.br/index.php/rph/article/view/729>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- RAWLS, J. **Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica**. Lisboa: Presença, 1993.
- SILVA, J. G. da. **Reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

Capítulo 13.

A política externa brasileira para Moçambique durante o governo Geisel: motivações, ações e desafios do Estado brasileiro (1974-1979)

Drielle da Silva Pereira¹

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.13

“Hoje o Brasil é um país em desenvolvimento [...] e uma chancelaria que não se transformar em instrumento desse desenvolvimento econômico e social seria uma chancelaria retrógrada.”

(Azeredo da Silveira)

Considerações iniciais

O presente capítulo tem por objetivo analisar as relações do Brasil com Moçambique durante os anos Geisel (1974-1979), entendendo-as como parte da estratégia de reposicionamento brasileiro no continente africano. Vivendo um

1 Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestra em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa (UFF). Bacharel e Licenciada em História (UFF). Docente do Centro Universitário São José (UNIFSJ). Docente na Secretária Estadual de Ensino do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ). E-mail: drielle.pereira06@gmail.com.

regime autoritário desde 1964, o Brasil dos anos Geisel é aquele que começou a sentir os primeiros sinais de esgotamento do modelo econômico implementado pela ditadura, não à toa, isso implicou na reorientação das diretrizes econômicas. A correção de rumos respingou nas linhas adotadas na política externa e, em especial, naquelas direcionadas ao continente africano.

Desse modo, é nesse contexto que o presente trabalho procura analisar as relações do Estado brasileiro com Moçambique, jovem país africano que, apesar de assumir um rumo marxista-leninista sob a liderança da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), entrará no radar dos interesses brasileiros nos anos Ernesto Geisel. Para tanto, o capítulo está estruturado em três seções: a primeira busca as motivações para as reorientações nos rumos da política externa brasileira efetuadas durante aquele governo; num segundo momento, o trabalho se debruça sobre os pilares da nova política externa brasileira, enfatizando seu olhar para o continente africano e, notadamente, Moçambique; e, por fim, aborda-se as primeiras ações nas relações bilaterais, bem como os desafios encarados pelo Estado brasileiro naqueles anos.

Os anos 1970 e as reorientações externas dos anos Geisel

Em janeiro de 1974, o regime militar se viu diante de mais uma sucessão presidencial. A reunião do colégio eleitoral, ainda naquele mês, consagrou a vitória do general Ernesto Geisel, por um placar de 400 a 76 votos, à Presidência da República. Oriundo do Exército, Ernesto Geisel havia participado de eventos importantes da política brasileira, tendo sido presidente da Petrobras, ex-chefe da Casa Militar de Castelo Branco e ex-ministro do Superior Tribunal Militar.

Ao contrário do seu antecessor, que vivera o ciclo próspero do Milagre Econômico, o governo de Ernesto Geisel defrontou-se com uma conjuntura diferente, sobretudo no âmbito internacional que, nos anos 1970, passou por importantes mudanças de natureza geopolítica e econômica (Soares de Lima; Moura, 2018, Saraiva, 2001).

Do ponto de vista geopolítico, tal década marca o amadurecimento do processo iniciado ainda nos anos de 1960 da chamada *Détente*, entendida como o arrefecimento das tensões entre EUA e URSS após as crises de Berlim e de Cuba. A iminência de uma crise nuclear foi responsável por acender o alarme em Washington e Moscou acerca dos riscos desproporcionais de uma corrida armamentista entre os dois gigantes; sendo assim, a partir de então, EUA e

URSS iniciam uma série de esforços visando uma relação mais amena entre as partes. Para além dos problemas oriundos da corrida armamentista nas décadas anteriores, os anos de 1960 também marcam o início de ruídos no interior dos blocos comunista e capitalista, ou seja, as lideranças soviética e estadunidense passam a serem questionadas no interior do seu próprio quintal.

No caso da hegemonia estadunidense, teremos o questionamento interno mediante o prolongamento da Guerra do Vietnã (1955-1975), que acarreta a dinâmica organização dos movimentos sociais pelo país ainda nos anos 1960, além disso, os chamados Escândalos de Watergate (1973-1974) culminaram na fragilização da hegemonia norte-americana. No âmbito soviético, por outro lado, as rivalidades com a China e com o Leste Europeu apontavam para um questionamento em relação ao modelo de socialismo a ser implementado, dito de outra forma, as experiências na Ásia traziam em seu bojo a possibilidade de pensar um outro tipo de socialismo, o qual não necessariamente passava pelas diretrizes de Moscou, abalando, assim, sua liderança no bloco.

Tais elementos geopolíticos teriam seus efeitos sentidos, sobretudo, a partir dos anos 1970, em que a fragilidade das potências significou uma janela de possibilidade para diversas regiões nas discussões internacionais que, desse modo, poderiam ser pensadas para além da dicotomia EUA e URSS.

No âmbito do mundo em desenvolvimento, portanto, a janela de oportunidade aberta será aproveitada para o aprofundamento de uma questão que, desde o início dos processos de independência, mobilizava a agenda destes novos países: o desenvolvimento econômico. O tema ganharia maior destaque e, até mesmo, urgência quando as relações internacionais na década de 1970 também seriam marcadas por profundas crises econômicas que, conjuntamente, encerraram a chamada Era de Ouro do Capitalismo marcada por um vigoroso crescimento econômico dos países capitalistas avançados ao longo dos anos 1950 e 1960.

Os resultados positivos experimentados nas economias avançadas faziam crer aos seus contemporâneos que os problemas deixados pelo capitalismo estavam finalmente resolvidos, afastando de vez os perigos do comunismo e de opções da extrema direita como foram os Estados de natureza fascista. Tamanha euforia não deve ser menosprezada, pois, de fato, os índices saltavam aos olhos, a exemplo dos índices de pleno emprego experimentados pela Inglaterra que, entre os anos 1950 e 1960, raramente ultrapassaram 2%

(Castro, 1979). Entretanto, o adentrar na década de 1970 iria pôr fim ao clima de euforia, dando origem a um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e crise (Hobsbawm, 1995).

A crise da hegemonia norte-americana na segunda metade do século XX não se restringe à esfera geopolítica, pelo contrário, os anos 1970 marcam um momento de instabilidade econômica do império. Segundo Perry Anderson (2015), os anos de 1971-1973 representaram para os Estados Unidos uma mudança na estratégia adotada até então na condução de sua política externa, devido a três transformações que vão exigir uma revisão dos rumos adotados. São elas: a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão, a chegada da fatura das reformas internas efetuadas por Nixon e, por fim, o ataque ao dólar mobilizado por países europeus como a França.

Após terem saído em frangalhos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Europa Ocidental e o Japão chegam aos anos 1970 vivenciando um crescimento econômico substantivo combinado com exércitos de reserva de trabalho de baixos salários e formas mais avançadas de organização industrial do que aquelas que os EUA possuíam (Anderson, 2015). A consequência dessa retomada resultou na inundação de produtos europeus e japoneses no mercado, ameaçando a produção norte-americana. Ademais, a janela de oportunidade citada anteriormente também será mobilizada pelos países europeus, seja no início dos esforços para um projeto de integração regional, seja também na execução de estratégias econômicas como o ataque ao dólar feito pela França, que passa a comprar ouro em maiores quantidades.

Nesse cenário de fragilidade da economia norte-americana, o então presidente Richard Nixon efetuará uma ruptura drástica em relação à condução da política monetária de seu país ao romper com o padrão de Bretton Woods, pelo qual o dólar tinha sua conversibilidade em ouro. Ademais, o aumento das tensões no Oriente Médio após a Guerra de Yom Kippur aprofundaria o cenário de caos econômico, pois, em reação ao apoio dos EUA a Israel no conflito mencionado, os países produtores de petróleo implementariam uma política de embargo aos países do Ocidente, provocando, dessa forma, uma redução na oferta do produto no mercado mundial (Tavares *et al.*, 2010).

Ao contrário, portanto, de seu antecessor, que surfara nos bons índices do Milagre Econômico, o governo de Ernesto Geisel assumia com um desafio latente na área econômica que, por seu turno, respingava na própria sobrevivência

do regime autoritário e, mais do que isso, no processo de transição preconizado pelo grupo liderado por Golbery do Couto e Silva. Segundo Paulo Fagundes Vizentini (2008), Golbery tinha a compreensão de que o tempo do regime autoritário estava chegando a seus limites, afinal, do ponto de vista estratégico, a permanência dos militares no poder poderia ocasionar o desgaste da imagem das Forças Armadas perante a sociedade brasileira, além disso, no aspecto conjuntural, uma queda nos índices econômicos balançava um dos principais sustentáculos da ditadura perante a opinião pública. Urgia agir, e rápido.

O agir veio por meio de uma estratégia de retomada do desenvolvimento econômico, colocando o Estado como o grande propulsor da economia brasileira. Para tanto, seria lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento dividido em dois eixos, a saber, a consolidação da industrialização brasileira, mediante o fomento à indústria de base, e o fortalecimento progressivo do Capital Privado Nacional, entendido como o eixo mais fraco do tripé desenvolvimentista que pautou as políticas econômicas desde os anos 1930. Tais eixos da política econômica teriam por objetivo fazer com que o país viesse a atingir o status de potência, mobilizando diversas áreas da política, dentre elas, a política externa. Nesse contexto, portanto, de transformação do cenário internacional e de uma nova estratégia de desenvolvimento, que deve ser entendida como a política do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, conforme destacado por Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura:

Paralelamente se estabeleceu e consolidou no Brasil um modelo político e econômico caracterizado pela tentativa de aprofundar um tipo de capitalismo associado, com o respaldo de um sistema político autoritário. Este modelo, operando nas novas condições internacionais, gerou um projeto de “potência emergente”, que procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional. O instrumento político *par excellence* desse projeto foi o “pragmatismo responsável” do governo Geisel (Soares de Lima; Moura, 2018, p. 400).

A nova política externa teria a missão de posicionar o Estado brasileiro diante das mudanças nas conjunturas internas e externas e, ao mesmo tempo, garantir o seu lugar no *hall* dos atores relevantes no tabuleiro internacional. Vejamos, a partir de agora, os passos para a correção de rumos.

Reestruturar os rumos: o Pragmatismo Responsável e Moçambique

A nova política externa brasileira foi intitulada de Pragmatismo Responsável e Ecumênico, tendo como chanceler o diplomata de carreira Antônio Francisco Azeredo da Silveira. O Pragmatismo se pautava numa visão crítica à bipolaridade rígida imposta pela Guerra Fria que, ao longo do tempo, congelou a agenda internacional em torno dos interesses dos EUA e da URSS, deixando de lado, assim, outros temas caros, a exemplo do desenvolvimento econômico.

Buscando maximizar os interesses brasileiros, a nova condução de política externa adotaria uma postura pragmática que, na prática, significou o abandono de uma adesão automática à agenda das grandes potências, sobretudo dos EUA. Mediante as transformações do sistema internacional na década de 1970, a nova política externa abraçaria a multilateralização e a busca de vantagens no cenário internacional, independentemente do regime e ideologia (Vizentini, 2004); daí seu ecumenismo. Apesar disso, a nova política recusava o rótulo de adesão militante às ideias radicais, por isso sua responsabilidade em manter o Brasil dentro do escopo dos países do Mundo Ocidental Capitalista.

Nesse contexto, o continente africano figurava-se como uma região importante nos rumos da nova política externa brasileira ao atender, naquele momento, duas finalidades vitais ao projeto de inserção internacional do Brasil. A primeira, de natureza política, tratava-se da projeção do Brasil no hall das potências emergentes e, nesse caso, uma aliança com os jovens países africanos era vital para o sucesso do projeto em instâncias como a Organização das Nações Unidas (ONU). A segunda finalidade, por sua vez, era de natureza econômica, pois a África poderia servir como um fornecedor alternativo de petróleo, ao mesmo tempo que se projetava como um atraente mercado consumidor dos produtos brasileiros. Para um país atingido duramente pelo Choque do Petróleo, bem como com uma crise econômica à porta, a região se mostrava interessante.

A tarefa, contudo, não era fácil, pois exigia uma revisão dos discursos e práticas perpetrados por parte da diplomacia brasileira em relação a determinados assuntos, como o colonialismo e, notadamente, o colonialismo português. Tema caro à política externa nacional, o Brasil vinha de um histórico de titubeação com respeito ao apoio às lutas de independência que se deflagravam nas colônias portuguesas na África desde a década de 1950, por vezes se mantendo

neutro ou aliado à metrópole lusa quando chamado a opinar sobre o tema em espaços multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entretanto, os anos tinham mudado e novos objetivos estavam postos à mesa, além disso, a conjuntura apontava para a vitória das colônias na guerra travada com Portugal, logo, a independência era uma questão de tempo. Já se antecipando ao momento, a leitura no interior do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) era de que uma postura reticente por parte do Brasil poderia significar o seu isolamento perante a comunidade internacional. Nada mais preocupante para uma política externa que visava consolidar o país como uma potência emergente.

Portanto, o tratamento que deveria ser dado à questão pelo MRE deveria compreender a necessidade de alinhar a política africana às novas diretrizes diplomáticas, o que, na prática, significava se afastar dos interesses lusos e trabalhar para que o desmantelamento do império lusitano ocorresse em circunstâncias menos desvantajosas para a parte brasileira (MRE, 1974). A perspectiva foi exposta pelo então embaixador Carlos Antônio Bettencourt Bueno, chefe da Divisão de África e Oriente Médio (DAO):

[...] há que se dedicar todas as energias ao estudo das causas da crise e do naufrágio luso-africanos, ao mesmo tempo em que se terá de compreender, *sem preconceitos* (grifo nosso), as modificações psicológicas e os elementos africanos que contribuíam para aquele desmantelamento. O interesse nacional precisaria, assim, de uma definição clara de política em relação aos territórios portugueses da África, a fim de evitar um possível isolamento brasileiro na Comunidade internacional (MRE, 1974, p. 2).

Além de evitar o isolamento do Brasil, a política para a região deveria estar comprometida em afastar possíveis desconfiças dada a proximidade do país com Portugal, o que poderia atrelar à imagem do Brasil na região a um tom neocolonial. A independência das colônias se torna tangível mediante à eclosão da Revolução dos Cravos em 25 de abril de 1974, que depõe o regime salazarista português, afinal, o movimento vitorioso tinha o compromisso de encaminhar os processos de independência das colônias na África.

Moçambique, por exemplo, teria sua independência marcada para junho de 1975 e, a partir daí, coube ao governo brasileiro iniciar suas tentativas de

aproximação com as futuras lideranças do novo país. Nesse caso, tratava-se dos representantes da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) criada em 1962 com a finalidade de lutar pela independência moçambicana. Liderada por Samora Machel, a FRELIMO se declarava como um movimento de inspiração marxista-leninista.

A primeira etapa para o estabelecimento do relacionamento passava pela criação de uma Representação Especial em Lourenço Marques e, para tanto, foi feito um encontro entre o diplomata Ítalo Zappa com lideranças da FRELIMO na Tanzânia que, diante da demanda brasileira, negam o pedido e, mais que isso, deixam claro seu descontentamento com a postura assumida pelo Brasil nos últimos anos em relação aos processos de libertação da África Portuguesa. Após a tentativa frustrada ocorrida na Tanzânia, o embaixador Ovídio de Mello encontraria, em janeiro de 1975, o futuro ministro da Planificação e Desenvolvimento moçambicano, Marcelino dos Santos, e ofereceria ajuda brasileira, entretanto, mais uma vez, a resposta ouvida seria num tom ácido e pouco receptivo (Dávila, 2011).

A radicalidade expressa pelo programa da FRELIMO não ficaria apenas no discurso, pelo contrário, ela se expressou em sua relação travada com o Brasil durante os anos Geisel. Sinal explícito nesse sentido foi o fato de as autoridades diplomáticas brasileiras não terem sido convidadas para as solenidades oficiais da independência de Moçambique, marcada para o dia 25 de junho de 1975. Contudo, isso não quer dizer que o Brasil não se fez presente nas festividades. Para preocupação do Estado ditatorial brasileiro, em vez de diplomatas da Casa de Rio de Branco, as figuras convidadas para as celebrações foram nomes importantes da esquerda nacional, a exemplo de Luís Carlos Prestes e Miguel Arraes.

Apesar dos atritos, o governo brasileiro reconheceu a independência moçambicana em novembro de 1975 e iniciou, a partir daí, a trajetória das relações bilaterais com o novo país africano.

Os primeiros anos das relações entre Brasil e Moçambique

Os primeiros anos das relações do Brasil com Moçambique, que compreenderam o governo de Ernesto Geisel, foram marcados por um processo de desconfiança rumo à cooperação, sobretudo com as mudanças de postu-

ra progressiva do jovem país africano que vão colaborando para uma maior abertura do país ao mundo ocidental.

A primeira mudança se refere à quebra do monopólio político pela FRELIMO. Sendo assim, em 1976, surge a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). Segundo José Alejandro Sebastian Diaz (2017), a formação da RENAMO é explicada de duas formas: a primeira entende o movimento como oriundo da Rodésia, sendo um instrumento de contrainteligência que visava desestabilizar o governo moçambicano. A outra explicação vê sua origem como uma resposta às políticas implementadas pela FRELIMO, consideradas desastrosas na resolução dos problemas internos do país, sobretudo para com a população rural. De qualquer forma, a formação da RENAMO colocou o país numa longa guerra civil que, por sua vez, iria agravar a já frágil situação da Moçambique.

O segundo elemento de transformação foi o agravamento da fragilidade econômica do país, já que, apesar das diretrizes econômicas e sociais definidas pelo 3º Congresso, os índices econômicos moçambicanos revelaram o descompasso dos dirigentes em relação aos cálculos econômicos (Bellucci, 2007). Desse modo, após a independência, Moçambique continuaria sofrendo com a carência de serviços, ao mesmo tempo em que investiria numa economia agro econômica estatizante da FRELIMO (Sidaway, 1993). A carência em serviços abria, portanto, uma janela de oportunidade para o estabelecimento da cooperação com o Brasil. E seria, portanto, pela via da cooperação que as relações bilaterais se firmariam nos próximos anos. Vejamos seus encaminhamentos.

A abertura da Embaixada Brasileira em Maputo, naquele maio de 1976, coincidiu com uma mudança na distribuição de poder em Moçambique, pois, a partir de agora, a FRELIMO passaria a conviver com um outro movimento político que atuaria para a desestabilização do regime. O agravamento da situação em Moçambique receberia atenção mundial, sobretudo após a intervenção feita por Joaquim Chissano, Ministro das Relações Exteriores do país, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em março daquele ano, em que solicitava cooperação política, econômica e financeira ao órgão da ONU.

A movimentação feita por Chissano foi lida pela diplomacia brasileira como uma janela de oportunidade para dissipar as desconfianças e projetar uma nova imagem de Brasil para o país africano, desse modo, o chanceler Azeredo da

Silveira enviaria, em inícios de 1976, uma carta ao Presidente do CSNU em que manifestava a disposição brasileira em cooperar com Moçambique.

A crise experimentada pelo jovem Estado moçambicano fez com que algumas aproximações com o mundo ocidental começassem a ser desenhadas. Do lado de lá, apesar dos ressentimentos, as necessidades urgentes do momento colocavam o Brasil como um parceiro importante para Moçambique, ademais, as similitudes linguísticas e culturais facilitavam as aproximações. O Brasil participaria, no segundo semestre de 1977, da Feira Internacional de Maputo, contando com um pavilhão onde expôs seus produtos, dentre eles, figurava um tipo de caminhão frigorífico que cairia nas graças do presidente Samora Machel que, a partir disso, solicitaria a Zappa que o caminhão fosse doado a Moçambique, independentemente de negociações para a compra de veículos Scania fabricados no Brasil.

A solicitação feita pelo presidente moçambicano foi entendida pelo chanceler brasileiro como um sinônimo para o incremento nas relações comerciais com o país, indo ao encontro, portanto, do objetivo do governo brasileiro de criar um clima cada vez mais propício à exportação de manufaturados. Ademais, a cooperação vai ganhando destaque gradual na agenda bilateral, com o crescimento constante de solicitações por parte do governo moçambicano sobre diferentes matérias, desde livros didáticos, música, passando a solicitações pessoais como, por exemplo, a realizada pelo irmão do chefe de Gabinete do presidente Samora Machel que, em carta direcionada a Zappa, solicitou o apoio da Embaixada para estabelecer contatos com instituições, públicas e privadas, que tratavam do tema da cegueira.

É importante frisar, contudo, que o clima ameno que aparentemente parecia se afirmar nas relações bilaterais entre Brasil e Moçambique não impedia a permanência de atritos. Um desses episódios válidos de nota relaciona-se à mensagem enviada pelo presidente Samora Machel a Luís Carlos Prestes, por ocasião de seu aniversário em janeiro de 1978. A mensagem de Samora Machel felicitava o líder brasileiro, além disso, destacava seu importante papel na luta dura e corajosa contra a ditadura fascista, pela instauração da democracia e progresso social. A gota d'água foi a sua publicação, em primeira página, no jornal moçambicano Notícias.

A movimentação do presidente moçambicano repercutiu na Embaixada em Maputo, desse modo, Ítalo Zappa cancelaria sua participação nas festi-

vidades oficiais de Ano Novo que se realizariam, em 06/01/1978, no palácio Presidencial, além disso, o embaixador brasileiro se recusou a estar presente na cerimônia de cumprimentos ao corpo diplomático. A reação de Zappa foi chancelada pela Secretaria de Estado, sendo vista como uma atuação necessária em função do desagrado do governo brasileiro pela mensagem enviada a Prestes, bem como pelo seu conteúdo que prejudicava a imagem do Brasil. A atuação do presidente de Moçambique foi referida como caluniosa e inaceitável nos dizeres do telegrama enviado a Zappa pela Secretaria de Estado.

Apesar das desconfianças, a relação com Moçambique no governo Geisel também viu o crescimento significativo das exportações. Assim como Angola, destacavam-se os manufaturados, como veículos, máquinas, roupas e alimentos. O aumento da compra de produtos brasileiros seria viabilizado pela concessão de uma linha de crédito via Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). Desse modo, ao final do governo Geisel, tem-se o início da consolidação das relações entre Brasil e Moçambique.

Considerações finais

Diante do exposto, conclui-se que o Pragmatismo Responsável e Ecu-
mênico foi responsável por uma mudança na roda da política voltada para o continente africano, o que, na prática, significou uma correção nos discursos e práticas do Brasil em relação à região com ênfase às então colônias portuguesas que, naquele momento, estavam em vias para a conquista da sua soberania política. A reorientação por parte da política externa nacional visava atender ao objetivo econômico de buscar novos mercados aos produtos brasileiros, bem como uma rota alternativa para o fornecimento do petróleo, tendo em vista o impacto da Crise de 1973 no Brasil. Além disso, buscava-se projetar o Brasil como uma potência entre os países emergentes e, para tanto, o apoio dos jovens países africanos era vital.

Nesse contexto, portanto, que se inserem as relações travadas pelo Brasil com Moçambique que, apesar de experimentar um regime de orientação política radicalmente distinto do Brasil, era entendido, na estratégia nacional, como um aliado importante. As primeiras aproximações foram palco de tensões com Moçambique, em que as lideranças não se furtaram de apontar os equívocos cometidos pela política externa brasileira em anos anteriores em temas como o colonialismo.

Entretanto, o que se vê ao longo dos anos Geisel é uma aproximação paulatina entre os dois países, puxada não apenas pelos interesses brasileiros, mas também pelos moçambicanos que, diante de transformações internas, viram o Brasil como um aliado importante nas suas relações exteriores. Desse modo, é possível observarmos um caminho que se inicia com a desconfiança, mas que, progressivamente, vai dando lugar para a cooperação.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. As Relações Internacionais do Brasil na era militar (1964-1985). *In*: DELGADO, Lucilia de Almeida; FERREIRA, Jorge (Org.) **O Brasil Republicano: o tempo do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 287-312.
- ANDERSON, Perry. **A Política Externa Americana norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- BELLUCCI, Beluce. **Economia contemporânea em Moçambique**. Rio de Janeiro: Educam, 2007.
- BITTENCOURT, Marcelo. **“Estamos Juntos”**: o MPLA e a Luta Anticolonial. Luanda: Kilombelombe, 2008.
- CASTRO, Antônio Barros. **O Capitalismo ainda é aquele**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979.
- COZENDEY, Carlos Márcio. p. Especial e Diferenciado: Caminhos da Diplomacia Econômica do Brasil em Busca do Desenvolvimento. **Cadernos de Política Exterior**, v. 8, n. 11, nov. 2022. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1199>. Acesso em: 09 fev. 2023.
- DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana (1950-1980)**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- DIAZ, Jose Alejandro. **Jogo de Espelhos: rejeição e engajamento nas relações entre Brasil e Moçambique (1975-2015)**. 2017. 319 f. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2017.
- FRAGA, Walter. Pós-abolição: o dia seguinte. *In*: SCHWARCZ, Lilia; GOMES, Flávio (Org.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 351-357.
- GOMES, Paulo César. **Liberdade Viglada: as relações entre a ditadura militar brasileira e o governo francês: do Golpe à Anistia**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

- HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JORGE, Nedilson (Org.) **História da África e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018.
- MRE. Ministério das Relações Exteriores. **O Futuro dos Territórios Portugueses na África: a posição brasileira**. Memorando secreto. Seção de Correspondência Especial, 1974, caixa 12.
- PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). *In*: DELGADO, Lucília de Almeida Neves. FERREIRA, Jorge (Org.). **O Brasil republicano: o tempo do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 209-242.
- SANTOS, V. S. Brasil e Moçambique nos anos 1974- 1986: economia e política externa no diálogo Sul-Sul. **Revista de Ciências Humanas**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3111>. Acesso em: 4 set. 2021.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais: dois séculos de História** Vol. 2. Brasília: IBRI, 2001.
- SIDAWAY, James Derrick. Moçambique: desestabilização, Estado, sociedade e espaço. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 121-142, jul. 1993.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *In*: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (Org.). **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 317-342.
- SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável. *In*: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (Org.). **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 343-380.
- TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Claudia; COSTA, Maria Moraes da Costa; ARAUJO, Victor Leonardo de. O Papel do BNDE na industrialização: os anos dourados do desenvolvimentismo 1952-1980. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 4, n. 4, 2010. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/imagens/201109231719550.MD4_0_007.pdf. Acesso em: 13 fev. 2023.
- TEIXEIRA, Francisco Carlos. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. *In*: DELGADO, Lucília de Almeida Neves. FERREIRA, Jorge (Org.). **O Brasil republicano: o tempo do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 313-356.

VIEIRA DA SILVA, Sergio. A Intervenção Cubana em Angola Revisitada. **Revista Lusófona de Ciência Política**, Segurança e Relações Internacionais, n. 12, 2012. Disponível: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/4306>. Acesso em: 09 fev. 2023.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política exterior do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

Capítulo 14.

Federalismo e gestão do Estado: as fragilidades do sistema no Brasil

Sávio da Silva Abreu¹

Mauro Macedo Campos²

Tais de Cássia Badaró Alves³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.14

“Entre os dilemas federativos, encontrar o equilíbrio entre cooperação versus coordenação, uniformidade versus diversidade, autonomia versus compartilhamento de autoridade e centralização versus descentralização na formulação e implementação de políticas é um dos menos triviais.”

(Celina Maria de Souza, 2019)

-
- 1 Doutorando em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Docente no Centro Universitário São José (UNIFSJ). E-mail: savioabreu@gmail.com.
 - 2 Doutor em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Docente na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: maurocampos@yahoo.com.br.
 - 3 Doutora em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Docente na Universidade Iguazu – Campus V (UNIG) e no Centro Universitário São José (UNIFSJ). E-mail: taisbadaro50@gmail.com.

Considerações iniciais

As instituições políticas provocam inúmeros debates. O Estado Federal como forma de organização não pode ser abordado sob um prisma meramente teórico. Considerar o percurso histórico do fenômeno é valer-se de uma análise que valoriza o federalismo no Brasil como experimento e, desse modo, perceber melhor a fórmula federativa como trajetória e, até mesmo, como perspectiva. Em diálogo com o escopo mais amplo desta obra e sua ênfase nas fragilidades das relações entre Estado e Sociedade, tendo a política como mediação, propõe-se neste capítulo o federalismo como tema que desafia a contemporaneidade.

Em vista disso, valorizam-se as formulações encontradas nos clássicos do pensamento político e a concretização da fórmula federativa nos Estados Unidos da América em fins do século XVIII – referência necessária para esse debate. No caso brasileiro, um século depois, a República proclamada em 1889 é marco para a organização do Estado Federal no Brasil que, rompendo com os padrões do Império (1822-1889), trouxe novos contornos para a relação entre a União e os estados. Nesse cenário, afirmou-se o princípio da autonomia que atuará como baliza para as relações entre Estado, Sociedade e interesses em disputa.

O capítulo, portanto, parte de uma abordagem histórica ao retomar as origens do federalismo para, na sequência, considerar as especificidades configuradas em diferentes períodos da república brasileira e alcançar, por fim, os dilemas que marcam a contemporaneidade — com especial ênfase na municipalidade e questões de toda ordem: diversidade, fisco e políticas públicas.

Origens do federalismo: entre o ideário e a construção de modelos

O federalismo moderno, experimento fundado em 1787 nos Estados Unidos da América, apresenta-se como uma plataforma que, exportada ao mundo, suscita o debate, haja vista as múltiplas formas de manifestação deste sistema ao longo da história.

Soares (2013 p. 3) considera o federalismo como uma forma de organização presente nos Estados Nacionais, que se caracteriza pela existência “[...] de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo na-

cional) e outro descentralizado (os governos subnacionais)”. Nesse sentido, a autora continua em sua descrição:

[...] os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes (Soares, 2013, p. 3).

Anderson (2009) observa que o federalismo se apresenta de diferentes formas e contextos. Desse modo, “[...] as federações diferem bastante quanto à composição social, econômica e institucional. Incluem países muito grandes e muito pequenos ricos e pobres, com população homogênea e diversificada” (Anderson, 2009, p. 18). No entanto, há traços comuns no regime federalista, tais como: mínimo de dois níveis de governo (união e entes federados); uma constituição escrita que estabelece as prerrogativas de cada ente; representação no legislativo das unidades constitutivas e ainda níveis jurisdicionais.

Esse modo de organização política foi articulado por muitos pensadores iluministas, com destaque para sua defesa em prol da descentralização e autonomia política e de substantivas transformações para a sociedade. Nesse rol, evidencia-se a prerrogativa de direitos fundamentais aos cidadãos, a participação política, a liberdade econômica e de expressão, assim como a laicização do Estado.

A título de um breve histórico, observa-se que o federalismo (como sistema político) foi implantado pela primeira vez nos Estados Unidos da América no século XVIII. Como colônia britânica, em um cenário de crise, configurou-se o contato direto com a filosofia iluminista (*Liberté, Égalité, Fraternité*) e com as obras dos principais pensadores — fundamentos que atuaram para o processo de Independência.

Assinada em 1787 e ratificada no ano seguinte, a Constituição norte-americana tem como sistema político a doutrina republicana, o federalismo e o presidencialismo (Souza, 2019). Como máximas que compõem as Revoluções Liberais, contaram com outros documentos de igual importância que apontam para a autonomia dos entes federados, como a Declaração de Independência (1776) e os artigos da Confederação (1787).

Na Declaração da Independência, proclamam-se os princípios de liberdade, soberania nacional e autodeterminação dos povos. Sendo assim, cada país é legítimo para organizar-se e estruturar-se politicamente nos moldes em que achar adequado. Essa observação se faz necessária pela tradição de se proclamarem repúblicas e, em consequente, configurar-se a centralização do poder — fenômeno recorrente sobretudo na América Latina. Por outro lado, têm-se a influência das esturras inglesas com a tradição monárquica e parlamentar.

Ainda neste campo, em junho de 1776, o Segundo Congresso Continental elabora um documento constitucional sinalizando para a confederação. Embora esses artigos tenham durado por uma década, e o seu funcionamento tenha se portado de maneira inadequada (haja vista a Guerra de Secessão), o documento estabeleceu padrões para o funcionamento do federalismo.

Seguindo esse argumento, cabe a distinção estabelecida entre confederação e federalismo. A confederação pode ser definida como “[...] composição de governos territoriais independentes que, em conjunto e de forma orgânica e permanente, participam da formação da vontade da entidade central” (Frenkel, 1986, p. 62). Por outro lado, o federalismo é considerado como

[...] associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo em que reservam para si constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito (Lewandowski, 1992, p. 15).

Nesse sentido, a força para o federalismo nos Estados Unidos se dá de maneira contundente como uma política de conciliação entre grupos que divergiam sobre a gradação da autonomia dos estados e do governo central. A resposta institucional visava “[...] estabelecer um poder central efetivo, a união [...] e garantir a manutenção da autonomia políticas às unidades territoriais” (Soares; Machado, 2018, p. 12). As defesas deste modelo foram expressas por meio de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que se utilizaram das mídias jornalísticas impressas em Nova York, em 1788, para fazer uma apologia ao federalismo. Esse conjunto de escritos na atualidade são a referência para o entendimento desta nova forma de Estado.

As federações surgiram como resultado de dilemas políticos e razões históricas de cada país. Soares (2018) afirma que, atualmente, a ONU tem como signatários 192 países, dentre os quais, em torno de 28 são federações. Nesse sentido, a semântica do federalismo pode ser conjugada, em certa medida, com o ideal de democracia. Essa junção (democracia e federalismo) apresenta-se de maneira recorrente pelo pressuposto da descentralização e da autonomia. No entanto, alguns países propõem um regime autoritário, e o federalismo fixa-se apenas na retórica enquanto uma variável dependente dos ciclos históricos. Desse modo, alguns países, como os pós-coloniais, têm um perfil de implementação e supressão do federalismo — considerando-se as ondas autoritárias.

Na esteira dessas considerações, verifica-se que a organização em forma de federação foi experimentada por vários povos da antiguidade; o mais clássico e o mais conhecido foi a Grécia com a formação das cidades-estados. Naquele contexto, as cidades gozavam de autonomia e estavam unidas por laços culturais (língua, religião, costumes) e, ainda, pelo caráter militar, objetivando a proteção contra os inimigos em comum. Outro exemplo, mais remoto, seria o povo Hebreu e sua repartição em doze tribos, cada qual inserida em uma lógica de autonomia administrativa.

Nos povos ameríndios, esse modo de organização foi notado também na civilização Asteca, que se instituiu sob a lógica da autonomia de suas cidades. Isso posto, cabe sinalizar que a descentralização se faz presente até na nomenclatura destes povos — historiograficamente denominamos como “civilizações”, e não como “Império”, pela adoção de um regime descentralizado.

Em vista das considerações feitas pela observância da origem do federalismo e dos modelos traçados ao longo da história, investe-se na compreensão da fórmula federativa no Brasil a fim de destacar suas particularidades.

Federalismo no Brasil: o experimento e suas especificidades

No Brasil, acenos pela república e pelo federalismo apresentam-se ainda no período colonial, com inúmeras revoltas de caráter separatista e autonomista. No entanto, foi em 1834, durante o período Regencial, que se experimentou no Brasil (de maneira institucionalizada) uma versão mais autonomista de gestão de Estado. Com a Lei do Ato Adicional, de 1834, foi incluída na Constituição a prerrogativa de se criar assembleias legislativas estaduais que representariam a possibilidade de confecção de leis e decretos

que beneficiariam as unidades regionais do poder. Esse aceno liberal foi revogado em 1840 com a Lei Interpretativa do Adicional elaborada pelos conservadores que destituem os avanços autonomistas alcançados.

A tônica da autonomia dos estados ganha força após a Guerra do Paraguai (1864-1870), sobretudo na fase de crise do Império. O ano de 1870 é simbólico, marcado pela publicação do Manifesto Republicano, proclamado pelas elites cafeeiras paulistas que ansiavam por um modelo de Estado que atendesse às necessidades locais. Os aclames para o federalismo são um dos vetores que levarão ao fim do regime monárquico no Brasil. A implantação da República em 1889 irá seguir os moldes da cultura norte-americana como parâmetro de civilidade para a elite brasileira. A experiência histórica, sua organização político-administrativa e sua política de mercado concorrerão para o liberalismo, o republicanismo e o federalismo.

As inovações trazidas pelo texto constitucional de 1891 instituíram como sistema político o federalismo. A compreensão estabelecida foi de que os estados são soberanos e autônomos para sua própria administração e organização política. Dentre as justificativas para a separação por federações, naquela conjuntura, estão as condições geográficas, a distância e a heterogeneidade territorial — empecilhos para uma gestão ativa, considerado-se o poder central insuficiente para atender as demandas (Coser, 2014). Isso posto, surge a necessidade de criação de corpos administrativos próprios e independentes, indicados no texto constitucional de 1891.

Nesse sentido, Resende (2003, p. 94) afirma que esta inovação trouxe para os estados “uma larga margem de autonomia”. De acordo com os preceitos constitucionais, poderiam deter

[...] a propriedade das minas e das terras devolutas situadas em seus respectivos territórios e podem realizar entre si ajustes convenções, sem caráter político. Podem legislar, também sobre qualquer assunto que não lhes for negado, expressa ou implicitamente, pelos princípios constitucionais da união (art. 63). Este dispositivo permite aos estados, por exemplo, cobrar impostos interestaduais, decretar impostos de exportação, contrair empréstimos no exterior, elaborar sistema eleitoral e judiciário próprios organizar força militar (Resende, 2003, p. 94).

Assim, mediante tais mecanismos, novos protagonistas e novos arranjos políticos se apresentam para o jogo institucional, configurando o que se denomina como “Teatro das Oligarquias” (Viscardi, 2001). As elites cafeeiras veem, nesse modelo de Estado, uma forma de atender e ratificar necessidades e interesses.

Na Primeira República (1889-1930) — fase de experimentação do federalismo — as percepções historiográficas clássicas observam o predomínio da atuação de São Paulo e Minas Gerais no cenário nacional de maneira hegemônica como uma dinâmica capaz de configurar a “Política do Café com Leite”. Nesse ínterim, a experiência federalista nessa fase histórica do Brasil passa por dificuldades de assimilação. Um vício institucional nesse período foi o da intervenção da União nos estados considerados de “segunda grandeza”, como é o caso da Bahia, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraíba (Pinto, 2011; Sato; De Paola Gonçalves, 2016). Esses estados “[...] enfrentavam sérias dificuldades na domesticação dos conflitos internos e se viam às voltas com constantes rachas partidários e dissensões políticas” (Pinto, 2011, p. 233).

Ao que se percebe pela análise da bibliografia, utilizava-se do mecanismo da intervenção nesses entes federativos nos momentos de disputas políticas interestaduais — o que implicava a “suspensão” do federalismo para atender às demandas de correligionários políticos. Esses episódios ocorriam em estados considerados de “segunda grandeza”, do ponto de vista socioeconômico ou político. Sato e de Paola Gonçalves (2016, p. 424) registram que: “[...] os de primeira grandeza resolviam-nas dentro de suas articulações políticas”. Nestes arranjos marcados por disputas oligárquicas, o comportamento dos grupos políticos secundários se dava à margem dos processos e disputas pelo poder. Esse elemento é sintomático frente à fragmentação partidária; em decorrência disso, convencionou-se chamá-los de “eixo alternativo do poder”, em face às grandes oligarquias de São Paulo e Minas Gerais (Ferreira, 1994).

Coser (2014, p. 79) apresenta a fórmula federativa no Brasil como “[...] um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (União) e os governos regionais”. Assim, a autonomia dos estados era a regra; porém, frente à crise política, será acionado um instituto jurídico chamado intervenção, previsto no artigo 6º da Constituição de 1891, que é a capacidade da União intervir nos estados para solucionar conflitos. Esse mecanismo, em termos conceituais, é ato ou ação de interferência por parte da União em relação aos entes federados que deve surgir em casos extraordinários em que há

motivos tácitos e com previsibilidade legal, de caráter temporário, conforme se observa na Constituição de 1891:

Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º) para manter a forma republicana federativa; 3º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais (Brasil, 1891).

Entretanto, o legislador de 1891 não estabeleceu a qual “poder” competia solicitar tal comando, gerando conflitos sobretudo de cunho interpretativo constitucional. Sobre esse elemento, Lynch (2014, p.137) assegura que:

[...] a Constituição da república e os atores políticos do novo regime, espelhando a confiança dos constituintes na espontaneidade e produtividade do conflito, não apenas emancipou os estados face à União, por meio do federalismo, como deixou de fornecer os meios de arbitrar os conflitos decorrentes dessa multiplicação de novas instâncias autônomas de poder.

A metáfora “sístole/diástole” é utilizada para explicar o regime federativo brasileiro entre alternâncias de centralização e descentralização como um vetor explicativo (Kugelmas; Sola, 1999). A ascensão de Vargas em 1930 instituiu um novo formato ao Estado brasileiro, marcado pela centralização política. A diminuição dos poderes estaduais se dá nas primeiras medidas do governo, ao instituir interventores nos estados a fim de coibir as dissensões. Em seguida, no Estado Novo, Vargas institui um executivo federal forte e atuante, assim como promove o esvaziamento das funções e delimitações das prerrogativas estaduais. Nessa problemática, observa-se a mudança de denominação do chefe do executivo estadual: “[...] presidentes de estado passariam a ser ‘governadores’” (Linhares; Mendes, Lassance, 2012).

No percurso histórico, o período que demarca a Segunda República (1946-1964) foi marcado pelo retorno do federalismo. Contudo, esta é a fase em que demarca-se também a lógica do populismo — fenômeno político baseado em um apelo popular que personifica e confunde o líder como símbolo do Estado. Embora nesse período tenha havido o funcionamento do federalismo, a capacidade do líder em se tornar o símbolo do Estado promove um certo

“apagamento” dos ensejos locais. A partir de 1964, com o golpe civil-militar que se estende até 1985, o autoritarismo é retomado com truculência. Kugelmas e Sola (1999) apontam que este foi o período em que o autoritarismo atingiu seu ponto máximo, em específico na década de 1970, com os governos de Medici (1974) e Geisel (1979).

Com o retorno da democracia, marcado pela campanha das “Diretas Já” (1983), pela Constituinte de 1987-1988 e pela promulgação da Constituição Cidadã (1988), ocorreu uma “ruptura histórica de notáveis consequências” (Linhares; Mendes; Lassance, 2012, p. 7). Desse modo, esse é um período que representa a formação do “federalismo radical”. Os governadores retomam seu protagonismo, haja vista sua atuação no processo de redemocratização. Outros protagonistas entram em cena como a participação dos prefeitos, demarcando atores que se destacam por seus vínculos locais (Linhares; Mendes; Lassance, 2012).

Neste sentido, é possível observar que a trajetória do federalismo no Brasil é a de um processo que contém ondulações, mudanças, pontuado por crises. Kugelmas e Sola (2000, p. 64) salientam a importância de buscar “[...] os contextos políticos e institucionais da atuação dos principais atores envolvidos e permanecendo atentos às manifestações de *path dependency*”. No campo da Ciência Política, esse conceito é um guia para a compreensão da lógica da trajetória do federalismo no Brasil (Liebowitz; Margolis, 1995; Lieberman, 2002; North, 2018).

Kato (1996) defende que os fatores do contexto sócio-político são determinantes para as variações institucionais, ou seja, atuam como variáveis explicativas para o comportamento do federalismo. Segundo essa perspectiva, Collier e Collier (1991) trabalham com a lógica de “momento crítico” — ocasião em que significativas mudanças ocorrem nas unidades de análises (Estados, países, instituições). Este momento significa a transição de um estágio para outro sem considerar o tempo cronológico, podendo durar, portanto, anos ou até mesmo décadas.

Fernandes (2002) destaca que, nesta abordagem teórica, o cientista procura dar conta dos vetores que inferem na conjuntura; para isso, reúnem-se episódios históricos a partir de inferências descritivas a fim de encontrar fatores explicativos ao período. Dessa forma, a *path dependency*, como lente teórica, considera o caráter relacional entre instituições e o meio (histórico),

assim como ressalta a dimensão temporal, o comportamento estratégico, os processos de longa duração, o contexto da estrutura e das regras.

Em vista do exposto, muitos aspectos contam para a compreensão do federalismo, assim como são recorrentes os dilemas de seu funcionamento no Brasil — impasses considerados na sequência deste capítulo.

Dilemas no funcionamento do federalismo brasileiro

A formulação do federalismo atual foi fortemente influenciada pelo processo de redemocratização que culminou na Constituição de 1988. Esse novo modelo tem por objetivo reger todas as relações estabelecidas pelo Estado brasileiro, e foi composto por múltiplos interesses sociais, políticos e econômicos (Santos, 2020). A novidade é que a nova fórmula federalista é estruturada sob o tripé conciliatório da cooperação, da descentralização e do municipalismo, e visa superar as desigualdades regionais existentes entre as regiões brasileiras. O artigo 1º estabelece “[...] a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988). A inovação afirmada é o estabelecimento do município como ente federativo autônomo, com liberdades e competências (Santos, 2020).

Nesse sentido, os municípios passaram a ser um ator considerável, especificamente nos arranjos de implementação de políticas públicas. A exemplo, pode-se sinalizar os instrumentos utilizados de incentivo ao desenvolvimento, como os fundos constitucionais nacionais de desenvolvimento, que têm como foco os municípios que marcam essa nova fase do federalismo. Alguns exemplos são o Fundo de Participação dos Municípios (FDM); Fundo Nacional da Educação Básica (FNDE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS); Banco do Brasil e Caixa Econômica (Linhares; Mendes; Lassance, 2012). Todavia, este hiperfoco no município demonstra por si um desequilíbrio das relações institucionais, sobretudo porque os estados ficarão em segundo plano. Em contrapartida, faz com que se trave uma batalha acerca da distribuição de competência.

As temáticas que mais têm apontado para um desarranjo do modelo federalista são a própria democracia, as questões fiscais, e as políticas públicas. Como já mencionado, o federalismo se relaciona de modo positivo e complementar com o sistema democrático. Ambos estão alicerçados na lógica

da representação e da autonomia dos núcleos regionais. O dilema que se apresenta nessa perspectiva é o de conjugar múltiplos interesses que possam atender não apenas à maioria (elemento chave da democracia), mas aos grupos genuinamente minoritários. Para Lijphart (2019, p. 26),

[...] o principal significado de democracia é que todos aqueles afetados por uma decisão deveriam ter a oportunidade de participar na sua elaboração diretamente ou através de representantes escolhidos. Seu significado secundário é que a vontade da maioria deve prevalecer.

Posto em termos práticos, o federalismo contém arranjos consorciados para atender não apenas aos estados numericamente populosos ou ricos, mas visar aqueles que se portam como minoritários (Lijphart, 2019). Ainda nessa problemática, o desafio do federalismo é manter a ambiguidade da unidade e diversidade. O *ethos* político deve ser capaz de fornecer condições necessárias para a representação de valores e interesses de cada ente federativo. Neste sentido, a diversidade deve ocorrer desde que não se ponha em risco a unidade, uma vez que “[...] são dois processos que se desenvolvem simultaneamente: a disposição de se unir para propósitos comuns, mantendo ao mesmo tempo a integridade das partes” (Rocha, 2011, p. 326).

Em termos práticos, essas questões se apresentam em cenários eleitorais nos quais estados adotam uma postura partidária que divergem, como o Sul frente ao Nordeste no Brasil, ou as próprias divergências existentes entre Norte e Sul nos Estados Unidos. Tomando o caso do Brasil, essas diferenças portam-se também em termos sociais e econômicos, sendo comum movimentos sulistas apontando para uma possível separação da União.

A questão fiscal vem ocupando um papel central no debate público; há o consenso de que uma reforma tributária deve ser feita no Brasil. Problematisa-se sua dinâmica, uma vez que tem-se tornado plataforma eleitoral nos últimos pleitos - com defesas que põem em xeque direitos históricos adquiridos haja vista a reforma trabalhista.

No tocante aos impostos, as divergências para o federalismo se problematizam em relação aos entes federativos que devem cobrar determinados impostos, percentuais de arrecadação e autonomia para a taxação. Os tributos que mais sofrem questionamentos são: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financia-

mento da Seguridade Social (Cofins); e, por outro lado, os subnacionais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual e o Imposto sobre Serviços (ISS) municipal (Orair; Gobetti, 2019). A alteração tributária tem reflexo direto nas receitas dos entes federativos e afeta diretamente grupos econômicos, como os setores de serviço, industrial e agrícola. Por isso, até o momento, uma reforma não conseguiu sucesso nas alas legislativas pelos diferentes interesses em disputa.

Seguindo este lastro, o dilema para o federalismo está enquadrado na implementação de políticas públicas como a saúde, a educação e o saneamento básico. O impacto do funcionamento de políticas públicas e federalismo é uma questão divergente para as Ciências Sociais, uma vez que, para que ocorra a implementação de tais medidas, não necessariamente necessita-se do federalismo. Esse estudo está alinhado às perspectivas trazidas por Soares e Machado (2018, p. 57), que postulam:

[...] efeitos próprios sobre características, implementação e resultados das políticas públicas se deve, à presunção de que tenha como propriedade inerente a produção da estabilidade decisória ou a introdução de obstáculos relevantes a mudanças no status quo.

Com base nas discussões acerca do fisco, a implementação de políticas públicas será nitidamente afetada em vista do cenário de crise econômica enfrentado quase sempre pelos entes federativos. Fato é que a forma como foi organizada pelo constituinte de 1988 gerou uma dependência dos entes federativos à União e aos estados, e atribuiu poderes residuais. Desse modo, o projeto e os dilemas enfrentados implicam estabelecer um modelo de federação “[...] capaz de acolher e bancar as especificidades locais e regionais, evitando a competição predatória, em que as partes partilham objetivos de serviços de infraestrutura, de saneamento, de preservação de recursos naturais” (Castro; Goulart Junior, 2018, p. 9). Desse modo, pensar o funcionamento do federalismo brasileiro na atualidade é repensar valores, competências, prioridades e dilemas econômicos — elementos que impactam diretamente a vida da população.

Considerações finais

Este capítulo partiu de um aporte conceitual e histórico, valorizando-se as origens do fenômeno em suas raízes estadunidenses. Nesse percurso, considerou-se o marco da república para o experimento do federalismo no Brasil e seus impasses em diferentes contextos.

A vinculação entre federalismo e república e federalismo e democracia são pontos valorizados nesta proposta de análise. Contudo, investiu-se, de modo especial, nos dilemas que marcam a contemporaneidade. Nesse sentido, enfatizou-se o “lugar privilegiado” que o tema vem ocupando no debate público, assim como considerou-se que, do ponto de vista da questão fiscal, há um consenso em torno da reforma tributária como um imperativo e mais um elemento que conta no debate em torno do federalismo no Brasil.

Em um amplo campo de possibilidades, conclui-se pela simbiose entre o federalismo e a promoção de políticas públicas à entendendo-se que a estrutura federativa de Estado é capaz de promover a viabilidade de tais medidas.

Referências

- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales**. 2004. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm .htm. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

- BRASIL. **Lei nº 105, de 12 de maio de 1840**. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil, 1840. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm. Acesso em 01 nov. 2022.
- CASTRO, Demian; GOULART JUNIOR, Jaderson. Federalismo fiscal e políticas públicas no Brasil: problemas e desafios. *In: II Seminário de Pós-graduação em Políticas Públicas. Anais [...]* 2018. Disponível em: https://eventos.ufpr.br/SPPP/II_SPPP/paper/view/1329. Acesso em: 09 fev. 2023.
- COSER, Ivo. Federal/federalismo. *In: JÚNIOR FERES, João. (Org.). Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Vol. 2. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 79- 101.
- COLLIER, David; COLLIER, Ruth. 1991. **Shaping The Political Arena**. Critical Junctures, The Labor Movement, and regime Dynamics in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 79-102, 2002. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/246>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. **Em busca da Idade de Ouro**: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.
- FRENKEL, Max. **Federal theory**. Center for Research on Federal Financial Relations, the Australian National University, 1986.
- KATO, Junko. Institutions and rationality – Three Varieties of Neo Institutionalists. **British Journal of Political Science**, v. 26, p. 553-582, 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/194096>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social - Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/ZJYsfjgGXTm8jCb3WxRhgkr/?lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2023.
- LIEBERMAN, R. C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. **American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 697-712. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3117505>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- LIEBOWITZ, Stan J.; MARGOLIS, Stephen E. Dependência de trajetória, aprisionamento e história. **Revista de Direito, Economia e Organização**, p. 205-226, 1995.
- LIJPHART, Arend *et al.* **Modelos de democracia**. Planeta, 2019.

- LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Vol. 8. Diálogos para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3082/1/Livro_Federalismo%20%20c3%a0%20brasileira%20quest%c3%b5es%20para%20discuss%c3%a3o.pdf. Acesso em: 09 fev. 2023.
- LYNCH, Christian. **Da monarquia à oligarquia**: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: USP, 1992.
- NORTH, Douglass. G. **Instituições, Mudança Institucional e desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrela, 2018.
- ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo fiscal**: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2019.
- PINTO, Surama Conde Sá. **Só para iniciados...** o jogo político na antiga capital federal. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.
- RESENDE, Maria Efigênia Lage. O processo político na Primeira República e o liberalismo Oligárquico. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L (Org.). **O Brasil Republicano I**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 94-136.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 2, p. 323-338, 2011.
- SANTOS, Fernando Roberto Souza. **Federalismo, políticas públicas e reforma do Estado**. Viseu, 2020.
- SATO, Leonardo Seiichi Sasada; DE PAOLA GONÇALVES, Priscila Petereit. A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise da política dos estados na Primeira República (1908 -1911): uma análise a partir do periódico jurídico o direito. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/GWKqr6PmbxNVbFbf-6MJ6zDC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 de nov. 2022.
- SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. ENAP. 2018.
- SOARES, Márcia M. **Formas de Estado**: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCEP, 2013.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, sup. 2, e00046818, 2019. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2019.v35suppl2/e00046818/pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. **O Teatro das Oligarquias**: uma revisão da “política do café com leite”. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.

Capítulo 15.

Sociedade política e a funcionalidade do Direito na pós-modernidade

Ari Gonçalves Neto¹

Ana Carolina de Oliveira Lyrio²

Karina Ritter Manhães³

DOI: 10.52695/978-65-5456-041-2.15

“A modernidade ocidental emergiu como um ambicioso e revolucionário paradigma sociocultural assente numa tensão dinâmica entre regulação social e emancipação social.”

(Santos, 2005, p. 15).

-
- 1 Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Advogado trabalhista. E-mail: arigneto@gmail.com.
 - 2 Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais (PPGPS) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Mestre em Cognição e Linguagem. Pedagoga. E-mail: anacarolinalyrio2@gmail.com.
 - 3 Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais (PPGPS) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Bacharel em Direito. E-mail: kakaritter.kr@gmail.com.

Considerações iniciais

Contemporaneamente, muito se tem debatido sobre a sociedade e seus desdobramentos no decorrer dos anos, as muitas mudanças estruturais conduz ao pensamento sobre todo o processo de criação do Estado e sua funcionalidade como garantidor do exercício pleno dos direitos a todos os indivíduos. Nesse sentido, tem-se como objetivo principal deste capítulo a compreensão sobre a atuação político-social no decorrer do desenvolvimento humano, conjuntamente com a funcionalidade do direito na perspectiva da pós-modernidade.

Assim, cabe apresentar os três tópicos que abordam o contexto da história do direito, bem como a organização enquanto sociedade, tendo como marco principal o século XVII com as teorias de contrato social apresentadas por Thomas Hobbes e John Locke, perpassando pela concepção do Estado de Bem-Estar Social e finalizando com o direito e a sociedade política atual no contexto do Estado Democrático de Direito.

A metodologia utilizada foi qualitativa com abordagem descritiva, sendo aplicada a pesquisa bibliográfica por meio da revisão de literatura a qual, segundo Flick (2013), para se efetivar uma pesquisa qualitativa, é necessário realizar uma revisão de literatura, de modo a conduzir o desenvolvimento da pesquisa. Sendo assim, o autor sugere que seja utilizada uma “literatura teórica e empírica para a contextualização, a comparação e a generalização das descobertas” (Flick, 2013, p. 62).

Breves apontamentos sobre o contrato social

Pensar em sociedade e indivíduos como sujeitos de direito é primeiro compreender que o homem/ser sempre viveu em grupos, mesmo contendo diferenças, dificuldades e diversas incompreensões, podendo assim afirmar que a “propensão do homem para viver junto com os outros e comunicar-se com eles, torná-los participantes das próprias experiências e dos próprios desejos, conviver com eles” (Mondin, 1980, p. 154) trata-se de uma condição inata à natureza humana. Autores da sociologia e filosofia dedicam-se a estudar como o homem é naturalmente um ser sociável e, ao mesmo tempo, dependente de uma sociedade para sobreviver, estabelecendo assim, uma forma de contrato social para a existência de todos.

Entender essas formas de contrato social presente na sociedade é basear-se nas concepções abordadas pelos pensadores da Teoria Contratualista que afirmam que a sociedade é um produto de vontades entre os homens, sendo explicada por Spinoza, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e outros pensadores dessa teoria, com vistas a compreender o surgimento do Estado como poder político soberano, detentor do legítimo exercício de promoção da organização social (Silveira, 2017).

Neste sentido, tem-se o surgimento do Estado com elementos essenciais sendo a obrigação política, o povo e o território, e, como um “ser jurídico” detentor de tais normas, passam a ser baseadas em duas concepções, sendo elas naturalista e contratualista, pois a necessidade de se obter benefícios recíprocos de forma natural, sejam eles comuns ou pessoais, desperta no homem o desejo de organização, de agrupamentos de ideias, de pessoas e associações. Assim, torna-se fundamental ordenar esses agrupamentos formados por pessoas, constituindo-se naturalmente o Estado (Silveira, 2017).

Dessa forma, tem-se a formação do Estado e também uma outra perspectiva, tendo o corpo social e político como sendo produto de decisões racionais, na medida em que os próprios indivíduos optam por se reunir coletivamente e compactuar de suas próprias decisões para estabelecer as regras de convívio social destinadas a todos (Hobbes, 1993). É nesse cenário que os filósofos Thomas Hobbes e John Locke, considerados contemporâneos do século XVII, tornam-se fundamentais, tendo em vista que discutiam sobre a permanência da ordem civil e também ressaltavam a necessidade de um corpo político capaz de direcionar a vida dos sujeitos e os interesses da sociedade (Hobbes, 1993).

Na perspectiva de Hobbes, tem-se que, no estado de natureza do homem, inexistia um poder comum, propriedade privada, ciência, leis e justiça, eixos básicos de uma sociedade. Pelo contrário, seguramente declara um estado natural em que o homem exterminava seus semelhantes em uma constante guerra de todos contra todos. Assim, sem qualquer exigência de sujeição à vontade de um único indivíduo, de um grupo específico, ou mesmo a regramentos mínimos de convivência, o homem se constituía em lobo do próprio homem. Tal conjuntura refletia a necessidade de um acordo mútuo entre os indivíduos para renunciar a este estado natural, toda liberdade e poder, concentrando-os nas mãos de poucos ou tão somente em um indivíduo, em outras palavras, nas mãos do Estado soberano e forte para o estabelecimento da paz, segurança e organização social (Silveira, 2017).

Para Hobbes, consistia significativamente em propor um governo civil autoritário comandado pela vontade de um único indivíduo, o soberano, na medida em que “por causa de nossa natureza, não buscamos a sociedade por si mesma; o que queremos é receber dela honras e vantagens; estas em primeiro lugar, aquelas, depois” (Hobbes, 1993, p. 50).

A fim de não se retornar ao estado natural, acordaram os indivíduos então em transferir aos seus representantes o poder maior, seja de decisão, seja para dispor dos governados como bem entender, competindo-lhe, acima de tudo, comandar os demais com autoridade, liberdade e poder absolutos, coibindo-os de se destruírem mutuamente. Dessa forma, todos os homens submeteram suas vontades a apenas um, a quem estipularam obedecer. Instituiu-se, assim, a sociedade civil e se sujeitaram a um Estado forte que, com poderio compulsório, passou a assegurar a organização social.

Ainda se faz importante ressaltar que, segundo Hobbes (1993), antes de existir uma sociedade organizada e com leis civilizatórias, existia um caos total entre os homens os quais invisibilizavam sua própria existência e, por isso, reforçavam a necessidade da presença de um governo civil.

Para o autor Hobbes (1993), tem-se a definição de:

Entre os homens, se for para realizar tarefa comum, nasce uma certa amizade formal que tem em si mais de ciúme do que amor; [...] se alguém relatar um fato notável, os outros relatam também os milagres que fizeram, ou, se não fizeram, os inventam. [...]. Toda sociedade, portanto, é forjada pela força do útil ou pelo estímulo da honra, isto é, por amor a si e não aos sócios e componentes (Hobbes, 1993, p. 53).

Dessa forma, por anuência manifesta dos homens, firmou-se o poder político com o intento de proteger a coletividade, de preservar a paz, a propriedade privada e os direitos naturalmente garantidos, tendo os homens concordado em se retirar do estado de natureza com o estabelecimento da sociedade civil, política, unindo-se livremente por meio de um contrato social (Ribeiro, 2017). Tornou-se então necessário um governante para agir justamente em favor da propriedade e dos direitos dos indivíduos. Hobbes destaca a figura do homem como sendo um burguês procurando sua ascensão social e econômica. Nesse sentido, tem-se que “para todo o homem, outro homem é um

concorrente, como ele, ávido de poder sob todas as suas formas. [...] Concorrência, desconfiança recíproca, guerra perpétua de cada um contra cada um, de todos contra todos” (Chevaleier, 1999, p. 69).

Em contrapartida, a constituição da sociedade política para Locke é aquela que defende que, em seu estado natural, os homens tem iguais direitos à vida, à propriedade, à conservação da paz, de seus bens e de sua liberdade. No contexto apresentado pelo filósofo, a igualdade, a liberdade e a independência conferidas aos homens exigiam imperiosamente que nenhum deles causasse danos aos outros, quer na vida, na liberdade, na saúde, na propriedade privada ou nas posses (Menuzzi, J.; Menuzzi, L., 2011).

No entanto, embora guiados pela lei da razão regente dos homens no estado natural, desavenças ocasionais entre os indivíduos reclamavam por um terceiro e imparcial julgador, uma autoridade capaz de restaurar a harmonia. O modo como é tratada esta relação por Locke demonstra que, de um lado, tem-se a força e, do outro, a capacidade, as quais são definidas como critérios para decidir quem irá governar na sociedade estabelecida. Neste sentido, a força é determinada como uma figura maior do Estado e seus instrumentos e a capacidade relacionada aos valores existentes no “mundo” de quem os determina (Menuzzi, J.; Menuzzi, L., 2011).

Entender a análise de Locke é perceber que ao exigir-se essas capacidades para governar, sejam elas inconscientes ou não, baseia-se em critérios de uma sociedade que possui diferenças sociais e, por esse motivo, deverá eleger como governante aquele que representa o desenvolvimento da sociedade, ou seja, para o autor, deverá ser aquele que é o proprietário de sua “sociedade”. Assim, segundo Locke (1990, p. 110 apud Menuzzi, 2011, p. 34), entender o homem que priva sua própria liberdade para submeter a sociedade civil somente é possível pela ótica da compreensão do acordo entre os homens, “segundo o qual todos se unem formando uma comunidade, com o fim de conviver de maneira confortável, segura e pacífica, cada um desfrutando de sua propriedade, melhor protegida contra os que não fazem parte daquela comunidade”.

O Estado e seus desdobramentos

Importante frisar que o reconhecimento dos direitos individuais anteriormente citados vincula-se diretamente a conjuntura social, política, econômica e cultural de cada nação e seu reconhecimento por parte do Estado encontra-se

intrinsecamente relacionado a processos de mobilização, organização e luta da classe trabalhadora. Sendo certo que foi por meio das mobilizações sociais que possibilitou historicamente a garantia jurídica tanto dos direitos humanos quanto dos direitos sociais, portanto, merece demasiada atenção às contribuições do Estado Social de Direito, também conhecido como Welfare State (Estado de Bem-Estar Social) ou como Estado Providência, organizado a partir de uma política econômica e social, em que o Estado teve papel central na garantia de direitos sociais para a classe trabalhadora e funcionamento do sistema econômico (Draibe; Riesco, 2011).

Draibe e Riesco (2011) afirmam ainda que:

[...] típicas da segunda metade do século passado, as instituições do moderno sistema de proteção social constituem em países de desenvolvimento tardio, juntamente com o assalariamento, um dos principais ‘instrumentos’ de compensação ou reequilíbrio, no sentido em que, mediante seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais, viabilizassem o trânsito e a incorporação social das massas rurais à vida urbana e à condição salarial. Tal processo, por parcial que tenha sido até, não foi distinto, em substância, na América Latina (Draibe; Riesco, 2011, p. 234).

Nesse sentido, compreende-se o Estado de Bem-Estar Social como um fenômeno dotado de historicidade, esta, por sua vez, tem seu nascimento intrinsecamente amalgamado ao processo de desenvolvimento e modernização das sociedades capitalistas (Draibe; Riesco, 2011).

Em outras palavras, imprescindível apreender a instituição dos sistemas de Bem-Estar Social a partir dos processos de desenvolvimento e ascensão das sociedades capitalistas, isso porque foi a partir desse modelo social que se gestaram as condições favoráveis ao surgimento de diferentes formas de desigualdades sociais e exclusão. Nesse sentido, para Draibe e Riesco (2011, p. 234), a América Latina objetivou “construir umas das mais típicas e notáveis estruturas de sistema de proteção social”, o Estado desenvolvimentista ganhou destaque nesse processo de busca das “primeiras e decisivas etapas da transição à modernidade”.

Vale ressaltar que paralelamente a esse processo, e não por acaso, surgiu um amplo e original segmento teórico cujo objetivo é explicar o proces-

so de industrialização, expresso na produção da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), bem como nos ensinamentos de Prebisch (1949), Furtado (1946; 1965), Cardoso e Falleto (1973). Na abordagem dada por Esping-Andersen (1990), é possível identificar e classificar os tipos de regimes de proteção social de países da América Latina. Nesse sentido, como resultado desse diálogo, o conceito fulcral aqui apresentado é o de Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBES), um tipo específico de Estado de Bem-Estar Desenvolvimentista que modelou alguns países da região, “a emergência dos seus modernos sistemas nacionais de proteção social, no período de 1930-1980” (Esping-Andersen, 1990, p. 125).

No caso brasileiro, por exemplo, essa construção se deu de forma parcial, isso porque os direitos à assistência e a proteção social existiam somente para aqueles que contribuem para o sistema da previdência. Não é incomum termos na literatura a expressão que resume esse período, que é a “Cidadania Regulada”, conceito desenvolvido por Wanderley Guilherme dos Santos, em seu livro *Cidadania e Justiça* (1975), ao analisar o processo de cidadania construído no Brasil no período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

Assim, a análise das políticas sociais no período de 1930 reafirma que a maior parte da população foi incorporada à proteção pela via do trabalho, o que reafirma uma integração seletiva que Santos (1975) denominou cidadania regulada. O conceito de cidadania analisado por Santos encontra-se amalgamado à lógica privada de concessão dos direitos de cidadania, em que garante apenas o direito para algumas categorias de profissionais que estivessem inseridos no mercado formal de trabalho, não contemplando grandes parcelas da população em situação desigual de acesso a bens e serviços públicos, como saúde, educação, habitação, saneamento, entre outras, sendo somente em 1988, com a Constituição da República Federativa do Brasil, que se inaugura um sistema de proteção social oficial, cuja característica é a universalidade do acesso aos bens.

Diante disso, é importante destacar que o caminho percorrido pelos ELADBES reflete de forma clara os processos heterogêneos de mudanças e transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que permitiu o seu desenvolvimento, construídos a partir de terrenos sociais diversos, as sociedades avançaram de maneira diferenciada rumo à modernização capitalista.

A partir de tais elementos, é possível identificar na história social da região (América Latina) pelo menos quatro padrões de desenvolvimento social, emergidos já na metade do século XX, são eles: “padrão colonial clássico sobre os antigos impérios; padrão de modernidade precoce em base à imigração tardia; padrão dos colonos pobres à margem dos antigos impérios e padrão das sociedades escravistas e de plantations” (Draibe, Riesco, 2011, p. 236). Dessa forma, faz-se necessário frisar que a natureza e a essência dos “futuros Estados de Bem-Estar Social da América Latina” (Draibe; Riesco, 2011, p. 238), estão intrinsecamente vinculados a esses distintos padrões históricos de transição, sendo, portanto, preciso buscá-los como referência de entendimento da natureza assumida por cada padrão de proteção social.

De acordo com esses autores, os Estados Latino-americanos assumiram, ao longo de seu processo de transição econômica, duas estratégias de desenvolvimento, a desenvolvimentista e a liberal, assim, a partir dos anos de 1920, mais especificamente após o período da Grande Depressão, em 1929, muitos Estados assumiram a responsabilidade de conciliar o crescimento econômico e social a sociedades que até então tinham o elemento agrário como central. Nesse processo, é importante frisar que o Estado exerceu papel importante na condução do desenvolvimento capitalista, o fato é que “por volta de 1980, muitos países, sob a liderança estatal, tinham já construído instituições básicas de regulação capitalista” (Draibe; Riesco, 2011, p. 247).

E, como parte desse conjunto de mudanças, é inegável o papel positivo cumprido pelas políticas sociais ao dar respostas às múltiplas expressões da questão social.

Entretanto, vale destacar que as políticas sociais implementadas sob a liderança do Estado Desenvolvimentista não tiveram em sua base um viés universalista, visto que eram direcionadas a trabalhadores formais (carteira assinada), como é o caso, por exemplo, no Brasil, da “cidadania regulada”, em que apenas algumas categorias de profissionais eram contempladas com os sistemas de previdência social. Diante disso, pode-se compreender que o regime de Bem-Estar aqui construído teve suas origens na meritocracia ou conservadorismo, ou, ainda, bismarckiano, na classificação dada por Esping-Andersen, isto é, foram desde o início direcionado ao “homem provedor”, legitimado por sua natureza de “inserção no mercado de trabalho, e a mulher-cuidadora, esta última característica reforçada, mais ainda, pelo viés familista que imperou desde as origens” (Draibe, 2007 apud Draibe, Riesco, 2011, p. 240).

Diante disso, é importante frisar que, embora a natureza dos regimes de proteção social tenham se dado de forma seletiva e regulatória, essas primeiras iniciativas de proteção social devem ser consideradas como importantes no processo de construção ainda em curso de uma proteção social que tenha de fato não só em termos legais, mas principalmente em termos práticos, uma proteção que alcance a todos os cidadãos, a exemplo do sistema de proteção social formalmente reconhecido com a CRFB/88.

O direito e a sociedade política pós-moderna

De acordo com a principiologia do contrato social que instaura a sociedade política no âmbito ocidental, percebe-se a importância de debates sobre a sociedade e a visão de Estado destacada por Hobbes e Locke (1993), dando início ao entendimento entre sociedade civil e ordem social, ambos defendidos por pontos de vistas diferentes pelos filósofos. Thomas Hobbes afirmou que a liberdade surge após o contrato social, submetendo suas vontades a um único homem, ou seja, a sociedade traz uma nova condição de vida aos homens. Já John Locke afirmou três direitos básicos para sociedade, sendo a liberdade, a propriedade privada e a vida, defendendo ainda o direito da população de destituir do poder aquele que não garantisse os direitos exigidos por todos.

Por meio de debates e estudos desenvolvidos pelos filósofos citados, tem-se o que chamamos atualmente de Estado, o qual é criado e regido por meio do estabelecimento de uma Constituição a partir da vontade dos homens. Nesse sentido, partindo do pressuposto de que o ser humano possui necessidade de inserção em sociedade por meio de seus regramentos, o estabelecimento do Estado foi sobretudo importante para a regulação das relações entre os homens. Assim, a Constituição é considerada a lei maior de um país representando um marco na estruturação do Estado, a vontade e os valores do povo (Teixeira; Aranega, 2016).

Nesse compasso, ressalta-se que, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, bem como a ratificação desta quando da Declaração de Viena de 1993, notadamente considerando as disposições de seu artigo 5º que diz que “Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”, introduziu-se um novo e sistemático conceito do que vem a ser direitos humanos. Em verdade, “A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente,

de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase” (ONU, 1993, p. 7). Assim, tem-se que direitos humanos tratam-se daqueles direitos internacionalmente assegurados a todos os indivíduos em decorrência da condição humana ínsita a todos (Piovesan, 2006). Por outro lado, importante ressaltar também que direitos humanos tratam-se daqueles reconhecidos pelas Constituições de cada país como sendo aqueles direitos básicos aos seus respectivos cidadãos (Piovesan, 2006).

No Brasil, com a promulgação da referida Constituição, estabeleceu-se um modelo de Estado caracterizado pelos direitos fundamentais da população e pela intervenção estatal. A CRFB/88 prevê como direitos sociais à educação nos artigos 205 a 214, o direito à saúde nos artigos 196 a 200; à alimentação, o trabalho, à moradia, à segurança e o lazer nos artigos 6º e 7º; à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados, bem como o combate ao desemprego. Garantias essas que são fundamentais para estabelecer a “ordem social” como direito de todos os indivíduos que são pertencentes à sociedade (Brasil, 1988).

Nesse sentido, Rizzatto Nunes (2005) afirma que:

Os princípios são, dentre as formulações deontológicas de todo o sistema ético-jurídico, os mais importantes a serem considerados, não só pelo aplicador do Direito, mas também por todos aqueles que, de alguma forma, ao sistema jurídico se dirijam [...] Nenhuma interpretação será bem feita se for desprezado um princípio. É que ele, como estrela máxima do universo ético-jurídico, vai influir no conteúdo e alcance de todas as normas (Rizzatto Nunes, 2005, p. 53).

Assim, os direitos humanos passaram a ser entendidos como aqueles inerentes a toda pessoa humana simplesmente pela condição de ser pessoa humana. Nessa perspectiva, é oportuno registrar que esses direitos não são sinônimos de direitos fundamentais, eis que os primeiros são princípios jurídicos, ou seja, tratam-se de vetores axiológicos que guardam relação com documentos internacionais, independente de ligação com as normas constitucionais de um determinado Estado (Silva, 2004). Já os direitos fundamentais são aqueles positivados nas normas legais de cada Estado (Silva, 2004). Assim, a diferença em relação aos direitos fundamentais consiste no fato de

aqueles serem considerados princípios jurídicos, intrinsecamente relacionados aos documentos internacionais.

A partir do movimento pela universalização dos direitos humanos, formou-se um sistema integrado por tratados e documentos internacionais de proteção de tais direitos, com a finalidade de fixar parâmetros protetivos básicos, o que, nas palavras de Piovesan (2010, p. 09), trata-se do “mínimo ético irreduzível”. Neste sentido, e pautada pelo ideal de valorização dos direitos humanos e fundamentais, a CRFB/88 estabeleceu como axioma interpretativo do ordenamento jurídico, o princípio da dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

Estabeleceu-se ainda como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, firmada na valorização dos direitos humanos, na cooperação entre os povos e no franco progresso da humanidade (Brasil, 1988). Assim, o princípio jurídico

[...] é um enunciado lógico, implícito ou explícito que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos horizontes do sistema jurídico e, por isso mesmo, vincula de modo inexorável o entendimento e a aplicação das normas jurídicas com que ele se conecta (Rizzato Nunes, 2005, p. 53).

Sendo este, portanto, o norte estabelecido pelo legislador constituinte para a reconstrução da sociedade brasileira sob o viés democrático. Deve-se considerar que nenhum ser humano é igual ao outro e isso é válido desde o nascimento, em que cada ser humano possui uma família, uma cultura, um nome e uma identidade própria. Todavia, determinadas condições dos indivíduos se destacam possuindo atributos que tendem a parecer com mais facilidade do que em outros. Contudo, segundo Bauman (2011, p. 58), “Ao fazê-lo, ignoramos temporariamente a multiplicidade de características que faz de cada um de seus integrantes uma entidade única e irrepetível, diferente de todas as outras, um ser que se destaca de todos os demais membros da “mesma categoria”.

Pensar no ser humano como um ser pertencente a mesma categoria que outros é um erro enraizado na sociedade. É preciso olhar os indivíduos como possuidores de suas próprias características e que em determinado momento ele pode simplesmente desejar mudar, ou melhorar, ou, até mesmo, enquadrar-se em outras características e categorias. Neste sentido, tem-se

[...] no mundo contemporâneo o alto grau de complexidade que oferece ao indivíduo muitas possibilidades de ação (aliás, mais do que ele pode realizar). Com isso, as normas não conseguem dar conta de todo o volume de situações que emergem diuturnamente no meio social (Rizzato Nunes, 2005, p. 277).

Isso torna a construção do direito intrinsecamente ligado às mutações sociais. A identidade social está em constante mutação, sendo formada entre o eu de cada indivíduo e a sociedade em geral, fazendo com que o sujeito a construa com os fragmentos encontrados pelo caminho em que deseja percorrer para se encontrar. Na pós-modernidade, o sujeito é o responsável por sua construção e por buscar gradativamente quem é esse sujeito pertencente a uma sociedade e que tem uma identidade que precisa ser respeitada. Um dos grandes problemas enfrentados pela identidade, segundo Bauman (2011, p. 91), é o que ele chama de “incerteza oposta”, pois o indivíduo pós-moderno tem medo sobre qual identidade deve escolher, se deve escolher e, depois de escolhida, quanto tempo deve se assegurar a ela. Então, a identidade do sujeito torna-se uma troca permanente (Lyrio *et al.*, 2019).

Atualmente, é notório o uso das mídias sociais pelos indivíduos e que elas possibilitam um crescimento pessoal e profissional para quem sabe usufruir das informações que são transmitidas por meio delas. A sociedade está substancialmente em mudança social. Pensar em sociedade é compreender que existe indivíduos e que os mesmos pertencem a diferentes grupos sociais, assim, tem-se

[...] a amplitude de relevância da CRFB/88 e dos princípios éticos-normativos dela oriundos, como instrumentos fundamentais na solução de conflitos que, devido à celeridade das relações havidas em sociedade, nem sempre são previstos ou previsíveis na norma comum (Ferrari, 2012, p.277).

Porém, são determinados a todos os indivíduos e organizam a sociedade como um todo, estabelecendo as regras de convivência.

Considerações finais

A partir do exposto, foi possível depreender a construção do Estado até a forma que tomou na pós-modernidade, ressaltando ainda o papel do Estado de Bem-Estar Social no processo histórico permeado pelas contradições inerentes ao desenvolvimento do sistema capitalista que exigiu do Estado a intervenção nas múltiplas expressões das desigualdades sociais por meio das políticas sociais.

Destacou-se também as características do Estado de Bem-Estar sob o prisma do paradigma neo-desenvolvimentista identificando que esse modelo não traz uma concepção nova de desenvolvimento, apenas se apresenta como uma forma revisada do liberalismo, assim, nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social assume funções no campo das políticas sociais de maneira parcial e fragmentada, ou seja, não busca a superação das desigualdades sociais, mas sim sua amenização, por intermédio de programas e políticas sociais, focalista, imediatista e individualizado, descaracterizando o Estado de Bem-Estar Social/Estado Social previsto na própria CRFB/88, em que prevê um sistema de proteção social de caráter universal.

Percebe-se assim, que a CRFB/88 foi fundamental para a organização da sociedade brasileira em termos de garantias constitucionais para todos os indivíduos, pois ela possibilitou o direito e dever de todos os cidadãos brasileiros, efetivando a igualdade de oportunidades e trazendo também um “ordenamento” jurídico representativo para a sociedade. Pensar em direitos é pensar na representatividade de uma Constituição devidamente pensada e direcionada ao povo, com o intuito de garantir que todos são iguais perante a legislação e também de fato como sujeitos integrantes e igualmente importantes na sociedade.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **44 Cartas do Mundo Líquido Moderno**. Tradução: Vera Pereira. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 14 set. 2022.

CHEVALEIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimento em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/W3dZYVgBVYyKVv8gph3hbGq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FERRARI, C. Breves apontamentos sobre interpretação jurídica e constitucionalização do direito. **Revista de Direito**, v. 12, n. 18, 2012. Disponível em: <https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDireito/article/view/288>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- FLICK, W. **Introdução à metodologia da pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução: Magna Lopes. Revisão Técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso: 2013.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimento e Liberalismo Enraizado. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/35tRSzsTBxzLLgmThm3rvVF/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- HOBBS, Thomas **De Cive, Elementos filosóficos a respeito do cidadão**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- LESSA, Sergio. **O mundo dos homens – trabalho e ser social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- LYRIO, Ana Carolina de Oliveira *et al.* A construção da identidade do sujeito “pós-moderno” no Instagram: a representação do eu no ciberespaço. In: VIII Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades – CO-NINTER, Maceió, 28 a 31 de outubro de 2019. **Anais [...]** Maceió, 2019.
- MENUZZI, Jean; MENUZZI, Loreni. Apontamentos jurídico-filosóficos acerca do poder de polícia do estado a partir dos contratualistas modernos. **Revista Direito e Inovação, FW**, v. 1, n. 1, p. 30-46, jul. 2013. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/direitoeinovacao/article/view/992>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- MONDIN, B. **O homem quem é ele?** Elementos de antropologia filosófica. 7. ed. São Paulo: Paulinas, 1980.

- ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração e Programa de Ação de Viena**: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14 a 25 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010.
- PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas e direitos humanos**. Revista USP, São Paulo, n. 69, p. 36-43, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i69p36-43>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- RIBEIRO, J. S. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93453803002.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.
- RIZZATTO NUNES, Luiz. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005.
- SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1975.
- SILVEIRA, D. S. Hobbes e Locke: estado de natureza e estado civil. **O Manguenzal – Revista de Filosofia**, v. 1, n. 1, p. 50-60, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/omanguenzal/article/view/7480>. Acesso em: 23 set. 2022.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 900.
- TEIXEIRA, R. V. G.; ARANEGA, G. F. S. A sociedade política e a funcionalidade do direito: da evolução histórica da sociedade ao papel do Poder Judiciário na pós-modernidade. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito - RECHTD**, v. 8, n. 1, p. 62-73, jan./abr. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303979303_A_sociedade_politica_e_a_funcionalidade_do_direito_da_evolucao_historica_da_sociedade_ao_papel_do_Poder_Judiciario_na_pos-modernidade. Acesso em: 23 set. 2022

Copyright © 2023 Encontrografia Editora. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem a expressa
autorização dos autores e/ou organizadores.

O livro *Sociedade, Política e Direito: Estado, fragilidades do sistema e perspectivas*, organizado por Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral, Taís de Cássia Badaró Alves e Carlos José de Castro Costa, apresenta quinze capítulos criteriosamente selecionados, que colaboram para a compreensão de um cenário de profundos desafios para os Estados democráticos. A coletânea permite ao leitor compreender aspectos complexos das relações entre sociedade, política e direito, articulando conhecimentos das Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências da Saúde. Oferece perspectivas únicas, informadas por um rigoroso referencial teórico-metodológico, que revelam fragilidades e perspectivas dos sistemas na atualidade. Um traço especial desta obra é a abordagem das políticas públicas que se destinam a grupos vulneráveis em situação de pobreza. Apresenta exemplos práticos e recomendações, demonstrando profundo compromisso com a promoção da justiça, igualdade de oportunidades e proteção de direitos individuais e coletivos.

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2023.

Cleonice Puggian

Pós-doutorado em Educação (UERJ). PhD em Educação (Universidade de Cambridge). Mestrado em Educação (PUC-Rio). Mestrado Sanduíche em Tecnologias Educacionais (Harvard Graduate School of Education/CNN). Lidera o Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar em Educação, Natureza e Sociedade (CNPq). Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ-FEBF).



UNIG
UNIVERSIDADE IGUAÇU

ISBN: 978-65-5456-041-2



encontrografia

encontrografia.com
www.facebook.com/Encontrografia-Editora
www.instagram.com/encontrografiaeditora
www.twitter.com/encontrografia