

**Organizadores**  
Gabriel Rached  
Rafaela Mello Rodrigues de Sá

**Coordenação**  
André Lanza  
Fabiana de Oliveira

# CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento  
da crise em perspectiva comparada



**Organizadores**  
Gabriel Rached  
Rafaela Mello Rodrigues de Sá

**Coordenação**  
André Lanza  
Fabiana de Oliveira

# CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento  
da crise em perspectiva comparada



Copyright © Pimenta Cultural, alguns direitos reservados.

Copyright do texto © 2022 os autores e as autoras.

Copyright da edição © 2022 Pimenta Cultural.

Esta obra é licenciada por uma Licença Creative Commons: Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional - CC BY-NC (CC BY-NC-ND). Os termos desta licença estão disponíveis em: <<https://creativecommons.org/licenses/>>. Direitos para esta edição cedidos à Pimenta Cultural. O conteúdo publicado não representa a posição oficial da Pimenta Cultural.

## CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

### Doutores e Doutoradas

Airton Carlos Batistela

*Universidade Católica do Paraná, Brasil*

Alaim Souza Neto

*Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil*

Alessandra Regina Müller Germani

*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Alexandre Antonio Timbane

*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Alexandre Silva Santos Filho

*Universidade Federal de Goiás, Brasil*

Aline Daiane Nunes Mascarenhas

*Universidade Estadual da Bahia, Brasil*

Aline Pires de Moraes

*Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil*

Aline Wendpap Nunes de Siqueira

*Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil*

Ana Carolina Machado Ferrari

*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Andre Luiz Alvarenga de Souza

*Emill Brunner World University, Estados Unidos*

Andreza Regina Lopes da Silva

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Antonio Henrique Coutelo de Moraes

*Universidade Católica de Pernambuco, Brasil*

Arthur Vianna Ferreira

*Universidade Católica de São Paulo, Brasil*

Bárbara Amaral da Silva

*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Beatriz Braga Bezerra

*Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil*

Bernadette Beber

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Breno de Oliveira Ferreira

*Universidade Federal do Amazonas, Brasil*

Carla Wanessa Caffagni

*Universidade de São Paulo, Brasil*

Carlos Adriano Martins

*Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil*

Caroline Chioquetta Lorenset

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Cláudia Samuel Kessler

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Daniel Nascimento e Silva

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Daniela Susana Segre Guertzenstein

*Universidade de São Paulo, Brasil*

Danielle Aparecida Nascimento dos Santos

*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Delton Aparecido Felipe

*Universidade Estadual de Maringá, Brasil*

Dorama de Miranda Carvalho

*Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil*

Doris Roncareli

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Edson da Silva

*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

Elena Maria Mallmann

*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Emanoel Cesar Pires Assis

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*



Erika Viviane Costa Vieira  
*Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil*

Everly Pegoraro  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil*

Fábio Santos de Andrade  
*Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil*

Fauston Negreiros  
*Universidade Federal do Ceará, Brasil*

Felipe Henrique Monteiro Oliveira  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Fernando Barcellos Razuck  
*Universidade de Brasília, Brasil*

Francisca de Assiz Carvalho  
*Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil*

Gabriela da Cunha Barbosa Saldanha  
*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Gabrielle da Silva Forster  
*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Guilherme do Val Toledo Prado  
*Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Hebert Elias Lobo Sosa  
*Universidad de Los Andes, Venezuela*

Helciclever Barros da Silva Vitoriano  
*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil*

Helen de Oliveira Faria  
*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Heloisa Candello  
*IBM e University of Brighton, Inglaterra*

Heloisa Juncklaus Preis Moraes  
*Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil*

Humberto Costa  
*Universidade Federal do Paraná, Brasil*

Ismael Montero Fernández,  
*Universidade Federal de Roraima, Brasil*

Jeronimo Becker Flores  
*Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jorge Eschriqui Vieira Pinto  
*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Jorge Luís de Oliveira Pinto Filho  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

José Luís Giovanoni Fornos Pontifícia  
*Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil*

Josué Antunes de Macêdo  
*Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil*

Júlia Carolina da Costa Santos  
*Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil*

Juliana de Oliveira Vicentini  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Juliana Tiburcio Silveira-Fossaluzza  
*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Julierme Sebastião Morais Souza  
*Universidade Federal de Uberlândia, Brasil*

Karlla Christine Araújo Souza  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Laionel Vieira da Silva  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Leandro Fabricio Campelo  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Leonardo Jose Leite da Rocha Vaz  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Leonardo Pinheiro Mozdzenski  
*Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Lidia Oliveira  
*Universidade de Aveiro, Portugal*

Luan Gomes dos Santos de Oliveira  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

Luciano Carlos Mendes Freitas Filho  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil*

Lucila Romano Tragtenberg  
*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil*

Lucimara Rett  
*Universidade Metodista de São Paulo, Brasil*

Marceli Cherchiglia Aquino  
*Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Marcia Raika Silva Lima  
*Universidade Federal do Piauí, Brasil*

Marcos Pereira dos Santos  
*Universidad Internacional Iberoamericana del Mexico, México*

Marcos Uzel Pereira da Silva  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Marcus Fernando da Silva Praxedes  
*Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil*

Margareth de Souza Freitas Thomopoulos  
*Universidade Federal de Uberlândia, Brasil*

Maria Angelica Penatti Pipitone  
*Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Maria Cristina Giorgi  
*Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil*

Maria de Fátima Scaffo  
*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Maria Isabel Imbrônio  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Maria Luzia da Silva Santana  
*Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil*

Maria Sandra Montenegro Silva Leão  
*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil*



Michele Marcelo Silva Bortolai  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Miguel Rodrigues Netto  
*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil*

Nara Oliveira Salles  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

Neli Maria Mengalli  
*Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil*

Patricia Biegling  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Patricia Helena dos Santos Carneiro  
*Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Patricia Oliveira  
*Universidade de Aveiro, Portugal*

Patricia Mara de Carvalho Costa Leite  
*Universidade Federal de São João del-Rei, Brasil*

Paulo Augusto Tamanini  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Priscilla Stuart da Silva  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Radamés Mesquita Rogério  
*Universidade Federal do Ceará, Brasil*

Ramofly Bicalho Dos Santos  
*Universidade de Campinas, Brasil*

Ramon Taniguchi Piretti Brandao  
*Universidade Federal de Goiás, Brasil*

Rarielle Rodrigues Lima  
*Universidade Federal do Maranhão, Brasil*

Raul Inácio Busarello  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Renatto Cesar Marcondes  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Ricardo Luiz de Bittencourt  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Rita Oliveira  
*Universidade de Aveiro, Portugal*

Robson Teles Gomes  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Rodiney Marcelo Braga dos Santos  
*Universidade Federal de Roraima, Brasil*

Rodrigo Amancio de Assis  
*Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil*

Rodrigo Sarruge Molina  
*Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil*

Rosane de Fatima Antunes Obregon  
*Universidade Federal do Maranhão, Brasil*

Sebastião Silva Soares  
*Universidade Federal do Tocantins, Brasil*

Simone Alves de Carvalho  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Stela Maris Vaucher Farias  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Tadeu João Ribeiro Baptista  
*Universidade Federal de Goiás, Brasil*

Taiza da Silva Gama  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Tania Micheline Miorando  
*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Tarcisio Vanzin  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Thiago Barbosa Soares  
*Universidade Federal de São Carlos, Brasil*

Thiago Camargo Iwamoto  
*Universidade de Brasília, Brasil*

Thiago Guerreiro Bastos  
*Universidade Estácio de Sá e Centro Universitário Carioca, Brasil*

Thyana Farias Galvão  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

Valdir Lamim Guedes Junior  
*Universidade de São Paulo, Brasil*

Valeska Maria Fortes de Oliveira  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vanessa Elisabete Raue Rodrigues  
*Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil*

Vania Ribas Ulbricht  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Walter de Carvalho Braga Júnior  
*Universidade Estadual do Ceará, Brasil*

Wagner Corsino Enedino  
*Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil*

Wanderson Souza Rabello  
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil*

Washington Sales do Monte  
*Universidade Federal de Sergipe, Brasil*

Wellington Furtado Ramos  
*Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil*



## PARECERISTAS E REVISORES(AS) POR PARES

### Avaliadores e avaliadoras Ad-Hoc

Adilson Cristiano Habowski <i>Universidade La Salle - Canoas, Brasil</i>	Antonio Edson Alves da Silva <i>Universidade Estadual do Ceará, Brasil</i>
Adriana Flavia Neu <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>	Ariane Maria Peronio Maria Fortes <i>Universidade de Passo Fundo, Brasil</i>
Aguimario Pimentel Silva <i>Instituto Federal de Alagoas, Brasil</i>	Ary Albuquerque Cavalcanti Junior <i>Universidade do Estado da Bahia, Brasil</i>
Alessandra Dale Giacomini Terra <i>Universidade Federal Fluminense, Brasil</i>	Bianca Gabriely Ferreira Silva <i>Universidade Federal de Pernambuco, Brasil</i>
Alessandra Figueiró Thornton <i>Universidade Luterana do Brasil, Brasil</i>	Blanka de Abreu Severo <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>
Alessandro Pinto Ribeiro <i>Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil</i>	Bruna Carolina de Lima Siqueira dos Santos <i>Universidade do Vale do Itajaí, Brasil</i>
Alexandre João Appio <i>Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil</i>	Bruna Donato Reche <i>Universidade Estadual de Londrina, Brasil</i>
Aline Corso <i>Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil</i>	Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa <i>Universidade Federal da Paraíba, Brasil</i>
Aline Marques Marino <i>Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Brasil</i>	Camila Amaral Pereira <i>Universidade Estadual de Campinas, Brasil</i>
Aline Patricia Campos de Tolentino Lima <i>Centro Universitário Moura Lacerda, Brasil</i>	Carlos Eduardo Damian Leite <i>Universidade de São Paulo, Brasil</i>
Ana Emídia Sousa Rocha <i>Universidade do Estado da Bahia, Brasil</i>	Carlos Jordan Lapa Alves <i>Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil</i>
Ana Iara Silva Deus <i>Universidade de Passo Fundo, Brasil</i>	Carolina Fontana da Silva <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>
Ana Julia Bonzanini Bernardi <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil</i>	Carolina Fragoço Gonçalves <i>Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil</i>
Ana Rosa Gonçalves De Paula Guimarães <i>Universidade Federal de Uberlândia, Brasil</i>	Cássio Michel dos Santos Camargo <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul-Faced, Brasil</i>
André Gobbo <i>Universidade Federal da Paraíba, Brasil</i>	Cecília Machado Henriques <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>
André Luis Cardoso Tropiano <i>Universidade Nova de Lisboa, Portugal</i>	Cíntia Morales Camillo <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>
André Ricardo Gan <i>Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil</i>	Claudia Dourado de Salces <i>Universidade Estadual de Campinas, Brasil</i>
Andressa Antonio de Oliveira <i>Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil</i>	Cleonice de Fátima Martins <i>Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil</i>
Andressa Wiebusch <i>Universidade Federal de Santa Maria, Brasil</i>	Cristiane Silva Fontes <i>Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil</i>
Angela Maria Farah <i>Universidade de São Paulo, Brasil</i>	Cristiano das Neves Vilela <i>Universidade Federal de Sergipe, Brasil</i>
Anísio Batista Pereira <i>Universidade Federal de Uberlândia, Brasil</i>	Daniele Cristine Rodrigues <i>Universidade de São Paulo, Brasil</i>
Anne Karynne da Silva Barbosa <i>Universidade Federal do Maranhão, Brasil</i>	Daniella de Jesus Lima <i>Universidade Tiradentes, Brasil</i>
Antônia de Jesus Alves dos Santos <i>Universidade Federal da Bahia, Brasil</i>	Dayara Rosa Silva Vieira <i>Universidade Federal de Goiás, Brasil</i>

Dayse Rodrigues dos Santos  
*Universidade Federal de Goiás, Brasil*

Dayse Sampaio Lopes Borges  
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil*

Deborah Susane Sampaio Sousa Lima  
*Universidade Tuiuti do Paraná, Brasil*

Diego Pizarro  
*Instituto Federal de Brasília, Brasil*

Diogo Luiz Lima Augusto  
*Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil*

Ederson Silveira  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Elaine Santana de Souza  
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil*

Eleonora das Neves Simões  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Elias Theodoro Mateus  
*Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil*

Elisiene Borges Leal  
*Universidade Federal do Piauí, Brasil*

Elizabeth de Paula Pacheco  
*Universidade Federal de Uberlândia, Brasil*

Elizânia Sousa do Nascimento  
*Universidade Federal do Piauí, Brasil*

Elton Simomukay  
*Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil*

Elvira Rodrigues de Santana  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Emanuella Silveira Vasconcelos  
*Universidade Estadual de Roraima, Brasil*

Érika Catarina de Melo Alves  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Everton Boff  
*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Fabiana Aparecida Vilaça  
*Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil*

Fabiano Antonio Melo  
*Universidade Nova de Lisboa, Portugal*

Fabília Lopes Pinheiro  
*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Fabício Nascimento da Cruz  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Fabício Tonetto Londero  
*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Francisco Geová Goveia Silva Júnior  
*Universidade Potiguar, Brasil*

Francisco Isaac Dantas de Oliveira  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

Francisco Jeimes de Oliveira Paiva  
*Universidade Estadual do Ceará, Brasil*

Gabriella Eldereti Machado  
*Universidade Federal de Santa Maria, Brasil*

Gean Breda Queiros  
*Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil*

Germano Ehlert Pollnow  
*Universidade Federal de Pelotas, Brasil*

Giovanna Ofreterio de Oliveira Martin Franchi  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Glaucio Martins da Silva Bandeira  
*Universidade Federal Fluminense, Brasil*

Handherson Leylton Costa Damasceno  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Helena Azevedo Paulo de Almeida  
*Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil*

Heliton Diego Lau  
*Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil*

Hendy Barbosa Santos  
*Faculdade de Artes do Paraná, Brasil*

Inara Antunes Vieira Willerding  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Ivan Farias Barreto  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

Jacqueline de Castro Rimá  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Jeane Carla Oliveira de Melo  
*Universidade Federal do Maranhão, Brasil*

João Eudes Portela de Sousa  
*Universidade Tuiuti do Paraná, Brasil*

João Henriques de Sousa Junior  
*Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Joelson Alves Onofre  
*Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil*

Juliana da Silva Paiva  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Junior César Ferreira de Castro  
*Universidade Federal de Goiás, Brasil*

Lais Braga Costa  
*Universidade de Cruz Alta, Brasil*

Leia Mayer Eyng  
*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

Manoel Augusto Polastreli Barbosa  
*Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil*

Marcio Bernardino Sirino  
*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Marcos de Souza Machado  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Marcos dos Reis Batista  
*Universidade Federal do Pará, Brasil*

Maria Aparecida da Silva Santandel  
*Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil*



Maria Edith Maroca de Avelar Rivelli de Oliveira  
*Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil*

Mauricio José de Souza Neto  
*Universidade Federal da Bahia, Brasil*

Michele de Oliveira Sampaio  
*Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil*

Miriam Leite Farias  
*Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Natália de Borba Pugens  
*Universidade La Salle, Brasil*

Patricia Flavia Mota  
*Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Raick de Jesus Souza  
*Fundação Oswaldo Cruz, Brasil*

Railson Pereira Souza  
*Universidade Federal do Piauí, Brasil*

Rogério Rauber  
*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Samuel André Pompeo  
*Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil*

Simoni Urnau Bonfiglio  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

Tayson Ribeiro Teles  
*Universidade Federal do Acre, Brasil*

Valdemar Valente Júnior  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil*

Wallace da Silva Mello  
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil*

Wellton da Silva de Fátima  
*Universidade Federal Fluminense, Brasil*

Weyber Rodrigues de Souza  
*Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil*

Wilder Kleber Fernandes de Santana  
*Universidade Federal da Paraíba, Brasil*

## PARECER E REVISÃO POR PARES

Os textos que compõem esta obra foram submetidos para avaliação do Conselho Editorial da Pimenta Cultural, bem como revisados por pares, sendo indicados para a publicação.

## COMISSÃO EXECUTIVA DO EVENTO

A Comissão Executiva foi presidida pelo Professor **Gabriel Rached** (UFF) e pela Pesquisadora **Rafaela Mello Rodrigues de Sá** (BRICS Policy Center), sendo composta pelos seguintes membros:

**Alejandro Louro Ferreira**

**Amanda Cristina da Silva**

**Larissa Louback Garcia**

**Lucas Thomaz Pessoa**

**Mariana Santos Alves de Lima**

**Nathan Oliveira**

**Vanessa Chaves de Siqueira**

**Ygor Alonso Alvares de Araujo**

**Yuri Amaral**





Direção editorial	Patricia Bieging Raul Inácio Busarello
Editora executiva	Patricia Bieging
Coordenadora editorial	Landressa Rita Schiefelbein
Assistente editorial	Caroline dos Reis Soares
Diretor de criação	Raul Inácio Busarello
Assistente de arte	Ligia Andrade Machado
Editoração eletrônica	Lucas Andrius de Oliveira Peter Valmorbida
Imagens da capa	Liuzishan, Freepik - Freepik.com
Revisão	Amanda Cristina da Silva, Larissa Louback Garcia e Ygor Alonso Alvares de Araujo
Organizador	Gabriel Rached Rafaela Mello Rodrigues de Sá

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

C395 Cenários contemporâneos no âmbito da governança global: políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada. Gabriel Rached, Rafaela Mello Rodrigues de Sá - organizadores. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. 445p..

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5939-396-1 (brochura)  
978-65-5939-394-7 (eBook)

1. Economia. 2. Governança Global. 3. Pandemia.  
4. Políticas Públicas. I. Rached, Gabriel. II. Sá, Rafaela Mello Rodrigues de. III. Título.


CDU: 330  
CDD: 330

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947

---

**PIMENTA CULTURAL**

São Paulo - SP  
Telefone: +55 (11) 96766 2200  
livro@pimentacultural.com  
www.pimentacultural.com



pimenta  
cultural

2 0 2 2

# SUMÁRIO

Apresentação..... 14

Acknowledgements ..... 19

Capítulo 1

**O sistema de propriedade industrial, as patentes  
farmacêuticas na pandemia da COVID-19  
e os novos paradigmas legais no Brasil..... 23**

*Gabriela Neves Salerno*

*Márcia Cristina Souza de Oliveira*

*Mônica Sichel Gurvitz*

Capítulo 2

**Fundamentos econômicos para o debate sobre  
o licenciamento compulsório de patentes  
como medida de enfrentamento da crise pandêmica ..... 46**

*Carolina Miranda Cavalcante*

*Vanessa Chaves de Siqueira*

*Vinicius Figueiredo Chaves*

Capítulo 3

**Direito fundamental de acesso à internet:  
um estudo à luz da tutela ao pleno  
exercício das liberdades comunicativas ..... 66**

*Michael Almeida di Giacomo*



Capítulo 4

- Limites ao multilateralismo:** uma análise a partir da comunidade de inteligência e segurança nacional dos EUA..... **87**  
*Bruno do Val*

Capítulo 5

- Os princípios que regem os serviços públicos e a pandemia pelo novo coronavírus** ..... **108**  
*Wladimir Tadeu Batista Soares*

Capítulo 6

- A pandemia de COVID-19 no sistema carcerário:** um estudo comparativo sobre as políticas públicas adotadas no Brasil e na Argentina..... **132**  
*Edson Amaral de Almeida*  
*Maria Clara Almico*  
*Maria Eduarda Schittino*

Capítulo 7

- “Housing first” e a nova avaliação da população em situação de rua** ..... **152**  
*Thamiris Castorina Freitas Borim*

Capítulo 8

- Os dilemas no âmbito do direito à saúde no Brasil no contexto da pandemia** ..... **169**  
*Amanda Cristina da Silva*  
*Gabriel Rached*



Capítulo 9

**A realidade do trabalho feminino  
nos tempos da pandemia de COVID-19 no Brasil ..... 190**

*Verônica Azevedo Wander Bastos*

*Priscilla Nóbrega Vieira de Araújo*

Capítulo 10

**O ordenamento neoliberal e seus impactos  
no contexto da pandemia: um estudo à luz  
dos reflexos da reforma trabalhista de 2017 no Brasil..... 208**

*Yuri Saviolo de Souza Amaral*

*Gabriel Rached*

Capítulo 11

**As feridas abertas do neoliberalismo:  
o estallido chileno..... 229**

*Deborah Moraes Souza Lopes*

*Alyssa Ribeiro Perpeto Trotte*

Capítulo 12

**Virtual reality in the social sciences..... 248**

*Daniel Oppermann*

Capítulo 13

**Multiculturalismo e o papel das alianças  
de seguranças transnacionais ..... 265**

*Leila Bijos*

Capítulo 14

**Pandemia e violência doméstica contra mulher ..... 282**

*Loyana Christian de Lima Tomaz*

*Vitória Colognesi Abjar*



Capítulo 15

**A ruptura do contrato social de Belarus:**

pandemia, repressões e (falta de) consentimento ..... 305

*Volha Yermalayeva Franco*

*Vinícius Silva Santana*

Capítulo 16

**Políticas sociais no MERCOSUL e na União**

**Europeia:** um estudo comparado dos direitos

dos trabalhadores migrantes..... 324

*Críscila Cristina Ramos*

Capítulo 17

**A(s) investida(s) do Estado e a Política Antidrogas**

**no Brasil no contexto da pandemia:** um estudo

à luz da ADPF 635 no estado do Rio de Janeiro..... 346

*Mariana Santos Alves de Lima*

*Gabriel Rached*

Capítulo 18

**Expansão e limites da inserção da economia**

**solidária na agenda governamental**

**progressista na América do Sul..... 367**

*Caio Luis Chiarello*

*Sergio Azevedo Fonseca*

*Leandro Pereira Moraes*



Capítulo 19

**A informalidade no Brasil em tempos**

**de pandemia:** o debate das políticas

públicas no âmbito laboral ..... **388**

*Alejandro Louro Ferreira*

*Gabriel Rached*

Capítulo 20

**Novas modalidades de trabalho:** as plataformas

digitais e a questão dos direitos laborais

no Brasil no contexto da pandemia ..... **409**

*Larissa Louback Garcia*

*Gabriel Rached*

**Epílogo** ..... **430**

**Sobre os autores e autoras** ..... **434**

**Índice remissivo** ..... **440**



# APRESENTAÇÃO

Os Organizadores do Evento “Seminário Internacional sobre Estado e Instituições” têm a satisfação de dar as boas-vindas a todos e apresentar a sua segunda edição intitulada: “Desafios Contemporâneos e o Futuro do Multilateralismo: Cenários e Perspectivas no âmbito da Governança Global”.

A organização deste Evento, que resulta na presente publicação, remete a 2012, ocasião em que o Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF) foi criado. Ao longo dos anos, as parcerias desenvolvidas pelo Grupo resultaram em muitos frutos. Foram desenvolvidos oito eventos de periodicidade anual, sendo que a edição trazendo a temática “Perspectivas Latino-Americanas”, em 2018, contou com o apoio e financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Em 2020, o GPEIA entrou em uma nova fase, na qual assumo a coordenação geral do Grupo, representando o momento apropriado para, diante das adversidades e vicissitudes que se apresentaram, criarmos um espaço de debate, de forma crítica e propositiva, em relação aos desafios no âmbito das Políticas Públicas e de policy-making para o enfrentamento do cenário da crise que assolou a comunidade global como um todo.

O aprendizado e interação acadêmica ao longo desses anos, em colaboração científica com as instituições parceiras, foi fundamental para a organização do I Seminário Internacional sobre Estado e Instituições – “Diálogos Institucionais e Políticas de Enfrentamento da Crise” em setembro de 2020. O Evento alcançou seus objetivos com êxito, contando com a participação de aproximadamente 900 pessoas e mais de 80 pesquisas apresentadas.

Além disso, como resultado do Seminário, foram lançados quatro ebooks, com mais de 65 artigos, divididos por área temática, contemplando formas de enfrentamento e soluções criativas para os desafios apresentados. Por último, foi organizada a publicação do livro impresso “Estados e Instituições: Diálogos Institucionais e Políticas para o Enfrentamento da Crise” composto por capítulos inéditos em conjunto com a seleção de artigos revisitados das principais contribuições que fizeram parte do Evento.

Em 2021, o fato de ainda estarmos passando por uma conjuntura complexa e repleta de particularidades - tanto em âmbito nacional quanto internacional - nos provocou a assumir essa empreitada, por meio do Grupo de Pesquisa, visando abrir o espaço para reflexões pertinentes em quatro frentes principais que foram abordadas pelos Grupos de Trabalho (GTs) de forma interdisciplinar: Desafios do Multilateralismo em Âmbito Global e o papel das Instituições Internacionais (GT1); Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da crise em Perspectiva Comparada (GT2); Alternativas para o Meio Ambiente e a Plataforma da Sustentabilidade (GT3) e Estado, Instituições e Governança (GT4).

O GT1 intitulado “Desafios do Multilateralismo em Âmbito Global e o papel das Instituições Internacionais” se propôs a debater os desafios globais voltados à reorganização e recuperação com vistas a um cenário pós-pandemia, assim como discutir as ações multilaterais direcionadas a novas dinâmicas que venham acompanhadas de soluções criativas para o reordenamento em âmbito global. Nesse sentido, a relevância da cooperação internacional em escopo global, bem como a forma pela qual esse processo vem sendo conduzido, acaba representando um ponto fundamental dentro do debate necessário para a superação deste contexto crítico levando em conta a sua complexidade.

O GT 2 intitulado “Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da crise em Perspectiva Comparada” trouxe ao debate o papel do Estado e das Instituições na gestão da pandemia,





bem como das políticas nacionais e internacionais de seu enfrentamento e recuperação. O intuito consistiu em destacar a relevância da multidisciplinaridade que envolve estes desafios - buscando a complementaridade de diversos campos do conhecimento na direção de saídas propositivas para essa conjuntura - incorporando abordagens tanto do caso brasileiro, como também das realidades internacionais, na concretização destes objetivos.

O GT 3 intitulado “Alternativas para o Meio Ambiente e a Plataforma da Sustentabilidade” teve como objetivo examinar, criticamente, o alcance e o impacto dos mecanismos estatais de gestão ambiental e de promoção da sustentabilidade para efetivação de direitos fundamentais, em níveis individual, comunitário e da sociedade – incorporando, para tanto, elementos relacionados ao conceito de democracia ambiental.

Por sua vez, o GT4 intitulado “Estado, Instituições e Governança” pretendeu estabelecer o debate trazendo reflexões sobre as mudanças institucionais em curso e a forma como os Estados Nacionais têm buscado mecanismos internos - bem como respaldos no âmbito da governança global - voltados à superação dos desdobramentos da crise vigente nos campos econômico, político e social. Com esse intuito, o papel das instituições foi colocado em perspectiva, trazendo ao debate o sistema de regras sociais, na organização e na articulação de políticas públicas e de governança no contexto contemporâneo.

No mais, agradeço sinceramente a todos os que acreditaram neste projeto. À Universidade Federal Fluminense, bem como ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF) agradeço o apoio e suporte. A todos os coordenadores dos Grupos de Trabalho: André Lanza, Carolina Cavalcante, Fabiana de Oliveira, Giulia Parola, Rafaela Mello, Rodrigo Tavares e Vinicius Chaves, meus sinceros agradecimentos por todo empenho dedicado ao Evento e ao excelente trabalho realizado ao longo das etapas de produção.

Aos palestrantes, que disponibilizaram seu conhecimento e dedicação para participarem dos Painéis, agradeço pela colaboração e solicitude em trazer consigo o debate em perspectiva multidisciplinar, tão relevante e necessário para o enfrentamento dos desafios que se apresentam na conjuntura atual. Meu profundo apreço às notáveis contribuições dos palestrantes: Alfredo Saad, Candice Vianna, Fabiana de Oliveira, Inês Cosme, José R. Peneluppi, Nuno Rodrigues, Pricila Maziero e Sérgio Veloso.

Ao Prof. Oliver Stuenkel, que propôs para a Conferência Inaugural a temática “O Mundo Pós-Occidental”, externo meu agradecimento especial por aceitar nosso convite e trazer consigo este tema emblemático, com as reflexões apropriadas para a abertura do Seminário.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PP-GCAm/UFSCar) e ao Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar), na pessoa do Prof. Celso Maran de Oliveira, gostaria de destacar minha terna gratidão pela parceria e apoio ao longo da jornada.

À Comissão Executiva, toda minha admiração pelo empenho, garra e dedicação com a qual cumpriram com todas suas funções. Não sei como poderia ser grato o suficiente para fazer jus à disposição dedicada em equipe, pensando em cada procedimento com o acabamento necessário para realizarmos mais uma edição louvável do Evento. Deixo registrado meu orgulho em relação a cada um de vocês: Alejandro Louro Ferreira, Amanda Cristina da Silva, Larissa Louback Garcia, Lucas Thomaz Pessoa, Mariana Santos Alves de Lima, Nathan Oliveira, Vanessa Chaves de Siqueira, Ygor Alonso Alvares de Araujo e Yuri Amaral. Cada qual com seu talento e contribuição representou uma peça fundamental dentro do encadeamento de produção e realização desta empreitada.

Um agradecimento final a todos que, de forma direta ou indireta, colaboraram para a realização deste Evento. Com o mesmo ânimo e disposição, convidamos desde já a todos a participarem conosco da próxima edição do Seminário.

Rio de Janeiro, 30 de março de 2022.

Gabriel Rached

Colaboração: Rafaela Mello



# ACKNOWLEDGEMENTS

*The Organizers of the Event “International Seminar on the State and Institutions” are pleased to welcome everyone and present their second edition of this Conference entitled: “Contemporary Challenges and the Future of Multilateralism: Scenarios and Perspectives on Global Governance”.*

*This Event's organization, which results in the present publication, refers to 2012 when the Research Group “State, Institutions, and Economic Analysis of Law” (GPEIA/UFF) began its activities. Over the years, the partnerships developed by the Group resulted in many fruits. Eight events were held since the Group's creation, and the 2018's edition, which had the thematic “Latin American Perspectives”, received the support and funding of the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).*

*In 2020, GPEIA entered a new phase, in which I assume the general coordination of the Group, representing the appropriate moment for, considering so many obstacles and uncertainties that are presented, creating a space for debate, critically and purposefully, concerning challenges in the scope of Public Policies and policy-making to face the crisis scenario that reached the global community as a whole.*

*The academic interactions over the years and the collaboration with the partners institutions were fundamental for the organization of the “I International Seminar on the States and Institutions – Institutional Dialogues and Policies for Pandemic Times” in September 2020. The Event achieved successfully it's objectives, counting with the participation of over 900 people and more than 80 academic paper proposals.*

*In addition, as a result of the Seminar, four e-books were released, with more than 65 papers, divided by thematic area, presenting creative solutions and ways of facing the ongoing challenges. Finally, the publi-*

*cation of the printed book “States and Institutions: Institutional Dialogues and Policies for Facing the Crisis” was organized. The book is composed of unpublished chapters together with a selection of revisited articles from the main contributions that were part of the Event.*

*In 2021, based on the assumption that we are still going through a complex conjuncture and full of particularities - both at the national and international level -, this evidence led us to undertake this task, through the Research Group, to open the space for pertinent reflections on four main fronts that were addressed by the Working Groups (WGs) in an interdisciplinary way: The Challenges of Multilateralism at the Global Level and the Role of International Institutions (WG 1); National and International Policies for Crisis Management in Comparative Perspective (WG 2); Alternatives for the Environment and the Sustainability Platform (WG 3); and, The State, Institutions, and Governance (WG 4).*

*The WG 1 entitled “The Challenges of Multilateralism at the Global Level and the Role of International Institutions” has proposed the debate the global challenges related to the reorganization and recovery towards a post-pandemic scenario, as well as to discuss multilateral actions aimed at new dynamics that are accompanied by creative solutions for reorganization at the global level. In that way, the relevance of international cooperation and how this process has been conducted ended up representing a fundamental point within the necessary debate to overcome this critical context, taking into account its complexity.*

*The WG 2 entitled “National and International Policies for Crisis Management in Comparative Perspective” opens the space for the debate on the role of the State and the Institutions in the management of the pandemic, as well as national and international policies to face the crisis and its recuperation. The goal consisted in highlight the relevance of the multidisciplinary that involves this challenges – aiming the complementarity of different fields of knowledge in a search for creative solutions for this scenario - incorporating the debate in both national*



*and international realities in comparative perspective in name of the realization of this objectives.*

*The WG 3, entitled “Alternatives for the Environment and the Sustainability Platform,” aims to examine the scope and impact of State mechanisms for environmental protection and the promotion of sustainability to accomplish the fundamental rights at the individual, communitarian, and social levels – including, for this, elements concerning the concept of environmental democracy.*

*Consecutively, the WG4 entitled “The State, Institutions, and Governance” brings the discussion of the ongoing institutional changes and the way that Nation-States have been seeking internal mechanisms - as well as support in the context of global governance - aimed at overcoming the crisis at the economic, political and social level. To do so, the role of the institutions is put in perspective, bringing the social rules system to debate, within the organization of public policies in the current scenario.*

*At this moment, I would like to sincerely thank everyone who believed in this project. I would like to thank the Fluminense Federal University, as well as the Graduate Programme in Sociology and Law (PPGSD/UFF) for their support. To all the coordinators of the Working Groups: André Lanza, Carolina Cavalcante, Fabiana de Oliveira, Giulia Parola, Rafaela Mello, Rodrigo Tavares and Vinicius Chaves, my sincere thanks for all the effort dedicated to the Event and the excellent work carried out throughout the stages of production.*

*To the speakers, who contributed with their knowledge and dedication to participate in the Panels, I am grateful for their collaboration and solicitude in bringing the debate in a multidisciplinary perspective that is so relevant and necessary to face the challenges that have been presented in the current situation. My deep appreciation to the remarkable contributions of the speakers: Alfredo Saad, Candice Vianna, Fabiana de Oliveira, Inês Cosme, José R. Peneluppi, Nuno Rodrigues, Pricila Maziero and Sérgio Veloso.*



*To Prof. Oliver Stuenkel, who proposed for the Inaugural Conference the thematic of “The Post-Western World”, my special thanks for accepting our invitation and bringing the ideal theme, with the appropriate reflections for the opening of the Event.*

*To the Graduate Programme in Environmental Sciences (PPG-CAm/UFSCar) and to the Center for Studies in Environmental Democracy (CEDA/UFSCar), in the person of Prof. Celso Maran de Oliveira, I would like to highlight my tender gratitude for the partnership and support throughout the journey.*

*Last but not least, all my admiration for the Executive Committee’s dedication, commitment, and determination to performing all their functions. I couldn’t be grateful enough to honour the team’s dedication, being available during many evenings reviewing all the details and deliberating on each procedure with the necessary “finishing touches” to make a remarkable second edition of the Event. I leave registered my pride in each one of you: Alejandro Louro Ferreira, Amanda Cristina da Silva, Larissa Louback Garcia, Lucas Thomaz Pessoa, Mariana Santos Alves de Lima, Nathan Oliveira, Vanessa Chaves de Siqueira, Ygor Alonso Alvares de Araujo and Yuri Amaral. Each one with a particular talent and contribution represented a fundamental piece in this production.*

*A final thanks to everyone who, directly or indirectly, contributed to the realization of this Seminar. With the same animus, we invite in advance all the readers to participate with us on the Seminar’s next edition.*


*Rio de Janeiro, March 30th, 2022.*

*Gabriel Rached*

*Collaboration: Rafaela Mello*

# 1

Gabriela Neves Salerno  
Márcia Cristina Souza de Oliveira  
Mônica Sichel Gurvitz



## **O SISTEMA DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL, AS PATENTES FARMACÊUTICAS NA PANDEMIA DA COVID-19 E OS NOVOS PARADIGMAS LEGAIS NO BRASIL**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.23-45



## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

A pandemia da COVID-19 reacendeu o debate sobre as patentes farmacêuticas, tendo em vista a necessidade urgente de soluções para o combate ao novo Coronavírus. Com o objetivo de flexibilizar o acesso de medicamentos à população brasileira, foram propostas alterações na Lei de Propriedade Industrial (LPI), no que se refere ao prazo de vigência das patentes, bem como no que tange ao licenciamento compulsório das tecnologias relacionadas ao tratamento da COVID-19. O presente estudo pretende analisar as modificações realizadas na LPI frente ao sistema de patentes vigente no país e os possíveis impactos econômicos e sociais em âmbito nacional e internacional.

**Palavras-chave:** Covid-19; propriedade industrial, patentes farmacêuticas; ADI 5.529; PL 12/2021.

#### **ABSTRACT**

*The COVID-19 pandemic has reignited the debate on pharmaceutical patents, given the urgent need for solutions to combat the new Coronavirus. In order to make access to medicines more flexible for the Brazilian population, amendments were proposed to the Industrial Property Law (LPI), regarding the term of validity of patents, as well as regarding the compulsory licensing of technologies related to the treatment of COVID-19. The present study intends to analyze the amendments made to the LPI in view of the current Brazilian Patent System and the possible economic and social impacts in the national and international scope.*

**Keywords:** Covid-19; industrial property; pharmaceutical patents; ADI 5.529; PL 12/2021.

## INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 tem imposto inúmeros desafios à sociedade global e às Instituições no que tange aos aspectos políticos, econômicos e sociais, fazendo emergir inúmeras discussões sobre distintas dimensões da vida social.

Desde dezembro de 2019, quando o primeiro caso de contaminação pelo novo Coronavírus (SARS-CoV2) foi identificado em Wuhan, na China, e se espalhou rapidamente por todo o mundo, temos acompanhado por meio da imprensa e mídias sociais, as diversas formas como os países implementaram políticas nacionais e diálogos internacionais para enfrentamento desta crise.

Seja em conjunto ou isoladamente, a comunidade científica tem se dedicado exaustivamente à busca por vacinas, e obviamente, países e organizações com maiores recursos financeiros e tecnológicos obtiveram êxito em tempo recorde.

Dentre tantas questões envolvidas nesta crise sanitária global, trazemos como justificativa para o debate, a questão que envolve a Propriedade Industrial das Patentes Farmacêuticas, campo de estudo com proteção legal, que faz parte de um âmbito mais abrangente que é o da Propriedade Intelectual.

O problema da pesquisa reside na necessária reflexão a respeito da recente decisão proferida pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), em 12 de maio de 2021 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.529, distribuída em 18 de maio de 2016 em face do Artigo 40, parágrafo único, da Lei de Propriedade Industrial (LPI) nº 9.279, de 14 de maio 1996.<sup>1</sup>

1 Fonte: Supremo Tribunal Federal. ADI 5529. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984195>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

As reflexões em torno desta decisão, também impõe melhor entendimento do Projeto de Lei nº 12/2021, proposto pelo Senado Federal, que originou a Lei nº 14.200, sancionada em 02 de setembro de 2021, alterando o Art. 71 e incluindo o Art. 71-A na LPI, que já tratava das Licenças Compulsórias de Patentes, sob o argumento de viabilizar a produção de vacinas e medicamentos a custos mais baixos.

O Brasil há alguns anos é signatário de Acordos e Tratados Internacionais, no qual o diálogo multilateral é necessário, principalmente, com os países que detém tecnologia e *know-how* para a produção de vacinas e distribuição de insumos.

Nossa hipótese é a de que a decisão na ADI nº 5.529 e as alterações legislativas introduzidas com o PL nº 12/2021 (atual Lei nº 14.200/2021), além de aumentar a insegurança jurídica dos investidores estrangeiros e desestimular a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país, não trará benefícios para a saúde pública da população.

Nosso objetivo é compartilhar conhecimento técnico a respeito do tema, dialogar com a Academia e contribuir para que as políticas públicas nacionais de enfrentamento da crise pandêmica sejam eficazes.

O artigo está estruturado em três eixos de discussão que serão apresentados da seguinte forma: *i)* exposição do que é a Propriedade Industrial no ramo do Direito e sua interdisciplinaridade com outras áreas do conhecimento; *ii)* análise das patentes farmacêuticas e sua contribuição para a sociedade; *iii)* reflexão crítica à respeito da decisão na ADI nº 5529, a entrada em vigor da Lei nº 14.200/2021, oriunda do PL nº 12/2021, e os reflexos econômicos e sociais envolvidos.

Para tanto, o trabalho adotou o seguinte quadro metodológico: revisão da bibliografia acerca da Propriedade Industrial, especialmente sobre as patentes farmacêuticas, levantamento e análise crítica da decisão na ADI nº 5.529, bem como das alterações introduzidas na LPI por meio da Lei nº 14.200/2021 e revisão dos debates assistidos com especialistas da área sobre o tema.

## O QUE É PROPRIEDADE INDUSTRIAL E SUA INTERDISCIPLINARIDADE COM OUTRAS ÁREA DO CONHECIMENTO

A Propriedade Industrial está inserida em uma ampla área do Direito denominada Propriedade Intelectual, reconhecida mundialmente, e que possui uma agência específica ligada às Nações Unidas, chamada *World Intellectual Property Organization* – *WIPO* (em português, Organização Mundial de Propriedade Intelectual – *OMPI*).

A *WIPO*, criada em 1967, tem como “missão liderar o desenvolvimento de um Sistema Internacional de Propriedade Intelectual equilibrado e eficaz que permita a inovação e criatividade para o benefício de todos”.<sup>2</sup>

Esta agência internacional possui 193 países membros, dentre os quais o Brasil, e fornece cooperação global para o desenvolvimento humano e técnico, bem como para a realização de parcerias público-privadas em prol da inovação.

Dentro do grande arcabouço que é o da Propriedade Intelectual, existem “categorias” definidas internacionalmente pela *WIPO*, e no Brasil pela Associação Brasileira de Propriedade Intelectual – *ABPI*<sup>3</sup>, que optamos por adotar como referencial, que são: a Propriedade Industrial, o Direito Autoral e a proteção *Sui Generis*.

A Propriedade Industrial, especificamente, abarca a proteção das Marcas, Patentes, Desenhos Industriais e Indicações Geográficas, cujos pedidos de registro e concessão são realizados no Brasil junto

2 Fonte: World Intellectual Property Organization. Tradução livre do texto em inglês. Disponível em: <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

3 Fonte: Associação Brasileira da Propriedade Intelectual. Disponível em: <<https://abpi.org.br/blog/o-que-e-propriedade-intelectual/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, autarquia federal, subordinada ao Ministério da Economia, também responsável pelo pedido de registro de Programas de Computador, Topografia de Circuitos Integrados e Contratos de Tecnologia e de Franquia.

Como se pode notar a Propriedade Industrial, assim como a Propriedade Intelectual como um todo, é um ramo do Direito dedicado à proteção dos ativos intangíveis<sup>4</sup> que, via de regra, carregam consigo alto valor agregado na chamada “economia do conhecimento”<sup>5</sup>.

Esta proteção reconhecida no Art. 5º, Inciso XXIX<sup>6</sup> da Constituição Federal brasileira de 1988, existe com o objetivo de fomentar a pesquisa, o desenvolvimento científico e tecnológico, o investimento em inovação, e conseqüentemente, o crescimento econômico e social do país.

Importante destacar que a Propriedade Industrial, além de salvar o conhecimento produzido, é um ramo de atividade em constante expansão, que comporta profissionais de inúmeras áreas que trabalham interagindo rotineiramente de forma interdisciplinar.

Como exemplo, podemos citar os advogados atuantes nos escritórios especializados em PI, que trabalham em parceria com pro-

4 Fonte: Comitê de pronunciamentos contábeis. Pronunciamento Técnico CPC 04 (R1). Ativo Intangível, pág. 5, 2010. “As entidades frequentemente despendem recursos ou contraem obrigações com a aquisição, o desenvolvimento, a manutenção ou o aprimoramento de recursos intangíveis como conhecimento científico ou técnico, projeto e implantação de novos processos ou sistemas, licenças, propriedade intelectual, conhecimento mercadológico, nome, reputação, imagem e marcas registradas (incluindo nomes comerciais e títulos de publicações). Exemplos de itens que se enquadram nessas categorias amplas são: softwares, patentes, direitos autorais, direitos sobre filmes cinematográficos, listas de clientes, direitos sobre hipotecas, licenças de pesca, quotas de importação, franquias, relacionamentos com clientes ou fornecedores, fidelidade de clientes, participação no mercado e direitos de comercialização.” Disponível em: <[http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/187\\_CPC\\_04\\_R1\\_rev%2014.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/187_CPC_04_R1_rev%2014.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

5 Fonte: PUCRS. Politécnica. Engenharia de produção. Disponível em: <[https://www.poli-tecnica.pucrs.br/professores/giugliani/ENGENHARIA\\_DE\\_PRODUCAO\\_-\\_Gestao\\_do\\_Conhecimento/03\\_-\\_Economia\\_do\\_Conhecimento.pdf](https://www.poli-tecnica.pucrs.br/professores/giugliani/ENGENHARIA_DE_PRODUCAO_-_Gestao_do_Conhecimento/03_-_Economia_do_Conhecimento.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

6 Brasil. Constituição Federal. Art. 5º, XXIX. A lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País.

fissionais graduados em biologia, biomedicina, farmácia, engenharias química, civil, mecânica, de telecomunicações, elétrica, eletrônica e de computação, que também são profissionais requisitados em concursos públicos para compor o corpo técnico de Examinadores do INPI.

A Propriedade Industrial, portanto, não somente é um vetor de empregabilidade altamente qualificada, mas também parte integrante de diversos setores industriais e comerciais da economia.

Aliás, o conhecimento deste ramo do Direito deveria ser disciplina obrigatória na maioria dos cursos de graduação, se não todos, ousamos dizer, uma vez que o conhecimento produzido e concretizado nas Universidades se tornou “moeda” valiosa na contemporaneidade, diante do avanço exponencial da tecnologia e de um futuro imprevisível pós-pandemia.

## AS PATENTES FARMACÊUTICAS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SOCIEDADE

Por definição, uma patente garante a seu titular o direito de excluir terceiros no que se refere à exploração de uma tecnologia inovadora por ele desenvolvida<sup>7</sup>. O referido direito é concedido pelo Estado em caráter temporário, mais especificamente por 20 anos para patentes de invenção e 15 anos para patentes de modelo de utilidade<sup>8</sup>.

Em linhas gerais, qualquer pessoa física ou jurídica possui o direito de patentear seus desenvolvimentos tecnológicos, desde que observadas as disposições legais vigentes. A lei que atualmente re-

7 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/perguntas-frequentes/patentes#patente>>. Acesso em: 17 set. 2021.

8 Brasil. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Art. 40. A patente de invenção vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos e a de modelo de utilidade pelo prazo 15 (quinze) anos contados da data de depósito.

gula os direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial – Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (LPI) – é amparada por diversas instruções normativas e resoluções elaboradas pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), autarquia responsável pelo exame de mérito dos pedidos de patente no Brasil. Dentre estas normativas, podemos destacar:

- i. Instrução Normativa nº 30/2013<sup>9</sup> e Instrução Normativa nº 31/2013<sup>10</sup>, que estabelecem normas gerais de procedimentos para explicitar e cumprir dispositivos da LPI no que se refere às especificações dos pedidos de patente;
- ii. Resolução nº 124 de 04/12/2013<sup>11</sup>, que institui as diretrizes de exame de pedidos de patente - Bloco I - Conteúdo de Pedido de Patente; e
- iii. Resolução nº 169, de 15/07/2016<sup>12</sup>, que institui as Diretrizes de Exame de Pedidos de Patente - Bloco II – Patenteabilidade.

Além dos documentos mencionados acima, o INPI possui ainda diretrizes específicas para disciplinar o exame de pedidos de patente pertencentes ao campo da biotecnologia e da química, por exemplo, uma vez que são áreas muito específicas do conhecimento para as quais são necessárias regras e detalhamentos diferenciados das demais áreas tecnológicas.

9 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/patentes/in\\_030\\_in\\_17\\_2013\\_exame\\_tecnico\\_versao\\_final\\_03\\_12\\_2013-1-1\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/patentes/in_030_in_17_2013_exame_tecnico_versao_final_03_12_2013-1-1_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

10 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/in\\_31\\_in\\_17\\_2013\\_administrativo\\_versao\\_03\\_12\\_2013\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/in_31_in_17_2013_administrativo_versao_03_12_2013_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

11 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/arquivos-dirpa/resolucao\\_124\\_diretrizes\\_bloco\\_1\\_versao\\_final\\_03\\_12\\_2013\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/arquivos-dirpa/resolucao_124_diretrizes_bloco_1_versao_final_03_12_2013_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

12 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/modulo2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.



É importante ressaltar que os dispositivos legais citados anteriormente foram redigidos observando as disposições dos Acordos Internacionais dos quais o Brasil é signatário, dentre os quais destacamos o TRIPs (do inglês: *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), ratificado pelo Brasil em 1994.

Todavia, a história das patentes no Brasil se iniciou muito antes, mais especificamente no século XIX, com a concessão da primeira patente documentada, em julho de 1822, para uma máquina de descascar café<sup>13</sup>. Na verdade, já havia relatos anteriores sobre tentativas de criação de regras para a concessão de direitos de patente, a primeira delas sendo representada pelo Alvará de D. João VI, datado de 28 de abril de 1809<sup>14</sup>. Seu objetivo era regulamentar o comércio exterior e promover o desenvolvimento do país através de investimentos estrangeiros.

Por outro lado, a proteção para invenções da área química, a qual abrange o campo farmacêutico, só se tornou possível no país a partir de 1996, com as patentes denominadas *pipeline*<sup>15</sup>. Estas patentes foram uma solução temporária encontrada à época de transição da lei anterior (a saber, o Código da Propriedade Industrial, Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971) para a lei atualmente vigente (LPI), de forma que as patentes já concedidas em outros países pudessem ter seu privilégio reconhecido no Brasil, pelo tempo de vigência remanescente em seu país de origem, ressalvados os casos

13 Associação Brasileira de Propriedade Intelectual. Propriedade Industrial no Brasil 50 Anos de História. São Paulo: ABAPI, 1998.

14 Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-40051-28-abril-1809-571629-publicacaooriginal-94774-pe.html>>. Acesso em: 17 set. 2021.

15 CASCÃO, Luís Bernardo Coelho. O prazo de validade das patentes pipeline: Remanescente de proteção da patente originária e limitador. Rio de Janeiro, 2009.

em que o produto protegido pela patente já tivesse sido colocado no mercado, em qualquer país do mundo<sup>16</sup>.

Portanto, somente após a sanção da LPI, em 14 de maio de 1996, foi finalmente reconhecida a patenteabilidade das invenções pertencentes à área farmacêutica. Na verdade, a LPI não faz distinção entre o campo tecnológico ao qual pertencem as patentes, desde que a invenção não inclua matérias específicas que são excluídas de proteção no país, conforme previsto em seu Artigo 10<sup>17</sup>.

De acordo com o último relatório anual publicado pelo INPI, o número de pedidos de patentes depositados em 2018 relacionados a Produtos Farmacêuticos representa 7,42% do total de 23.544 pedidos depositados naquele ano, seguido pelas áreas de Tecnologia Médica (7,38%), Química Orgânica Fina (7,09%) e Biotecnologia (5,77%)<sup>18</sup>. Sendo assim, pode-se afirmar que quase 30% dos pedidos de patente recebidos para análise no Instituto, com data de depósito de 2018, possuem alguma relação com a área químico-farmacêutica.

16 Brasil. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Art. 230. Poderá ser depositado pedido de patente relativo às substâncias, matérias ou produtos obtidos por meios ou processos químicos e as substâncias, matérias, misturas ou produtos alimentícios, químico-farmacêuticos e medicamentos de qualquer espécie, bem como os respectivos processos de obtenção ou modificação, por quem tenha proteção garantida em tratado ou convenção em vigor no Brasil, ficando assegurada a data do primeiro depósito no exterior, desde que seu objeto não tenha sido colocado em qualquer mercado, por iniciativa direta do titular ou por terceiro com seu consentimento, nem tenham sido realizados, por terceiros, no País, sérios e efetivos preparativos para a exploração do objeto do pedido ou da patente.

17 Brasil. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Art. 10. Não se considera invenção nem modelo de utilidade: I - descobertas, teorias científicas e métodos matemáticos; II - concepções puramente abstratas; III - esquemas, planos, princípios ou métodos comerciais, contábeis, financeiros, educativos, publicitários, de sorteio e de fiscalização; IV - as obras literárias, arquitetônicas, artísticas e científicas ou qualquer criação estética; V - programas de computador em si; VI - apresentação de informações; VII - regras de jogo; VIII - técnicas e métodos operatórios ou cirúrgicos, bem como métodos terapêuticos ou de diagnóstico, para aplicação no corpo humano ou animal; e IX - o todo ou parte de seres vivos naturais e materiais biológicos encontrados na natureza, ou ainda que dela isolados, inclusive o genoma ou germoplasma de qualquer ser vivo natural e os processos biológicos naturais.

18 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Indicadores de Propriedade Industrial 2020: o uso do sistema de propriedade industrial no Brasil. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/indicadores-2020\\_aecon\\_vf-27-01-2021.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/indicadores-2020_aecon_vf-27-01-2021.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

Nesse cenário, é importante mencionar que o Brasil ainda é um país que pouco deposita patentes. No ano de 2019, o INPI recebeu 25.396 pedidos de patente, sendo apenas 5.465 deles depositados por residentes no país (21,52%). No ranking dos 50 maiores depositantes de pedidos brasileiros, 40 correspondem às Universidades Públicas e Institutos de Pesquisa, mostrando que o cenário nacional de depósito de patentes é liderado de maneira expressiva por essas instituições. A maior depositante nacional de pedidos de patente de invenção em 2019 foi a Universidade Federal da Paraíba – UFPB, com 100 novos pedidos de patente<sup>19</sup>.

Tendo em vista os dados acima é inegável a importância das patentes para o setor químico-farmacêutico, no que tange a economia nacional e internacional. Além disso, os “holofotes” direcionados às patentes farmacêuticas são compreensíveis, também sob o ponto de vista da saúde pública, mais ainda no momento presente, avançado pela pandemia que já pôs fim à vida de milhões de pessoas em todo o mundo, sendo o Brasil o segundo país com o maior número de mortes confirmadas em números absolutos<sup>20</sup> e o sétimo em mortes por milhão de habitantes<sup>21</sup>.

É notório que a concessão desenfreada de centenas de milhares de patentes relacionadas a produtos e processos farmacêuticos gera um forte impacto social, principalmente na população mais carente, que depende exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) para obter os medicamentos adequados para doenças dos mais variados tipos e complexidades. Por outro lado, a patente é um dos grandes mecanismos alavancadores da inovação e a criação de dispositivos legais arbi-

19 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/estatisticas-preliminares/arquivos/documentos/ranking-maiores-depositantes-residentes-2019.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.

20 Fonte: Statista. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1093256/novel-coronavirus-2019ncov-deaths-worldwide-by-country/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

21 Fonte: Statista. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

trários para a sua anulação ou seu licenciamento compulsório podem gerar obstáculos às relações comerciais e romper o círculo virtuoso da inovação, tão necessário ao desenvolvimento de novas tecnologias.

A análise de que o sistema de patentes é prejudicial à população em geral, baseada apenas no custo gerado aos cofres públicos, é simplista e errônea por motivos diversos, a começar pela alegação de que os produtos farmacêuticos protegidos por patentes podem ser comercializados no país por qualquer valor estipulado pelo detentor da patente. Os preços dos medicamentos vendidos no país são regulados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, incluindo o monitoramento da aplicação de desconto obrigatório para compras públicas<sup>22</sup>.

Faz-se necessário destacar que a CMED é um órgão vinculado à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que durante 20 anos interferiu na concessão de patentes no Brasil por meio do instituto da Anuência Prévia adicionado à LPI através do Artigo 229-C<sup>23</sup> (Lei nº 10.196, de 14 de fevereiro de 2001). Em suma, para que pedidos de patente relacionados a produtos e processos farmacêuticos fossem analisados quanto ao seu mérito pelo INPI, primeiramente deveriam ser anuídos pela ANVISA, agência reguladora cuja missão não tem qualquer relação com a concessão de patentes.

Por fim, após longos embates entre todos os atores envolvidos no procedimento de anuência prévia, o Artigo 229-C foi revogado pela Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021<sup>24</sup>. A extinção do referido Artigo representa um avanço para os depositantes de patentes nesse setor

22 Fonte: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmmed>>. Acesso em: 17 set. 2021.

23 Brasil. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Art. 229-C. A concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos dependerá da prévia anuência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

24 Fonte: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.195-de-26-de-agosto-de-2021-341049135>>. Acesso em: 17 set. 2021.

tecnológico, tendo em vista o atraso na análise dos pedidos de patente no âmbito do INPI, que ultrapassava os 10 anos<sup>25</sup>.

Uma outra questão extremamente controversa e que ganhou destaque durante a pandemia da COVID-19 é a discussão sobre o uso das Licenças Compulsórias, o que demonstra um profundo desconhecimento do arcabouço legal utilizado há 25 anos no país por parte do público leigo em Propriedade Industrial. A LPI já possuía disposições sólidas quanto ao tema, desde que passou a vigorar em 14 de maio de 1996, as quais estão estabelecidas nos Artigos 68 a 74 da referida Lei. Entretanto, a desinformação sobre a matéria gerou ampla discussão durante a pandemia, culminando em recentes alterações na LPI, as quais serão discutidas detalhadamente no capítulo a seguir.

## A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.529 E O PROJETO DE LEI Nº 12/2021: IMPLICAÇÕES E DESMISTIFICAÇÕES

Não há dúvidas de que a pandemia da COVID-19 trouxe mudanças em todas as esferas de nossas vidas e a legislação patentária brasileira não ficou de fora. Impulsionada por supostos impactos diretos na crise sanitária em que o país se encontra, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.529 foi finalmente julgada pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2021, após 05 anos de espera. Além disso, no dia 02 de setembro, foi sancionado, com vetos, o Projeto de Lei nº 12/2021 (PL nº 12/2021), alterando alguns aspectos das disposições que regem o licenciamento compulsório no Brasil. Porém, é necessário avaliar o real impacto dessas alterações legais no combate à pandemia, assim como em todo ambiente da Propriedade Industrial no Brasil.

25 Fonte: Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-poder-executivo/temas/detalhe/?id=3>>. Acesso em: 17 set. 2021.

A ADI nº 5.529, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face do Artigo 40, parágrafo único, da LPI, em maio de 2016,<sup>26</sup> foi julgada em maio deste ano pelo STF<sup>27</sup>, com base nos possíveis impactos no combate à pandemia no país.

O artigo 40 da LPI dispõe sobre o prazo de validade das patentes e, até então, previa:

Art. 40. A patente de invenção vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos e a de modelo de utilidade pelo prazo 15 (quinze) anos contados da data de depósito.

Parágrafo único. O prazo de vigência não será inferior a 10 (dez) anos para a patente de invenção e a 7 (sete) anos para a patente de modelo de utilidade, a contar da data de concessão, ressalvada a hipótese de o INPI estar impedido de proceder ao exame de mérito do pedido, por pendência judicial comprovada ou por motivo de força maior (grifos nossos).

Para compreender a relevância do extinto parágrafo único, uma breve explicação sobre o *backlog* do exame de patentes do INPI faz-se necessária.

*Backlog* é o nome dado aos pedidos de patente acumulados que aguardam exame técnico no INPI. Há alguns anos, essa espera costumava ultrapassar os 10 anos, o que fazia com que o parágrafo único, criado para funcionar como exceção, se tornasse uma regra, e a área farmacêutica figurava entre as áreas mais atrasadas quanto ao exame técnico. Assim, embora o titular de uma patente só tivesse seus

26 Fonte: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984195>>. Acesso em: 13 set. 2021.

27 “Mais recentemente, no contexto da pandemia de Covid-19, a ADI nº 5.529 foi finalmente pautada pelo Supremo Tribunal Federal e o procurador-geral da República requereu concessão de tutela de urgência para que os efeitos da regra de acréscimo de prazo das patentes fossem imediatamente suspensos, pelo menos com relação a medicamentos”. GLASSMAN, Guillermo. A urgência do julgamento da ADI 5529 para a liberação imediata de genéricos. Revista Consultor Jurídico. 26 de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/glassman-urgencia-julgamento-adi-5529-stf?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/glassman-urgencia-julgamento-adi-5529-stf?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook)>. Acesso em: 13 set. 2021.

direitos assegurados por no máximo 10 anos, tornou-se comum que o tempo decorrido entre o depósito de um pedido de patente e sua entrada no domínio público passasse de 20 anos.

Na área farmacêutica, a não entrada em domínio público impede a exploração de determinadas tecnologias por empresas fabricantes de medicamentos genéricos, e cada ano deste atraso representaria custos adicionais para o SUS. Esse aspecto foi um dos mais relevantes argumentos dos defensores da inconstitucionalidade desse dispositivo legal e talvez tenha sido o grande motivador da decisão final.

No entanto, de acordo com a Resolução do INPI nº 80/2013<sup>28</sup>, que versa sobre a priorização do exame de pedidos de patente de produtos e processos farmacêuticos, bem como equipamentos e materiais relacionados à saúde pública, o Ministério da Saúde tinha o direito de solicitar a priorização do exame técnico de qualquer pedido de patente que fosse de seu interesse desde 2013. Esta prerrogativa, todavia, somente foi substancialmente utilizada após pressão do Tribunal de Contas da União, após auditoria realizada em 2020.<sup>29</sup>

Foi diante deste cenário e em um ambiente de ansiedade e incertezas quanto ao enfrentamento da pandemia que, em 06 de maio de 2021, o STF decidiu pela inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 40 da LPI. Na semana seguinte, em 12 de maio, foram modulados os efeitos da decisão.

28 Art. 1º Esta Resolução disciplina a priorização do exame de pedidos de patente de produtos e processos farmacêuticos, bem como equipamentos e materiais relacionados à saúde pública. § 1º - O exame prioritário dos pedidos de patente referentes ao caput poderá ser solicitado pelo Ministério da Saúde, conforme detalhamentos presentes na Seção I desta Resolução; (...); Art. 3º Serão examinados prioritariamente pedidos de patente depositados no INPI relativos a produtos, processos, equipamentos e/ou materiais de uso em saúde relacionados às políticas de assistência do Ministério da Saúde e considerados estratégicos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. § 1º – Os pedidos de patente não se restringem ao diagnóstico, profilaxia e tratamento das doenças relacionadas no Anexo 1 desta Resolução.

29 Fonte: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/846182959/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1536920196/inteiro-teor-846182979>>. Acesso em: 17 set. 2021.

A inconstitucionalidade do dispositivo passou a vigorar a partir da data da decisão, sendo mantida a validade de patentes previamente concedidas com base no parágrafo único. Porém, para patentes relacionadas a produtos e processos farmacêuticos e a equipamentos e/ou materiais de uso em saúde, os efeitos foram modulados como *ex tunc*, ou seja, retroativos, de modo que cerca de 4.000 patentes tiveram sua validade reduzida imediatamente.

Acredita-se que a pandemia tenha sido o motivador dessa modulação retroativa para patentes farmacêuticas. Entretanto, a análise das informações fornecidas pelo Observatório COVID-19 do INPI<sup>30</sup> revela que o número de patentes vigentes com validade estendida nos termos do extinto parágrafo único do artigo 40 para os fármacos Tocilizumabe, Sarilumabe, Favipiravir, Ritonavir/Lopinavir/Interferon e Remdesivir é irrisório. Ainda, dentre eles, apenas o Remdesivir é de fato aprovado pela Anvisa para combater a COVID-19<sup>31</sup>.

O Projeto de Lei nº 12/2021 foi sancionado em 02 de setembro de 2021, alterando o trecho da LPI que versa sobre as Licenças Compulsórias em casos de emergência nacional ou internacional, bem como em caso de interesse público ou reconhecimento de calamidade pública em âmbito nacional.

Porém, embora tenha sido noticiada como uma grande novidade no que se refere à famosa “quebra de patentes”, a Licença Compulsória em casos de emergência nacional já era prevista no Artigo 71 da LPI e regulamentada pelo Decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999:

30 Fonte: Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/tecnologias-para-covid-19/Estudos>>. Acesso em: 13 set. 2021.

31 Fonte: Anvisa. Anvisa autoriza uso emergencial de novo medicamento para Covid-19. 11/08/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-autoriza-uso-emergencial-de-novo-medicamento-para-covid-19#:~:text=A%20Diretoria%20Colegiada%20da%20Anvisa,o%20terceiro%20em%20uso%20emergencial>>. Acesso em: 14 set. 2021.



Art. 71. Nos casos de emergência nacional ou interesse público, declarados em ato do Poder Executivo Federal, desde que o titular da patente ou seu licenciado não atenda a essa necessidade, poderá ser concedida, de ofício, licença compulsória, temporária e não exclusiva, para a exploração da patente, sem prejuízo dos direitos do respectivo titular. Parágrafo único. O ato de concessão da licença estabelecerá seu prazo de vigência e a possibilidade de prorrogação. (grifos nossos)

Em outras palavras, a legislação brasileira já contava com dispositivos robustos prevendo a Licença Compulsória em casos de emergência nacional e, de forma geral, as disposições continuam bastante semelhantes ao que já era previsto na LPI.

Mais especificamente, a Licença Compulsória continuará sendo analisada caso a caso, e será implementada somente se o titular da patente não puder ou se recusar a atender à demanda local. Enquanto isso, as principais diferenças em relação ao que já estava previsto na LPI são as seguintes: (i) os pedidos de patentes também estão sujeitos à licença compulsória e (ii) os royalties são fixados em 1,5% do preço líquido de venda do produto associado à patente, até que seu valor seja efetivamente estabelecido.

Os novos dispositivos esclarecem ainda que tais mecanismos serão aplicados apenas para patentes e pedidos de patentes que não sejam objeto de acordos de transferência de tecnologia com terceiros ou objeto de licenciamento voluntário, capaz de garantir que a demanda nacional seja atendida. Neste caso, será analisado se a quantidade, o preço e o prazo de fornecimento são compatíveis com a situação de emergência, interesse público ou calamidade pública.

O trecho do PL que traria uma alteração substancial ao que já é previsto no Brasil é o que previa a obrigatoriedade de transferência de tecnologia a terceiros, o qual foi vetado. Ainda assim, embora não

explicitada na LPI, essa obrigação estava de certa forma contemplada pelo Decreto que regulamentava as licenças compulsórias<sup>32</sup>.

De acordo com o governo, o veto se deu devido ao fato de que

“essas medidas seriam de difícil implementação e poderiam criar insegurança jurídica no âmbito do comércio internacional, além de poder desestimular investimentos em tecnologia e a formação de parcerias comerciais estratégicas, havendo meios menos gravosos para se assegurar o enfrentamento desse tipo de crise”<sup>33</sup> (grifos nossos).

No que diz respeito especificamente à produção e distribuição de vacinas contra a COVID-19, a opinião acima é compartilhada por Dimas Covas, Diretor do Instituto Butantan, responsável pela produção nacional da Coronavac, e Mario Moreira, Vice-presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fiocruz, responsável pela produção nacional da vacina AstraZeneca-Oxford.

Ao serem ouvidos pelo Senado sobre esse assunto, ambos os profissionais foram categóricos ao afirmar que não viam na “quebra de patentes” a solução para o aumento da quantidade de doses disponíveis e salientaram ainda que relações estremecidas com os detentores das tecnologias pode, na verdade, representar um entrave para o Brasil.<sup>34</sup>

32 Art. 5o O ato de concessão da licença compulsória estabelecerá, dentre outras, as seguintes condições: (...) 1o O ato de concessão da licença compulsória poderá também estabelecer a obrigação de o titular transmitir as informações necessárias e suficientes à efetiva reprodução do objeto protegido e os demais aspectos técnicos aplicáveis ao caso em espécie, observando-se, na negativa, o disposto no art. 24 e no Título I, Capítulo VI, da Lei no 9.279, de 1996.

33 VILELA, Pedro Rafael. “Lei que quebra patentes de vacinas é sancionada com vetos”. Agência Brasil. 02/09/2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-09/lei-que-quebra-patentes-de-vacinas-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 14 set. 2021.

34 JUNQUEIRA, Maria Eduarda Junqueira; GURVITZ, Mônica Sichel. Por que a chamada “quebra de patentes” não é a atual solução para a pandemia? Estadão. 03 de maio de 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-a-chamada-quebra-de-patentes-nao-e-a-atual-solucao-para-a-pandemia/>>. Acesso em: 14 set. 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado nos capítulos anteriores, o Brasil é signatário dos mais relevantes Acordos Internacionais que disciplinam a Propriedade Intelectual no mundo, possuindo um sistema de patentes maduro e sólido há décadas. Por outro lado, a sociedade brasileira em geral possui pouquíssimo conhecimento sobre o tema, o que leva a interpretações equivocadas na maioria das situações em que as patentes são discutidas nas mídias, principalmente as patentes do setor farmacêutico.

Uma prova desse fato foi a recente decisão proferida pela mais alta Corte do país na ADI nº 5.529, a qual infelizmente não trará benefícios à sociedade brasileira no que se refere ao combate à COVID-19. Adicionalmente, as alterações legais relacionadas às Licenças Compulsórias de patentes propostas por meio do PL nº 12/2021, e sancionadas recentemente, não produzem qualquer efeito à curto prazo no que tange a pandemia, uma vez que os titulares das pouquíssimas patentes que protegem as complexas tecnologias envolvidas na produção de vacinas estão sendo capazes de suprir a demanda brasileira, uma situação que, portanto, afasta o uso de Licenças Compulsórias.

Tendo em vista todo o exposto, a recomendação para médio e curto prazo não deveria ser a frequente alteração dos dispositivos legais para solucionar questões profundas da sociedade brasileira pois, além de tudo, essas alterações podem representar um obstáculo para as relações comerciais e o desenvolvimento tecnológico nacional, mas sim, a promoção de políticas públicas de disseminação do conhecimento de Propriedade Industrial em Universidades Públicas e Privadas, para que o debate futuro seja pautado na inovação, que é a mola propulsora de desenvolvimento em qualquer nação, inclusive no âmbito social.

## REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Anvisa autoriza uso emergencial de novo medicamento para Covid-19. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-autoriza-uso-emergencial-de-novo-medicamento-para-covid-19#:~:text=A%20Diretoria%20Colegiada%20da%20Anvisa,o%20terceiro%20em%20uso%20emergencial>>. Acesso em: 14 set. 2021.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed>>. Acesso em: 17 set. 2021.

Associação Brasileira da Propriedade Intelectual. Disponível em: <<https://abpi.org.br/blog/o-que-e-propriedade-intelectual/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

Associação Brasileira de Propriedade Intelectual. Propriedade Industrial no Brasil 50 Anos de História. São Paulo: ABPI, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-40051-28-abril-1809-571629-publicacaooriginal-94774-pe.html>>. Acesso em: 17 set. 2021.

CASCÃO, Luís Bernardo Coelho. O prazo de validade das patentes pipeline: Remanescente de proteção da patente originária e limitador. Rio de Janeiro, 2009.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 04 (R1). Ativo Intangível, pág. 5, 2010. Disponível em: <[http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/187\\_CPC\\_04\\_R1\\_rev%2014.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/187_CPC_04_R1_rev%2014.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-poder-executivo/temas/detalhe/?id=3>>. Acesso em: 17 set. 2021.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.195-de-26-de-agosto-de-2021-341049135>>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/tecnologias-para-covid-19/Estudos>>. Acesso em: 13 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/perguntas-frequentes/patentes#patente>>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/patentes/in\\_030\\_in\\_17\\_2013\\_exame\\_tecnico\\_versao\\_final\\_03\\_12\\_2013-1-\\_1\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/patentes/in_030_in_17_2013_exame_tecnico_versao_final_03_12_2013-1-_1_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/in\\_31\\_in\\_17\\_2013\\_administrativo\\_versao\\_03\\_12\\_2013\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/in_31_in_17_2013_administrativo_versao_03_12_2013_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/arquivos-dirpa/resolucao\\_124\\_diretrizes\\_bloco\\_1\\_versao\\_final\\_03\\_12\\_2013\\_0.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/arquivos-dirpa/resolucao_124_diretrizes_bloco_1_versao_final_03_12_2013_0.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/legislacao/legislacao/modulo2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Disponível em: <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/estatisticas-preliminares/arquivos/documentos/ranking-maiores-depositantes-residentes-2019.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Indicadores de Propriedade Industrial 2020: o uso do sistema de propriedade industrial no Brasil. Disponível em: <[https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/indicadores-2020\\_aecon\\_vf-27-01-2021.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/pasta-x/boletim-mensal/arquivos/documentos/indicadores-2020_aecon_vf-27-01-2021.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

JUNQUEIRA, Maria Eduarda Junqueira; GURVITZ, Mônica Sichel. Por que a chamada “quebra de patentes” não é a atual solução para a pandemia? Estadão. 03 de maio de 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-a-chamada-quebra-de-patentes-nao-e-a-atual-solucao-para-a-pandemia/>>. Acesso em: 14 set. 2021.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Politécnica. Engenharia de produção. Disponível em: <[https://www.politecnica.pucrs.br/professores/giugliani/ENGENHARIA\\_DE\\_PRODUCAO\\_-\\_Gestao\\_do\\_Conhecimento/03\\_-\\_Economia\\_do\\_Conhecimento.pdf](https://www.politecnica.pucrs.br/professores/giugliani/ENGENHARIA_DE_PRODUCAO_-_Gestao_do_Conhecimento/03_-_Economia_do_Conhecimento.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

STATISTA. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1093256/novel-coronavirus-2019ncov-deaths-worldwide-by-country/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

STATISTA. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.529. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984195>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984195>>. Acesso em: 13 set. 2021.


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/846182959/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1536920196/inteiro-teor-846182979>>. Acesso em: 17 set. 2021.

VILELA, Pedro Rafael. Lei que quebra patentes de vacinas é sancionada com vetos. Agência Brasil. 02/09/2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-09/lei-que-quebra-patentes-de-vacinas-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 14 set. 2021.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. Tradução livre do texto em inglês. Disponível em: <<https://www.wipo.int/about-wipo/en/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

# 2

Carolina Miranda Cavalcante  
Vanessa Chaves de Siqueira  
Vinicius Figueiredo Chaves



## **FUNDAMENTOS ECONÔMICOS PARA O DEBATE SOBRE O LICENCIAMENTO COMPULSÓRIO DE PATENTES COMO MEDIDA DE ENFRENTAMENTO DA CRISE PANDÊMICA**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.46-65

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

A pandemia do Coronavírus contribuiu para a intensificação do debate político e jurídico em torno do licenciamento compulsório de patentes de vacinas. O objetivo do artigo é analisar duas diferentes linhas de argumentos econômicos associados a esse mecanismo de flexibilização dos direitos de propriedade. Para tanto, são descritos e postos em contraponto os esquemas conceituais de Douglass North e Ha-Joon Chang. Percebeu-se que, embora ambos os autores tenham as instituições como tema central dentro dos respectivos sistemas de ideias, há divergências teóricas significativas no que diz respeito ao papel dos direitos de propriedade e à intensidade de sua proteção pelo Estado.

**Palavras-chave:** Ha-Joon Chang; licenciamento compulsório; Douglass North; patentes; propriedade.



#### **ABSTRACT**

*The coronavirus pandemic has intensified the political and legal debate about compulsory licensing of vaccine's patents. This article aims to analyze two different economic arguments concerned with property rights' place in the institutional framework. Therefore, the conceptual schemes of Douglass North and Ha-Joon Chang are described and contrasted. It was noticed that, although both authors take institutions as a central subject within their respective theories, they disagree in which concerns the institution of property rights and the State's role in its enforcement.*

**Keywords:** *Ha-Joon Chang; compulsory licensing; Douglass North; patents; property.*

## INTRODUÇÃO

Ultrapassados os questionamentos iniciais a respeito da inserção dos países num contexto de Pandemia Global, ocasionada pelo vírus Sars-Cov-2, a humanidade viu o desenvolvimento de políticas públicas para gestão da crise por parte dos governos internacionais, cada qual com suas particularidades, sucessos e fracassos. Posteriormente, vislumbramos a criação de distintas vacinas, cada qual com seu processo tecnológico de fabricação, bem como sua implementação em políticas emergenciais de vacinação, configurando um importante passo para a superação da crise, em perspectiva global.

O uso de diferentes tecnologias patenteadas, não só na fabricação de vacinas, mas de medicamentos utilizados no tratamento da doença, ensejou discussões políticas e parlamentares, que culminaram no Projeto de Lei nº 12/2021, a respeito da suspensão compulsória de patentes como uma medida combativa da crise, ao permitir a quebra da exclusividade da exploração de propriedade intelectual, como as que são necessárias na produção de insumos para fabricação de vacinas, o que poderia otimizar a fabricação em massa, equalizando preços e imunizando de forma mais célere a população, numa tentativa de superar mais rapidamente as limitações impostas pela suspensão de algumas atividades econômicas e pelo isolamento social.

Neste contexto, diversos posicionamentos surgiram, com argumentos contrários e favoráveis à imposição do procedimento, no âmbito do Projeto de Lei nº 12/2021. Sendo assim, o presente artigo visa trazer argumentos econômicos em fundamento a este debate, com foco em dois economistas institucionais importantes: Douglass North e Ha-Joon Chang. A partir de uma análise prévia sobre o contexto do debate sobre o licenciamento compulsório a nível internacional e nacional, partir-se-á para a contextualização e teorização dos estudos, argumentos e opiniões de cada um dos autores sobre como alcançar

o desenvolvimento econômico, principalmente no que diz respeito à proteção à propriedade privada.

Após tal análise, pretende-se sintetizar o que melhor contribuir para a discussão, numa proposta de complementar o debate sob os fundamentos econômicos para a implementação da suspensão de patentes, como uma medida de gerenciamento de crise, não necessariamente opondo os dois autores, para dizer qual está certo e qual está errado na busca da solução ao problema, mas buscando na complementaridade das duas teorias, os melhores argumentos para fomentar a discussão sobre o licenciamento compulsório.

Para a concretização dos objetivos, valeu-se de pesquisa qualitativa bibliográfica, com pesquisa realizada nos sítios institucionais das principais fontes sobre saúde pública mundial e nacional nos últimos dois anos (Organização Mundial da Saúde e Ministério de Saúde), instrumentos normativos nacionais e internacionais e as obras propriamente ditas dos dois autores escolhidos para o estudo.

## OS IMPACTOS DA CRISE DA COVID NO DEBATE POLÍTICO E JURÍDICO EM TORNO DA FLEXIBILIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE SOBRE PATENTES

### CENÁRIO INTERNACIONAL

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) tem como propriedade intelectual as espécies: propriedade industrial e direitos autorais. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) entende que a propriedade industrial abarca o registro e concessão

de marcas, patentes, desenho industrial, transferência de tecnologia, indicação geográfica e topográfica e programas de computadores.

Com a facilidade de transmissão das informações pela globalização, considera-se que conhecimento, ou melhor, ter poder de gerir os frutos do conhecimento, é algo dotado de grande valor econômico. Essa afirmativa pode ser comprovada avaliando-se as recentes disputas pelos diversos laboratórios e governos internacionais para inventar e fabricar vacinas.

Sobre esta dinâmica, é importante notar que a patente é a outorga concedida pelo Estado ao autor da invenção para que explore com exclusividade determinada propriedade intelectual, pessoalmente, ou através de uma instituição ou marca. (CHAVES, p. 275). Com isso, temos que a propriedade intelectual raramente é trocada, em vez disso, ela é detida pelos fornecedores, alugada, ou licenciada para terceiros, de forma limitada ou ilimitada. (RIFKIN, p. 25 e 45). É a manifestação do proprietário que exerce seus direitos sobre a propriedade.

O licenciamento compulsório constitui uma suspensão temporária e remunerada da exclusividade da exploração do bem e tornou-se pauta de discussões políticas no âmbito de organizações internacionais, principalmente, no que tange à Organização Mundial do Comércio, com a superveniência da Pandemia de Covid-19 e, posteriormente, com a invenção de distintas vacinas por diferentes laboratórios, a fim de possibilitar, eventualmente, uma fabricação em massa de vacinas, mas que, em contrapartida, enseja argumentos negativos em relação ao que seria uma violação do próprio direito de propriedade, tido como um pilar do progresso por grande parte dos atuais sistemas econômicos das potências mundiais.

No âmbito do Direito Civil, a proteção jurídica à propriedade intelectual é relativamente recente. O Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes, ou PCT, foi firmado em 19 de junho de 1970, em Washington, com a finalidade de desenvolver o sistema de patentes e

de transferência de tecnologia, consistindo basicamente em meios de cooperação entre os países industrializados e os países em desenvolvimento para aprimoramento e tutela do sistema de pedidos internacionais de patentes, tendo mais de 150 países contratantes (WIPO, 2021). Somente em 1994, foi editado o acordo TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property), conjunto de regras fundantes das legislações nacionais dedicadas à matéria, juntamente com a criação da Organização Mundial do Comércio (TRIPS, 1994). Já em 2001, na Declaração de Doha, foi regulamentado a nível internacional o licenciamento compulsório de patentes, também no âmbito da OMC, bem como em outras declarações internacionais (OMC, 2001).

Quanto ao contexto pandêmico, já nos primeiros meses de 2020, iniciaram-se os pleitos pelo licenciamento compulsório, por parte de alguns países, dentre eles, Chile, Equador, Austrália, França, Canadá e Alemanha perceberam uma intensificação a respeito desse debate, que em determinadas localidades, configuraram atos normativos de configuração do licenciamento compulsório voltado especificamente para medicamentos de tratamento da Covid 19, e posteriormente, para as vacinas que vieram a ser desenvolvidas (FGV, 2021).

Países ainda em desenvolvimento, como Índia, país de origem da vacina Covaxin, da indiana Bharat Biotech, e África do Sul, levaram à Organização Mundial do Comércio proposta de suspensão de uma série de obrigações dos países-membros em relação à propriedade intelectual, para enfrentamento da pandemia, assinada atualmente por 62 países, dentre eles Estados Unidos e China. (OMC, 2021).

O Escritório de Comércio dos Estados Unidos reconhece em seu Relatório Especial 301 o respeito aos direitos dos países de utilizar a licença compulsória em situações de emergência, tendo o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, no país sede das maiores empresas farmacêuticas, bem como a Fundação Gates, maior financiador de projetos em saúde global, reconhecido que a propriedade intelectual é, de fato, um empecilho ao acesso igualitário dos países à imunização.

No contexto da Covid-19, foi reafirmada pelas organizações internacionais e países em desenvolvimento a importância do instrumento de licenciamento compulsório, uma vez que pode ser utilizado para interromper monopólios e favorece a concorrência, beneficiando, em tese, os países mais pobres e mais populosos no acesso à vacina para imunização em massa.

## CENÁRIO NACIONAL

O direito de propriedade é protegido constitucionalmente pelo Art. 5º, como garantia fundamental, preceito reforçado no inciso XXII do dispositivo legal. No entanto, no inciso seguinte, é determinado que a propriedade atenderá a sua função social. De modo mais específico, trata o Art. 5º, no XXIX, o seguinte:

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País.

Quanto ao Título sobre a Ordem Econômica e Financeira, são princípios gerais da atividade econômica a propriedade privada, bem como a sua função social, por força do Art. 170, II e III, CF. Tendo em vista que o Brasil assina tratados internacionais que permitem o licenciamento compulsório de patentes, como já fora abordado, existe a previsão legal infraconstitucional para tal na legislação brasileira. Trata-se da Lei 9.279/96, que trata da proteção à propriedade industrial e das patentes no país. No Art. 3º da Lei, está disposto a quem aplica-se a lei, a saber:

Art. 3º Aplica-se também o disposto nesta Lei:

I - ao pedido de patente ou de registro proveniente do exterior e depositado no País por quem tenha proteção assegurada por tratado ou convenção em vigor no Brasil; e

II - aos nacionais ou pessoas domiciliadas em país que assegure aos brasileiros ou pessoas domiciliadas no Brasil a reciprocidade de direitos iguais ou equivalentes.

A patente, nos termos do Art. 40, da mencionada Lei, será de 20 (vinte) anos para invenção<sup>1</sup> e de 15 (quinze) anos para modelo de utilidade<sup>2</sup>, contados da data do depósito. Quanto ao licenciamento compulsório, a Lei 9.279/96 trata do tema nos Arts. 68 a 74, onde o primeiro artigo da seção define os requisitos para sujeição do titular ao licenciamento compulsório:

Art. 68. O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial. § 1º Ensejam, igualmente, licença compulsória:

I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação; ou

II - a comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado.

Portanto, o licenciamento compulsório seria uma medida de emergência apta a garantir a regulação de uma exploração abusiva da patente e do poder econômico dela decorrente, prejudicando a coletividade, e assegurando a função social da propriedade. Do ponto de vista nacional, considerando que a maioria das patentes brasileiras são propriedade das universidades públicas, a proteção à exploração econômica da propriedade industrial é o que permite aquisição de re-

1 Art. 8º É patenteável a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial.

2 Art. 9º É patenteável como modelo de utilidade o objeto de uso prático, ou parte deste, suscetível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo, que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação.

cursos para investir em pesquisa e mão-de-obra para fornecer o produto de sua descoberta com mais qualidade e a um custo menor para nacionais, cobrando um valor maior para exportação. Sendo assim, pode-se considerar que o benefício das patentes pode ser coletivo, com pesquisas e exploração financiadas pelo Estado.

Pelo conteúdo do dispositivo citado acima, o pedido de patente deve se referir a uma única invenção ou a um grupo de invenções inter-relacionadas, de maneira que se referem a uma única unidade inventiva, como aborda a Convenção da União de Paris de 1883. Ou seja, a partir desta informação, pode-se depreender que a patente se refere a uma tecnologia, ferramenta ou utilidade em específico. A reunião de diferentes tecnologias para formação de um produto em si não constitui uma patente própria, como ocorre com algumas vacinas, que podem ou não combinar diferentes patentes, distintas em si, detidas por agentes públicos ou privados, mas que em conjunto, contribuem para a formação do produto final. Desta forma, não em vão prevê a própria Lei de Patentes, em seu Art. 70, I, quando determina que o licenciamento compulsório também será concedido quando verificada a situação de dependência de uma patente em relação a outra.

Desta forma, o projeto de lei nº 12/2021 insere-se no contexto da Pandemia de Covid-19, com o surgimento de notícias sobre o desenvolvimento de diversas vacinas ao redor do mundo, pesquisadas e desenvolvidas por grandes laboratórios, e a escassez que se deu pela dificuldade de produzir, exportar, conservar insumos, envase, e administrar a logística internacional, em um curto espaço de tempo, o número de doses necessário para vacinar em massa a população mundial. Em 2007, o Brasil já concedeu o licenciamento compulsório de patentes referentes ao Efavirenz (anti-retroviral utilizado no tratamento de Aids) para fins de uso público não-comercial.





## FUNDAMENTOS ECONÔMICOS PARA O DEBATE POLÍTICO E JURÍDICO EM TORNO DA FLEXIBILIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE SOBRE PATENTES

Sustenta-se que o fator econômico mais pertinente, no que diz respeito à suspensão compulsória de patentes, seja a capacidade de exploração de uma ideia ou invento de maneira ilimitada por determinado período de tempo, o que provavelmente ocasionaria um aumento da produção desses produtos que utilizam tecnologias patenteadas, sem a sujeição do uso dessas tecnologias a monopólios de exploração constituídos única e exclusivamente pelo proprietário industrial. No caso das vacinas, o maior objetivo é aumentar e distribuir recursos de forma rápida para um grande contingente de pessoas. Nesse aspecto, as teorias de Chang e North têm contribuições relevantes a fazer.

### A QUESTÃO NA PERSPECTIVA DO NOVO INSTITUCIONALISMO DE DOUGLASS NORTH

Douglass North<sup>3</sup>, um dos autores seminais da Nova Economia Institucional, sustenta que as instituições são regras do jogo humanamente criadas que estruturam a interação entre os agentes econômicos (NORTH, 1990, p. 5). Em sua perspectiva, o sistema econômico seria composto por recursos escassos e a Economia estaria circunscrita ao paradigma da teoria da escolha. Deste modo, o sistema econômico configura-se como um ambiente no qual os indivíduos competem por recursos escassos e as instituições funcionam como

3 North (1920-2015) foi um economista estadunidense, ganhador do Nobel de Economia em 1993, ao lado de Robert Fogel, por suas contribuições no campo da história econômica. Ao lado de Ronald Coase, North lançou as bases da Nova Economia Institucional, escola institucionalista ligada ao paradigma neoclássico da teoria da escolha racional.

restrições ao comportamento puramente racional e otimizador. Ainda segundo North, a performance econômica de uma sociedade seria composta por instituições políticas e econômicas, padrões tecnológicos, estruturas demográficas, bem como por ideologias. A performance econômica seria definida em termos do quanto é produzido, da distribuição de custos e benefícios e da estabilidade da produção ao longo do tempo (CAVALCANTE, 2017, p. 61).

Embora a preocupação central de North seja o estudo do papel das instituições no crescimento econômico, o autor inicia sua análise com a modificação do suposto de racionalidade, inserindo ainda a dimensão temporal que dará conta de questões relativas à história econômica (NORTH, 2010, p; 13). Considerando que os indivíduos processam as informações de modo imperfeito, seja por problemas de comunicação, seja pela racionalidade limitada<sup>4</sup>, (CAVALCANTE, 2017, p. 61), as instituições serviriam para conceder certa estabilidade às interações humanas. Nesse sentido, o autor definiu instituições como as restrições humanamente criadas que moldam a interação humana (NORTH, 2017, 61).

Na teoria das instituições de North, o Estado é a organização com capacidade de garantir um sistema de regras formais (leis e constituições), através do seu poder de polícia. Do conjunto de regras formais que conformam o sistema econômico, os direitos de propriedade seriam considerados pelo autor como a instituição chave na promoção do crescimento econômico. Os direitos de propriedade, quando bem especificados e garantidos pelo Estado, forneceriam incentivos à aquisição de aprendizados produtivos, voltados à geração de inovações.

4 “Racionalidade limitada” é simplesmente a ideia de que as escolhas que as pessoas fazem são determinadas não apenas por um objetivo geral e pelas propriedades do mundo exterior, mas também pelo conhecimento que os tomadores de decisão tem ou não do mundo, sua habilidade ou inabilidade de evocar esse conhecimento quando este é relevante, de planejar as consequências de suas ações, de trazer à tona possíveis cursos de ação, de lidar com a incerteza (incluindo incertezas advindas das possíveis reações de outros atores), e de julgar entre seus diversos desejos concorrentes. A racionalidade é limitada porque essas habilidades estão severamente limitadas.” (Simon, 2000, p.25)

As modificações na matriz institucional se justificariam pela possibilidade de incremento no desempenho econômico através da reestruturação do sistema de incentivos. No entanto, alterações no sistema de regras formais produzem distintos ganhos potenciais para os agentes econômicos e somente devem ser implementadas quando o resultado da nova matriz institucional se traduzir em mercados mais eficientes. Na perspectiva de North, a defesa dos direitos de propriedade é um dos principais pilares do crescimento econômico. Deste modo, não está claro, a partir do esquema conceitual de North, se uma política de flexibilização de patentes seria positiva em termos de melhoria do desempenho econômico.

Se por um lado, em termos gerais, a modificação em regras formais que interdita o crescimento econômico é bem-vinda, por outro lado, seria bastante controverso flexibilizar direitos de propriedade, principal fornecedor de incentivos ao desenvolvimento de novas tecnologias. No caso das patentes das vacinas contra o coronavírus, poderíamos desenvolver dois argumentos a partir da teoria de North. Contra a flexibilização dos direitos de patente, poderíamos sustentar que a suspensão desses direitos de propriedade forneceria um desincentivo ao investimento em inovações no setor. Se os agentes entenderem que não há garantia de apropriação dos ganhos resultantes de seu esforço, não haverá incentivo à produção de novos produtos. A favor da flexibilização dos direitos de patente, seria possível sustentar que a retomada do crescimento econômico depende do controle da crise sanitária. Se a vacina é uma das principais estratégias para controle da pandemia e os direitos de patente se colocam como um limitador à amplitude potencial da campanha de vacinação em escala global, temos aí um bom exemplo de uma regra formal (direito de propriedade) restringindo o desempenho econômico.

Talvez, no âmbito do esquema conceitual de North, se possa falar, no máximo, em uma suspensão temporária, não definitiva, dos direitos de patente das vacinas contra o coronavírus. Naturalmente, essa afir-

mativa dependeria da comprovação de que efetivamente a flexibilização dessa regra formal traria crescimento econômico no curto prazo, ajudando na solução imediata da crise. Após solucionada a crise sanitária, os direitos de patente deveriam ser prontamente restabelecidos. Deste modo, para que o sistema de incentivos que emana das regras formais não seja comprometido, os agentes econômicos devem entender essa suspensão dos direitos de patente como algo excepcional e temporário.

## A QUESTÃO NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE HA-JOON CHANG

Ha-Joon Chang<sup>5</sup> propõe um retorno ao institucionalismo original de Thorstein Veblen, sugerindo o que ele denominou como uma Economia Política Institucional (EPI) em oposição ao novo institucionalismo de Douglass North. A EPI de Chang é baseada na crítica ao que o autor denomina como paradigma neoliberal – união do instrumental teórico neoclássico à filosofia política e moral da escola austríaca –, bem como na proposição de uma teoria econômica capaz de compreender a dinâmica de crescimento dos países desenvolvidos de modo a iluminar de forma mais objetiva os caminhos possíveis para os países subdesenvolvidos.

Quanto ao aspecto institucional, Chang busca inspiração no institucionalismo vebleniano, entendendo as instituições como regras sociais que moldam, restringem e habilitam a ação humana em sociedade, fornecendo um ambiente no qual os indivíduos possam se relacionar.

5 Chang (1963) é professor da Universidade de Cambridge, possuindo diversas publicações no campo da heterodoxia econômica. O autor realiza um retorno a economistas não associados à ortodoxia liberal, como o institucionalista norte-americano Thorstein Veblen (1857-1929) e o economista alemão Friedrich List (1789-1846), sugerindo uma abordagem institucionalista heterodoxa, a Economia Política Institucional. Chang está no *ranking* dos economistas mais influentes, segundo o site *Academic Influence*: <<https://academicinfluence.com/rankings/people/most-influential-economists-today>> Acesso em: 16 set. 2021.

Nesse sentido, Chang compreende que as instituições devem funcionar não somente como mecanismos restritivos, mas como meios de constituir e possibilitar a ação humana (CHANG & EVANS, 2005, p. 5). As instituições funcionariam, portanto, como mecanismos de definição do caráter específico dos sistemas econômicos (CAVALCANTE, 2017, p. 63).

As instituições são um complexo de regras e normas que molda o sistema capitalista, sendo persistentes e estáveis, mas passíveis de sofrerem alterações pelos mesmos agentes. Ao contrário de North, Chang (2004) não entende que os direitos de propriedade tenham constituído o pilar do processo de crescimento econômico das economias mais desenvolvidas em seu estágio inicial. Ademais, Chang considera que o discurso ortodoxo exclui dos estudos econômicos outras importantes formas de propriedade, posto que enumera apenas três tipos de direitos de propriedade: livre acesso, propriedade privada pura e propriedade estatal (CHANG, 2011, p. 21). Chang nos fornece uma nova perspectiva acerca da propriedade ao afirmar que nem toda propriedade se restringe à ideia de propriedade privada.

Segundo Chang, o direito de propriedade, em particular, pode ser bom ou ruim para a sociedade, a depender do contexto econômico, social e histórico em que ele se insere. Chang enumera em sua obra diversos exemplos em que a interferência estatal na propriedade, ou até a própria violação desse direito foi benéfica à sociedade e ao desenvolvimento econômico, culminando no seguinte questionamento por parte do autor:

Poderíamos continuar com os exemplos, mas o ponto que se busca defender aqui é: se há grupos que são capazes de utilizar certas propriedades existentes melhor que os proprietários correntes, pode ser melhor para a sociedade não proteger os direitos de propriedade existentes e criar novas propriedades ou transferir a propriedade de um grupo (ou indivíduo) para outro. (CHANG, 2008).

Desta forma, Chang (2008) pretende demonstrar que a proteção absoluta à propriedade pode ou não favorecer o desenvolvimento econômico, ilustrando seu argumento com exemplos concretos de não observação estrita dos direitos de propriedade individual<sup>6</sup> que engendraram experiências bem-sucedidas de desenvolvimento econômico. No caso atual de debate concernente aos direitos de patente relativos às vacinas contra o novo coronavírus, se efetivamente a proteção desse direito de propriedade está interditando uma recuperação econômica mais rápida, ao restringir o uso das tecnologias dessas vacinas por um conjunto mais amplo de países, tal direito deveria ser revisto. Nesse sentido, essa visão poderia ser compatível com a leitura mais flexível dos direitos de propriedade enquanto regras formais, que realizamos ao analisar o pensamento de North. Contudo, o que seria visto como uma possibilidade que exigiria muitas manobras teóricas para ser defensável em North, pode ser sustentado com mais conforto no esquema conceitual de Chang. Ademais, em Chang, a suspensão dos direitos de patente não necessariamente seria uma política de caráter pontual e temporária, caso se prove eficaz na promoção do desenvolvimento econômico no longo prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção estatal na propriedade privada enseja muitas discussões teóricas dentro e fora dos estudos econômicos. Por muito tempo adotou-se a proteção a esse direito como um fator essencial ao desenvolvimento e ainda existem sérias resistências à possibilidade de interferência neste aspecto por parte dos Estados caso seja necessário, ainda que em benefício do bem comum.

6 Chang (2008, p.21) menciona o caso da presença de empresas estatais na França, Áustria, Finlândia, Noruega e Taiwan após a segunda guerra, bem como o caso das empresas chinesas de propriedade pública, privada e híbrida.

O contexto pandêmico em que as economias se encontram inseridas na atualidade coloca os governos à frente de inúmeros desafios de gestão de saúde pública e crise econômica que a acompanha. Neste sentido, adentra-se para o estudo e análise de possíveis estratégias de enfrentamento de crise capazes de gerar resultados positivos a curto prazo e de forma definitiva.

Deste modo, argumenta-se que o licenciamento compulsório seria uma alternativa viável para o aumento na produção de vacinas e outros medicamentos de combate ao Sars-Cov-2, impulsionando o processo de vacinação em massa da população em âmbito mundial. Tais medidas permitiriam a suspensão, ainda que gradual, do distanciamento social e a retomada das atividades econômicas.

Vimos um processo de incremento do discurso sobre o licenciamento compulsório, tendo como complemento a questão emergencial relacionada à pandemia, que traz argumentos tanto à favor quanto contra a regularização deste procedimento, a nível nacional e internacional. Podemos perceber que esta discussão é antiga e enseja outras temáticas que não se relacionam necessariamente com a pandemia em si, mas com o processo de desenvolvimento de tecnologia, intimamente relacionado com a criação intelectual, que a partir da genialidade de um indivíduo pode gerar efeitos sociais mais amplos. Ficou constatado que há normatização internacional para esta prática, e que a lei brasileira de patentes, datada de 1996, já previa o procedimento de licenciamento compulsório e os requisitos a serem preenchidos para sua configuração.

Quanto aos argumentos econômicos, ainda que Chang e North pertençam a categorias distintas entre os estudiosos da economia institucional, pontos complementares em suas teorias foram elencados para fundamentar o debate sobre a suspensão temporária de patentes, trazendo argumentos contrários ou favoráveis, legitimamente fundamentados.



Quanto à teoria trazida por Douglass North, o autor considera que os direitos de propriedade seriam fundamentais para a geração de incentivos a escolhas produtivas por parte dos agentes econômicos, resultando no crescimento econômico. Portanto, mudanças no sistema de direitos de propriedade poderiam gerar incertezas quanto à possibilidade de apropriação dos ganhos advindos da elaboração de novos produtos. Isto significa dizer que, quanto à interferência estatal no âmbito da proteção às patentes, essas mudanças não poderiam ser compreendidas como duradouras pelos agentes econômicos, mas sim como uma ação necessária – e temporária – apenas em situações excepcionais. Caso os agentes econômicos percebam a suspensão, ainda que temporária, dos direitos de patente como uma política de longo prazo ou como uma política recorrente, o sistema de incentivos à inovação nesse setor pode ficar prejudicado.

Por outro lado, vimos que Chang possui uma profunda crítica aos economistas institucionais ortodoxos que elencam a proteção absoluta à propriedade como um fator indispensável ao desenvolvimento. Chang elenca situações em que a interferência ou a própria violação do direito de propriedade foi algo benéfico, como no caso do cercamento dos campos ingleses, em que a violação do direito de propriedade comunitária pelo confisco das áreas comuns contribuiu para o desenvolvimento da indústria da lã ao promover a criação de ovelhas nas terras confiscadas. (CHANG, 2017, p. 22).

O fundamento do autor sul-coreano para este argumento é o de que algumas parcelas da sociedade conseguem fazer melhor uso de uma dada propriedade, seja de uma perspectiva qualitativa ou quantitativa. Desta forma, não caberia deixar sob a responsabilidade de apenas um agente econômico a exploração de um determinado recurso econômico, simplesmente porque ele é o proprietário. No âmbito deste artigo, consideramos os direitos de propriedade concernentes às tecnologias de desenvolvimento de vacinas ou medicamentos utilizados no combate do Sars-Cov-2, que se inserem no ramo das propriedades intelectuais.



Tais argumentos podem fundamentar a perspectiva daqueles que veem o licenciamento compulsório como uma medida eficaz de combate à crise, pois viabilizaria o aumento da produção e o acesso mais igualitário de países pobres e ricos aos mesmos recursos, tendo em vista que todos se encontram em meio a uma crise ocasionada pelo mesmo problema. Nesse sentido, é importante observar que, tal qual define a lei brasileira de patentes, o licenciamento compulsório é uma medida temporária e indenizável, que não desconsidera o caráter particular do recurso que estaria em exploração, mas sim, o seu aspecto revolucionário ou pioneiro de interferir positivamente em alguma situação, para qual não se possui capacidade de combater sem o uso daquela determinada tecnologia. Parece esse ser o argumento mais razoável, embora ainda não se possa vislumbrar a curto prazo as consequências jurídicas e econômicas advindas de uma possível suspensão temporária desses direitos de patente relativos às vacinas contra o COVID-19.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Vade Mecum Tradicional. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Lei 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm)> Acessado em: 19 ago. 2021.

KUTZ, Karin Grau; *et al.* **Revista Eletrônica do Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual**. São Paulo, ed. especial, p. 27-29, 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 12/2021**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146245>> Acessado em: 19 set. 2021.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. **Propostas institucionalistas para o desenvolvimento econômico: considerações metodológicas acerca do pensamento de Douglass North e Ha-Joon Chang**. Revista Economia e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 29, p. 62, 2017.

CHANG, Ha-Joon. **Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico** – Algumas Questões Teóricas Fundamentais. Revista de Economia Heterodoxa, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 14-26, 2006.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The Role of Institutions in Economics**. In: DYMSKI, G.; DA PAUL, S. (eds.) Re-imagining Growth. London: Zed Press, 2005.

GASPAR, Walther Brito. **Patentes, licenciamento Compulsório e Saúde Pública**. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/artigos/patentes-licenciamento-compulsorio-e-saude-publica>> Acessado em: 19 ago. 2021.

NORTH, Douglass. **Desempenho econômico através do tempo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 255, p. 13-30, 2010.

OMC. **Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio**. 1994. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/217888/mod\\_resource/content/1/Trips%20-%20Acordo%20sobre%20aspectos%20dos%20direitos%20de%20propriedade%20intelectual%20relacionados%20ao%20com%C3%A9rcio.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/217888/mod_resource/content/1/Trips%20-%20Acordo%20sobre%20aspectos%20dos%20direitos%20de%20propriedade%20intelectual%20relacionados%20ao%20com%C3%A9rcio.pdf)> Acessado em 19 ago. 2021.

OMC. **Declaração sobre Acordo TRIPS e Saúde Pública**. 2001. Disponível em: <<https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/Declaracao-sobre-o-Acordo-de-TRIPS.pdf>> Acessado em: 19 ago. 2021.

RIFKIN, Jeremy. **A era do acesso**. São Paulo: Pearson, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. **PCT – O Sistema Internacional de Patentes**. Disponível em: <<https://www.wipo.int/pct/pt/index.html>>. Acessado em: 19 ago. 2021.

# 3

Michael Almeida di Giacomo

**DIREITO FUNDAMENTAL  
DE ACESSO À INTERNET:  
UM ESTUDO À LUZ  
DA TUTELA AO PLENO  
EXERCÍCIO DAS LIBERDADES  
COMUNICATIVAS**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.66-86

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O presente artigo tem por objeto de estudo a análise da tutela ao acesso à Internet, enquanto direito fundamental de toda pessoa humana, a partir das limitações enfrentadas, em virtude da crise sanitária causada pela Covid-19, no contexto pandêmico brasileiro. Nesta cognição, pelo viés instrumental, aborda-se a promoção do acesso à rede mundial no limiar do século XXI, por meio das tecnologias da informação e comunicação, como instrumentos a efetivar o pleno exercício do direito à liberdade de expressão, informação, opinião e manifestação do pensamento dos indivíduos. Em relação à metodologia, adota-se o estudo empírico, tendo por fundamento a legislação pátria e comparada, a doutrina especializada, os precedentes dos Tribunais sobre a matéria e, ainda, as diretrizes internacionais no âmbito dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Acesso à internet; cidadania; constituição; esfera pública; liberdades comunicativas.

#### **ABSTRACT**

*The purpose of this article is the study and analysis of the protection of Internet access, an fundamental right of every human person based on the limitations faced, due to the health crisis caused by Covid-19, in the Brazilian pandemic context. Thus, from an instrumental perspective, it addresses the promotion of access to the world network on the threshold of the 21st century, through information and communication technologies, as instruments to realize the exercise of the right to freedom of speech, information, opinion and expression of Thought of the individuals. Regarding the methodology, the empirical study is adopted, based on national and comparative legislation, specialized doctrine, the precedents of the Courts on the matter and, also, international guidelines in the field of human rights.*

**Keywords:** *Internet access; citizenship; public sphere; constitution righ; communicative freedoms.*

## INTRODUÇÃO

A *Organização das Nações Unidas*, durante a realização da 17<sup>a</sup> *Sessão do Conselho de Direitos Humanos* - 2011, apresentou o estudo liderado por Frank William La Rue,<sup>1</sup> que apontou os desafios a serem enfrentados face às novas tecnologias da informação e comunicação - incluindo a Internet e tecnologias móveis - em meio à sociedade da informação, para o pleno exercício do direito à liberdade de expressão, opinião e manifestação do pensamento dos indivíduos. No que se refere à Internet, o relatório é taxativo ao assinalar que face ao fato de que o mundo on-line ter por característica ser indispensável para a realização e a efetivação de inúmeros direitos humanos, o acesso universal à Internet deve ser uma prioridade para todos os Estados, e “[...] cada Estado deve, portanto, desenvolver uma política concreta e eficaz, [...] para tornar a Internet amplamente disponível e acessível a todos os segmentos da população” (UN, 2011, pg. 22). Nesta (r)evolução comunicacional, a Internet - enquanto ferramenta a propiciar uma maior democratização do acesso ao conhecimento e ao exercício das liberdades comunicativas - ao dispor e possibilitar que seja “alimentado” o espaço *on-line* com imagens, áudios e textos, resta por apresentar inúmeras possibilidades de interação e protagonismo aos seus usuários.

A partir da referida premissa, tem-se que, no curso do enfrentamento à pandemia causada pelo vírus Covid-19 – ano de 2020 e decorrer de 2021 – não obstante ao fato de que em nosso país, no ano de 2019, havia mais de 127 milhões de pessoas a acessar o espaço *on-line*, restou explícito à sociedade brasileira que, a fim de que as pessoas possam ter adequado e satisfatório acesso à Internet, há um longo caminho a ser percorrido. No contexto de isolamento/distanciamento social, ocorrido logo no início da pandemia, as tecnologias da

1 *Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Expressão e Opinião da ONU* - 2008 a 2014.

informação e comunicação, de um modo jamais visto em nossa sociedade, assumiram uma posição central nas relações interpessoais, conforme assinalado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, a saber:

No início da adoção do distanciamento social como medida de contenção da transmissão do novo coronavírus, o IX.br, um dos maiores pontos de troca de tráfego de Internet do mundo, operado pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), registrou um pico de cerca de 13,5 terabits por segundo – evidência de que o tráfego da rede atingiu um volume inédito no país. (CGI, 2021, pg. 49)

Contudo, a realidade socioeconômica brasileira - no mundo off-line, também restou por ser espelhada no modo on-line. Por conseguinte, a população hipossuficiente acabou por ficar à margem de inúmeras atividades e do exercício de direitos de cidadania inerentes à pessoa humana. A nova realidade nos apresentou uma aceleração na transição de processos analógicos para o modo digital, a exteriorizar as profundas desigualdades sociais, a fundamentar com mais intensidade o papel a Internet como um bem público global e, por certo, em simetria às diretrizes dispostas pela *Organização das Nações Unidas*, consubstancia, enquanto direito fundamental, a necessidade da efetivação da plena tutela do acesso à Internet.

Pelo exposto, à guisa de introdução e a partir das referidas ideias, tem-se como problema a ser investigado: mensurar o quanto, no limiar do presente século, o acesso às tecnologias da informação e comunicação, pela sua singularidade e disponibilidade no modo *on-line*, compõem o rol de direitos fundamentais a todo e a toda pessoa humana, na ideia de ampliar o espectro do exercício das liberdades comunicativas previstas na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Como objetivo geral, afere-se a evolução no modo *on-line* da tutela ao direito humano à comunicação e informação, por meio dos veículos presentes na rede mundial e sua simetria com as normas e diretrizes das *Organizações Internacionais* de direitos humanos. Como objetivo

específico, pelo viés instrumental, tem-se a análise das liberdades comunicativas como fundamento para a consolidação do direito humano de acesso à Internet em meio às legislações internas dos Estados.

No encontro de um melhor aproveitamento do leitor e da leitora, o artigo é dividido em três tópicos. No primeiro, tem-se um recorte do resultado dos estudos realizados por Frank William La Rue, *Relator Especial da Organização das Nações Unidas pela Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão*, e apresentado ao *Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*, em março de 2011, no qual amplia-se a discussão sobre o direito de acesso à *Internet*. A seguir, no que se refere propriamente ao acesso à Internet, a partir da convicção de que as históricas disparidades sociais existentes em nosso país acabaram sendo reproduzidas também no ambiente *on-line*, analisa-se as limitações enfrentadas pelas pessoas no decorrer da pandemia causada pela Covid-19, com mais fôlego de análise no ambiente educacional e no meio *laboral*. Na última etapa, a par de que a esfera pública – no tempo atual – caracteriza-se por ser *local, nacional e global*, tem-se o estudo de experiências normativas - tanto no âmbito nacional, quanto internacional, da tutela ao direito fundamental de acesso à Internet, sob a ótica de democratização e soberania do espaço comunicacional, no qual os direitos da cidadania passam também a ser exercidos na dimensão *on-line*. Na referida convicção analisa-se a legislação Constitucional e infraconstitucional em países da *América Latina*, como o México, Equador e Argentina, bem como, as experiências normativas e jurisprudenciais ocorridas em Portugal e na França. Em sede de legislação pátria, tem-se uma leitura do *Marco Civil da Internet, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 08/20*, a positivar o direito fundamental de acesso à Internet, na *Carta da República de 1988*.

Em relação à metodologia, adota-se o estudo empírico, tendo por fundamento a legislação pátria e comparada na regulamentação do acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, a doutrina especializada, os precedentes dos Tribunais sobre a matéria





e, ainda, as diretrizes internacionais de promoção e tutela aos direitos humanos. Na organização do texto, foi adotado um caminho dedutivo, do geral para o particular.

## A TUTELA DO ACESSO À INTERNET NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS

No contexto internacional, há algum tempo, a *Organização das Nações Unidas - ONU* promove profícuas discussões e estudos acerca da matéria no sentido de orientar os países membros para que, por meio das suas instituições, internalizem em seus ordenamentos o direito fundamental de acesso às “novas” tecnologias da informação e comunicação, em especial a Internet - a fim de garantir o reconhecimento e o pleno exercício de um direito humano à comunicação no mundo *on-line*.

Nesta combinação dialógica, tendo por base o relatório apresentado ao *Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*, em março de 2011, por meio do relator Frank Willian La Rue, no qual a investigação ampliou a discussão sobre o direito de acesso à *Internet* e, se não trouxe expressamente o termo acesso à Internet como um direito humano, de forma implícita relacionou o procedimento de acesso tendo por fundo o pleno exercício à liberdade de expressão e opinião, constantes no *artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos - 1948*, e no *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos - 1966*. Em seu relatório, La Rue ressalta que as referidas liberdades - alhures mencionadas - podem ser exercidas por qualquer meio de escolha do indivíduo, independentemente de fronteiras, e que os documentos internacionais abarcam a devida estrutura para que o seu âmbito de proteção também se estenda ao acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, como a Internet, pois os efeitos instrumentais irradiam outros direitos, tais como,

[...] O direito à liberdade de opinião e de expressão é tanto um direito fundamental, quanto uma ação da própria vontade, e caracterizam-se por serem facilitadores no encontro de outros direitos, como econômicos, sociais e culturais, educacionais e, também, o direito a participar e desfrutar os benefícios do progresso científico e suas aplicações. (UN, 2011, *on-line*)

Com efeito, a fim de garantir o exercício das referidas liberdades, o relatório sugere ações governamentais tendo por norte a adequação e a implantação, por parte dos Estados, de três medidas, a saber: a) positivas de inclusão a fim de combater o 'hiato digital' entre nações e indivíduos; b) planos e ações para assegurar que a infraestrutura e os serviços irão garantir o acesso universal e, por fim, c) ações para proibir o bloqueio ou a restrição do acesso à Internet. Em relação a primeira medida, o "hiato digital", o esforço deve ser dado a partir de ações que promovam a superação da distância entre os Estados e no âmbito interno dos mesmos, que ocorrem devido a diferenças econômicas, de gênero ou de grupos sociais, como salientou o relator,

O termo 'hiato digital' refere-se à lacuna entre pessoas com acesso efetivo a tecnologias digitais e da informação, em particular, a Internet, e aquelas com limitações ou nenhum acesso. [...]. Existem também divisões na linha de riqueza, gênero e sociais nos Estados. [...] Sem políticas concretas e planos de ação, a Internet se tornará uma ferramenta tecnológica acessível apenas para uma determinada elite, agravando o 'hiato digital'. (UN, 2011, *on-line*)

Na segunda medida, tem-se a promoção de políticas públicas adequadas a fim de garantir a estrutura necessária ao encontro do acesso universal. O relator assinalou a necessária elaboração de planos nacionais de banda larga, estímulo à criação de espaços físicos e incentivo ao acesso à Internet móvel. O disposto vai ao encontro da interoperabilidade e interconexão da Internet, o que, de fato, fomenta o livre fluxo de informações, de ideias e de expressões, sendo que,

[...] cada Estado deve, portanto, desenvolver uma política concreta e eficaz, por meio do debate com segmentos da sociedade

de, a iniciativa privada, órgãos governamentais, para tornar a Internet amplamente disponível e acessível a todos os segmentos da população. [...] O relator reitera aos Estados, em particular aos mais desenvolvidos, [...] que facilitem a transferência de tecnologia aos Estados em desenvolvimento e integrem programas a fim de facilitar o acesso universal à Internet em suas políticas de desenvolvimento e assistência. (UN, 2011, *on-line*)

Como última medida a destacar, busca-se evitar o bloqueio ou a restrição ao livre acesso à Internet. As referidas ações, tidas como de exceção, são atos praticados por governos nada democráticos, a configurar um ato de violação aos direitos humanos da livre manifestação do pensamento, de opinião, de expressão e do direito à informação, pois,

Enquanto bloquear e filtrar são ações que privam os indivíduos de certos conteúdos na Internet, alguns Estados vêm tomando medidas para cortar totalmente o acesso à Internet [...] O relator invoca todos os Estados para garantir que o acesso à Internet seja mantido a todo tempo, mesmo em momentos de instabilidade política [...] a Internet se tornou uma ferramenta indispensável para a realização de uma gama de direitos humanos, para o combate da desigualdade e para a aceleração do desenvolvimento do progresso humano, a garantia de um acesso universal à Internet deve ser uma prioridade para todos os Estados. (UN, 2011, *on-line*)

Desse modo, tem-se que, nos dias atuais, uma vez que vivenciamos a ampliação da capacidade da disponibilidade comercial de banda larga e o protocolo de Internet (IP), o acesso à informação, no modo *on-line*, ampliou o espectro de opções do público consumidor/usuário, pois é possível direcionar a sua busca aos veículos de mídia de forma segmentada. Com efeito, a realidade do *século XXI* nos leva a condição de vivermos em “um mundo de abundância digital, onde cada criador de conteúdo (filmes, música, jogos online, material pedagógico, etc...), pode ter acesso a uma audiência mundial” (TAPLIN, 2005, p. 270).

Por fim, importa gizar que o fluxo de informações passa a abarcar uma pluralidade de vozes e diversidades, na qual o indivíduo inter-

naliza novas formas de uma comunicação dialógica, a partir o pleno exercício de sua cidadania, no encontro e na compreensão da necessária consolidação de um direito fundamental de acesso à Internet.

## A DISPARIDADE SOCIAL DE ACESSO À INTERNET NO CONTEXTO PANDÊMICO BRASILEIRO

A pandemia causada pela Covid-19 afetou substancialmente a vida e as relações sociais das pessoas e, a partir da adoção de medidas de distanciamento/isolamento social, e as históricas disparidades sociais existentes em nosso país acabaram sendo reproduzidas também no ambiente *on-line*. As limitações foram percebidas, inclusive, no difícil compartilhamento de *hardwares* entre as pessoas da mesma família, que acabaram por migrar para o ensino e o trabalho remoto. Entre os aspectos a serem elencados, destaca-se a baixa qualidade de conexão à Internet – ainda existente em muitas regiões -- a precariedade dos dispositivos adequados para navegar *on-line*, uma vez que a maioria dos brasileiros tem como dispositivo principal o aparelho de celular.

A exclusão digital foi causa para que significativa parcela da população fosse prejudicada até para conseguir acesso aos programas assistenciais implementados pelo governo federal, como por exemplo, o *Auxílio Emergencial*. A premissa resta consubstanciada a partir do levantamento realizado pela *Fundação Getúlio Vargas – FGV*, por meio do *Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira*, ao constar que os cidadãos componentes das classes “D” e “E” relataram ter tido dificuldades, como por exemplo, a falta de um aparelho celular, a limitação do plano de Internet e pouca memória no aparelho, fato que resultou em dificuldade para baixar ou utilizar o aplicativo da *Caixa Econômica Federal*. (ANDRETTA, 2021, *on-line*)

Importa gizar que o analfabetismo funcional - outra realidade do ambiente analógico - acaba por ser espelhado no modo *on-line*, a nos apresentar um contexto social que pode ser denominado como analfabetismo digital. O debate sobre a matéria também surge na resolução *A promoção, proteção e desfrute dos direitos humanos na Internet*, aprovada pelo *Conselho de Direitos Humanos da ONU - 2016*, ao assinalar que em sede de governança da Internet, os Estados devem proteger os direitos da pessoa humana no modo *on-line*, na mesma intensidade que os protege no modo *off-line*, e, ainda, “[...] apela a todos os Estados para promover a alfabetização digital e facilitar o acesso a informações na Internet, o que pode ser uma ferramenta importante para facilitar a promoção do direito à educação” (UN, 2016, pg. 3).

No que se refere ao ensino remoto, conforme dados do *Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.BR*, o aparelho de telefone celular é o *gadget* mais utilizado pelos estudantes para acompanhar as aulas e realizar as demais atividades escolares, com acesso aos conteúdos pedagógicos via websites, redes sociais e plataformas de videoconferência e, em alguns casos, por meio de aplicativos das instituições de ensino, sendo que,

As principais barreiras enfrentadas pelos estudantes para acessar os conteúdos das aulas e atividades remotas foram a dificuldade para esclarecer dúvidas com os professores, a falta ou baixa qualidade da conexão à Internet e a falta de estímulo para estudar. (CGI, 2021, pg. 23)

Na seara da necessária *inclusão digital* dos discentes e docentes do ensino superior, tem-se que inúmeras *Universidades Públicas Federais* - face a falta de condições da comunidade escolar de acesso às mídias digitais - também encontraram dificuldades para implantar aulas no modo remoto. Para se ter uma ideia, conforme dados do *Portal de Acompanhamento da Covid-19 do Ministério da Educação – MEC*, em julho de 2020, apontava que entre 69 universidades federais, 53 haviam interrompido suas aulas, pois não havia condições de realizá-las,

nem no modo presencial, nem no modo remoto. Outro fator a ser considerado foi que havia uma flagrante falta de formação do corpo docente e discente para que a transição para o modo virtual ocorresse de forma satisfatória. (BRASIL, 2020, *on-line*). Dessa maneira, a fim de promover uma ampla e urgente *inclusão digital* e, desse modo, efetivar a retomada das aulas, agora, no modo remoto foram necessárias ações no encontro de aporte financeiro por parte da *União Federal* e das Universidades. Os recursos disponibilizados pelo *Ministério da Educação* ocorreram por meio da contratação de pacotes de dados móveis aos alunos hipossuficientes, a envolver, ainda, as *Instituições Federais de Ensino Superior* – IFES, os *Centros Federais de Educação Tecnológica* – CEFETS e do *Colégio Pedro II*. Em algumas universidades também foram disponibilizados diretamente aos alunos *bolsa/auxílio* para contratação de plano de dados. Um exemplo ocorreu na *Universidade Federal de Santa Maria*, onde foram realizados processos seletivos a contemplar os alunos com o denominado *Auxílio Inclusão Digital do Programa de Assistência Estudantil*, com o objetivo de “proporcionar o alcance do desempenho acadêmico e a permanência do aluno [...] das atividades em REDE [...] com o Benefício Socioeconômico (BSE) podem receber o valor, que será de R\$ 60,00” (UFSM, 2020, *on-line*).

A discrepância no âmbito *social digital* restou evidente também nas atividades laborais que passaram a ser desempenhadas no denominado *Home Office*. É o que se constata a partir do estudo apresentado pelo *Comitê Gestor da Internet no Brasil* - CGI.BR, ao assinalar que,

Para atividades profissionais, enquanto 84% dos usuários das classes DE que realizaram trabalho remoto durante a pandemia utilizaram principalmente o celular, 77% daqueles das classes AB utilizaram computador com mais frequência. As disparidades no acesso aos dispositivos adequados podem indicar assim um aproveitamento diferente de oportunidades oferecidas pelas TIC. (CGI, 2021, pg. 23)

Ou seja, mesmo entre aqueles que tinham uma vida econômica ativa e inserção no mercado laboral, ao transferir suas atividades pro-

fissionais para o ambiente domiciliar acabaram por enfrentar gargalos estruturais de acesso à Internet. Inclusive, é importante gizar, um dos principais limitadores foi o fato de todos os membros da família estarem ao mesmo tempo a atender suas responsabilidades, seja laboral, seja educacional, no modo *on-line*, pois “para a maioria dos brasileiros, o único dispositivo conectado é o telefone celular” (CGI, 2021, pg. 49).<sup>2</sup>

A urgência em implantar o referido modo de trabalho nos apresentou como complicador, justamente, a dificuldade de conciliar a rotina familiar, com a escassez de recursos tecnológicos a todos os membros da família, no caso, sendo um limitador para o desenvolvimento de suas atividades de forma adequada. (MELLO, 2020, *on-line*). Neste contexto, conforme dados da *Pesquisa Gestão de Pessoas na Crise Covid-19*,<sup>3</sup> estudo realizado pela *Fundação Instituto de Administração (FIA)*, apontou que perto de 70% das empresas tiveram dificuldades em adotar o *Home Office*. Entre as razões elencadas, destaca-se a falta de familiaridade com as ferramentas tecnológicas, a dificuldade dos trabalhadores em acessar o ambiente virtual, além de que, muitas empresas não tiveram condições de oferecer “suporte material aos funcionários para implantação do *teletrabalho*: 9% ajudaram nos custos de internet e 7%, nos custos com telefone”. (MELLO, 2020, *on-line*)

Por fim, constata-se que - nos mais diversos segmentos sociais, mesmo que de forma precária, houve uma *abrupta* transição do *modo analógico* para o *modo digital*. A *nova realidade* fez com que o *hiato digital* - presente em meio à sociedade brasileira - aportasse a urgência de governantes e sociedade civil em encontrar respostas viáveis à geração da *tecno sociabilidade*, a partir da consolidação de “um novo espaço público [...] cada vez mais um espaço de interação nas redes da internet” (CALDERÓN; CASTELLS, 2021, pg. 203).

- 2 Um dado importante é que a crise sanitária causada pela Covid-19 deixou mais de 50 % dos trabalhadores – na casa dos 50 anos de idade – desempregados. A realidade pandêmica fez com que o referido público buscasse aperfeiçoamento, por meio de cursos *on-line*, a fim de ultrapassar a condição de analfabetos digitais. (TURBIANI, 2021, *on-line*)
- 3 A pesquisa foi realizada no mês de abril/20, em meio a 139 pequenas, média e grandes empresas que atuam no Brasil.

## EXPERIÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS DE GARANTIA AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INTERNET

A partir da perspectiva *dogmática e instrumental* da tutela ao direito fundamental de acesso à Internet, tem-se que a esfera pública – no tempo atual – caracteriza-se ser local, nacional e global, em que, a cidadania, sob uma ótica de democratização e soberania do espaço comunicacional, surge de forma positivada nos ordenamentos nacionais a garantir o seu pleno e amplo exercício. Um dos exemplos é a Argentina, ao promulgar a Lei nº 26.032, em seu artigo 1º, conferiu a tutela de acesso à Internet, em simetria com o ordenamento constitucional, nos seguintes termos:

A busca, recepção e difusão de informação e ideias de toda índole, por meio do serviço de Internet, se considera compreendido dentro da garantia constitucional que ampara a liberdade de expressão (ARGENTINA, 2005, *on-line*).

Em 2020, por meio do *Decreto nº 690*, os serviços de telefonia celular, internet e TV por assinatura passaram a ser considerados serviços públicos. Nesta condição, há o reconhecimento da efetivação dos direitos e garantias constitucionais, tendo por fundamento o direito à tutela à liberdade de expressão de cada cidadão. (ARGENTINA, 2020, *on-line*). Neste aspecto, cabe uma breve análise do julgado exarado pelo Conselho Constitucional Francês, (FRANÇA, 2009, *on-line*), ao tratar da adequação à *Carta da República de 1958*, à *Lei nº 2009-669, de 12 de junho de 2009*. O referido julgado analisou a legislação pelo viés de seu objeto primeiro, no caso, a regular determinados aspectos da proteção às criações intelectuais no meio digital, e, para tanto, previa a criação de um *órgão administrativo* independente. Entretanto, em alguns artigos estava previsto o direito ao *órgão de bloquear/restringir* o



acesso à Internet – pelo período de 2 meses a um ano - dos indivíduos que estivessem sob investigação de atos que tratassem sobre a matéria de direitos. A fundamentação alçada para que o *Conselho* tomasse sua decisão pela *inconstitucionalidade* dos referidos dispositivos, teve por base a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789*, a qual consta no preâmbulo da *Carta francesa*, com a seguinte redação:

Considerando o que diz o artigo 11 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: ‘ A livre comunicação do pensamento e de opinião é um dos direitos mais preciosos do homem: todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir, exceto no abuso dessa liberdade nos casos previsto em lei’ ; no estado atual da comunicação e dado o desenvolvimento generalizado dos serviços públicos de comunicação on-line, bem como a importância desses serviços para a participação da vida democrática e para a expressão de ideias e opiniões, este direito inclui o acesso a esses serviços. (FRANÇA, 2009, loc.; cit.).

Notadamente, o julgador francês considerou a importância dos novos meios de comunicação para o fortalecimento e exercício das liberdades individuais. Em sua convicção, o *Conselho* apontou muitos artigos da referida lei como sendo incompatíveis com os princípios constitucionais, entre os quais, o *artigo 10*. A discussão doutrinária, posterior à decisão do *Conselho francês*, se deu no sentido de entender-se, com base no preâmbulo da Constituição, foi tutelado aos cidadãos um direito fundamental de acesso à Internet. Contudo, embora a profícua fundamentação e importância da decisão, o entendimento é que, ao ter declarado a inconstitucionalidade de determinados artigos da lei, não houve explicitamente razão de ser conferida a tutela no âmbito de um direito fundamental. No caso, a decisão abarcou, claramente, que o *princípio universal de acesso à Internet deve ser tutelado a par de sua simetria com os direitos de liberdade de opinião, expressão e informação*, os quais são protegidos constitucionalmente.

Em sede de positivação *taxativa* do referido direito, tem-se o exemplo do Equador que, no *artigo 16* – item 2, de sua *Carta Política*,

trata do direito de acesso à Internet nos seguintes termos: “Todas as pessoas, de forma individual ou coletiva, têm direito ao acesso universal às tecnologias da informação e comunicação” (EQUADOR, 2008, *on-line*). A constitucionalização do direito ao acesso universal, previsto pela *Constituição equatoriana*, compõe um caráter inovador em termos de internalização das diretrizes e orientações dos órgãos internacionais de direitos humanos. O México também prevê o referido direito em sua Carta Política, que após aprovar um projeto de reforma, deu nova redação ao artigo 7º, nos seguintes termos,

É inviolável a liberdade de difundir opiniões, informações e ideias, através de qualquer meio. Não se pode restringir este direito por vias ou meios indiretos, tais como abusos de controles oficiais ou particulares a jornais, radiofrequência ou de equipamentos e dispositivos utilizados na difusão de informações, ou por qualquer outro meio e tecnologias da informação ou comunicação, com o objetivo de impedir a transmissão e circulação de ideias e opiniões. (MÉXICO, 1917, *on-line*).

Em Portugal, de forma inovadora, tem-se a promulgação da *Lei nº 27 de 17 de maio de 2021*, a instituir a *Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital*. A *Carta*, logo no seu *artigo 3º, item 1*, tutela o acesso à internet, nos seguintes termos,

Todos, independentemente da ascendência, gênero, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica, condição social ou orientação sexual, têm o direito de livre acesso à Internet. (PORTUGAL, 2021, *on-line*)

A legislação, entre outras garantias, também prevê que o Estado assegure um ambiente digital que respeite os direitos humanos, por meio do uso autônomo da Internet e “o livre acesso às tecnologias de informação e comunicação [...] a redução e eliminação das assimetrias regionais e locais em matéria de conectividade” (PORTUGAL, 2021, *on-line*). No caso brasileiro, é pertinente registrar que, por parte da doutrina pátria, não há uma tese unitária ou prevalência de argumentos que pos-

sam determinar de forma *substancial* a narrativa de que “a cada indivíduo ou à coletividade” seja garantido o direito fundamental de acesso à estrutura comunicacional disposta na Internet. Contudo, a doutrina especializada consolida o entendimento de que o *artigo 5º, parágrafo 2º* de nossa *Carta Federal* permite a expansão do *rol* de direitos fundamentais e, que a matéria a tratar de novas tecnologias de informação e comunicação, devem ser moduladas a partir do artigo em comento.<sup>4</sup>

Neste semear de ideias, no momento atual, a legislação infra-constitucional vem tomando a frente na tutela às liberdades individuais e coletivas em relação às tecnologias comunicacionais. Em especial, tem-se o *Marco Civil da Internet, Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014*, a qual normatiza garantias de acesso à Internet. É de gizar que, antes da promulgação da legislação supramencionada, a relação estabelecida teve um forte viés mercantil, tendo pouca regulação sobre a matéria.

A partir da vigência do *Marco Civil* ocorreu uma inovação no ordenamento pátrio, a fim de conferir o acesso universal, com status de um direito subjetivo. A supramencionada lei, logo no seu *artigo 2º* assegura como fundamento “o respeito à liberdade de expressão, bem como, os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais”. No *artigo 4º*, ao prever que a disciplina no uso da Internet tem por objetivo a promoção “do direito de acesso à Internet a todos”, apresenta-se em simetria com as garantias fundamentais à pessoa humana, constantes em nossa *Carta Federal*. É no referido artigo que está presente a diretriz da ONU, no relatório apresentado pelo *Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*. (BRASIL, 2014, *on-line*)

Por fim, na seara da iniciativa legislativa, tem-se a *Proposta de Emenda à Constituição nº 08, de 2020*, que “Altera o art. 5º da Consti-

4 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, [...] § 2º Os direitos e garantias expresso nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte”. (BRASIL, 1988).

tuição Federal, para incluir o acesso à Internet entre os direitos fundamentais”. Conforme a justificativa da *Proposta*, o acesso à internet é elemento fundamental para o desenvolvimento pleno da cidadania, e a eventual falta de acesso às pessoas “limita de forma irremediável as oportunidades de aprendizado e de crescimento, de educação e de emprego, comprometendo não apenas o futuro das pessoas individualmente, mas o próprio progresso nacional”. (BRASIL, 2020, *on-line*).<sup>5</sup>

Dessa maneira, no encontro da promoção da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana, a positivação do acesso à Internet, em debate no *Senado Federal*, coaduna-se com os princípios fundamentais presentes em nossa *Carta da República*, a consolidar um Estado no qual a sociedade seja realmente livre, soberana e protagonista de sua história.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser estudado no decorrer do presente artigo, a sociedade da informação/rede nos apresenta uma revolução em termos de capacidade e amplitude de comunicação interpessoal e também entre as nações. Dessa maneira, novos instrumentos são dispostos ao exercício dos direitos fundamentais à liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de expressão, informação e opinião. Tais liberdades, por meio das plataformas *on-line* de comunicação, consubstanciam todo um arcabouço jurídico e doutrinário na tutela ao direito humano à comunicação. Com efeito, o referido formato propicia que as pessoas ampliem o seu eixo de comunicação e recepção de conteúdos nas mais diversas áreas, tais como, a política, saúde, segurança, economia, ciência, educação, cultura, consumo, entre outras de igual importância.

5 A PEC atualmente está na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

Por consequência, a esfera pública comunicacional – tornando-se um ambiente no qual tem-se o exercício e o acesso a inúmeros direitos humanos, deve receber atenção por parte dos Estados no que se refere à garantia fundamental a todos e a todas de acesso à Internet, desse modo, que cada indivíduo possa exercer de forma plena os seus direitos de cidadania. Por esse viés, consigna-se que, os modelos doutrinários e a legislação comparada e pátria apresentada no presente estudo, a partir das diretrizes apontadas pela *Organização das Nações Unidas*, fundamentam de forma profícua o premente debate. No referido diálogo, cabe aos Estados membros internalizarem, enquanto direito fundamental, a normatização e a promoção de políticas públicas a promover o livre e amplo acesso à Internet, a fim de edificar os direitos fundamentais da pessoa humana e, também, os princípios que regem *Estado Democrático de Direito*.

## REFERÊNCIAS

ANDRETTA, Filipe. **Por falta de celular e internet, mais pobres ficaram sem auxílio, diz FGV**. Portal UOL – Economia. 27 maio 2021. 1996 – 2021 UOL. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/27/auxilio-emergencial-2021-exclusao-digital-celular-caixa-aplicativo.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

ARGENTINA. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de La nación. **Ley nº 26.032, de 18 de junho de 2005**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000109999/107145/norma.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2021. (Tradução livre)

ARGENTINA. Presidencia de la República Argentina. **Decreto 690/2020**. Buenos Aires, 21 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>>. Acesso em: 23 ago. 2021. (Tradução livre).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. (1988)**. Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais. “Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime

e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Brasília: D.O.U. 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias e deveres para o uso da internet no Brasil. Brasília: D.O.U. 24 de abril de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coronavírus: monitoramento nas instituições de ensino**. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/coronavirus/>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 08/2020**. Altera o art. 5º para incluir entre os direitos fundamentais o acesso à Internet. 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141096>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: do conhecimento à política**. In: A sociedade em rede: do conhecimento à Ação Política. Manuel Castells e Gustavo Cardoso. (Orgs.). Conferência promovida pelo Presidente da República. Centro Cultural de Belém. Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 4 e 5 de março de 2005.

CGI. Comitê Gestor da Internet no Brasil. COVID-19 – Pandemia 2. Internet (Rede de computador) – Pesquisa 3. Tecnologia da informação e da comunicação – Brasil – Pesquisa I. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. ICT Painel Covid-19. São Paulo, 2021. Disponível em: <[https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20210426095323/painel\\_tic\\_covid19\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20210426095323/painel_tic_covid19_livro_eletronico.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2021.

EQUADOR. **Constitución de La República del Ecuador**. (2008). Título II. Derechos. Capítulo II. Derechos de Bem Vivir. Sección II.COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN. Disponível em : <<https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2021. (Tradução livre).

FRANÇA. République Française. **LOI nº 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020735432?r=5QXZhvID-VP>>. Acesso em: 20 ago. 2021. (Tradução livre).

LA RUE, Frank Willian. **Pela liberdade da rede**. Publicado em: 25 de nov. 2013, no Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://fndc.org.br/noticias/frank-la-rue-pela-liberdade-da-rede-924338/>>. Acesso em: 20 ago. 2021

MELLO, Daniel. AGÊNCIA BRASIL. **Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia.** Segundo pesquisa, 67% tiveram dificuldades no início do teletrabalho. 28 de julho de /2020. EBC 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/home-office-foi-adotado-por-46-das-empresas-durante-pandemia>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MÉXICO. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)**. Última reforma em 28.05.2021. Título Primeiro. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2021. (Tradução livre).

PORTUGAL. Diário da República Eletrônico. **Lei nº 27, de 17 de maio de 2021. Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. 2021-05-17.** Diário da República n.º 95/2021. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/163442504/details/maximized>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

TAPLIN, Jonathan. **A Revolução IP-TV. In: A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política.** Manuel Castells e Gustavo Cardoso. (Orgs.). Conferência promovida pelo Presidente da República. Centro Cultural de Belém. Imprensa Nacional, Casa da Moeda, p. 270, 4 e 5 de março de 2005.

TURBANI, Renata. **Profissionais 50+ estão abertos para o mercado digital, aponta pesquisa.** Época Negócios. 18 de agosto de 2020. Editora Globo 2021. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com>>. Acesso em: 19 ago. 2021.


UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. **UFSM divulga aprovados para recebimento do auxílio inclusão digital.** UFSM CPD, 2021. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/2020/09/21/ufsm-divulga-aprovados-para-recebimento-do-auxilio-inclusao-digital/>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet.** United Nations. 27 June 2016. Disponível em: <[https://www.article19.org/data/files/Internet\\_Statement\\_Adopted.pdf](https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2021. (Tradução livre).

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. Seventeenth session. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. 16 de maio de 2011. Disponível em: <[https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2021. (Tradução livre).

# 4

Bruno do Val



**LIMITES  
AO MULTILATERALISMO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR  
DA COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA  
E SEGURANÇA NACIONAL DOS EUA**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.87-107



## GRUPO DOTRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O presente artigo teve como objetivo principal apresentar os limites ao multilateralismo como ferramenta de superação das crises mundiais a partir da análise situacional da Comunidade de Inteligência (CI) e do governo dos EUA apresentada nos documentos: *Global Trends 2040: a more contested world*; e *Interim National Security Strategic Guidance*. Concluímos que os desafios apresentados nos documentos, tanto na caracterização do cenário mundial e de suas crises quanto a apresentação dos meios de superação, situam-se mais próximos da lógica de disputa de poder e conflito interestatal do que da superação pela via do multilateralismo como forma de governança global. Tal conclusão é reforçada a partir da análise conjunta das estruturas legais e materiais da CI e de Segurança Nacional dos EUA, ambas estruturadas a partir de multidimensões de poder. Concluímos que a Inteligência de Estado não se resume a uma instituição exclusivamente burocrática, em sentido oposto, a inteligência é uma ferramenta política. Estando posicionada e estabelecida a partir de paradigmas que a permite alimentar o sistema de informações e ser alimentada por ele. Sendo, assim, um verdadeiro híbrido, um meio a partir do qual se busca projetar e acumular poder nas mais diversas áreas. Sobretudo, (des)ordenado o sistema interestatal, visando obter vantagens políticas, econômicas e militares.

**Palavras-chave:** Inteligência de estado; comunidade de inteligência; sistema interestatal.

#### **ABSTRACT**

*The main objective of this paper was to present the limits to multilateralism as a tool to overcome world crises based on the situational analysis of the Intelligence Community (IC) and the US government presented in the documents: Global Trends 2040: a more contested world; and Interim National Security Strategic Guidance. We conclude that the challenges and presented in the documents, both in the characterization of the world scenario and its crises and the presentation of the means of overcoming it, are closer to the logic of conflict and interstate power dispute than to overcoming through multilateralism such as form of global governance. This conclusion is reinforced by the joint analysis of the legal and material structures of the IC and the US National Security, both structured around multi-dimensions of power. We conclude that State Intelligence is not limited to an exclusively bureaucratic institution, in the opposite sense, intelligence is a political tool. Being positioned and choosing from paradigms that allow you to feed the information system and be fed by it. Thus, it is a true hybrid, a means from which one seeks to project and accumulate power in the most diverse areas. Above all, (dis)ordering the interstate system, to obtain political, benefit and military advantages.*

**Keywords:** *State intelligence; intelligence community; interstate system.*

## INTRODUÇÃO

A lógica do sistema interestatal é mais conflito e competição do que cooperação. A cooperação entre as potências líderes do sistema interestatal, nas duas primeiras décadas do século XXI, surgiu a partir do conflito ou da ameaça de serem alvos de ataques terroristas como fora os EUA no ano de 2001. Essa cooperação relacionada à ameaça se desfez na medida em que os objetivos geopolíticos foram se apresentando de forma mais evidente, como na invasão ao Iraque em 2003. Os EUA e seus aliados ignoraram o veto ao pedido de autorização no Conselho de Segurança da ONU para a invasão ao país, pedido motivado por suspeitas de existirem armas de destruição em massa, diga-se de passagem, nunca encontradas.

O cenário de crises avançou em maior ou menor medida desde então. Ainda que a primeira década possa ser visualizada como fase em que houve crescimento e expansão de alguns países, uma sucessão de crises assolou a grande maioria dos países do sistema interestatal. Apresentando-se de forma mais significativa a partir da crise financeira iniciada em 2008 nos EUA, estendendo-se até a atual crise pandêmica do novo coronavírus. Além da pandemia global ter como resultado geral um grande número de vítimas fatais, sua principal consequência foi tornar evidentes as contradições econômicas, políticas e sociais relacionadas à globalização e ao multilateralismo como forma de superação.

Hoje, passados mais de uma década após o início das crises globais iniciadas em 2008, temos a real noção de como ela intensificou as disputas entre as grandes potências, mais notadamente entre a China e os EUA. Diante de um contexto de crise generalizada como a que persiste desde a primeira década do século XXI, José Luís Fiori reafirma a validade da lógica formulada por Fernand Braudel, segundo a qual: “o resultado de uma crise longa e generalizada foi sempre o de clarificar o mapa do mundo, de devolver brutalmente cada um a seu lugar, de reforçar os fortes e inferiorizar os fracos” (FIORI, 2001, p. 52).

Ao analisar alguns dos documentos estratégicos dos EUA, percebemos que essa lógica de fortalecimento e inferiorização é apresentada como fim, prevalecer perante os demais países. É diante desse quadro maior de disputa de poder e liderança no sistema interestatal que identificamos as principais barreiras ao arranjo multilateral para o enfrentamento das crises. Em nossa concepção, as crises vêm sendo rapidamente incorporadas à lógica da disputa interestatal e, mais precisamente no caso dos EUA, à lógica da segurança nacional.

Esse nosso entendimento vai de encontro às teorias que concebem a potência líder como ordenadora do sistema. Nessas abordagens, junto à intensificação das relações no sistema interestatal, principalmente a partir da 2ª Guerra Mundial, é esperado que surja uma potência “mundial” ou “hegemônica” atuando como ordenadora do sistema em benefício mútuo, ou ao menos de seus aliados<sup>1</sup>. No entanto, nossa compreensão das relações internacionais e, principalmente, das relações de poder no sistema interestatal, parte do ponto vista ontológico da teoria do “poder global” (FIORI, 2014, p. 30-31). Desdobrando-se em nível estratégico e tático a partir da competição entre as potências líderes por meio de múltiplas dimensões de poder.

A partir da perspectiva do “poder global”, concebemos os Estados líderes ou hegemônicos como os grandes desestabilizadores do sistema. Tal ímpeto desestabilizador estaria relacionado diretamente a característica mais intrínseca do poder, sua expansividade. Para se manterem à frente dos demais Estados, eles precisariam desafiar continuamente as regras e instituições, muitas vezes estabelecidas por eles próprios, visando sua contínua expansão e acúmulo de poder relacional.

Dentro dessa lógica de fluxo e expansão de poder relativo, no que diz respeito aos EUA, entendemos a inteligência como uma es-

1 Tal modo de pensar o sistema pode ser representado pelos adeptos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, liderada pelo pioneiro Charles Kindleberger, assim como Robert Gilpin e Stephen Krasner, em uma perspectiva mais realista (COHEN, 2008, P. 68).

pécie de “fio condutor”, que interconecta as dimensões ontológica, estratégica e tática estadunidense. Mais que um interconector, a Inteligência está presente de forma simultânea em todas elas, reforçando a perspectiva ontológica cumulativa de poder, a partir de sua interpretação de mundo; estratégica, analisando riscos e oportunidades, definindo ameaças à segurança nacional; e tática, que se desdobra em múltiplas dimensões poder a partir das quais está posicionada a Comunidade de Inteligência dos EUA (DO VAL, 2021, p. 8).

A fim de que possamos cumprir com o objetivo de apresentar os limites ao multilateralismo como ferramenta de superação das crises contemporâneas, estruturamos o artigo em 4 seções, além desta breve introdução. Na primeira seção, abordamos a estrutura do Conselho de Segurança Nacional e da Comunidade de Inteligência dos EUA, relacionando ambos às dimensões do poder estatal. Observamos que a Inteligência de Segurança Nacional dos EUA já nasce com objetivo de ser um recurso estratégico, tanto para formulação quanto para execução de política externa. Na segunda seção, apresentamos alguns paradigmas interpretativos da Inteligência de Segurança Nacional, destacando a perspectiva de inteligência como processo e produto. Nesse sentido, uma de suas principais funções é a de obtenção de informações para que sirvam como a “consciência situacional” dos formuladores de política externa, o “prelúdio” da ação da máquina estatal estadunidense. Na terceira seção discutimos o cenário apresentado em dois documentos referentes à política externa e Segurança Nacional: o *Global Trends 2040* e o *Interim National Security Strategic Guidance*, ambos publicados no ano de 2021. Ressaltamos que tais documentos apresentam um cenário de instabilidade internacional e de intensificação das disputas interestatais, que limitam o papel do multilateralismo como meio de resolução das crises contemporâneas. Na quarta e última seção, apresentamos nossas considerações finais, situando o do papel da comunidade de inteligência dos EUA no sistema interestatal, sob a perspectiva de acirramento das disputas de poder.



## O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL E A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS EUA

O Conselho de Segurança Nacional (NSC) consiste no principal fórum de assessoramento do presidente dos EUA para a formulação de políticas e tomada de decisões relacionadas à segurança nacional e à política externa. De todo modo, o termo “segurança nacional” deve ser compreendido como um conceito polissêmico, que se amplia na medida em que novos desafios são percebidos e securitizados. Passando a abranger, dessa forma, temas relacionados à coordenação entre política interna e externa, bem como à segurança nacional – na mais simples acepção que o termo fornece –, à segurança econômica, à segurança sanitária e à segurança ambiental, entre outros.

O NSC é presidido pelo presidente dos EUA. Os componentes regulares do NSC são o Vice-Presidente, o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Secretário de Defesa, o Secretário de Energia, o Procurador-Geral, o Secretário de Segurança Interna, o representante dos EUA junto a Organização das Nações Unidas (ONU), o administrador da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o chefe de gabinete do Presidente e o Conselheiro de Segurança Nacional. O presidente do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é o conselheiro militar e o Diretor de Inteligência Nacional (DNI) é o conselheiro de inteligência.

No que diz respeito à Inteligência de Segurança Nacional, a Comunidade de Inteligência dos EUA está distribuída em 18 instituições, todas ligadas aos órgãos e departamentos que compõem o NSC. Após a reforma institucional por que passara a CI dos EUA a partir de 2004, o DNI substituiu o Diretor Central de Inteligência (DCI), passando a ser o responsável pela coordenação de toda a comunidade de inteligência, exercendo, inclusive, o posto de conselheiro de inteligência nacional junto ao NSC. Esse cargo era anteriormente ocupado pelo

Diretor da Agência Central de Inteligência (DCIA). Apesar de o DNI ser atualmente o responsável pela coordenação política da Inteligência norte-americana, as instituições que compõem a CI mantêm um amplo grau de autonomia em relação às suas funções.

Juntamente com o Conselho de Segurança Nacional, a CIA foi criada em 1947 pela Lei de Segurança Nacional como órgão responsável pela inteligência externa/estrangeira (*foreign intelligence*). Desde então, da mesma forma que a temática da segurança nacional se ampliou, ampliou-se também os órgãos que compõem a CI dos EUA. Atualmente, ela é composta pelas seguintes instituições: Agência Central de Inteligência (CIA); Escritório de Inteligência e Contrainteligência do Departamento de Energia (IN/DOE); Agência de Inteligência de Defesa (DIA), Agência de Inteligência Geoespacial (NGA), Agência de Segurança Nacional (NSA), Escritório de Inteligência Naval da Marinha dos EUA (ONI/USN), Escritório Nacional de Reconhecimento (NRO), Inteligência da Força Aérea (25AF), Comando de Segurança e Inteligência do Exército (INSCOM), Inteligência do Corpo de Fuzileiros Navais (MCI), ligados ao Departamento de Defesa (DOD); Escritório de Inteligência e Análise (OIA/DHS), Inteligência da Guarda Costeira dos EUA (USCG / IN), ligados ao Departamento de Segurança Interna (DHS); Escritório de Inteligência e Análise (OIA/DOT) do Departamento do Tesouro (DOT); Escritório do Diretor de Inteligência Nacional (ODNI); Setor de Inteligência do Departamento Federal de Investigações (IB/FBI); Programa de Inteligência da Administração de Fiscalização de Drogas (IP/DEA) (LOWENTHAL, 2020 p. 40; ODNI, 2013).

Cada uma das instituições acima relacionadas pertence à comunidade de inteligência norte-americana, distribuídas entre civis e militares e claramente relacionadas às dimensões clássicas de poder<sup>2</sup>. Algumas dessas instituições estão mais relacionadas à inteli-

2 O termo dimensões de poder é utilizado em referência a algumas formas de análise que privilegiaram a totalidade do poder, porém, a partir de um recurso analítico de separação de suas esferas como recurso metodológico de compreensão. Em sua maioria, os autores agregam os elementos de poder nas dimensões militares, econômicas ou materiais e sobre a opinião/ideias/conhecimento (CARR, 2001; COX, 1996; STRANGE, 1994).

gência doméstica, outras mais relacionadas à inteligência externa ou estrangeira (foreign intelligence), atuando fora das fronteiras do seu território. Essas estariam mais diretamente relacionadas ao escopo do nosso estudo, portanto aos assuntos internacionais e à política externa. Seriam elas, as instituições que compõem a comunidade de inteligência e que suas funções estariam diretamente vinculadas à alimentação de informações e à análise situacional, sob a perspectiva da segurança nacional. Atuando, portanto, no sistema interestatal, já que representam os elementos de contato mais diretos com outros países, principalmente, mas não apenas, por meio de suas embaixadas e representações no exterior. De onde, muitas vezes, extraem suas percepções e executam suas atividades visando atingir objetivos identificáveis de política externa dos EUA. Apesar desses componentes da CI não serem os únicos com possibilidade de atuação nos mais diversos assuntos relacionados ao competitivo sistema interestatal capitalista, entendemos que essa fração dentro desse *cluster* de pessoas e organizações, denominado comunidade de inteligência (JOHNSON, 2010, p. 6) representa o principal elo de contato do país com exterior no que diz respeito à segurança nacional.

## PARADIGMAS INTERPRETATIVOS DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL

A literatura sobre Inteligência de Segurança Nacional intensificou sua produção a partir de 1975, tanto nos EUA como em outros países. No caso dos EUA, o principal estímulo foi a preocupação geral com os escândalos relacionados à espionagem doméstica ilegal, divulgados na década de 1970, assim como os escândalos relacionados às ações encobertas Iran-contras (JOHNSON, 2010 p. 3-4). Entretanto, ainda que a partir desse período tenham surgido revistas especializadas, de ter amadurecido na consciência pública, entre jornalistas, *think tanks*,



universidades e formuladores políticos, a disciplina é considerada órfã no meio acadêmico tradicional (ZEGART, 2007).

Em termos simples e amplamente referidos pela literatura oficial e acadêmica, o principal objetivo da inteligência é prover os formuladores políticos de “informações para a tomada de decisão” (JOHNSON, 2010; LOWENTHAL, 2020), assim como, “eliminar” ou “reduzir” sua incerteza” através da Inteligência produzida. Dessa forma, quanto mais efetiva, compreensível e tempestiva for a informação, maiores são as possibilidades que essa inteligência produzida conduza os formuladores políticos e dirigentes a tomarem melhores decisões. Segundo Johnson (2010, p. 5), em um documento oficial de 1991, portanto logo no início do momento unipolar de poder dos EUA no Pós-guerra Fria, a CIA teria definido a Inteligência como “o conhecimento e a previsão do mundo ao nosso redor – o prelúdio para a decisão e ação presidencial”. Isso, no entanto, aponta para a definição de uma importante função da Inteligência, a de “consciência situacional”. Assim, ela não seria apenas os “olhos do presidente” (ANDREW, 1995) ao redor do mundo, mas sobretudo um meio de compreensão. A compreensão dos eventos e condições mundiais enfrentadas pelo seu chefe de Estado, seus formuladores políticos, diplomatas e comandantes militares (DO VAL, 2021, p. 10).

Para que possamos ter um retrato mais fiel da relação entre Inteligência de Segurança Nacional e política externa, é necessário abordar a atividade de inteligência a partir de duas de suas missões. Entendemos que a partir delas ocorre a alimentação e retroalimentação do sistema, a influência oculta para obtenção de vantagens políticas, econômicas e militares. A primeira missão destaca a atividade de inteligência como processo, no qual o seu produto, a análise de inteligência, é destinado aos formuladores políticos para interpretação do quadro maior do sistema interestatal, o “prelúdio” para a decisão em política externa. A segunda missão é a execução de atividades no exterior por meio de ações encobertas, na qual o produto, em nosso



entendimento, é uma das formas mais duras de “interferência externa” executadas pelo governo dos EUA (DO VAL & PORTELLA, 2021).

A fim de fornecer uma nova perspectiva para a análise da Inteligência, é imprescindível que sejam relacionadas outras formas alternativas de pensar a inteligência, porém não tão difundidas nos meios acadêmicos convencionais (ZEGART, 2007). Uma delas seria a proposta de pensar a Inteligência como um processo, que envolve todo o ciclo de inteligência. Destacando que é a partir desse ciclo que a burocracia estatal especializada em inteligência se ajusta ao ambiente político-estratégico de disputa multidimensional, assim como fornece sua visão de mundo e das relações de poder aos formuladores políticos.

É a partir desse processo de interação entre o governo e os órgãos de inteligência denominado “ciclo de inteligência”, que a “análise de inteligência” é requisitada e produzida. Nele, as requisições de informações dos formuladores políticos, após serem devidamente coletadas e processadas, são transformadas por especialistas em seu produto final, a inteligência. Tendo em vista que uma abordagem especializada traz naturalmente uma visão de mundo, baseada em alguma visão epistêmica a partir da qual a teoria serviria para alguém e para algum propósito (COX, 1996 p. 87), a abordagem do analista não estará livre de vieses e preconceções. Podendo, ainda que de forma oculta reforçar as estruturas de poder e reafirmar seus vieses cognitivos (BURROWS, 2007; SZAFRANSKI, 2007), inclusive pelo processo de espelhamento, isto é, esperar o objeto da análise, um governo por exemplo, se comporte em determinadas situações da mesma forma que o governo do analista se comportaria na mesma situação.

Desse modo, a própria produção de inteligência a partir do processo de análise, pode induzir a ações sensíveis baseadas em situações inexistentes ou enviesadas. Direcionar ou justificar a ação da máquina estatal com base em uma falsa inteligência ou até mesmo uma inteligência falsamente produzida para sustentar uma determina-

da ação política – “*cooked Intelligence*” (PRICE, 2008 p. 197). Nesse sentido, o produto da inteligência pode servir de base para subsidiar ações mais controversas, como no caso da invasão ao Iraque, e permitir a manutenção de sua estratégia em determinada região, impondo sua agenda em política externa.

A outra missão que entendemos ser um importante mecanismo de imposição da agenda estadunidense, principalmente quando relacionada à implementação de objetivos identificáveis de política externa é a ação encoberta – *covert action*. Uma atividade da inteligência de competência da CIA, que está repleta de mitos e equívocos, e mesmo quando devidamente compreendida, continua sendo um dos tópicos mais controversos da Inteligência (LOWENTHAL, 2020, p. 229). Isso se dá, pois, a ação encoberta muitas vezes envolve a intervenção deliberada e planejada nos direitos soberanos de um Estado por um governo de outro, visando influenciar ou coagir uma mudança política daquele que sofre tal interferência externa (DO VAL & PORTELLA, 2021). Como tal, a ação encoberta não é apenas uma violação das leis do governo alvo de tal operação, mas também contrária ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas, por configurarem “interferência nos assuntos internos” de outras nações (DAUGHERTY, 2004, p. 19).

A ação encoberta é uma ferramenta, um meio de ação política no exterior, a partir do qual se busca obter vantagens políticas e, principalmente, geopolíticas (DO VAL & PORTELLA, 2021). É por meio das ações encobertas que os EUA procuram intervir secretamente nos assuntos de outras nações na esperança de promover seus próprios interesses de segurança (JOHNSON, 2010 p. 6). Relacionando-a à temática da segurança nacional, o governo estadunidense busca torná-la justificável perante o mundo e, então, diminuir a polêmica que envolve esse tipo de operação. Porém, muitas operações encobertas, caso levadas adiante por outras pessoas, instituições e em diferentes circunstâncias, seriam indiscutivelmente criminosas (BERKOWITZ & GOODMAN, 1998, p. 38).

Apesar de as ações encobertas não representarem todo o escopo de atuação da Inteligência, ela figura como um importante meio de política externa e projeção de poder no exterior. As ações encobertas são definidas na lei que estrutura o aparato de segurança nacional dos EUA – *National Security Act* de 1947 – como uma atividade ou atividades do Governo dos EUA para influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no exterior, onde se pretende que o papel do Governo dos EUA não seja aparente ou reconhecido publicamente. Ironicamente, conforme destacado por Mark M. Lowenthal (2020, p. 229), uma atividade que os EUA negaram ter realizado no exterior é definida e prevista na própria lei norte-americana. Essa atividade diferencia-se das principais atribuições da inteligência, já que não inclui atividades cujo objetivo principal é produzir inteligência – coleta, análise e difusão de conhecimentos –, atividades tradicionais de contrainteligência, das atividades diplomáticas e das operações militares tradicionais (USODNI, 2011).

São esses produtos, a análise de inteligência e as ações encobertas que ligam os nós. Avaliando o cenário sistêmico mundial, a partir de uma visão própria de mundo, e fornecendo uma análise situacional sobre o tabuleiro geopolítico de disputa de poder de fora para dentro. Nesse quadro de disputas de poder nos principais tabuleiros geopolíticos, assim como nos tabuleiros intermediários, a estratégia para assegurar a hegemonia no sistema segundo Ricardo Zortéa (2018, p. 46) passa a ser a autopreservação do Estado, que se identificaria com a própria ideia de soberania. Cenário no qual, o ponto desencadeador das disputas está relacionado à recusa de um Estado à subordinação e início de uma tentativa de (des)equilíbrio ou supremacia estratégica frente aos Estados líderes, Estados que detém tal supremacia e buscam mantê-la. Tal dinâmica está presente nas “tendências globais” e na “orientação estratégica provisória para segurança nacional” dos EUA.



## UM MUNDO MAIS DISPUTADO<sup>3</sup>: LIMITES AO MULTILATERALISMO SOB A PERSPECTIVA DA INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS EUA

A *National Security Strategy* (NSS) é um documento publicado pelo Poder Executivo dos Estados Unidos. Trata-se de uma declaração abrangente do ambiente estratégico, que articula os interesses, metas e objetivos mundiais dos Estados Unidos, relacionados direta ou indiretamente com a segurança nacional. Após a reforma do Departamento de Defesa promovida em 1986, passou a ser exigido que o presidente dos EUA enviasse a cada ano uma Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos. Entretanto, o envio não tem sido tão frequente. O presidente Barack Obama, por exemplo, enviou dois relatórios, o primeiro no ano de 2010, já o segundo e último de sua presidência no ano de 2015. O presidente Donald Trump, em seu primeiro e único mandato, enviou apenas um documento – *American First* – no ano de 2017.

O presidente Biden resolveu antecipar-se a publicação de uma Estratégia de Segurança Nacional, publicando uma Orientação Estratégica Provisória de Segurança Nacional. Essa antecipação, em nosso entendimento, busca desvincular-se da imagem e execução da política externa do seu antecessor, em um diálogo voltado principalmente para o público interno. Apesar da tentativa de desvinculação, alguns elementos vêm sendo mantidos desde a Segunda Estratégia Nacional de Segurança do governo Obama, o principal entre eles, o antagonismo e rivalidade com a China, que se estende por toda a temática relacionada às crises contemporâneas.

3 Título original *Global Trends 2040: a more contested world* (NIC, 2021).

Tratando-se de uma orientação estratégica provisória para a segurança nacional, o documento tem como objetivo determinar a forma com que os EUA irão se engajar no sistema interestatal para enfrentar os desafios atuais e futuros. Nesse sentido, incentiva abordagens baseadas em todas as fontes do poder dos EUA. Curiosamente, ao analisar o cenário de segurança global, lamenta não poder apenas desejar que o mundo retorne 75, 30 ou 40 anos. O elemento oculto nessa hipótese, porém subentendido é que tal retorno retoma época prósperas aos EUA, porém não tão prósperas para o mundo. Em 1946, 75 anos atrás, o mundo encontrava-se destruído pela 2ª Guerra Mundial. Enquanto os EUA aproveitavam-se desse momento para ampliar seu poder e influência a partir do plano de reconstrução da Europa e forte oposição à URSS. Em 1991, portanto 30 anos atrás, os EUA comemoravam seu momento unipolar e fim da Guerra Fria, período de euforia para a globalização e o multilateralismo, porém também da Guerra do Golfo, liderada pelos EUA com aprovação da ONU via Conselho de Segurança. Já em 1981, 40 anos atrás, o governo Reagan intensificava uma campanha direta de enfrentamento da ameaça comunista, enquanto um cenário de crise financeira e de aumento de dependência econômica dos países em desenvolvimento se intensificava. São períodos de prevalência dos EUA perante o mundo, mas de prosperidade não compartilhada. Uma clara exemplificação do acúmulo e expansão do poder apoiado na (des)organização do sistema.

No que diz respeito aos desafios à segurança nacional, elenca as grandes potências e adversários regionais, atores não estatais, as mudanças climáticas, doenças infecciosas, ataques cibernéticos e a desinformação como fontes de ameaça. As raízes da segurança nacional estadunidense, segundo o documento, estariam relacionadas à defesa e ao fomento de suas fontes de poder: povo, economia e defesa nacional. Além disso, o documento incentiva a promoção de uma distribuição favorável de poder para dissuasão e impedimento para que seus adversários não ameacem os EUA e seus aliados. Incentivando, inclusive,

que seja inibido seu acesso aos bens comuns globais ou ao domínio de regiões-chave, em uma clara perspectiva geopolítica de poder.

O *Global Trends* é um documento produzido pelo Conselho de Inteligência Nacional (NIC), órgão ligado ao DNI. Ele visa fornecer uma estrutura analítica para os formuladores de políticas no início de cada administração, à medida que elaboram a National Security Strategy. O *Global Trends* tem uma projeção de 15 a 20 anos e representa a visão de toda a Comunidade de Inteligência sobre as tendências futuras relacionadas à temática da Segurança Nacional dos EUA ao redor do mundo. Segundo consta no documento *Global Trends 2040: a more contested world*, o objetivo não é apresentar uma previsão específica do mundo em 2040. Em vez disso, visa auxiliar os formuladores políticos e os cidadãos a “ver o que pode estar além do horizonte e se preparar para uma série de futuros possíveis”. O futuro possível previsto, no entanto, é o mesmo do subtítulo do documento, de intensificação das disputas no sistema interestatal.

Ao introduzir o estágio atual do sistema, o documento destaca a fragilidade dos Estados frente aos riscos inerentes ao alto nível de interdependência sistêmica interestatal, ou seja, frente à globalização e ao multilateralismo. Nos próximos anos o mundo enfrentará maiores e mais intensos desafios globais, que vão da possibilidade de pandemias, mudança climática, surgimento de novas tecnologias, à possibilidade de novas crises financeiras. Frente a esse desequilíbrio iminente perante os desafios existentes e futuros, a exigência das capacidades de resposta das instituições do sistemas aumentará e produzirá maior contestação em todos os níveis.

Uma consequência do aumento do desequilíbrio seria uma maior contestação dentro das comunidades, dos estados e do sistema internacional. Como resultado, a política dentro dos estados tende a se tornar mais volátil e contenciosa. Nenhuma região, ideologia ou sistema de governança estará imune. Em nível internacional, o am-

biente geopolítico tende a ser mais competitivo, moldado pelo desafio da China aos Estados Unidos e ao sistema internacional liderado pelo Ocidente. As principais potências estão competindo entre si para estabelecer e explorar novas regras, ordenando e (des)ordenando o sistema em benefício próprio visando acúmulo e expansão de poder.

Diante disso, o poder no sistema internacional evoluirá para um conjunto mais amplo de dimensões de poder, mas nenhum estado isolado provavelmente terá capacidade de dominar todas as regiões ou dimensões. O documento identifica a China e os Estados Unidos como os mais capazes de obter maior influência na dinâmica global, forçando escolhas mais rígidas a outros Estados e organizações não estatais, aumentando a disputa por normas, regras e instituições globais e, dessa forma, aumentando o risco de conflito interestatal.

As estruturas econômica, ambiental e tecnológica são apresentadas no documento como fontes das dinâmicas futuras que envolvem a sociedade, o Estado e as relações em ambiente internacional. Como tendência, apresenta-se uma sociedade desiludida, [mal]informada e dividida. As maiores tensões resultam da desigualdade, deslocamento populacional impulsionado pelas crises climáticas e políticas, desaceleração econômica e, uma não tão nova ameaça, da corrupção.

Em relação aos Estados, a dinâmica que emerge da análise é de tensão, turbulência e transformação. O documento enfatiza uma das dimensões clássicas de poder, amplamente utilizada em operações encobertas para influenciar as condições políticas e econômicas no exterior: o poder da opinião pública. Com uma maior demanda social de assistência do governo, a tendência apresentada é a de crescimento da polarização social, crescimento do populismo, intensificação dos protestos, que em um cenário extremo resultam em conflito interno e colapso do Estado.





Em âmbito internacional, a dinâmica apresentada é o desdobramento do subtítulo: um mundo mais disputado, incerto e propenso ao conflito. Neste cenário, as fontes de poder são: poder em rede, poder militar, poder econômico, poder tecnológico, poder da informação, com destaque ao capital humano, como fonte de poder. A distribuição dos atores poderosos no sistema interestatal indica divisão entre polos de contestação, incerteza e conflito. Dando destaque aos polos de poder, entre eles a China e os EUA; Europa, Índia e Rússia; poderes regionais não estatais.

O documento prevê que essas dinâmicas de poder provavelmente produzirão um ambiente geopolítico mais volátil e de confronto, remodelarão o multilateralismo e ampliarão a lacuna entre os desafios transnacionais e arranjos cooperativos para enfrentá-los. A competição entre as grandes potências tende a intensificar a probabilidade de conflitos cinéticos, nos quais há uso da força mais próxima da guerra. Entretanto, a alternativa a esses conflitos apresentadas no documento seriam: ciberataques, operações de informação, coerção econômica, o medo dos líderes estatais de ruptura política, entre outras contramedidas. Ou seja, o documento apresenta, de forma clara, alguns tipos de ações encobertas para atingir objetivos de política externa como alternativa à guerra. Em uma perspectiva idêntica à que temos discutido ao apresentar o uso da Inteligência estadunidense como uma alternativa, um “caminho do meio” entre a diplomacia e a guerra em busca da expansão de expansão e acúmulo de poder (DO VAL, 2021; DO VAL e PORTELLA, 2021).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme buscamos apresentar, a dinâmica interestatal observada ao longo das duas primeiras décadas do século XXI se desdobrou mais pelo conflito e competição do que pela cooperação para enfrentamento das crises. Pelo contrário, as crises surgiram para evidenciar as contradições do sistema, no qual a potência líder, os EUA, comporta-se (des)organizador do sistema interestatal. Esse comportamento visa a expansão e acúmulo de poder perante os demais Estados. Diante dessa meta de ampliar o poder relacional, a comunidade de inteligência, esse “*cluster* de pessoas e instituições” exerce papel fundamental. Além de estar distribuída através das multidimensões de poder do Estado, ela alimenta o sistema de informações, formando sua “consciência situacional”, além de ser um meio de execução dos objetivos de política externa através de operações encobertas. Tais ações visam obter vantagens políticas, econômicas e militares no exterior de forma a ocultar a participação ou o reconhecimento público do governo dos EUA. A leitura do ambiente internacional executada pela comunidade de inteligência e guiada pelo presidente dos EUA para os próximos 20 anos é de intensificação dos conflitos e disputas interestatais, com dinâmica própria, onde há claros limites ao multilateralismo como forma de superação das crises globais.

## REFERÊNCIAS

ANDREW, C. **For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush**. London: HarperCollins, 1994.

BERKOWITZ, Bruce D.; GOODMAN, Allan E. The Logic of Covert Action. **The National Interest**, No. 51, p. 38-46, 1998.

BURROWS, Mathew J. Intelligence Community Perspective on the Maturing URW Threat. *In*: LUMAN, Ronald R. **Unrestricted Warfare Symposium**. Mary-

land: John Hopkins University Applied Physics Laboratory, p.97-104, 2007. Disponível em: <<https://www.jhuapl.edu/Content/documents/2007-URW.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2001.

COHEN, Benjamin. **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton University Press, 2008.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Order: beyond the international relations theory. In: COX, Robert W. (Org) **Approaches to the world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DO VAL, Bruno. **Inteligência de Segurança Nacional e Política Externa: uma perspectiva do modelo dos EUA**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa (Especialização Relações Internacionais Geopolítica e Defesa). Centro de Estudos Internacionais do Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

DO VAL, Bruno; PORTELLA, Guilherme. Interferência Externa: o papel das ações encobertas na política externa dos EUA. **Revista Brasileira de Inteligência**. Artigo aceito para publicação em: 16 set. 2021. Previsão de publicação na 16ª ed. em dezembro de 2021, no prelo.

FIORI, José Luís. “Sistema mundial, império e pauperização: para retomar o pensamento latinoamericano”. Em J.L. FIORI & C. Medeiros (org.) **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Vozes, 2001.

FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento: Para uma Geopolítica do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

JOHNSON, Loch K. National Security Intelligence. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Nova York: Oxford University Press, 2010.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. Eighth Edition. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.

PRICE, David H. **Anthropological Intelligence: the deployment and neglect of american anthropology in the Second World War**. Durham: Duke University Press, 2008.

STRANGE, Susan. **States and Market**. New York: Continuum, 1994.

SZAFRANSKI, Richard. Neocortical Warfare? The Acme of Skill. *In*: Arquilla, John & Ronfeldt, David (Org.) **In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age**. Washington: RAND Corporation, p. 395-416, 2007.

UNITED STATES. **Interim National Security Strategic Guidance**. 2021.

UNITED STATES NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2040: a more contested world**. Washington: ODNI, 2021.

UNITED STATES OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE (USODNI). USODNI. **U.S National Intelligence: an overview**. 2013.

UNITED STATES OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE (ODNI). **How the IC works**. 2021. Disponível em: <<https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ZEGART, A. B. Cloaks, Daggers, and Ivory Towers: Why Academics Don't Study U.S. Intelligence. *In*: L. Johnson (ed.) **Strategic Intelligence**. Westport, Conn.: Praeger, p 21–34, 2007.

# 5

Wladimir Tadeu Batista Soares

## OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS SERVIÇOS PÚBLICOS E A PANDEMIA PELO NOVO CORONAVÍRUS

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.108-131

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

### RESUMO

A pesquisa visa apresentar os princípios que regem os serviços públicos no Brasil e analisar se todos eles vêm sendo obedecidos durante o período em que estamos vivendo uma pandemia pelo novo coronavírus, em uma situação de crise sanitária global. Essa pesquisa se justifica pela relevância atual do tema, particularmente por envolver o SUS (Sistema Único de Saúde) como ator protagonista das ações e serviços públicos de saúde prestados, em caráter universal, à toda a população brasileira necessitada de cuidados médicos, extra e intra-hospitalares, em um momento tão crítico da existência humana. Trata-se de uma pesquisa exploratória de índole bibliográfica, apoiada nos métodos hermenêutico e jurídico-doutrinário, tendo como referência principal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A pesquisa tem, portanto, o objetivo de demonstrar se os princípios que regem os serviços públicos no Brasil estão sendo plenamente aplicados para o bom funcionamento do SUS e, por consequência, para a prestação de um serviço público de saúde com a qualidade e a integralidade previstas no nosso Texto Constitucional. Concluímos que muitos desses princípios não têm sido plenamente observados.

**Palavras-chave:** pandemia pelo novo coronavírus; serviços públicos; princípios que regem os serviços públicos no Brasil; SUS; administração pública.

#### **ABSTRACT**

*The research aims to present the principles that govern public services in Brazil and analyze whether all of them have been obeyed during the period in which we are experiencing a pandemic caused by the new coronavirus, in a situation of global health crisis. This research is justified by the current relevance of the topic, particularly because it involves the SUS (Unified Health System) as a protagonist of public health actions and services provided, on a universal basis, to the entire Brazilian population in need of extra and intra-medical care. -hospitals, at such a critical time in human existence. This is an exploratory research of a bibliographic nature, supported by the hermeneutic and legal-doctrinal methods, having as its main reference the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. The research has, therefore, the objective of demonstrating whether the principles governing the public services in Brazil are being fully applied for the good functioning of the SUS and, consequently, for the provision of a public health service with the quality and completeness foreseen in our Constitutional Text. We conclude that many of these principles have not been fully observed.*

**Keywords:** *New coronavirus pandemic; public services; principles that govern public services in Brazil; SUS; public administration.*

## INTRODUÇÃO

Desde o dia 26/02/2020, quando o Ministério da Saúde anunciou o registro do primeiro caso de uma pessoa infectada pelo novo coronavírus aqui no Brasil, temos vivido dias de insegurança e de medo frente à uma doença nova, com uma taxa de mortalidade considerável e com um sistema público de saúde, embora robusto, vivendo um momento de progressiva precarização, seja em razão do seu crônico subfinanciamento, seja pela adoção de políticas públicas preparando as condições legislativas para a sua privatização.

A atuação do atual governo federal na gestão dessa pandemia tem sido, sob todos os aspectos, um verdadeiro desastre, como apontado recentemente pelo Instituto Lowy, sediado na cidade de Sidney, na Austrália, que, após analisar a gestão da pandemia em 98 países, concluiu que o Brasil é o país que pior realiza essa gestão, explicando, assim, o enorme número de pessoas infectadas e o assustador número de óbitos causados por essa doença infecciosa viral.

Em documento publicado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), agora em 2021, intitulado “Mortalidade por COVID-19 e Queda do Emprego no Brasil e no Mundo”, a situação do Brasil em comparação com a situação observada em outros países revela dados preocupantes e estarrecedores:

O Brasil registrou, em proporção de sua população total, mais mortes por covid-19 em 2020 do que 89,3% dos demais 178 países com dados compilados pela OMS. Quando a comparação desses registros é ajustada à distribuição populacional por faixa etária e sexo em cada país, o resultado brasileiro se torna pior que os de 94,9% dos mesmos 178 países. Em um conjunto de 64 países com dados de nível de ocupação analisados, o Brasil registrou queda do indicador mais intensa que as de 84,1% dos demais 63 países entre os três últimos trimestres de 2019 e 2020. O nível de ocupação final é mais baixo que os de 76,2% dos países no mesmo conjunto de 63 (HECKSHER, 2021, p. 13).



Esses dados estatísticos adversos refletem a irresponsabilidade de agentes políticos, particularmente do governo federal, ao adotarem, desde o início da pandemia, um discurso negacionista com relação à grave crise sanitária global, deixando, por isso mesmo, de implantar medidas sanitárias necessárias visando diminuir ou cessar a circulação viral entre nós. Desse modo, não houve uma política pública que estabelecesse barreiras sanitárias nas nossas fronteiras, assim como não houve interesse em realizar um vasto programa de testagem sorológica diagnóstica, o que, no início, dificultou bastante a análise epidemiológica do comportamento da doença aqui no nosso país. Além disso, atuando a favor do vírus (da doença) e não a favor da saúde (da vida), liderados pelo atual presidente da República, agentes políticos, civis e militares, em todas as esferas federativas, mas, em particular, na esfera governamental federal, desde o início da pandemia, fizeram pronunciamentos e agiram de forma a estimular a aglomeração de pessoas; condenaram o uso de máscaras de proteção e circulavam sem máscara; investindo, portanto, na chamada “imunidade de rebanho”, o que fez com que o governo federal não demonstrasse nenhum interesse em, efetivamente, adquirir vacinas no mercado internacional, assim que as vacinas foram oferecidas, pelas indústrias farmacêuticas detentoras da produção dessas vacinas contra o novo coronavírus, para aquisição pelo governo federal. Essa postura revela que o atual governo federal jamais se importou com as mortes de brasileiros causadas por esse novo coronavírus. Na verdade, desde o início dessa pandemia, o governo federal - particularmente nas pessoas do presidente da República e do Ministro da Saúde general Pazuello - se dedicou a espalhar *fake news* sobre um tal tratamento precoce da doença, através do uso de medicamentos, tais como hidroxicloroquina, ivermectina, nitazoxanida e azitromicina, afirmando que esses medicamentos teriam o poder de curar a doença causada pelo covid-19, o que, sabidamente, a associação desses medicamentos não tem nenhum efeito benéfico quanto ao contágio e nem quanto à evolução clínica dessa doença, tendo, ao contrário, possibilidade de causar

inúmeros efeitos colaterais e até mesmo contribuir para o óbito desses pacientes, como já muito bem pesquisado e afirmado pela sociedade científica mundial, inclusive pela OMS. Mais do que isso, o Ministério da Saúde criou um aplicativo denominado TratCov e deu publicidade a ele, no sentido de orientar os médicos a prescreverem esse coquetel de medicamentos precocemente para aqueles diagnosticados com infecção pelo covid-19. Tudo isso, gerou, em muitos brasileiros, uma falsa segurança quanto à doença, fazendo com que elas relaxassem quanto às medidas preventivas, tornando-se alvos fáceis para o contágio viral e, conseqüentemente, o adoecimento.

No curso da pandemia, a má gestão, a indiferença e a falta de empatia demonstrada por quase toda a cúpula do governo federal fizeram com que faltassem leitos hospitalares de terapia intensiva para internação dos pacientes com as formas graves da doença, de modo que muitos deles morreram sem ter tido a chance de recuperação, muitos nas enfermarias ou corredores dos hospitais, muitos em suas próprias residências, muitos aguardando na fila para internação. Todos sem receber os cuidados adequados e necessários à manutenção da vida.

Mais do que isso, insumos, materiais e equipamentos começaram a faltar nos hospitais, tais como “Kit-intubação”, Kits para a realização de exames diagnósticos, respiradores mecânicos, equipamentos de proteção individual e até mesmo oxigênio, o que provocou a morte de muitos pacientes por asfixia – uma forma de morrer sob tortura, traduzida por imenso sofrimento e desespero humano. Uma forma criminosa de morrer.

Em nenhum momento, no curso da pandemia, o Ministério da Saúde cogitou decretar um lockdown para impedir a circulação do vírus entre nós. Com isso, uma variante viral foi identificada, inicialmente no Estado do Amazonas, com maior poder de contágio e disseminação. Recentemente, uma nova variante – a variante delta – foi identificada entre nós, igualmente com grande capacidade de contágio e dissemi-

nação, o que tem provocado aumento no número de hospitalizações, circulando, no momento, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

Em razão dessa “política da morte” praticada pelo governo federal, o Brasil contabiliza hoje (28/08/2021) 20.703.906 casos de pessoas já infectadas e 578.326 casos de óbitos provocados pelo covid-19. Muitos desses casos e dessas mortes teriam sido evitadas se o governo federal houvesse liderado uma campanha nacional de proteção social quanto ao novo coronavírus. Acontece que nenhuma propaganda oficial de esclarecimento à população sobre essa doença este governo federal optou por fazer. E o silêncio quanto a isso foi, verdadeiramente, mortal. Até o momento, somente 28% da população brasileira está completamente vacinada contra o novo coronavírus. Isso porque o governo brasileiro passou muito tempo sem priorizar a compra de vacinas, tendo apostado na chamada “imunidade de rebanho”, revelando uma ignorância total sobre o tema.

Nesse contexto, consideramos importante assinalar que o SUS (Sistema Único de Saúde), apesar de todas as suas dificuldades estruturais e orçamentárias, tem cumprido um papel de enorme relevância para o país, ao ser o responsável pela assistência pública em saúde da maior parte da população brasileira durante essa grave crise humanitária que estamos vivendo. Sem o SUS estaríamos completamente abandonados nesta hora.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Segundo Matheus Carvalho,

“a expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemen-

te do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal. [...] Por sua vez, administração pública (em letra minúscula), embasada no critério material ou objetivo, se confunde com a função administrativa, devendo ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público (CARVALHO, 2019, p. 33-34).

Entre as funções precípua da Administração Pública está a prestação de serviços públicos, e isso inclui as ações e serviços públicos de saúde, postas à disposição da população através do SUS (Sistema Único de Saúde).

Nesse sentido, é importante assinalar que o SUS é a maior conquista social do povo brasileiro na Constituição Cidadã de 1988. Mais do que isso, o SUS é o maior Programa de Inclusão Social do planeta Terra. Isto porque o SUS assegura ações e serviços públicos de saúde para todos os brasileiros e estrangeiros, residentes ou não aqui no Brasil, de forma universal, igual e integral para todos, sob uma perspectiva daquilo que podemos chamar de “Saúde sem Fronteiras”. Desse modo, o SUS reconhece a saúde como um direito social global, aberto a todo ser humano que, por alguma razão, esteja precisando de uma assistência em saúde, não importando a sua nacionalidade, etnia, raça, sexualidade, condição socioeconômica ou qualquer outro elemento de diferenciação; ou seja, o SUS não admite nenhuma forma de preconceito ou discriminação. Isso significa dizer que importa ao SUS tão somente que aquele que dele precisa seja simplesmente uma pessoa humana, reconhecendo que todos nós somos iguais em direitos e dignidade.

O SUS reconhece o direito à vida como um Princípio Ético da Humanidade: a saúde como um valor, e não como uma mercadoria. Sendo assim, o SUS afirma a saúde como um direito público, subjetivo, de cidadania, estando o Estado (o Poder Público) obrigado, por um mandamento constitucional, a garantir esse direito a todos, sem exceção.

O SUS compreende não constar no nosso Texto Constitucional uma norma que estabeleça um dever constitucional ao sofrimento humano. Ao contrário, o SUS compreende constar no Texto Constitucional normas e Princípios que asseguram à toda pessoa humana o direito de existir dignamente e o direito de continuar existindo com dignidade.

O SUS é estruturante do Estado brasileiro, um verdadeiro direito fundamental de natureza social e, por consequência, uma cláusula pétrea constitucional (SOARES, 2021). E é sob essa perspectiva que o SUS deve ser reconhecido e defendido por todo o povo brasileiro, como um sistema público de saúde, que se impõe como um exemplo a ser seguido por todas as nações do mundo, já que simboliza um avanço civilizatório na compreensão de que o direito à vida constitui o núcleo duro essencial do direito à saúde.

Submetido ao controle social, o SUS se apresenta como uma das dimensões da Democracia, de modo que é impensável o Brasil, como um Estado Democrático e Social de Direito, sem o SUS.

O SUS é, portanto, um porto seguro para todas aquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade sanitária, um lugar de acolhimento e abrigo, um sistema amigo criado para bem servir a você, a mim e a todo mundo.

Nesse contexto, importante conhecer o conceito de “atividade administrativa”, assim definida por Matheus Carvalho:

Pode-se entender a atividade administrativa como a função voltada para o bem de toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo. Sendo assim, pode-se dizer que a função administrativa é um *múnus publico*, configurando uma obrigação ou dever para o administrador público – que não terá liberdade de atuação, sempre agindo em respeito ao direito posto, com a intenção de perseguir o interesse da coletividade (CARVALHO, 2019, p. 34).

Essa atividade administrativa está subordinada ao regime jurídico administrativo, ou seja, uma atividade que deve obedecer a um conjunto de princípios que, obrigatoriamente, orientam a atuação do Poder Público: o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Sobre o “interesse público”, assim leciona Danielle Souza de Andrade e Silva:

O interesse é, pois, sempre uma relação de complementaridade entre uma pessoa (sujeito) e um bem ou valor (objeto), relação esta que se traduz em *necessidade*, quando enfocada sob o prisma do sujeito, e em *utilidade*, pela ótica do objeto. “Público”, por sua vez, refere-se ao que pertence ou interessa ao povo, aos vizinhos, à comunidade, ao Estado. [...] Assim, o interesse público pode ser um querer valorativo geral e total numa comunidade, mas não tem necessariamente que o ser, bastando aparecer como a consciência de uma maioria (SILVA, 2000, p. 7).

A doutrina estabelece uma distinção entre interesse público primário – o interesse da sociedade - e interesse público secundário – o interesse do Estado. Todavia, é possível reconhecer outras dimensões do interesse público: interesse dos partidos políticos, interesse do mercado, interesse do governo.

Para que os diversos interesses sejam reconhecidos como interesses constitucionais, todos eles devem estar em conformidade com o interesse público primário, que é aquele interesse público que deve sempre prevalecer.

Sobre “Princípios”, assim leciona Ruy Samuel Espíndola:

Estes designam a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam (ESPÍNDOLA, 2002, p. 53).

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado afirma que o interesse privado jamais poderá se impor ao interesse público. Sendo assim, haverá desvio de finalidade todas as vezes em que a Administração Pública atuar invertendo esse Princípio, ou seja, privilegiando o interesse privado individual, em detrimento do interesse de toda a sociedade. Importante salientar, também, que a Administração Pública não pode atuar desrespeitando os direitos e as garantias fundamentais, de modo que a sua atuação deve estar sempre pautada na proteção dos direitos humanos.

Quanto ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, este pretende afirmar que a Administração Pública não pode ignorar ou negligenciar o interesse do povo brasileiro, bem como não pode atuar como se a coisa pública pertencesse ao governante ou à Administração Pública, impondo, desse modo, limites à sua atuação. O patrimônio público é patrimônio do povo.

O conceito de “serviços públicos” não é consensual entre os doutrinadores brasileiros. Adotamos aqui, como referência, o conceito proposto por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, por considerarmos aquele que melhor se enquadra ao Texto Constitucional, nos seguintes termos:

Serviço público é atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime jurídico de direito público pela administração pública, ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou, ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público). [...] São serviços públicos sociais todos os que correspondam a atividades pertinentes ao Título VIII da Constituição de 1988 (“Da Ordem Social”). Eles devem obrigatoriamente ser oferecidos à população pelo Estado, que os presta como serviços públicos, portanto, sob regime jurídico de direito público. São exemplos os serviços de educação, saúde e assistência social prestados por órgãos e entidades integrantes

da administração pública. Essas atividades de índole social não são de titularidade exclusiva do Estado, vale dizer, particulares também podem oferecê-las, complementarmente ao poder público, como serviços privados. É evidente que, quando prestados por particulares, tais serviços não se enquadram na classificação ora em estudo, pois ela versa sobre serviços públicos. [...] A prestação desses serviços que representam direitos sociais descritos no Título VIII da Constituição é livre à iniciativa privada, isto é, particulares podem fazê-lo por direito próprio, sem qualquer delegação do poder público, na qualidade de prestadores de serviço privado (a gestão do serviço é da própria pessoa privada, ao passo que a gestão – direta ou indireta – dos serviços públicos é sempre do Estado). Note-se que, nessas hipóteses, não é correto falar em “prestação indireta” pelo Estado; tem-se, isso sim, prestação de um serviço privado por um particular, sob regime de direito privado. O exercício dessas atividades que configuram direitos sociais fundamentais por particulares sujeita-se apenas aos controles estatais próprios do poder de polícia administrativa (são controles rigorosos, porque se trata de atividades que têm potencial de afetar muito intensamente o bem-estar da coletividade, mas, ainda assim, eles são bem menos abrangentes do que aqueles que o poder público exerce sobre os delegatários de serviços públicos). Os exemplos mais importantes de atividades enquadradas na situação que acabamos de descrever são a educação e a saúde (ALEXANDRINO; PAULO, 2019, p. 841-842; 853-856).

Isso significa compreender que as ações e serviços públicos de saúde são aqueles prestados pelo SUS (Sistema Único de Saúde), sob o regime jurídico administrativo de direito público, não sendo aceitável, por inconstitucional, que a sua gestão (a gestão do SUS) seja terceirizada para o terceiro setor (para entidades privadas), razão pela qual entendemos absolutamente equivocada a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que considerou constitucional a gestão do SUS realizada por organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e organizações não-governamentais (ONG).



## OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Os Princípios que regem os serviços públicos no Brasil são os Princípios Constitucionais da Administração Pública, os Princípios relacionados ao regime jurídico administrativo e os Princípios específicos dos serviços públicos.

Segundo Lu Medeiros e Thiago Marrara,

Os princípios de direito administrativo são mandamentos gerais que se aplicam a toda e qualquer situação, em maior ou menor medida. Eles orientam a expedição de atos administrativos, a condução de processos e a celebração de contratos, bem como a edição de atos normativos. Os princípios gerais primordiais estão previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição. Outros, porém, estão previstos em leis específicas (MEDEIROS; MARRARA, 2013, p. 13).

Quanto aos Princípios Constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, estes devem obrigatoriamente ser observados durante a elaboração/formulação das políticas públicas, bem como durante a concretização dos serviços públicos, particularmente dos serviços públicos sociais. São eles: Princípio da Legalidade, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade, Princípio da Publicidade e Princípio da Eficiência.

Quanto aos Princípios específicos do Serviços Públicos, estes devem, igualmente, ser obrigatoriamente observados para a sua realização/concretização e também no momento da elaboração das políticas públicas a eles referentes. São eles: Princípio da Continuidade ou da Permanência dos Serviços Públicos, Princípio da Generalidade ou da Igualdade entre os Usuários, Princípio da Atualidade ou da Adaptabilidade, Princípio da Segurança, Princípio da Boa Administração, Princípio da Obrigatoriedade da Função Administrativa, Princípio

Democrático, Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Responsabilidade, Princípio da Transparência, Princípio da Universalidade, Princípio do Controle Interno e Externo Sobre as Condições de sua Prestação, Princípio do Dever Inescusável do Estado promover-lhe a Prestação, Princípio da Motivação.

O *Princípio Constitucional da Legalidade* afirma que, em regra, a Administração Pública só pode atuar dentro dos limites estabelecidos pela Lei, e em obediência à Lei, devendo esta atuação ter por finalidade a realização do bem comum. Esse Princípio decorre do Estado de Direito. Portanto, ao administrador público só é possível fazer aquilo que a lei determina (atuação vinculada) ou autoriza (vinculação discricionária).

Embora o Preâmbulo da nossa Constituição Federal de 1988 não constitua uma norma constitucional, ele funciona como uma referência obrigatória para a interpretação de todas as normas constitucionais e legais, exatamente porque o Preâmbulo informa o projeto de Estado, de sociedade e de nação que o Constituinte originário elegeu para ser construído ao longo do tempo: o Estado de Bem-estar Social. Isso nos leva a considerar o Preâmbulo da CF/88 c/c o artigo 1º da CRFB/88 e c/c o artigo 5º da CRFB/88 como o fundamento que justifica afirmar a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático e Social de Direito; portanto, um Estado Social, e não um Estado Liberal. Sendo assim, é possível identificar o Estado Social como o núcleo duro essencial da Constituição Cidadã de 1988, ao observarmos escrito no seu Preâmbulo que a Assembleia Nacional Constituinte instituiu, por mandamento popular, um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais ao povo brasileiro.

Nesse contexto, é importante observar que o artigo 85 da Constituição Federal de 1988 considera crime de responsabilidade o ato praticado pelo Presidente da República que atente contra a Constituição Federal, assinalando como especialmente grave, entre outros, a sua atuação contra o exercício dos direitos individuais e sociais.

Portanto, diante de uma grave crise humanitária global, com trágica repercussão negativa no nosso país, onde o número de óbitos causados pelo novo coronavírus aumenta consideravelmente dia após dia, a atuação do Presidente da República que se concretiza na contra-mão da proteção da saúde e da vida do povo, que tem na pessoa do Presidente o seu governante máximo, isso, por si só, já configura flagrante crime de responsabilidade, cabível da abertura de um processo de *impeachment*, já que os atos praticados por ele têm sido no sentido de assegurar que as pessoas, tanto na sua dimensão individual quanto na sua dimensão coletiva, estejam sendo colocadas sob risco, ou seja, sob o risco de adoecimento e de morte.

Quanto ao *Princípio Constitucional da Impessoalidade*, este pretende afirmar que a Administração Pública deve atuar de modo a atender os interesses da coletividade, e não para beneficiar, prejudicar, perseguir ou proteger ninguém em particular. Como bem leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, “a Administração deve tratar a todos sem favoritismos, nem perseguições, simpatias ou animosidades políticas ou ideológicas” (MELLO, 2009). Este é o Princípio que fundamenta o Princípio do Concurso Público, o qual, infelizmente, já de longa data, não vem sendo respeitado nas políticas de contratação de recursos humanos para o SUS, já que os governos – em todas as esferas administrativas (municipal, estadual, distrital e federal) têm privilegiado os contratos temporários de trabalho, o que impede a formação de um quadro de pessoal estável para trabalhar no SUS, contribuindo, desse modo, para a ineficiência do serviço público, criando as condições para que se proponha a privatização do sistema público de saúde brasileiro. Este é também um Princípio que se opõe ao nepotismo.

Quanto ao *Princípio Constitucional da Moralidade*, assim lecionam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração pública. A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação dos atos administrativos que sejam praticados com inobservância desse princípio. [...] Em consequência, o ato que viole a moral administrativa não deve ser revogado, e sim declarado nulo (ALEXANDRINO; PAULO, 2019, p. 240-241).

Além disso, o Princípio da Moralidade exige que o agente público atue, obrigatoriamente, com probidade. Mais ainda, exige que as leis aprovadas no Congresso Nacional não sejam leis que somente estejam em conformidade com o Texto Constitucional, mas que também sejam leis, obrigatoriamente, morais.

Desse modo, os atos de corrupção identificados na área da saúde pública brasileira, antes, durante e após a pandemia, serão sempre atos ilegais e imorais, configurando crime contra a Administração Pública, contra a saúde pública e contra a coletividade social, além de configurar improbidade administrativa.

O *Princípio Constitucional da Publicidade* afirma que, em regra, todos os atos praticados na gestão pública devem ser transparentes para o conhecimento público, configurando, assim, um elemento de controle social. Nesse sentido, assim entendem Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A exigência de publicação oficial de atos da administração pública que devam produzir efeitos externos, ou que onerem o patrimônio público, é inerente à própria noção de Estado democrático de direito, uma vez que o reconhecimento de que o legítimo titular da coisa pública é o povo implica assegurar a este os mais amplos meios de controle da atuação daquela – a administração pública – que é mera gestora de seus bens e interesses. E é de todo evidente que só há como controlar eficazmente essa atuação se os atos que a concretizam forem publicados, possam ser prontamente por todos conhecidos (ALEXANDRINO, PAULO, 2019, p. 248).

Quanto ao *Princípio Constitucional da Eficiência*, assim leciona Maria Sylvia Zanella de Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (PIETRO, 2008).

Este Princípio vincula-se ao Princípio da Economicidade, previsto no artigo 70, *caput*, da CRFB/1988, de modo que o agente público deve sempre observar a relação custo/benefício nas suas decisões, além de procurar garantir uma boa qualidade na prestação dos serviços públicos.

Infelizmente, com relação ao SUS, este Princípio não tem sido observado, já que o SUS vem sofrendo, já de longa data, um ataque inconsequente por parte tanto dos governos quanto da imprensa em geral, com vistas à sua privatização. Assim, o subfinanciamento crônico do sistema, bem como a adoção de políticas públicas contrárias ao interesse público na área da saúde pública, tais como restrição de concursos públicos, terceirização da gestão pública para o terceiro setor (privado), imposição de restrições ao livre acesso ao sistema, restrições para a realização de exames complementares, fechamento de serviços (inclusive de serviços oncológicos), transferência dos hospitais públicos federais universitários das suas respectivas universidades públicas federais para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), estrangulamento financeiro dos hospitais públicos terciários e dos institutos de pesquisa etc, tudo isso tem contribuído para a precarização das ações e serviços públicos de saúde oferecidos à população no ambiente do SUS, o que nos leva a afirmar que o SUS não vive uma crise de gestão, como costumam dizer autoridades governamentais e órgãos da imprensa. Na verdade, o SUS vive um projeto governamental

que visa a sua destruição, por meio de políticas públicas determinantes do seu desmonte progressivo, de modo a atender os interesses espúrios do mercado, e não os interesses legítimos da sociedade.

O *Princípio da Continuidade ou da Permanência dos Serviços Públicos* decorre do regime de direito público a que estes serviços estão submetidos. Sendo assim, os serviços públicos não podem ser interrompidos, já que atendem as necessidades de toda a coletividade. Mesmo nos casos de greve dos agentes públicos, esses serviços precisam funcionar, ainda que com alguma limitação em razão da situação de greve. Este Princípio é válido também para todos os serviços públicos sob regime de delegação (concessão, permissão ou autorização).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), “o princípio da continuidade do serviço público é um subprincípio, ou, se se quiser, princípio derivado, que decorre da obrigatoriedade de desempenho da atividade administrativa”.

Isso significa dizer que a prestação dos serviços públicos independe da vontade da Administração Pública, constituindo-se em um dever constitucional do Poder Público e um direito de todos.

Infelizmente, este Princípio não vem sendo observado durante a pandemia. Isso porque, como o governo federal não comprou vacinas no tempo certo, e as que comprou, comprou em quantidade insuficiente para atender rapidamente às necessidades da população, o Programa Nacional de Imunizações – um Programa que sempre teve reconhecimento internacional – não tem sido eficiente, em razão das frequentes interrupções do Programa, exatamente pela falta de vacinas, de modo que muitos indivíduos que receberam a primeira dose da vacina não conseguem receber a segunda dose no prazo cientificamente recomendado, mantendo esses indivíduos sob risco de adoecimento. Além disso, pelo fato do SUS vir sendo progressivamente enfraquecido, a pandemia chegou no Brasil em um momento em que o SUS não estava

preparado para isso. Então, visando garantir leitos hospitalares para os milhares de pacientes infectados pelo novo coronavírus, que, diariamente, procuram uma assistência hospitalar, dada a gravidade dos seus sinais e sintomas, o poder público se viu obrigado a restringir a assistência médica hospitalar quanto a todos aqueles outros pacientes portadores de alguma outra patologia, ou seja, patologia não causada pelo covid-19. Naturalmente, isso acaba por ter reflexos negativos na assistência de milhões de brasileiros portadores de doenças como diabetes melito, hipertensão arterial sistêmica, doença autoimune etc. Além disso, indivíduos portadores de patologias de tratamento cirúrgico eletivo tiveram suas cirurgias suspensas por tempo indeterminado. Isso significa interrupção dos serviços públicos de saúde para toda essa gente doente espalhada por todo o território nacional.

O *Princípio da Generalidade ou da Igualdade entre os Usuários* estabelece que não pode haver por parte da Administração Pública qualquer espécie de discriminação ou preconceito na prestação dos serviços públicos à população. No que diz respeito ao SUS, este Princípio aponta para a obrigatoriedade de o Poder Público observar os Princípios Constitucionais da Igualdade e da Equidade, impondo que a atividade administrativa, expressa através da formulação de políticas públicas, tenha por objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas, que são gritantes no nosso país. Mais do que isso, significa também que os serviços públicos devem ser prestados com o objetivo de alcançar toda a população brasileira, estando presente em todo o território nacional.

O *Princípio da Atualidade* exige que a Administração Pública assegure a toda a população brasileira instalações modernas, equipamentos de última geração, expansão dos serviços, aumento de recursos humanos e estímulo à qualificação de todos os servidores públicos, de modo a garantir a prestação de serviços públicos de alta qualidade para todos. No que diz respeito ao SUS, este Princípio está longe de ser cumprido.

O *Princípio da Segurança* informa que os serviços públicos prestados à população não podem ser serviços que causem danos aos usuários. Infelizmente, durante todo o curso da pandemia, desde o início até recentemente, o Presidente da República e muitos Ministros de Estado defenderam e induziram a população a fazer uso de remédios absolutamente ineficazes contra a ação do novo coronavírus, transmitindo uma informação sem qualquer base científica, sem qualquer evidência clínica, de que o chamado “tratamento precoce” para a infecção pelo COVID-19 seria a solução para pôr fim à pandemia, já que ninguém morreria se tomasse a hidroxicloroquina. Mais do que isso, o Ministério da Saúde chegou a adotar o “TratCov” – uma associação de medicamentos completamente inúteis contra a infecção causada pelo novo coronavírus, e com possibilidade real de provocar inúmeros efeitos adversos – como política pública para combater a pandemia pelo COVID-19. Essa sempre foi a prioridade desse governo, jamais a aquisição de vacinas.

O *Princípio da Boa Administração* abrange os conceitos de boa governança e de boa governabilidade. Sendo assim, diz respeito à capacidade da Administração Pública de enfrentar e superar desafios e as escolhas (políticas públicas) assumidas por ela para lidar com os desafios à sua frente, tendo sempre por finalidade atender o interesse público, ou seja, o bem comum de todos. O Princípio da Boa Administração impõe que se observe os Princípios de Governança Corporativa aplicada ao setor público: Princípio da Transparência (informação completa, clara e verdadeira; decisões e ações confiáveis; submissão ao controle interno e externo), Princípio da Integridade (honestidade, objetividade e inteireza nos relacionamentos; qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho) e Princípio do *Accountability* (responsabilização dos gestores por suas ações e decisões, inclusive na forma como conduzem os recursos públicos).

O Princípio da Obrigatoriedade da Função Pública implica no dever constitucional e legal do Estado prestar os serviços públicos de sua responsabilidade, de modo irrecusável. Então, sendo as ações e



serviços públicos de saúde considerados, por mandamento constitucional, de relevância pública, e sendo o SUS constituído por essas ações e serviços públicos de saúde; isso significa reconhecer que o SUS é de relevância pública e, portanto, necessário e essencial para o povo brasileiro e obrigatório para o Estado brasileiro, caracterizando-se, assim, como uma verdadeira cláusula pétrea constitucional, não sendo possível a sua privatização, o seu enfraquecimento ou a sua destruição.

O *Princípio Democrático* informa que a Administração Pública deve tomar as suas decisões fundamentadas no interesse público primário, de modo a serem legitimadas pela vontade e consentimento popular. No caso da saúde, o SUS submete-se ao controle social.

O *Princípio da Dignidade da Pessoa Humana* afirma o direito à vida digna, o que implica, obrigatoriamente, no respeito e na adoção de políticas públicas que assegurem e realizem todos os direitos humanos fundamentais. Importante salientar que a dignidade da pessoa humana apresenta, pelo menos, cinco dimensões: autonomia da vontade; valor intrínseco da humanidade em si mesma; valor social do humano que há em nós; livre acesso aos serviços públicos (sociais e econômicos); e a dimensão espiritual expressa pela “esperança”. Ferir qualquer uma dessas dimensões significa ferir a dignidade da pessoa humana.

O *Princípio da Responsividade* exige que as demandas da sociedade sejam adequadamente e rapidamente atendidas pela Administração Pública.

O *Princípio da Modicidade* afirma que os preços dos serviços públicos econômicos prestados à população devem obedecer ao Princípio da Razoabilidade, tendo-se em conta, ainda, que devam ser subsidiados pelo Estado para aqueles que estejam, reconhecidamente, vivendo em estado de vulnerabilidade socioeconômica, de modo a assegurar que ninguém seja deixado de lado pela Administração Pública, dado o caráter de universalidade dos serviços públicos.

Importante salientar que a Ordem Social (artigo 193 da CRFB/88) afirmada na nossa Constituição Cidadã tem por objetivo o bem-estar e a justiça sociais; e que a Ordem Econômica (artigo 170 da CRFB/88) tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, o que implica no reconhecimento e no respeito ao Princípio da Proibição do Retrocesso Social – dimensão do Princípio da Proibição do Retrocesso Civilizatório.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia pelo novo coronavírus pegou todo o mundo de surpresa. Países com estrutura pública de saúde melhor organizada e com governos atentos aos recados da ciência responderam mais rapidamente e com maior eficiência aos riscos proporcionados por essa doença, obtendo melhores resultados no que diz respeito à proteção da vida do seu povo. Infelizmente, o Brasil optou por caminhar na contramão da ciência e a favor da morte, sustentando o seu discurso na chamada “imunidade de rebanho” e na administração do chamado “tratamento precoce”, composto por um conjunto de medicamentos absolutamente ineficazes contra o COVID-19 e com efeitos adversos graves e potencialmente mortais, comprometendo ainda mais a saúde do indivíduo. Sendo assim, o governo brasileiro jamais priorizou a compra de vacinas, além de adotar uma posição de combater – inclusive juridicamente -- as regras de distanciamento social e o uso de máscaras faciais de proteção, estimulando aglomerações e o não uso dessas máscaras.

Naturalmente, essa postura adotada pelo governo federal contribuiu para que inúmeras pessoas país a fora deixassem de cumprir as medidas sanitárias indicadas para a prevenção da infecção e para a

redução da circulação viral entre nós, sendo fator determinante para a contaminação, adoecimento, internação e óbitos desnecessários e evitáveis de milhares de brasileiros que acreditaram – e ainda acreditam – na desinformação anunciada pelo chefe do Poder Executivo federal.

Embora o Brasil conte com um sistema público de saúde universal, igual e integral para todos, este vem sendo, ao longo de muitos anos, subfinanciado, não somente do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista dos seus recursos humanos, mais acentuadamente nos últimos quatro anos.

Diante de um governo negacionista quanto a gravidade da pandemia e da péssima gestão da pandemia realizada pelo Ministério da Saúde, chegamos ao ponto de, por cerca de vinte dias, assistirmos óbitos de pacientes doentes pela infecção causada pelo novo coronavírus ocorrendo no Estado do Amazonas decorrentes de asfixia por falta de oxigênio nas unidades públicas de saúde daquele Estado. Uma morte sob tortura. Um verdadeiro crime de Estado contra a população daquele Estado.

Em nenhum momento, desde o início da pandemia, nenhum agente político deste governo se posicionou na defesa do SUS ou reconheceu a necessidade urgente do seu fortalecimento. Ao contrário, nas pouquíssimas vezes em que o SUS é mencionado, particularmente pelo Ministro da Economia, o que se diz é sobre a ideia da sua privatização.

Quando observamos os Princípios que regem a Administração Pública e os Princípios que regem os serviços públicos no Brasil, somos levados a reconhecer que falta a este governo, diante de uma pandemia, o respeito à Ordem Social e à Ordem Econômica prescritas na Constituição Federal de 1988, já que, ao assumir políticas públicas inspiradas no pensamento neoliberal, nega ao povo brasileiro os direitos sociais e econômicos nela positivados.



## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador – BA: JusPODIVM, 2019.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Forum, 2009.

HECKSHER, Marcos. **Mortalidade por Covid-19 e queda do emprego no Brasil e no Mundo**. Publicação Preliminar. Brasília: IPEA, 2021.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (organizador); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (coordenadora). **Constituição Federal Interpretada – artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Barueri – SP: Manole, 2018.

MEDEIROS, Lu; MARRARA, Thiago. **Princípios básicos da administração pública: poderes, deveres, direitos e responsabilidades**. São Paulo: FEAUSP, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador – BA: JusPODIVM, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Danielle Souza de Andrade e. Interesse Público: Necessidade e Possibilidade de sua Definição no Direito Administrativo. **Direito Constitucional, Administrativo, Tributário e Filosofia do Direito**. Coleção Bureau Jurídico, v. II. Brasília: ESAF, p. 21-31, 2000.

# 6

Edson Amaral de Almeida  
Maria Clara Almico  
Maria Eduarda Schittino

## **A PANDEMIA DE COVID-19 NO SISTEMA CARCERÁRIO: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS NO BRASIL E NA ARGENTINA**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.132-151

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O presente trabalho dedica-se a pesquisar políticas públicas criminais e de saúde adotadas pelo Brasil e pela Argentina durante a pandemia de Covid-19 nas prisões, dentro do contexto histórico e social das experiências político-criminais vivenciadas na América Latina, para tanto, parte-se do seguinte problema de pesquisa: tais países que tiveram condutas para a contenção da pandemia de maneiras tão diferentes, aproximam-se quanto as políticas criminais adotadas para a contenção da pandemia nas prisões? As medidas tomadas cumprem o proposto? Nesse sentido, a pesquisa tem por objetivo analisar as medidas de saúde pública tomadas por cada país durante a pandemia, em especial no contexto dos sistemas prisionais do Brasil e da Argentina, bem como suas finalidades. Ressalta-se que ambos países possuem prisões em condições de superlotação, e portanto o estudo faz-se necessário para entender o modo como os países combatem a pandemia em ambientes qual o distanciamento social é impossível, bem como se os modos de contenção realmente combatem a pandemia ou agravam a situação de isolamento da pessoa encarcerada. Para se chegar nos resultados, foi utilizada pesquisa bibliográfica sobre as condições do cárcere de cada país, e também a política criminal adotada para formar os sistemas prisionais de cada país aliada a pesquisa empírica, com os dados disponíveis em sítios eletrônicos. Podendo-se observar que, apesar de medidas distintas quanto ao isolamento e lockdown de cada país, no que tange as prisões, a proteção dada a pessoa aprisionada, em ambos países, foi negligenciada, trazendo resultados proporcionalmente semelhantes em cada país.

**Palavras-chave:** Covid-19; sistemas prisionais; política criminal; Brasil; Argentina.

#### **ABSTRACT**

*The present paper is dedicated to researching public criminal and health policies adopted by Brazil and Argentina during the Covid-19 pandemic in prisons, within the historical and social context of political-criminal experiences in Latin America. To do so the following research problem was used: do such countries, which had behaviors to contain the pandemic in such different ways, come close as the criminal policies adopted to contain the pandemic in prisons? Do the measures taken comply with the proposal? In this sense, the research aims to analyze the public health measures taken by each country during the pandemic, especially in the context of prison systems in Brazil and Argentina, as well as their purposes. It is noteworthy that both countries have prisons in overcrowded conditions, and therefore the study is necessary to understand how countries fight the pandemic in environments where social distance is impossible, as well as whether the modes of containment really fight the pandemic or aggravate the incarcerated person's isolation. To arrive at the results, a bibliographical research was used on the prison conditions of each country, and also the criminal policy adopted to form the prison systems of each country, combined with empirical research, with data available on websites. It can be observed that, despite different measures regarding isolation and lockdown in each country, with regard to prisons, the protection given to the imprisoned person, in both countries, was neglected, resulting in proportionally similar results in each country.*

**Keywords:** Covid-19; prison systems; criminal policy; Brazil; Argentina.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho propôs pesquisar quais foram as medidas tomadas pelo Brasil no enfrentamento da crise mundial de Covid-19 dentro das prisões brasileiras em uma perspectiva comparada com a Argentina. A partir da análise de dados, buscamos entender se as políticas públicas adotadas pelos países conseguem ser efetivas dentro do cárcere ou se agravam as condições dentro dele.

Com base nos dados analisados ao longo do artigo, notou-se que o Brasil possuía população carcerária maior do que o sistema penitenciário nacional pode suportar, passando de 800.000 mil no total.

Havendo em 2021 uma superlotação de 56,1%, sendo que 31,7% do número total de presos são presos provisórios. Estes dados são cruciais para analisar a conjuntura atual, uma vez que, além da pandemia de COVID-19 ainda não ter acabado, as variantes mais contagiosas, como a Delta por exemplo, estão circulando e crescendo muito o contágio desde o início do ano de 2021. (G1, 2021)

Portanto, uma vez que a principal forma de diminuir o contágio do vírus e surgimento de variantes está pautada, principalmente, em não aglomerar, tomar medidas básicas de higiene, utilizar máscara e receber as duas doses da vacina, dada a superlotação do sistema carcerário brasileiro, com péssimas condições de higiene e estrutura que contribui para a manutenção da pandemia, colocando em risco e vulnerabilidade não só a vida dos indivíduos encarcerados e agentes penitenciários, mas também, de todos os seres humanos.

Em contrapartida, no que se refere à população prisional da Argentina, com base nos dados da “*Procuración Penitenciaria de la Nación*”, em julho de 2020 houve significativa diminuição da população encarcerada, sendo demonstrado nos gráficos que, no geral, a ocupação do sistema federal no final do mês de julho era de 95%, sendo



certo que, algumas unidades ainda alojavam pessoas acima de sua capacidade oficial. (ARGENTINA, 2020).

Neste sentido, os objetivos gerais da pesquisa são analisar comparativamente os dados fornecidos pelo Brasil e Argentina sobre o contexto da pandemia de COVID-19 nos sistemas prisionais, bem como, as políticas públicas que foram de fato adotadas para controlar o contágio e garantir a saúde pública de toda a população, fornecendo leituras sobre as medidas de política criminal e saúde pública tomadas pelo poder público dos dois países.

No que se refere à metodologia, foi utilizado neste trabalho o método empírico de pesquisa, a partir da observação de políticas públicas de saúde realizadas por ambos os países, quais sejam Brasil e Argentina. Os dados analisados se referem ao que fora, inicialmente, planejado pelos Governos, e o que foi ou não colocado em prática. Buscou-se analisar a realidade desde o início da crise sanitária e o tratamento da pandemia em relação às pessoas privadas de liberdade no contexto de cada país, e a partir de tal análise dos dados e recorte sobre a disseminação e medidas de contenção do vírus, objetivou-se constatar se, apesar das diferentes políticas de saúde adotadas, há uma relação entre as políticas criminais.

No primeiro capítulo, portanto, objetivou-se discorrer sobre o impacto da pandemia de COVID-19 no Brasil e na Argentina, inicialmente, de maneira geral e, posteriormente, a realidade das unidades prisionais durante o período pandêmico. O capítulo apresenta uma análise comparativa dos países desde a identificação do primeiro caso, até, de forma mais direcionada e profunda, a realidade das prisões durante a pandemia, como número total de pessoas privadas de liberdade em ambos os países, capacidade desses estabelecimentos, etc.

No segundo capítulo, parte-se para uma análise direcionada para a política criminal e o giro punitivo no Brasil e na Argentina, apresentando um panorama geral do aumento da punição e dos meios

utilizados por ambos os países como forma de punir e controlar a sociedade, com grande enfoque nos marcos históricos e peculiaridades importantes de cada país.

Por fim, no terceiro capítulo, pretende-se apresentar as políticas públicas pensadas e adotadas pelo Brasil e Argentina com o objetivo de conter o vírus do Covid-19 dentro das penitenciárias, e consequentemente, diminuir os impactos negativos da doença. Tal exposição, é realizada de maneira comparativa, com enfoque, principalmente, nas políticas públicas que ambos os países sugeriram como meios adequados de conter o avanço da doença, buscando descobrir a aplicação dessas medidas, sua efetividade e as consequências práticas.

## O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E NA ARGENTINA

Com base no minidicionário da língua portuguesa Aurélio (DE HOLANDA, 2011, p. 275), a palavra epidemia caracteriza-se por ser “aparecimento intermitente de doença infecciosa contagiosa, a qual rapidamente se difunde”. Uma pandemia ocorre quando tal enfermidade epidêmica é disseminada amplamente.

O ano de 2020 iniciou com grandes desafios que ninguém poderia imaginar a proporção que tomaria. Conforme dados publicados pelo site SanarMed em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan na China o número de casos de indivíduos contaminados pela COVID-19 começou a crescer de forma acelerada (SANARMED, 2020). Desde então, o vírus se espalhou tão rapidamente para tantas pessoas que em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde decretou o surto da doença como uma pandemia (UNASUS, 2020).

Os cientistas se depararam com grandes desafios em relação ao vírus, que mesmo após quase 2 (dois) anos do primeiro caso, ainda não foram desvendados. Todavia, o que desde o início se identificou é que se trata de um vírus altamente contagioso. Visto que é uma doença, com taxa de transmissão rápida, é necessário controlar o contágio; quanto maior o número de infectados ao mesmo tempo precisando de tratamento mais sobrecarregado os Sistemas de Saúde ficam, e com isso não conseguem atender toda a população podendo gerar um colapso. Nessas situações, de acordo com dados publicados no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, além dos casos graves com chances maiores de óbito, aqueles simples e com poucos sintomas podem piorar por falta de tratamento, ocasionando desta forma um grande número de óbito (BRASIL, 2020)

Em virtude da gravidade da pandemia, a OMS apresentou recomendações das principais medidas para controlar o contágio do COVID-19, sendo que estas giram em torno do distanciamento social. Fechamento dos comércios, restrição ao acesso da população em locais públicos, e até mesmo lockdown, a versão mais rígida do distanciamento social, são alguns dos parâmetros indicados extremamente necessários e eficazes para o controle da pandemia, porém quando prolongados no tempo muitas vezes por não serem seguidos corretamente pela população, impactam negativamente o cotidiano do ser humano, afetando principalmente a economia dos países (OMS, 2020).

O primeiro caso confirmado de COVID-19, de acordo com o site do Ministério da Saúde, ocorreu no dia 26/02/2020, entretanto, desde o início do mês de fevereiro o Ministério da Saúde já vinha demonstrando sinais de preocupação com a pandemia no Brasil. Por meio da portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020 o Ministério da Saúde decretou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência do crescimento de contágios entre a população de outros países; em seguida, no dia 6 de fevereiro entrou em vigor a Lei Federal nº 13.979 que dispôs sobre as medidas a serem adotadas para enfrentamento da



ESPIN. Apesar de tal portaria e Lei Federal terem entrado em vigor no início de fevereiro e o primeiro caso de COVID-19 confirmado ser de 26 de fevereiro, o Estado brasileiro demorou a adotar as medidas preconizadas na Lei 13.979 e recomendadas pela OMS. (BRASIL, 2020)

Além da demora na implementação da medida, desde o início da pandemia o Governo brasileiro apresentou muita divergência no que tange às medidas de prevenção adotadas, principalmente, entre o Chefe do executivo Presidente Jair Bolsonaro, e alguns Estados e Municípios. A divergência se refere ao fato de que, o Presidente da República Federativa do Brasil desde o início foi contra medidas de isolamento total, opondo-se ao fechamento de serviços não essenciais, defendendo apenas o isolamento vertical e tratando a pandemia como uma enfermidade semelhante à gripe. (BRASIL, 2020).

Alguns representantes locais seguiram o posicionamento do Presidente, outros adotaram postura divergente, e toda essa falta de sincronia impactou diretamente na forma como o vírus se disseminou no Brasil. Tal fato é comprovado, principalmente, pelos dados recentes, visto que o Brasil atingiu a marca de aproximadamente 590 mil mortos por covid-19 (G1, 2021)

O cenário é um pouco diferente quando comparado com outro importante país da América Latina, a Argentina. Os índices de mortalidade pelo Covid-19 no país são um dos mais baixos do continente, sendo que o país confirmou desde o início da pandemia até setembro de 2021, 114.368 mortos relacionados à COVID-19 (ARGENTINA, 2021).

O primeiro caso confirmado de morte pela doença na América Latina ocorreu no dia 7 de março na Argentina e as fronteiras deste país foram fechadas no dia 15 de março. Pouco depois, no dia 20 de março foi decretado o lockdown no país, quarentena total, onde os argentinos só podiam sair para comprar comida ou medicamento. Com o passar do tempo o país seguiu firme nas medidas de prevenção, mas a situação

do país continuava em alerta e isolamento social, de acordo com a reportagem da BBC News do dia 03 de agosto de 2020 (BBC, 2020). Com uma boa infraestrutura da saúde e o isolamento social sendo realizado com mais afinco que o Brasil, o sucesso no combate à pandemia na Argentina foi notoriamente mais eficaz que o Brasil no início da pandemia.

## A POLÍTICAS CRIMINAL E O GIRO PUNITIVO NO BRASIL E ARGENTINA

A política criminal, de acordo com Nilo Batista (2007, p.34) consiste no conjunto de princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos que se encarregam de sua aplicação. Desse modo, entende-se a política criminal como a resposta que guia não somente a prática de determinado tipo penal a ser combatido, mas também como o projeto que determina os meios e formas que o Estado, a partir de normas e políticas públicas, vai prevenir e reprimir determinados crimes.

A tendência da política criminal pode ser influenciada por diversos fatores políticos, sociais, históricos e econômicos de cada país, bem como a sua finalidade. De acordo com o Professor Argentino de Sociologia e Criminologia Máximo Sozzo (2017, p.7-26), na América Latina, um dos meios para entender a política criminal adotada atualmente é partir do contexto histórico a partir do qual a legislação criminal começou a transformar-se até o momento atual. No contexto dos países da América do Sul os estudos demonstram que com o fim das ditaduras militares, influenciadas pela Guerra Fria e financiadas pelos Estados Unidos da América nos países da região, a retomada democrática veio acompanhada de uma grande tendência a endurecimento de penas de diversos crimes acompanhado ao aumento das taxas de encarceramento dos países do sul.

Esclarece-se que, o aumento da punição é consequência de um conjunto de situações, e uma das análises possíveis ao seu entendimento, e utilizada no presente trabalho, é a contribuição histórica e social dos governos democráticos neoliberais para o estabelecimento das políticas criminais adotadas pelos países, com foco na Argentina e no Brasil.

A partir do estabelecimento das Constituições democráticas nos países da América do Sul, após os anos 90, os Estados-Nação passam a transportar as políticas neoliberais dos Estados Unidos para a construção econômica e social de seus países, com foco no desenvolvimento, liberalismo econômico e também a aplicação do estado de bem-estar social (SOZZO, 2017, p.7-26)

Ocorre que, com o crescimento econômico da classe mais abastada da sociedade desses países, o aumento da desigualdade, bem como o aumento dos índices de criminalidade, a política criminal se fortaleceu como meio de controle social e, nesse contexto, houve o recrudescimento das leis e penas que acarreta no crescimento das taxas de encarceramento, bem como das políticas de segurança pública. Nesse sentido a atuação das polícias contra camadas mais baixas da população se tornou cada vez mais militarizada e violenta, sendo a atuação dos agentes do sistema penal destinada a contenção daqueles que são considerados inimigos no imaginário social. Esse fenômeno é chamado giro punitivo, e nos países da América Latina podem ser notados em diferentes épocas (SOZZO, 2017, p.7-26).

No contexto do Brasil e da Argentina, observa-se essa guinada punitiva com os governos posteriores aos anos de 1990, sendo notório que há uma mudança nas políticas criminais adotadas, e como isso reflete-se nas prisões. Em especial, no caso do Brasil, a Lei dos Crimes Hediondos nº 8.072 de 1990 e posteriormente a Lei de Drogas nº 11.343 de 2006, foram grandes propulsoras do encarceramento no país. Observa-se que em épocas semelhantes ambas nações tiveram um crescimento alto de sua população carcerária, a Argentina obteve

um aumento de 24% no período entre 2002 e 2013 e no Brasil um aumento de 119% entre 2002 e 2014 (SOZZO, 2017, p. 17).

De acordo com o estudo do Instituto Igarapé sobre a dinâmica do crescimento da população carcerária na América Latina (2019), a taxa de crescimento de pessoas em situação de cárcere cresceu até três vezes mais que a taxa de crescimento populacional nas regiões, e que acarreta o hiper encarceramento. No caso da Argentina, a população conta com 109.405 pessoas presas de modo que a cada 100.000 habitantes, 243 estão encarcerados no País. No caso do Brasil, o país conta com 381 pessoas encarceradas a cada 100.000 habitantes, e 811.707 pessoas encarceradas. (WPB, 2020).

O ritmo acelerado de crescimento da população prisional também não acompanha a disponibilidade de celas, de modo que nos dois países as prisões estão superlotadas, trabalhando com a quantidade superior que suportam, Na Argentina as prisões já trabalham com 22,9% a mais da população carcerária permitida e no caso do Brasil 46,8%. (WPB, 2020).

Apesar das prisões superlotadas, nota-se que ambos países possuem uma quantidade muito alta de pessoas presas antes do trânsito em julgado de suas sentenças. No Brasil, do total de pessoas presas, os presos provisórios correspondem a 28,9% da população prisional; na Argentina, esse número corresponde a 43,5% da totalidade dos encarcerados (WPB, 2020).

A superlotação das agências penitenciárias, aliadas a outras séries de problemáticas envolvendo os sistemas prisionais da América do Sul, é um dos grandes problemas de direitos humanos vivenciados pelas pessoas privadas de liberdades em prisões que ultrapassam demais a quantidade máxima de pessoas, o que é o caso dos países acima citados. As condições de higiene pessoal são demasiadamente precárias e torna-se impossível o distanciamento entre os custodiados. Em

razão disso, o preso se encontra submetido à tratamento degradante, de modo que o sistema carcerário opera de maneira a não só efetuar a punição com a pena, mas também com a supressão de qualquer dignidade humana, e direito à saúde básica da pessoa custodiada. Taiguara Souza (2015) em sua tese de doutorado intitulada “A era do grande encarceramento: tortura e superlotação prisional no Rio de Janeiro” detalha que o sujeito que se encontra no cárcere é ali visto como um subproduto abandonado pelo Estado qual a sua vida e seu direito se confundem, que impõem sobre ele um tratamento punitivo além da própria prisão em si, assim prevalecendo mais o ideal punitivo do que as outras funções da prisão, como a reintegração, ressocialização, reabilitação.

## MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTER O COVID NAS PENITENCIÁRIAS

Nas condições atuais de encarceramento, com a superlotação das prisões dos países da América do sul, a problemática da disseminação do COVID-19 assume outro patamar, visto que é uma doença de fácil e rápido contágio. Nesse cenário de “natural” aglomeração de presos, com as prisões ocupadas em um número muito acima do limite, aliado às condições precárias de higiene, o contágio por COVID-19 passa a ser mais um fator de subversão do Estado de Direito dentro das cadeias.

Fora das penitenciárias o avanço da pandemia fez com a Organização Mundial da Saúde emitisse recomendações aos países para conter o vírus, dentre elas o isolamento temporário da população, de modo a evitar aglomerações, o reforço na higiene com o uso de máscara, álcool em gel, e a manutenção de ambientes arejados. (G1, 2020).

No caso das pessoas privadas de liberdade, em condições observadas na Argentina e no Brasil, tais medidas são impossíveis de



serem realizadas por conta da superlotação, e nesse sentido as instituições internacionais, como a Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura, recomendou que os governos da América Latina realizassem a redução da população prisional para prevenção da disseminação do Vírus, principalmente diante das críticas internacionais sobre o hiper aprisionamento.

Nesse sentido, a pesquisa teve como eixo central a análise das medidas adotadas pelo Brasil e Argentina a fim de conter a transmissão do Coronavírus nas prisões. Para atingir esse objetivo foram analisados dados relativos ao ano 2020 sobre as medidas de políticas de saúde e segurança pública adotadas pelos governos quanto ao sistema carcerário. Foram realizadas análises dos dados disponíveis de cada país sobre políticas de contenção do vírus nas penitenciárias de cada país, verificando a postura adotada por cada governo quanto o combate à pandemia, observando se se trataram de medidas eficazes ou se corroboraram a política criminal do recrudescimento punitivo para as pessoas privadas de liberdade.

De acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional de julho de 2020, o Governo Argentino não optou pela soltura de pessoas encarceradas. Mesmo com o alto número de presos que aguardam julgamento no país, o país optou pela restrição de visitas às pessoas presas por parte de seus familiares e também pela suspensão de atividade educacional. Em contrapartida foi permitido e disponibilizado telefones para que as pessoas encarceradas pudessem se comunicar com suas famílias. A plataforma do Departamento Penitenciário Nacional não dispõe sobre políticas de saúde pública e higienização adotadas nas penitenciárias argentinas para a contenção do vírus, de modo que estas informações também não foram encontradas nos sites de comunicação oficial do País. Na data de Julho de 2020, as penitenciárias contavam com 68 pessoas infectadas e 12 vítimas fatais da doença; já no relatório de outubro de 2020 foi informado que já tinham

sido infectadas 374 pessoas e falecidas 13 pessoas em decorrência da doença. Nota-se que houve um crescimento cinco vezes maior no número de infectados de julho até outubro de 2020. (BRASIL, 2020)

De acordo com informações do *Informe Privados de Libertad en Argentina do Centro de Estudios Legales y Sociales (2020)* a situação de higiene dos presos privados de liberdade piorou com a restrição das visitas de familiares, pois anteriormente a família do aprisionado levava nas visitas materiais de higiene pessoal e com a pandemia os objetos de higiene fornecidos pelo Estado não supriam as necessidades de limpeza das prisões superlotadas. O documento também informa que as condições ocupacionais tornam impossíveis o isolamento de detentos infectados com Covid-19 e, dessa forma, foi tomada a decisão de isolar pessoas suspeitas e com sintomas em celas de confinamento, que são celas semelhantes às solitárias, de situação precária e com um espaço muito pequeno utilizados para o castigo dos custodiados.

No caso do Brasil, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº62/2020 que dispõe diversas medidas a serem adotadas nas penitenciárias e pelo Poder Judiciário para conter a disseminação do vírus. Entre elas, destaca-se a suspensão das visitas, das saídas temporárias, e das audiências de custódias, sendo recomendado que fossem realizadas solturas baseadas na reavaliação das prisões provisórias; a saída antecipada de pessoas de regime fechado e semiaberto nos termos das diretrizes fixadas pela Súmula Vinculante nº 56 do Supremo Tribunal Federal, mas não se aplicando a crimes de organização criminosa, contra a administração pública, hediondos, de violência doméstica e previstos na Lei nº 12.850/2013; e também recomendado que as unidades prisionais adotassem medidas preventivas de higiene, maior frequência de limpeza e higiene dos locais de circulação e permanência das pessoas encarceradas. (BRASIL, 2020).

De acordo com o monitoramento o Conselho Nacional de Justiça realizado no período de abril a junho de 2020, foram realizadas a soltura

de 35.000 mil pessoas presas de pelo menos 19 estados da federação, o que corresponderia a 4,64% da totalidade das pessoas presas no país, o que em tese não resolveria o problema da superlotação carcerária. As restrições a visitas se mantiveram em pelo menos 24 das Unidades Federativas e 9 delas suspenderam a possibilidade de entrega de alimentos a pessoas encarceradas. Em relação a higiene, o documento apenas informa que a maioria dos estados higieniza os espaços e distribui kits de higiene, apesar de que revela que apenas 11 dos Estados da Federação possuem acesso permanente à água. (BRASIL, 2020).

No que tange a contaminação, o Departamento Penitenciário Nacional brasileiro registrou em julho de 2020 que o sistema contava com 6.626 pessoas presas contaminadas e 66 pessoas vítimas fatais da Covid-19. Já no período de outubro de 2020, após sete meses da publicação da recomendação do Conselho Nacional de Justiça, o sistema penitenciário já contava com 18.073 pessoas encarceradas infectadas, e 98 vítimas fatais. (BRASIL, 2020).

Como se vê, as medidas apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça não foram suficientemente eficazes para conter o avanço da contaminação nas prisões brasileiras. A ineficácia das medidas está relatada no monitoramento do CNJ no período, que aponta que nem todos os Estados do Brasil seguiram ao recomendado, somando-se ao problema da superlotação penitenciária. (BRASIL, 2020).

De acordo com os estudos realizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2020, p. 113), pode-se extrair que as condições de superlotação das prisões brasileiras demonstram que o vírus possui uma transmissibilidade muito maior dentro das prisões, constatando-se:

A situação desperta maior alarde a partir das análises dos dados do DEPEN, em que se constata que a letalidade do Covid-19 no ambiente prisional é cinco vezes maior que a que atinge as pessoas no meio extramuros. Essa constatação é corroborada, ainda, com o fato de que a primeira morte ocorrida no sistema penitenciário ocorreu nove dias após o primeiro caso, enquan-

to que na sociedade externa, o primeiro óbito ocorreu após 20 (dias) da primeira confirmação de contaminação.

Ante a tais cenários, ambos os países com condutas diferenciadas em relação ao controle da pandemia por meio das políticas públicas, encontram semelhança na política criminal adotada no tratamento às pessoas encarceradas durante a pandemia, apesar do claro controle maior da pandemia por parte da Argentina, os dois países lidam com a superlotação carcerária na pandemia com indiferença, de modo que as políticas adotadas para a contenção do vírus destinam-se não a saúde e dignidade da pessoa encarcerada em espaços limpos e salubres, mas sim no isolamento cada vez maior do custodiado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado na pesquisa, no que tange ao impacto da pandemia de COVID-19 nos sistemas prisionais do Brasil e da Argentina, observou-se que ambos países trabalharam para conter o avanço da pandemia no extramuros das prisões e suas consequências, de modos declaradamente diferentes. Visto a dificuldade no que se refere à postura do Presidente da República e Governo Federal do Brasil, que desde o início, relativizou a pandemia e demonstrou resistência em adotar as medidas de contenção da doença, como utilização de máscara, distanciamento social e o Lockdown. Dessa maneira, de modo mais estruturado, a Argentina por seguir à risca as recomendações da Organização Mundial da Saúde obteve maior controle da pandemia no País.

Ocorre que no plano das prisões, como demonstrado, influenciado pelo giro punitivo presente no contexto histórico e social da América Latina, influenciou ambos países no que tange ao aumento do encarceramento e recrudescimento no tratamento penal a certos crimes. Com altas taxas de encarceramento em um curto espaço de tempo,

nas prisões da Argentina e do Brasil a superlotação vira regra. Dessa forma, conforme observado pelos dados coletados, em condições precárias de higiene e superlotação, não tendo nenhum país adotado o distanciamento social dentro das prisões, as condições do COVID-19 não puderam ser controladas entre as pessoas privadas de liberdade.

Nota-se, portanto que apesar das medidas adotadas por ambas nações para conter a pandemia dentro do cárcere, nenhuma delas se prestou a esvaziar as prisões para melhora nas condições de higiene e distanciamento entre as pessoas encarceradas, mesmo com um alto número de pessoas presas antes de seus julgamentos. Ante a tais fatos, percebe-se que a questão criminal está tão bem consolidada, que os Estados preferem priorizar o poder punitivo do Estado em detrimento do direito à vida, saúde e dignidade humana de pessoas encarceradas.

Isso porque, as restrições impostas por cada país serviu não só para conter o Coronavírus nas prisões, mas também para a imposição de um isolamento cada vez maior do aprisionado, sendo punido não só com a restrição de liberdade, mas também com a total negligência do Estado em relação aos Direitos Humanos das pessoas ali encarceradas e até mesmo no avanço da pandemia dentro do ambiente carcerário, de modo que essas pessoas se encontram restringidas de contato social, higiene e assistência médica, violências que foram escancaradas com a pandemia, demonstrando como Brasil e Argentina se utilizam de sua soberania para impor seus anseios político-criminais no modelo neoliberal capitalista nos sistemas prisionais.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Procuración Penitenciária de la Nación. **La situación de la población privada de libertad (PPL) ante la emergencia sanitaria por COVID-19. Reporte estadístico n° 4.** Disponível em <<https://www.ppn.gov.ar/pdf/boletines/ReporteestadisticoPPLCOVID19-4.pdf>> Acesso em: 15 set 2021.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BBC, Marcia Carmo. **Como a Argentina conseguiu manter o número de mortes por covid-10 sob controle**. 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53640342>> Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **I Relatório Monitoramento da Recomendação CNJ 62/2020. Abril de 2020**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº62/2020**. 17 de Março de 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro / CNMP**. – Vol. IV. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Revista\\_do\\_Sistema\\_Prisional\\_-\\_Edi%C3%A7%C3%A3o\\_2020.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Revista_do_Sistema_Prisional_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. DEPEN. **Departamento Penitenciário Nacional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais**. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Portaria nº188, 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 22 set. 2021.

**Com sistema prisional superlotado, população carcerária cresce 9% no Paraná em 2021**. G1.17 de maio de 2021 Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2021/05/17/com-sistema-prisional-superlotado-populacao-carceraria-cresce-9percent-no-parana-em-2021.ghtml>>. Acesso em: 18 set. 2021.

DE HOLANDA, Aurélio Buarque. **Mini Aurélio século XXI escolar**. 4. ed. RJ. 2001 FIOCRUZ. **Fontes de informação científica**. 2020

HUMAN RIGHTS WATCH. AMÉRICA Latina: **Reduza a superlotação nas prisões para combater a COVID-19**. Nova Iorque, 2 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2020/04/02/340125>>. Acesso em: 22 set. 2021.

LEGALES Y SOCIALES, Centro de Estudios. **Solicitud de información cuestionario conjunto sobre covid-19 y derechos humanos en relación a los derechos de las personas privadas de su libertad en la argentina publicado por 12 procedimientos especiales y expertos independientes.**

Destinatário: Relatores. Buenos Aires, 19 jun. 2020. solicitud de informacion. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/tag/carceles-y-sistema-penal/>. Acesso em: 22 set. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DA ARGENTINA. **Panorama diário Covid-19.** Disponível em: <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/countries-and-territories/argentina/> Acesso em: 18 set. 2021

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso da doença.** 27 de fevereiro de 2020 Disponível em <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 22 set. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19.** Fevereiro 2020. Disponível em [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/plano\\_contingencia\\_coronavirus\\_ms.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/plano_contingencia_coronavirus_ms.pdf) Acesso em: 8 set. 2021.

OMS. **Manual de Condutas para enfrentamento da Covid-19.** Setembro 2020 Disponível em: [https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/10/1123483/manual-de-condutas-correcao-v\\_06\\_10\\_09\\_2020.pdf](https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/10/1123483/manual-de-condutas-correcao-v_06_10_09_2020.pdf) Acesso em: 16 set. 2021.

POLATO, Amanda *et al.* **Um terço da população mundial está em isolamento; veja medidas de diferentes países para conter o coronavírus:** Para diminuir a velocidade de transmissão da pandemia de COVID-19 e ganhar tempo para equipar os sistemas de saúde, a OMS tem recomendado que os países apliquem restrições de circulação de pessoas em seus territórios. G1, São Paulo, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/27/13-da-populacao-mundial-esta-em-isolamento-veja-medidas-de-diferentes-paises-para-conter-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2021.

SANARMED. **Linha do tempo do Coronavírus no Brasil.** Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil> Acesso em: 15 set. de 2021.

**Sistema prisional registra quase 450 óbitos por COVID-19; nº de servidores mortos é maior que o de presos.** G1. 17 de maio de 2021 Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/sistema-prisional-registra-quase-450-obitos-por-covid-19-no-de-servidores-mortos-e-maior-que-o-de-presos.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2021.

SOUZA, Taiguara Libano Soares e. **A Era do Grande Encarceramento:** Tortura e Superlotação Prisional no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2015.

SOZZO, Máximo. **La inflación punitiva:** Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015). Buenos Aires: Flacso/Café de las Ciudades, 2017

SOZZO, Máximo *et al.* **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul.** única. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. 312 p. v. -. ISBN 978-85-5708-055-3. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/pos-neoliberalismo-e-penalidade-na-america-do-sul/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

THE WORLD PRISON BRIEF. 2020. **Prison Studies.** Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/argentina>> Acesso em: 10 set. 2021.

UNASUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus.** 11 de março 2021. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>> Acesso em: 10 de set. de 2021.

VILALTA, Carlos; FONDEVILA, Gustavo. **POPULISMO PENAL NA AMÉRICA LATINA:** A Dinâmica de Crescimento da População Carcerária. *In:* IGARAPÉ, Instituto. Instituto Igarapé, 29 mar. 2019. 32. Disponível em: <<https://igarape.org.br/prison-populism-in-the-americas/>>. Acesso em: 22 set. 2021.



# 7

Thamiris Castorina Freitas Borim

## ***“HOUSING FIRST” E A NOVA AVALIAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA***

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.152-168

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar como a Pandemia de Coronavírus (SARS-COVID-19) acentuou as desigualdades sociais e afetou a parcela mais vulnerável da sociedade, e aumentando a crise econômica, tais como: População em Situação de Rua. O tema destaca que a ausência de políticas públicas específicas acentua o grau de exclusão dessas pessoas, instalando uma forma de Necropolítica pelo Estado, cuja omissão e descaso geram uma espécie de “genocídio silencioso”. O referencial teórico-metodológico adotado é a consulta documental feita a projetos de lei federal, entidades responsáveis por promover a essa minoria programas que amenizam as disparidades coletivas. Tal perspectiva busca soluções concretas e viáveis, amparando-se em fontes variadas que o Direito e a Sociologia podem providenciar de forma interdisciplinar, através da legislação nacional e internacional, e comparando políticas públicas brasileiras e estrangeiras.

**Palavras-chave:** Coronavírus; desigualdades sociais; crise econômica; políticas públicas; população em situação de rua.

#### **ABSTRACT**

*This paper proposes an analysis of how the Coronavirus Pandemic (SARS-COVID-19) accentuated social inequalities and affected the most vulnerable part of society, and the increase in the economic crisis, such as: Homeless Population. The theme highlights that the absence of specific public policies accentuates the degree of exclusion of these people, installing a form of Necropolitics by the State, whose omission and neglect generate a kind of "silent genocide". The theoretical-methodological framework adopted is a documental consultation made to federal law projects, entities responsible for promoting this minority, programs that alleviate collective disparities. This perspective seeks concrete and viable solutions, relying on various sources that Law and Sociology can provide in an interdisciplinary way, through legislation and comparing Brazilian and foreign public policies.*

**Keywords:** Coronaviruses; social differences; economic crisis; public policy; homeless population.

## INTRODUÇÃO

É de conhecimento público que, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde- OMS declarou como pandêmica a natureza da disseminação do Coronavírus (SARS-COVID-2). O novo vírus se expandiu por todos os continentes com enorme facilidade, tendo em vista o desconhecimento de medidas profiláticas para a sua contenção, bem como a inexistência, até aquele momento, de uma vacina que pudesse imunizar o organismo humano.

Nota-se que a doença inseriu uma atual forma de comportamento social e reforçou a crise econômica em diversas nações. O despreparo de muitos governos com o cenário que se apresentou acarretou em recessão econômica, o aumento do desemprego e intensificação de diversas mazelas sociais. Dentre essas consequências, destaca-se: a ampliação quantitativa da População em Situação de Rua-PSR.

O atraso para a realização do CENSO do ano de 2021 demonstra a possível restrição de políticas públicas a serem ofertadas para a população. O Censo é realizado pelo IBGE com finalidade de traçar o perfil demográfico do Brasil, e contribui para dar transparência, a distribuição de renda e a desigualdade social, essa última um dos objetivos traçados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988-CRFB/1988. O atraso foi consequência do corte de gastos de R\$ 1,76 bilhões dos 2 bilhões de reais que estavam previstos na Lei Orçamentária Anual de 2021.

O Censo tem um fim social: a busca de informações acerca da sociedade brasileira que tem uma natureza heterogênea e necessidades básicas diferentes. Um governo que desconhece o perfil de sua população administrará seu orçamento sem diretriz, não verificando qual setor da sociedade deveria receber mais verbas públicas. Tal questão é ainda mais alarmante quando se pauta nas demandas da População em Situação de Rua-PSR.

Até a promulgação do Decreto Lei nº 7.053 de 2009, não existia previsão no ordenamento jurídico para contagem oficial da PSR, e até a presente data não há uma lei que garanta a segurança jurídica para essas pessoas no Brasil. Apenas em 2020 foi apresentado pelo Senador Fabiano Contarato, do REDE-ES, o Projeto de Lei n. 4.498/2020 que visa incluir a População em Situação de Rua no Censo do IBGE, entretanto, somente em 09 de agosto de 2021, um ano após a sua publicação, a sua tramitação está localizada no Plenário do Senado Federal.

O Projeto de Lei n. 4.498/2020 trouxe a relevância de se realizar uma contagem de forma oficial, de acordo com o texto, somente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, através do Sistema de Assistência Social, permitiu quantificar alguns moradores de rua; porém dentre 5.570 municípios brasileiros, o IPEA recebeu dados de apenas 20% dos municípios.

A Nota Técnica nº 73 do IPEA, publicada em junho de 2020, realizou o levantamento de dados do período de setembro de 2012 a março de 2020. A metodologia aplicada é a reunião dos dados do Censo SUAS e Cadastro Único- Cadúnico, no qual foi possível verificar o aumento de 140%, mais evidente nas metrópoles, o que demonstra recessão econômica e desemprego.

O aumento do desemprego no período da Pandemia levou muitas pessoas à situação de miserabilidade. Com a perda do direito à moradia, cidadãos trabalhadores tiveram a primeira experiência de dormir na rua com sua família, ficando expostos a diversos adversos perigos, dentre eles: a exposição do Coronavírus. A primeira medida da OMS foi que as pessoas permanecessem em casa e tomassem medidas mais higiênicas como lavar as mãos e uso do álcool gel. Medidas profiláticas básicas de proteção são limitadas para quem vive na rua.

Não obstante o fato que eles se encontravam em décimo sexto lugar na Política Nacional de Imunização-PNI. As dificuldades da vacinação dos moradores de rua se convergem ao ódio, preconceito, medo

e desprezo instalado historicamente por outros grupos sociais. Não é difícil ter acesso a notícias, como a da Ministra dos Direitos Humanos e da Mulher, Damarens afirmar que: “poucos moradores de rua têm covid, pois poucos pegam na mão deles”; e até mesmo frases da esposa do Governador de São Paulo, Bia Dória, solicitando que seja evitado a doação de marmitas aos moradores de rua, porque isso “é um atrativo.”

Outro exemplo dessa problematização, são ataques digitais proferidos ao Padre Júlio Lancellotti, em São Paulo, por ajudar as pessoas em situação de rua. Mais recentemente, na cidade do Rio de Janeiro, a matéria publicada no Diário do Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 2021, solicita que, o prefeito Eduardo Paes vete o projeto do vereador Chico Alencar (Psol), esse projeto visa impedir as “arquiteturas hostis” que impedem o alojamento das pessoas em situação de rua. O artigo justifica que, caso a lei seja sancionada, o Rio de Janeiro se transformará na “capital da mendicância”; o mesmo cita que os moradores de rua são usuários de crack, causam pequenos furtos e levam a cidade a um estado de desordem urbana.

A veiculação de notícias como as acima descritas contribui para disseminação de “Biopoder e relação de inimizade” (MBEMBE, 2020), em que os mecanismos de poder - não apenas da Administração Pública, mas de um grupo que pode se sentir ameaçado por outro - podem disseminar um tipo de política excludente, e que acarreta na morte do inimigo. Entretanto, em oposição a essa dispersão de informações preconceituosas, há dados que colaboram com outra opinião na qual 20 % dos população de rua perdeu a casa no início da pandemia”. Portanto, trata-se de um retrato cuja consequência está atrelada a crise econômica, perda de empregos e se reforçou na Crise Sanitária mundial.

O objetivo deste artigo é demonstrar quais são as possíveis políticas públicas adotadas para o atendimento das necessidades da população em situação de rua, qual o direito fundamental mais essencial que deva ser priorizado em tempo de crise econômica e sanitária.

Vislumbrar uma nova percepção, dessa vez, mais humanizada das pessoas em situação de rua, modificando uma leitura racista e excludente, com finalidade de fazer o cidadão comum a refletir sobre essa forma de “genocídio silencioso” que ocorre diariamente em período de pandemia e não pandemia. Bem como, trazer ao artigo os serviços disponibilizados por outros países a esse grupo vulnerável, com foco naqueles que já reduziram a quantidade de moradores de rua visivelmente.

No que tange a metodologia foi indispensável a leitura de ordenamentos e tratados internacionais de direitos humanos. O levantamento de notas técnicas produzidos pela IPEA, políticas públicas aplicados por alguns Estados e Municípios no Brasil acompanhou movimentos sociais especializados sobre o grupo vulnerável, como o Projeto RUAS e do Movimento Nacional da População de Rua com a finalidade de nos aproximar da realidade vivida por essas pessoas. Ao longo do texto, será possível perceber matérias jornalísticas de projetos sociais aplicadas no exterior.

## LEGISLAÇÃO INTERNA E INTERNACIONAL: O DIREITO À MORADIA E REFLEXÃO SOBRE A PERSPECTIVA DO PODER

Sabe-se que a natureza da população de rua é heterogênea. É possível encontrar famílias inteiras, pessoas de sexualidades distintas, gêneros e idades diversas; porém, todos eles dividem algo comum: a rua e vulnerabilidade de inúmeras doenças.

Não é possível dissociar o aumento da população em situação de rua da questão desemprego, bem como não é possível falar de Necropolítica (MBEMBE, 2018) desvinculando da questão econômica. Destaca-se, ainda, que o cenário atual nos faz recordar aquilo Foucault descreveu sobre Biopolítica, que compreende o poder de organizar as

políticas da vida, e que mais tarde seria explorado por (MBEMBE,2018), no esboço de sua obra “Necropolítica”. Esse conceito explora que a forma de organizar o poder produz a morte. A morte é contextualizada pela sua naturalização e seu entretenimento. A “política da morte” ou de deixar morrer tem relação com neoliberalismo adotado pelo sistema Estatal através da supressão de direitos sociais e fundamentais.

(FOUCAULT, 2009,15) levanta questionamentos de filósofos do século XVIII sem esquecer de uma visão Marxista, relaciona o poder à economia, para questionar se essas suas variáveis conduziam a política estatal ou melhor poder político. O professor repete que poder é “mecanismo de repressão”. E através dessa apresentação, cito um trecho de sua obra:

O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos uns e de outros. Seria, pois o primeiro sentido a das a esta inversão do aforismo de Clausewitz: a política é a guerra continuada por outros meios; isto é, a política é a sanção e a recondução do desequilíbrio das forças manifestada na guerra.

No decorrer de seu diálogo no já enunciado livro “Em defesa da sociedade” (FOUCAULT, 2019) que o poder gera práticas políticas de fazer viver e deixar morrer. As ideias do professor inspiraram o seu contemporâneo, (MBEMBE,2018, 17), os estudos de sua esfera de Poder e a necropolítica. O biopoder estaria conectado com o Estado de Exceção, estado de sítio e a relação de inimizade “tornaram-se a base normativa do direito de matar”. O filósofo levanta a tese de Foucault quando diz que:

o biopoder parece funcionar mediante a divisão entre pessoas que devem viver e as que devem morrer. Operando-se com base em uma divisão entre vivos e mortos, tal poder se define em relação a um campo biológico- do qual toma o controle e no qual se inscreve: Esse controle pressupõem a distribuição





da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica entre uns e outros. Isso que Foucault rotula com o termo (aparentemente familiar) “racismo”.

O direito fundamental à moradia digna é o menos eficaz dentre os necessários à população em situação de rua. Sabe-se que o ordenamento jurídico interno brasileiro, direito à moradia foi inserido nos direitos sociais pela EC n. 26/2000, sua inserção demonstra a modificação do entendimento do legislador sobre a problemática da moradia, e para conceituá-la, utilizou-se o autor (RAMOS, 2020, 1040) trata-se do direito de ter um local adequado, com privacidade e dotado do conforto mínimo para o indivíduo e seu grupo.

No que tange ao ordenamento jurídico internacional, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi um dos primeiros tratados internacionais a se preocuparem com a questão da habitação. O tratado entrou em vigor em 1976, mas só foi ratificado pelo Brasil dezesseis anos depois, com a publicação do Decreto nº 591 de 1992. O direito à moradia adequada é expresso no art. 11.1, mas a interpretação mais relevante que se pode extrair desse conteúdo é aquela proferida pelo Comentário n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos e Culturais, no qual a Organização das Nações Unidas- ONU estimava cerca de 100 milhões de pessoas desalojadas, e que os relatórios ofertados pelos Estados partes ainda eram superficiais. Dessa forma, a questão da moradia é um problema internacional em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No que tange às políticas públicas aplicadas no Brasil, aos moradores de rua, estão sendo abastecidas através da Organização da Sociedade Civil, que fornece alimentos, água e produtos de higiene. O Estado, em tese, garante os direitos de acesso à saúde e ao auxílio emergencial, no entanto, a realização do cartão do Sistema Único de Saúde e ajuda financeira requerem o endereço do domicílio ou a utilização de um celular para o cadastro na Caixa Econômica Federal.

Tal relação é se aplica a diretamente ao auxílio emergencial, proposta de pesquisa voltada às necessidades de minorias mais vulneráveis na pandemia, o levantamento de obras a respeito do tema nos direciona coletânea “Quarentena: Reflexões sobre a Pandemia e depois” (ISONI, 2020), no capítulo batizado de: “Renda básica universal: um debate necessário”, argumenta a insuficiência do auxílio emergencial, e que ele seria mais bem empregado se critérios como raça, cor, idade e condições sociais fossem conhecidos pelo gestor público, o que justifica a necessidade da criação de um Censo federal para que haja a melhor distribuição de renda. É necessário que o poder público conheça a população.

Outro fato relevante foi a criação a população em situação de rua, foi criada as Equipes de Consultório na Rua- eCR<sup>1</sup>, ela terá reforço econômico de R\$ 2,8 (dois milhões e oitocentos mil reais) do governo federal. Até 2020, o programa atendia apenas cinco Unidades da Federação-UF tinham dez eCR.

Em relação às políticas públicas internacionais, percebe-se que o direito à moradia é tão essencial quanto o direito à saúde para o combate da pandemia e a situação de rua. É possível encontrar variados tratados internacionais que citam o direito de moradia como instrumento para garantir à dignidade da pessoa humana, mas a maioria desses textos não trazia como as políticas públicas seriam implantadas

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 25, I é possível contemplar a relevância do direito à habitação para assegurar o bem estar do ser humano. Com o passar do tempo, legislações internacionais foram se desenvolvendo, e se especificando e adaptando aos grupos mais vulneráveis como: Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, que em seu art.14.2, h, requer que os Estados partes garantam a mulher o direito à habitação. Ademais, houve a publicação da Convenção sobre os Direi-

1 Criado em 2011 pelo SUS, faz parte da Política Nacional de Atenção Básic.

tos das Crianças, de 1989, que visava a proteção da família das crianças e adolescentes, garantindo-lhes habitação através de programas.

Contudo, a criação de albergues não é suficiente para pôr fim à falta de moradia. Em 1990, o programa conhecido como “Housing First”<sup>2</sup>, traduzido em português como Habitação Primeiro, foi criado e é aquele que tem demonstrado maior resultado nos Estados Unidos, Canadá e Europa. Esse tópico inverte a finalidade da política pública no qual o primeiro passo é garantir condição de habitação às pessoas em situação de rua, e posteriormente, o trabalho, a saúde, reintegração à família.

O Exemplo mais bem sucedido é o da Finlândia. Esse país vem implantando, desde 2008, a política do “Housing First”, dando o lar aos moradores de rua, sem impor requisitos ou metas para manter residência. Esses seres humanos não são abandonados, recebem apoio para se reinserirem na sociedade coletiva e familiar.

Para realizar essas tarefas, a Finlândia investiu na compra de apartamentos no mercado privado, reaproveitar edifícios antigos desabitados, construção de casas e a contratação de profissionais especializados, como: enfermeiros, médicos, psicólogos e assistentes sociais.

Outro exemplo relevante foram os Hotéis na Suíça que, após parcerias entre Estado e empresas privadas, solucionaram o problema econômico e da vulnerabilidade dos “Sem tetos” no tempo de pandemia. Esse contrato era o pagamento de estadia para os moradores de rua, não importando se os hotéis eram de três a cinco estrelas. Cita-se o contato dos moradores com auxílio de programas que os ajudavam a inserir no mercado de trabalho. Entretanto, estima-se que os investimentos foram cerca de seis milhões e meio de reais.

2 “Housing First” foi uma espécie de política pública pensada pelo Dr.Sam Tsemberis, em Nova Iorque. Sua finalidade inicial era ajudar pessoas com problemas mentais moradores de rua. Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>> . Acesso em: 19.09.2021

No caso dos Estados Unidos, o programa acima citado já retirou cerca de 1.967 (mil novecentos e sessenta e sete) veteranos da guerra da rua, através da ONG americana da cidade do Kansas, chamada de reStart, dentre essa quantidade de pessoas, apenas 33 (trinta e três) pessoas retornaram a vida nas ruas. Antes da Pandemia, em 2018, cita-se o projeto SOULPHIA, de autoria dos brasileiros Tiago Noel e Felipe Marinho, com a finalidade de reunir as mulheres em situação de rua para dar aula de inglês para brasileiros, cada aula custava, à época quinze dólares.

## REDESCOBRINDO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Em uma de suas obras mais conhecidas, *Microfísica do Poder*, (FOUCAULT, 2019) disse que: o saber não foi feito para compreender, e sim para cortar. Ou seja, quando trazemos a discussão determinado objeto de pesquisa, principalmente na área de ciências humanas, o pesquisador deve ter a capacidade de incomodar para mexer com a consciência coletiva e a sensibilidade.

O primeiro Censo Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizado em 2007 e 2008, demonstrou que a maior parte da população estava acima de dezoito anos, negra e viciada em crack. Bem como foi possível encontrar pessoas com desavenças familiares. Contudo, o levantamento de taxas e dados parecem não ser suficientes para comover o poder público.

Com a eclosão da Pandemia, o cenário mudou. De acordo com Vanilson Torres, representante do Movimento Nacional da População de Rua; durante a Comissão de Legislação Participativa destinada a debater População em situação de rua durante a pandemia, ocorrida

em 07 de junho de 2021, afirmou um novo perfil de moradores de ruas e suas dificuldades:

“...Quem está na situação de rua é classe trabalhadora que tem os seus direitos negados, que está nas ruas, não conseguem mais pagar aluguéis. Já vivíamos uma epidemia da ausência de políticas públicas antes da pandemia. A pandemia só escancarou tudo isso, desnudou as mazelas sociais existentes...”

O Projeto Ronda Urbana de Amigos Solidários- Projeto Ruas<sup>3</sup>, do Estado do Rio de Janeiro iniciou uma Campanha de natureza publicitária com a finalidade de compartilhar a história de vida dos moradores de rua. Em a “Minha História Conta” é possível encontrar diversas realidades entre aqueles que se encontram excluídos da sociedade, como é o caso de Luis Carlos, bombeiro hidráulico, eletricista e soldador; morador de rua há dois anos, ele diz: “Morador de rua não consegue emprego porque não tem residência fixa”. O projeto RUAS testa o programa “Housing First” no Estado do Rio de Janeiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, a taxa de desemprego aumentou, no segundo trimestre de 2021, 14,1% (quatorze vírgula um por cento), totalizando 14,4 (catorze vírgula quatro) milhões de desempregados. Entretanto, o IBGE realiza os seus estudos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua, os levantamentos realizados por esse órgão são realizados por visitas a residências a cada dez anos. Portanto, as pessoas que não possuem habitação ficam excluídas do levantamento oficial

3 O Projeto Ruas é uma organização sem fins lucrativos, composta por gestores jovens, cujos valores são: apartidarismo, laicidade, diversidade e respeito aos direitos humanos. Tem por finalidade a busca de informação e reintegração da população em situação de rua. Disponível em : <<http://www.projektoruas.org/>>. Acesso em 19.09.2021.

do governo, ou seja, há uma possível subnotificação de dados oficiais, e é desconhecido as características dessa população.

Conclui-se que um país que desconhece a sua população não saberá como distribuir a renda, e a ausência do Censo desfavorece toda a sociedade. Contudo, quando se trata da quantificação da população de rua, e o problema da pandemia sobre ela, é estrutural. A crise sanitária ampliou a econômica, e conseqüentemente, aumentou a população em Situação de Rua, gerando projetos de lei que buscam acelerar a vacinação desse grupo vulnerável. Entretanto, essas políticas públicas não são suficientes para combater essa desigualdade social.

Esse trabalho foi desenvolvido com ensejo de levantar discussões acerca da ponderação de políticas públicas aplicadas no exterior e no Brasil, juntamente com a reflexão pautada nas Convenções internacionais, ordenamento jurídico interno e organizações da sociedade civil. Infere-se que o Estado brasileiro precisa reconstruir a forma de implementar os direitos sociais sobre os moradores de rua, mesclando o apoio da assistência social e do Sistema de Único de Saúde, priorizando o método do “Housing First”, juntamente com iniciativa de prepará-los para o mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Telma. **A casa em primeiro lugar Projeto RUAS testa no Rio o Housing First, programa aplicado nos EUA, Canadá e Europa, que já tirou milhares de pessoas das ruas.** Brasil. Publicada em 31 de janeiro de 2018. Atualizada em 01 de março de 2021 Disponível em: <<https://projeto-colabora.com.br/ods11/programa-para-tirar-milhares-das-ruas/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1, p1713. 07 09., 1992.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, DF, 16 set. 2002.

BRASIL. **Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1, p. 16, 24 dez., 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.498, de 08 de setembro de 2020.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Publicado no DSF Páginas 252-255 - DSF nº 121, 08. Set.dez., 2009.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. **População em Situação de Rua durante a pandemia.** Brasília - Distrito Federal: Youtube, 2021. (136 minutos e 42 segundos). Disponível em: <Comissão de Legislação Participativa - População em situação de rua durante a pandemia - 07/06/21\*\*> Acesso em: 14 set. 2021.

CONVENÇÕES SOBRE OS DIREITOS DAS CRIANÇAS, 1989. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>> Acesso em: 22 out. 2021.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

FREIRE, Quintino Gomes. **Editorial: Veta, Paes! O Rio não quer o título de ‘Capital Mundial da Mendicância’.** Diário do Rio, Rio de Janeiro, 31.08.2021. Disponível em: <<https://diariodorio.com/editorial-veta-paes-o-rio-nao-quer-o-titulo-de-capital-mundial-da-mendicancia/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

FOLHA PRESS. **IBGE: adiamento do Censo prejudica políticas sociais e repasse às cidades.** Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/circuito-dasaguas/economia/NOT,0,0,1607182,IBGE-adiamento-do-Censo-prejudica-politicas-sociais-e-repasse-as-cidades.aspx>>. Acesso em: 16 set. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade.** Wmfmartinsfontes, 4ª tiragem, 2019.

Housing Europe Hub First. Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/introducing-housing-first/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).**

Disponível: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.p](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.p)> Acesso em: 16 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais.** Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf)> Acesso em: 16 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego.**

Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 16 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Respondendo ao IBGE.**

Disponível em: <<https://respondendo.ibge.gov.br/voce-foi-procurado-pelo-ibge/pesquisas/pesquisa-por-domicilios/pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-pnad-continua.html>>. Acesso em: 16 set. 2021.

ISONI, Ananda .T. **Renda básica universal: um debate necessário.** pg. 15-31. “Reflexões sobre a pandemia e depois”, Projeto Editorial Praxis, 2020.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em : <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>> . Acesso em: 22 out. 2021.

PUENTE, Beatriz. *et al.* **Cerca de 20% da população de rua do Rio perdeu a casa com início da pandemia.** CNN. Rio de Janeiro. 19.08.2021 Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/cerca-de-20-da-populacao-de-rua-do-rio-perdeu-a-casa-com-o-inicio-da-pandemia/>> Acesso em: 17 set. 2021.

PROJETO RUAS. Disponível em: <<https://www.projeturuas.org.br/#iniciativas>>. Acesso em 19 set. 2021.

PROJETO RUAS. **Minha história conta.** Rio de Janeiro: Youtube, 2017. Episódio 01 (2 minutos e 44 segundos). Disponível em <[https://www.youtube.com/watch=FzwOrxMIVlg&list=PL\\_ake1b9b6pr8fDSXT49ZtQGtTxB4rwe-Q&index=1](https://www.youtube.com/watch=FzwOrxMIVlg&list=PL_ake1b9b6pr8fDSXT49ZtQGtTxB4rwe-Q&index=1)> Acesso em: 19 set. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 7ª edição. São Paulo. Saraiva Educação, 1.040 p., 2020.



REDAÇÃO HYPENESS. **Finlândia está Perto de não Ter mais Ninguém em Situação de Rua.** Brasil. Atualizado em 17.05.2021 Disponível em: <<https://www.hypeness.com.br/2021/05/finlandia-esta-perto-de-nao-ter-mais-ninguem-em-situacao-de-rua-dando-teto-a-quem-precisa/>> Acesso em: 19 set. 2021.

REDAÇÃO HYPENESS. **Mulheres em situação de rua de NY se tornam professoras de escola de inglês liderada por brasileiros.** Brasil. Atualizado em 31.07.2018. Disponível em: <<https://www.hypeness.com.br/2018/07/mulheres-sem-teto-de-ny-se-tornam-professoras-de-escola-de-ingles-liderada-por-brasileiros/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SAÚDE E VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Programa Consultório na Rua ganha reforço de R\$ 2,8 milhões.** Governo do Brasil, Brasília. 18.06.2021. Disponível em : <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/06/programa-consultorio-de-rua-ganha-reforco-de-r-2-8-milhoes>>. Acesso em: 18 set. 2021.

VIEIRA, Kauê. **Hotéis na Suíça resolvem falta de clientes abrigando pessoas em situação de rua durante pandemia.** HYPENESS. Brasil. 10.02.2021. Disponível em : < <https://www.hypeness.com.br/2021/02/hoteis-na-suica-resolvem-falta-de-clientes-abrigando-moradores-de-rua-durante-pandemia/>> Acesso em 19 set. 2021.

# 8

Amanda Cristina da Silva  
Gabriel Rached

## **OS DILEMAS NO ÂMBITO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.169-189

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

### RESUMO

Com o advento da pandemia no Brasil, as questões relacionadas ao Direito à Saúde, que já vinham sendo alvo de controvérsias, assumiram um lugar de destaque no debate nacional. As iniciativas de liberalização e privatização, propostas por meio do encolhimento do Estado, recorrentemente presentes na história brasileira, impactam diretamente na forma de limitações de despesas primárias governamentais e dos gastos públicos. Essas características, justificadas pelo argumento moral de que as despesas orçamentárias devem ser remediadas com sacrifícios, resultam na flexibilização do acesso aos direitos fundamentais, inviabilizando os gastos sociais necessários às garantias desses direitos. Em 2020, com a disseminação da crise sanitária, o debate acerca da pandemia foi pautado, desde o princípio, nos seus efeitos econômicos, sobretudo no que se refere aos impactos das medidas de isolamento social e das restrições ao comércio. Em um cenário de evidente descompasso político, o Governo Federal protagonizou uma série de antagonismos envolvendo as diretrizes do Ministério da Saúde e os governos sub-nacionais, desequilibrando a necessária coordenação para o enfrentamento condizente da pandemia nos níveis regionais e federais. Dessa forma, observando as principais normativas do Ministério da Saúde e do Poder Executivo, a proposta do presente trabalho consiste em examinar a garantia do Direito à Saúde no contexto pandêmico, considerando seus embates jurídicos e os desdobramentos mais relevantes - levando-se também em conta o grau de influência política da atual gestão do Governo Federal nesse processo.

**Palavras-chave:** Direito à Saúde; Pandemia; Governo Federal; Políticas Públicas; Ordenamento Neoliberal.

#### **ABSTRACT**

*With the advent of the pandemic in Brazil, issues related to the Right to Health, which had already been the subject of controversy, assumed a prominent place in the national debate. Liberalization and privatization initiatives, proposed through the shrinking of the State, recurrently present in Brazilian history, have a direct impact in the form of limitations on primary government and public spending. These characteristics, justified by the moral argument that budget expenses must be remedied with sacrifices, result in flexible access to fundamental rights, making the social expenditures necessary to guarantee these rights unfeasible. In 2020, with the spread of the health crisis, the debate about the pandemic was based, from the beginning, on its economic effects, especially with regard to the impacts of social isolation measures and trade restrictions. In a scenario of evident political mismatch, the Federal Government led a series of antagonisms involving the guidelines of the Ministry of Health and subnational governments, unbalancing the necessary coordination to deal with the pandemic in a consistent manner at regional and federal levels. Thus, observing the main regulations of the Ministry of Health and the Executive Branch, the purpose of this paper is to examine the guarantee of the Right to Health in the pandemic context, considering its legal conflicts and the most relevant consequences - also taking into account the degree of political influence of the current Federal Government management in this process.*

**Keywords:** *Right to health; pandemic; federal government; public policies; neoliberal guidelines.*

## INTRODUÇÃO

A deflagração da pandemia, tanto no Brasil quanto no mundo, trouxe consigo diversas questões acerca da disseminação da doença e das medidas a serem adotadas para sua prevenção, o que mobilizou, entre outras questões, a necessidade do protagonismo da saúde pública e da participação do Estado em um contexto atípico e emergencial.

O debate acerca do papel do Estado, principalmente no que se refere à garantia do acesso à saúde, remete a uma discussão que, apesar de assegurada constitucionalmente, desde antes da pandemia vinha vivenciando um cenário de avanços e retrocessos em termos de implementação - reiterando, assim, o contexto de desigualdades socioeconômicas do país.

O Direito à Saúde, presente no artigo 196 da Constituição Federal, por sua vez, atribui ao Estado a função de garantir que a saúde seja um direito acessível a todos, mediante comprometimento orçamentário associado à implementação de políticas de cunho social e econômico nessa seara. O mesmo objetivo se apresenta no âmbito das Disposições Constitucionais Transitórias que, em seu artigo 55, prevê a exigência do direcionamento de 30% dos recursos da Seguridade Social para a manutenção da rede de saúde pública.

Com a administração do Estado voltada para políticas de diretrizes neoliberais, o cultivo de um cenário fértil aos interesses de mercado e investimento de capital pode apresentar impactos diretos no acesso aos direitos fundamentais. Nesse panorama, ainda antes da pandemia, com a Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016 e o Novo Regime Fiscal de 2017, reforçando a perspectiva de desmonte do aparato estatal que vem sendo conduzida pelo Governo Federal desde então, determinou o congelamento dos gastos públicos por vinte anos (BERCOVICI, 2019).

As diretrizes do Novo Regime Fiscal em promover a iniciativa privada e favorecer sua entrada em detrimento do financiamento público da saúde, repercutiram fundamentalmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), que foi diretamente afetado pela redução orçamentária nessa seara. Assim, com o início da crise sanitária, a complexidade envolvida no tocante à garantia do Direito à Saúde encontrava-se em situação de confronto com a narrativa da austeridade e do enxugamento dos investimentos no setor.

A combinação de uma abordagem liberalizante no contexto dos gastos públicos e acesso à saúde, em consonância com um olhar primordialmente mercadológico para o fenômeno em questão, levaram a um quadro em que as primeiras discussões acerca do gerenciamento da pandemia, ao invés de focar nas medidas necessárias ao controle da sua difusão, estiveram concentradas mais atentamente nos seus impactos econômicos.

Apesar das medidas descoordenadas conduzidas pelo Governo Federal, os governos estaduais e municipais muitas vezes adotaram outro conjunto de políticas que tiveram papel fundamental para gestão e controle da pandemia<sup>1</sup>.

Nesse contexto, o presente trabalho busca abordar os tensionamentos relacionados ao Direito à Saúde, nas esferas jurídica, política e econômica, durante a pandemia ao longo do ano de 2020. Tendo como intuito levantar os principais aspectos sobre a atuação do Estado para o enfrentamento da crise pandêmica, para a realização da presente pesquisa, foram consultados Decretos, Portarias e Informativas emitidas pelo Ministério da Saúde e pelo Poder Executivo, observando como foram conduzidas as políticas direcionadas ao campo da saúde.

Para cumprir essa tarefa, o trabalho se divide em duas partes. Na primeira seção serão apresentados os elementos relacionados ao Di-

1 Sobre esse aspecto, ver: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53244465/>>. Acesso em: 30 out. 2021.

reito à Saúde e o conflito entre as diferentes medidas de contenção da pandemia através de normativas jurídicas. Já na segunda seção, será abordada a atuação do Ministério da Saúde, principal responsável pela administração no campo da saúde pública, e as políticas propostas como forma de controle da crise sanitária. Por fim, serão apresentadas as considerações finais retratando os principais aspectos relacionados à forma, muitas vezes particular, de gestão da pandemia no país.

## O DIREITO E AS CONTROVÉRSIAS NA CONDUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS NO CAMPO DA SAÚDE FRENTE À DEFLAGRAÇÃO DA PANDEMIA

Com o início da crise pandêmica no Brasil, as incertezas sobre seu enfrentamento começaram a surgir, principalmente, no que tange à implementação de medidas públicas de controle da disseminação do vírus, considerando os diferentes cenários distribuídos pelo território nacional. Assim, com o objetivo de delinear as medidas de coordenação emergencial no âmbito da saúde pública, a Lei nº 13.979, de fevereiro de 2020, regulamentou a adoção de medidas de isolamento, quarentena e/ou realização de exames compulsórios a depender do caso.

Ao definir o isolamento e a adoção da quarentena como formas de restrição das atividades e circulação de pessoas a fim de conter a propagação do vírus<sup>2</sup>, tal normativa, entretanto, não abordava em seu texto nenhuma tipificação específica acerca das atividades essenciais e da limitação do funcionamento do comércio. Assim, determinar quais atividades seriam entendidas como atividades essenciais

2 A Lei nº 13.979 dispõe sobre as medidas para enfrentamento emergencial por parte da saúde pública em decorrência da difusão do coronavírus. Para mais sobre esse ponto, ver: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

passou a ser incumbência dos Decretos Presidenciais, os quais muitas vezes se contrapunham às diferentes medidas que foram conduzidas pelos governos estaduais e municipais.

A princípio, o Decreto do Presidente da República nº 10.282 de março de 2020, definiu como serviços públicos e atividades essenciais aqueles que são indispensáveis para as necessidades sociais e que sua ausência colocaria em risco a sobrevivência, saúde e segurança da população<sup>3</sup>. Contudo, o rol de atividades previstas neste decreto foi alterado inúmeras vezes, adicionando, gradativamente, maior número de atividades àquelas inicialmente elencadas. Dentre as principais alterações, em março de 2020, foram incorporadas atividades religiosas como atividade essencial, sob a alegação do Presidente da República de que “o brasileiro não pega nada” já que costuma “pular em esgoto”<sup>4</sup>. Já em abril, o Decreto nº 10.329 adicionou o funcionamento do setor siderúrgico e as cadeias de produção do alumínio, da cerâmica e do vidro, dentre outros acréscimos e, em maio, o Decreto nº 10.342 também incluiu o setor de construção civil como atividade essencial.

Dessa forma, tendo em vista a não confluência entre os governos federal de um lado e estaduais e municipais de outro acerca das medidas necessárias e limitações das atividades para contenção da disseminação da pandemia no país, a Medida Provisória (MP) 926/2020, com a edição por parte do Poder Executivo, propôs que as determinações de tais medidas, independentemente se estabelecidas por autoridades federais, estaduais ou municipais em seus respectivos contextos, deveriam ser subordinadas a uma validação do Ministério da Saúde<sup>5</sup>.

- 3 Os Decretos Presidenciais foram responsáveis por diversas regulações controversas durante a pandemia. Para mais informações sobre esse aspecto, ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm/)>. Acesso em: 25 out. 2021.
- 4 Para mais detalhes sobre esse discurso, ocorrido em 26 de maio de 2020, ver: <<https://istoe.com.br/brasileiro-pula-em-esgoto-e-nao-acontece-nada-diz-bolsonaro-em-alusao-ao-coronavirus/>>. Acesso em: 26 out. 2021.
- 5 As informações acerca da Medida Provisória 926/2020 encontram-se disponíveis em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#art1/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#art1/)>. Acesso em: 23 out. 2021.



Nesse cenário de divergências entre normas em meio à complexidade da crise sanitária, vem à tona a dubiedade sobre quem seria o legítimo responsável por legislar sobre questões de saúde pública no Brasil em um contexto de altos índices de óbitos desde a deflagração da pandemia. Assim, o conflito chegou à esfera do Poder Judiciário e o aparato legal da MP 926/2020 foi questionado no Supremo Tribunal Federal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.343, a fim de preservar - no âmbito jurídico - a autonomia dos estados e municípios na adoção de políticas para o enfrentamento da crise pandêmica.

Durante a discussão da ADI nº 6.343, com a ponderação das normas e princípios basilares do Estado, o Supremo Tribunal reforçou entendimento de que federação, tal qual previsto pela Constituição, corresponde a uma forma de Estado que preserva esse grau de autonomia para além do escopo do Governo Federal. Sendo assim, em uma federação, têm se como pressuposto a garantia da competência de auto-organização dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo estes, portanto, capacitados para elaborar legislação própria com autonomia financeira.

Isto posto, não sendo incompatível com a legislação federal, estados e municípios possuem a legitimidade garantida pela Constituição para adotar medidas em seus respectivos territórios, tais como: implementação do isolamento social, distanciamento, quarentena, restrições ao funcionamento das atividades comerciais e circulação de pessoas. Desse modo, a decisão do Supremo Tribunal reforçou que, dentre as diferentes medidas de enfrentamento da pandemia, deverá prevalecer aquelas que possuem maior proveito para a saúde pública. Sendo assim, as medidas públicas com o objetivo de conter a propagação do vírus, sobretudo aquelas dispendo de reconhecimento científico como as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), não poderiam ser invalidadas por deliberação da União.

Apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da MP 926/2020<sup>6</sup>, a atuação do Poder Executivo frente à pandemia continuou a criar desavenças e polemizar com as deliberações adotadas pelos governos estaduais e municipais. A título de exemplo, em maio de 2020, o Decreto nº 10.344 tentou incluir os salões de beleza e barbearias, bem como academias de esporte de todas as modalidades, como atividades essenciais. Na ocasião do Decreto, o Brasil havia atingido a marca de 24 mil óbitos em decorrência da pandemia<sup>7</sup>, o que acirrou o tensionamento relativo às ações do Governo Federal, que contrariava medidas mais rígidas em fase de implementação pelos governos estaduais e municipais.

Ainda na tentativa de centralizar a gestão da crise pandêmica, o Governo Federal buscou através do Veto nº25/20: 1) desautorizar multas estaduais e municipais propostas para os estabelecimentos que não disponibilizassem álcool em gel; 2) desobrigar estabelecimentos de fornecerem máscaras de proteção individual aos funcionários e colaboradores; e, 3) tornar facultativo cartazes informativos sobre o uso de máscaras nos estabelecimentos prisionais<sup>8</sup>. Apesar dos vetos terem sido barrados ainda na Câmara dos Deputados<sup>9</sup>, as referidas medidas presidenciais demonstram que, apesar da manifestação do Poder Judiciário por meio da ADI nº 6.343, a discussão a respeito do Direito à Saúde e sua proteção através de normas jurídicas ainda faz parte de uma pauta política que se encontra em aberto no país.

6 A referida ADI nº 6.343 encontra-se disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

7 Para mais informações sobre óbitos decorrentes da Covid-19 no Brasil, ver: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/25/com-covid-19-maio-se-torna-o-mes-com-mais-mortes-na-historia-do-brasil.htm/>>. Acesso em: 28 out. 2021.

8 Os referidos vetos presidenciais podem ser encontrados em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13385/>>. Acesso em: 26 out. 2021.

8 Para mais informações acerca dos vetos negados pela Câmara dos Deputados, ver: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/19/derrubado-veto-de-bolsonaro-ao-uso-obrigatorio-de-mascara-na-pandemia/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

Vale ressaltar que o papel do Judiciário, principalmente do Supremo Tribunal Federal durante a pandemia, foi muito além do julgamento da ADI nº 6.343 e da problemática do conflito entre normas. Assim, como principal marco de sua ação tem-se a contraposição à campanha oficial anticonfinamento “O Brasil não pode parar”<sup>10</sup>. Lançada pelo Governo Federal, a campanha desconsiderava as recomendações técnicas de saúde da OMS, do Conselho Federal de Medicina, da Sociedade Brasileira de Infectologia e do próprio Ministro da Saúde à época, Luiz Henrique Mandetta (2019-2020). Por meio de uma decisão da Justiça Federal do Rio de Janeiro, com amparo do Supremo Tribunal Federal, a campanha teve enfim, em outubro de 2020, sua circulação proibida<sup>11</sup>.

## A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE DIANTE DO QUADRO DE CRISE PANDÊMICA: A QUESTÃO DA COORDENAÇÃO E O ACESSO PÚBLICO À SAÚDE

O Direito à Saúde, juntamente com o debate relacionado ao acesso à saúde pública, representam temas que se consolidaram mais efetivamente como pautas governamentais ainda na década de 1980 no contexto da redemocratização (NASCIMENTO & PACHECO, 2020). As demandas por um formato de saúde pública universal e não excludente foram promovidas por movimentos sociais e pela comunidade acadêmica que, naquele momento, pressionavam por uma reforma em âmbito sanitário - como uma das prioridades estatais.

10 Para maiores informações sobre a campanha “O Brasil não pode parar”, ver: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contramedidas-de-isolamento/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

11 Sobre as decisões que impediram a campanha, acesse: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/liminar-barroso-proibe-campanha-brasil-nao-parar/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

Assim, nessa conjuntura e a partir das demandas latentes, o Sistema Único de Saúde (SUS), regulado constitucionalmente pelo art. 196, foi criado em 1990 como principal mecanismo de atuação da saúde pública no país. Em um movimento coordenado pelo serviço público, o SUS é custeado primordialmente pela arrecadação tributária podendo, também, contar com determinado grau de complemento - em menor proporção - por parte da iniciativa privada para fornecer atendimento hospitalar e social, de forma integral, na esfera federal, estadual e municipal.

No contexto da pandemia, o SUS exerceu um papel de protagonismo, dado que a crise sanitária passou a requerer respostas rápidas em meio à eclosão do número de casos confirmados. A desestabilização por parte do Governo Federal associada à relutância em atuar conjuntamente com estados e municípios acabaram por prejudicar, significativamente, o desempenho da atuação do Sistema Único de Saúde. Em função da ausência de um plano objetivo, de atuação conjunta e de forma coordenada, o Brasil acabou se destacando negativamente no cenário internacional, figurando-se entre os países com maior nível de mortes no mundo, além de ter se tornado laboratório fértil para o surgimento de novas variantes<sup>12</sup>.

Antes do anúncio oficial do primeiro caso de Covid-19 confirmado no país, o Ministério da Saúde declarou, em fevereiro de 2020, Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da crise pandêmica, através da Portaria nº 188. Ainda no referido mês, o Ministério da Saúde apresentou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus. O Plano continha uma atuação para o enfrentamento da crise pandêmica com base na vigilância sanitária, medidas de controle de infecção, assistência

12 Para mais informações acerca das novas variantes do coronavírus, ver: <<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/afp/2021/04/14/veja-o-que-se-sabe-sobre-a-variante-brasileira-do-coronavirus-a-p1.htm/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

farmacêutica, medidas de saúde em portos de entradas nacionais e difusão sobre os riscos de contágio<sup>13</sup>.

Porém, as problemáticas envolvendo o desempenho do Ministério começaram a aparecer ainda em maio de 2020, com destaque aos mais de 24 bilhões não repassados para estados e municípios, fato publicizado pelo Conselho Nacional de Saúde em seu manifesto “Repassa Já”. Ainda segundo esse documento o Ministério da Saúde, através da compra de insumos, respiradores e leitos de UTI, havia utilizado apenas 30% dos recursos oriundos das Medidas Provisórias de crédito<sup>14</sup>.

Dentre as notas publicadas pelo Ministério, a “Nota informativa 9/2020-SE/GAB/SE/MS - Orientações para manuseio medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19” foi divulgada pela Agência Brasil, em maio de 2020, como protocolo de saúde com base no uso da hidroxicloroquina<sup>15</sup> ainda que, até aquele momento, não tivesse sido confirmada a eficácia da hidroxicloroquina como tratamento precoce contra a doença. Um ano depois, em maio de 2021, o medicamento foi declarado como ineficaz pela Organização Mundial da Saúde (OMS) - além de seu uso contínuo ter sido responsável por efeitos colaterais adversos<sup>16</sup>.

A Nota informativa de maio de 2020, que tomava como base estudos científicos ainda não concluídos, incumbia aos médicos

13 Acerca desse tema, ver: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf/>>. Acesso em 16 out. 2021.

14 Para mais sobre o financiamento integral do SUS frente à pandemia, ver: <<https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1199- apenas-30-dos-valores-alocados-no-ministerio-da-saude-para-combate-a-pandemia-foram-empenhados-diz-boletim-do-cns/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

15 A cloroquina foi, inúmeras vezes, trazida como tratamento precoce da Covid-19. Para saber mais sobre o medicamento e suas indicações no Brasil, acese: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/governo-inclui-cloroquina-para-tratamento-de-casos-leves-de-covid-19/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

16 Para mais detalhes sobre o posicionamento da OMS acerca do uso da hidroxicloroquina, ver: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/oms-cloroquina-nao-funciona-contra-a-covid-19-e-pode-causar-efeitos-adversos/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

prescrever o remédio “caso fosse manifestada a vontade do paciente”. Apesar dos pedidos contrários do Conselho Nacional de Saúde e das controvérsias concernentes ao tratamento precoce, essa nota foi retirada do site oficial do Ministério da Saúde apenas no ano seguinte, momentos antes da instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid<sup>17</sup> em abril de 2021.

O Ministro da Saúde à época, Luiz Henrique Mandetta, após a confirmação oficial do primeiro caso no Brasil em 26 de fevereiro de 2020, havia afirmado que o referido Ministério havia investido na expansão do número de leitos, na compra de equipamentos de proteção e de testes de Covid-19<sup>18</sup>. Em maio do mesmo ano, momento crítico da pandemia no país, verificou-se o desprovisionamento de testes, a falta de leitos, bem como de insumos médicos básicos para o enfrentamento da pandemia - tendo como caso emblemático o colapso da falta de oxigênio em Manaus<sup>19</sup>.

A gestão de Mandetta também foi marcada por uma série de divergências com o chefe do Executivo, dado que o Ministro mantinha uma posição favorável ao isolamento social e à testagem em massa. Para Mandetta, seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde, o isolamento social deveria ser uma medida aplicada a toda a população, não apenas à idosos ou demais pessoas de grupos de risco, como proposto pelo então Presidente da República. O ministro também foi responsável pela difusão do protocolo de

17 O Ministério da Saúde apresenta novo protocolo para uso da cloroquina, Agência Brasil. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/05/08/ministerio-da-saude-retira-do-ar-nota-que-orientava-uso-da-cloroquina.ghtml/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

18 A declaração de Mandetta sobre o comprometimento com o aumento de leitos e demais recursos para o enfrentamento da pandemia pode ser encontrada em: <<https://agencia-brasil.etc.com.br/saude/noticia/2020-03/mandetta-diz-que-nao-faltarao-recursos-para-o-combate-ao-coronavirus/>>. Acesso em: 03 out. 2021.

19 O colapso do sistema público de saúde de Manaus foi uma das situações que expressam, de forma representativa, a forma de gestão da pandemia no Brasil. Para compreender melhor o caso, ver: <<http://cebes.org.br/2020/11/recursos-para-o-enfrentamento-dacovid-19-orcamento-leitos-respiradores-testes-e-equipamentos-de-protecao-individual/>>. Acesso em: 03 out. 2021.

uso de máscaras de proteção individual a toda a população, pauta defendida por ele ao longo do seu mandato<sup>20</sup>.

A discussão acerca da necessidade de expansão emergencial da rede hospitalar e sobre a testagem em massa foram temas comuns à gestão de Mandetta e Nelson Teich. O primeiro ministro da Saúde em atividade durante 2020, Luiz Henrique Mandetta, havia prometido mais de 20 milhões de testes para Covid-19<sup>21</sup> que não haviam sido entregues até o momento de sua saída, em abril do mesmo ano. Enquanto isso, Nelson Teich, que assume como ministro da Saúde em 17 de abril de 2020, prometeu a compra de 46 milhões de testes, sendo que grande parte destes ficaram meses sem serem utilizados e beiraram o desperdício dado que se aproximaram à data de vencimento<sup>22</sup>. De acordo com o Conselho Nacional de Saúde, sem a deliberação para a utilização imediata dos testes<sup>23</sup> por parte do Tribunal de Contas da União, o prejuízo com testes vencidos teria chegado a R\$ 206,4 milhões.

Por sua vez, Nelson Teich permaneceu no cargo de ministro da Saúde por apenas um mês, em função de divergências com o Governo Federal acerca do uso controverso de hidroxocloroquina e da implementação do isolamento social apenas para grupos de risco e

20 Cabe notar que, apesar das recomendações da Organização Mundial da Saúde para o incentivo ao uso de máscaras de proteção individual, o Ministério da Saúde incorporou essa recomendação apenas em abril, um mês depois do reconhecimento oficial, em âmbito internacional, do quadro da pandemia declarado em 11 de março de 2020. Para saber mais sobre o protocolo implementado por Mandetta, acesse: <<https://istoe.com.br/governo-deve-indicar-mascaras-tambem-para-quem-nao-tem-sintomas-diz-mandetta/>>. Acesso em: 03 out. 2021.

21 Outra declaração notória de Mandetta foi a de que iria ser incentivado o uso de testes para a Covid-19. Para saber mais sobre esse ponto, ver: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/24/interna\\_politica,836407/ministerio-da-saude-promete-22-9-milhoes-de-testes-do-novo-coronavirus.shtml/](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/24/interna_politica,836407/ministerio-da-saude-promete-22-9-milhoes-de-testes-do-novo-coronavirus.shtml/)>. Acesso em: 03 de out. 2021.

22 A discussão acerca da testagem em massa acompanhou também a gestão de Teich à frente do Ministério da Saúde. Mais informações sobre esse aspecto estão disponíveis em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/dos-mais-de-46-milhoes-de-testes-prometidos-por-teich-so-11-sao-distribuidos/>>. Acesso em: 06 out. 2021.

23 Sobre o atraso na entrega de kits para o exame de Covid-19, acesse: <<https://bit.ly/37LBd-My>> Acesso em: 06 out. 2021.

infectados. Em depoimento à Comissão Parlamentar Investigativa (CPI da Covid) instaurada em abril de 2021, o ex-ministro afirmou que a fabricação da hidroxicloroquina em laboratórios do Exército não eram de seu conhecimento, assim como a distribuição deste medicamento em comunidades indígenas<sup>24</sup>. Teich também informou à CPI que possíveis distribuições de hidroxicloroquina poderiam ter acontecido através do Ministério da Saúde, mas sem sua autorização. O médico também declarou ter feito contato com empresas e instituições que, na época, desenvolviam vacinas para a Covid-19, mas que a efetivação de contratos e a participação em consórcio de imunizantes não poderiam ser celebradas, exclusivamente, pelo Ministério da Saúde.

Já o oficial do Exército, Eduardo Pazuello, assumiu o Ministério da Saúde após a saída de Teich em maio de 2020 e permaneceu no cargo durante um ano. Sua gestão foi marcada pela oficialização do uso da hidroxicloroquina como forma de tratamento<sup>25</sup> - mesmo que o medicamento não tivesse nenhuma comprovação científica<sup>26</sup>.

Ainda durante a gestão de Pazuello, outra controvérsia que foi ganhando escala se refere ao movimento antivacina e o debate

24 O depoimento do ex-ministro Nelson Teich à CPI da Covid pode ser encontrado em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/05/falta-de-autonomia-e-divergencia-so-bre-cloroquina-o-levaram-a-sair-do-ministerio-afirma-teichs/>>. Acesso em: 06 out. 2021.

25 Dos ministros da Saúde anteriores, nenhum deles havia recomendado oficialmente o uso da cloroquina para o tratamento da Covid. A adoção oficial do medicamento através da nota informativa do Ministério durante o mandato de Pazuello está disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/01/18/interna\\_nacional,1230181/nota-do-ministerio-da-saude-desmente-pazuello-sobre-uso-de-cloroquina.shtml/](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/01/18/interna_nacional,1230181/nota-do-ministerio-da-saude-desmente-pazuello-sobre-uso-de-cloroquina.shtml/)>. Acesso em: 10 out. 2021.

26 Durante o segundo colapso sanitário em Manaus, em janeiro de 2021, o então ministro insistiu com o tratamento precoce por hidroxicloroquina, enviando cerca de 120 mil comprimidos para o Estado do Amazonas, enquanto concretamente, o que se apresentava, era a necessidade por respiradores. Para mais sobre o trágico caso do colapso em Manaus e o encaminhamento de Pazuello via recomendação da cloroquina, ver: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/governo-mandou-120-mil-doses-de-cloroquina-para-manaus-diz-agu-ao-stf/>>. Acesso em: 06 out. 2021.



acerca da eficácia dos imunizantes, inclusive no âmbito do próprio Governo Federal<sup>27</sup>.

O Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19, só foi apresentado pelo Ministério da Saúde em dezembro de 2020, em razão da deliberação pelo Supremo Tribunal Federal da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 756. A demora para a elaboração de um plano de imunização foi acompanhada pela recusa deliberada do Ministério em efetivar a compra de doses de vacina com a empresa Pfizer<sup>28</sup>.

Nesse meio tempo, era dada atenção prioritária ao “tratamento precoce” por meio do kit Covid, que no fim de 2020, previa o uso de hidroxiquina, ivermectina, azitromicina e doxiciclina - medicamentos que estavam sendo distribuídos sem a comprovação de sua eficácia para o tratamento da Covid-19<sup>29</sup>.

Desde junho de 2020 até abril de 2021, o Ministério da Saúde enviou 21,6 milhões de unidades desses fármacos aos Estados e ao Distrito Federal. Enquanto isso, os números dos kits para intubação compostos por sedativos, neurobloqueadores musculares e analgésicos opióides - insumos básicos para a normalização da respiração do paciente - ficaram restritos a apenas 8,61 milhões de unidades nesse mesmo período<sup>30</sup>.

27 Para mais sobre esse aspecto, ver: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/governo-adota-discurso-antivacina-e-diz-que-imunizacao-nao-e-obrigatoria/>>. Acesso em 10 out. 2021.

28 A Pfizer procurou negociar com o governo brasileiro inúmeras vezes, para mais sobre esse ponto, acesse: <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/randolfe-descobrimos-que-a-pfizer-ficou-sem-resposta-do-governo-81-vezes/>>. Acesso em: 06 out. 2021.

29 O kit Covid para o tratamento precoce aconteceu sem a devida comprovação científica da eficácia dos medicamentos. Para entender melhor o debate relacionado ao kit, acesse: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/08/24/interna\\_nacional,1298962/sem-eficacia-contr-a-covid-19-procura-por-hidroxiquina-cresce-58-5.shtml/](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/08/24/interna_nacional,1298962/sem-eficacia-contr-a-covid-19-procura-por-hidroxiquina-cresce-58-5.shtml/)>. Acesso em: 06 out. 2021.

30 Para mais informações sobre a distribuição dos kits de entubação, ver: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/21-estados-e-df-recebem-maismedicamentos-do-kit-covid-do-que-para-intubacao/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), ao analisar o orçamento destinado a conter os efeitos da crise sanitária durante 2020, os estudos da instituição constataram que cerca de R\$ 80 bilhões dos recursos previstos deixaram de ser utilizados para o enfrentamento da pandemia<sup>31</sup> - repercutindo em gastos efetivos apenas 40% do valor total planejado pelo Governo Federal<sup>32</sup>.

A atuação descoordenada entre Governo Federal, Ministério da Saúde e Estados e Municípios, representaram um elemento fundamental para compreender o descompasso na gestão realizada durante a crise, o que pode ser verificado no número de óbitos que assolou o país alcançando a marca de 600.000 pessoas.<sup>33</sup> Ainda que se tenha alcançado esse triste número, os recursos destinados ao Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia diminuíram, passando de R\$ 63,7 bilhões a serem transferidos para estados e municípios em 2020 para a cifra de R\$ 47,7 bilhões em 2021<sup>34</sup>.

Observa-se, dessa forma, que o enfrentamento da pandemia no Brasil tem sido permeado por antagonismos políticos, polarização do debate, e sobretudo pela gestão controversa por parte do Ministério da Saúde em meio a um contexto de redução orçamentária para gerenciamento da crise sanitária no país.

31 Para acessar o estudo completo do INESC, ver: <<https://www.inesc.org.br/baixa-execucao-financeira-e-lentidao-do-governo-asfixiaram-politicas-sociais-em-2020-diz-estudo/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

32 Cabe destacar, no âmbito da saúde, que o atraso na liberação de recursos verificado em julho de 2020 pelo Tribunal das Contas da União, revelou que o Ministério da Saúde havia aplicado apenas 29% dos recursos previstos até então para conter a crise sanitária. Para mais informações sobre esse ponto, ver: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-governanca-do-ministerio-da-saude-no-combate-a-pandemia.htm/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

33 Em outubro de 2021, o país atingiu a triste marca de 600 mil mortos em decorrência da pandemia e sua gestão. Para mais informações, ver: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/como-se-manter-sensivel-depois-de-600-mil-mortes-por-covid-19-no-brasil/>>. Acesso em: 16 out. 2021.

34 Dados apresentados pelo Conselho Nacional de Saúde em agosto de 2021, disponíveis no estudo: <[http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/cofin/boletim/Boletim\\_Cofin\\_2021\\_08\\_28\\_v2.pdf/](http://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/cofin/boletim/Boletim_Cofin_2021_08_28_v2.pdf/)>. Acesso em: 05 out. 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir sobre o tema da saúde pública no Brasil significa adentrar um assunto complexo, permeado por inúmeras dimensões e camadas, sobretudo, quando se debate o acesso à saúde pública, questão que se torna vital no contexto da atual crise sanitária.

O enfrentamento da pandemia, além de novos e recorrentes desafios, colocou em evidência o debate acerca do papel da coordenação na gestão da crise, que paradigmaticamente, no contexto recente, acabou repercutindo em embates jurídicos e sociais de conotação polarizada referentes à melhor forma de mitigação dos principais efeitos da pandemia.

No contexto de desarticulação dos mecanismos de acesso e, mais precisamente, com a aplicação do modelo de negócios à saúde pública, a capacidade de enfrentar situações de emergência, no caso de diversos países, foi reduzida - trazendo como consequência uma performance questionável na gestão da presente pandemia (HARVEY, 2020).

Corroborando os impactos da falta de investimento no âmbito da saúde pública (ainda que com disponibilidade de orçamento), o Brasil acabou sendo incluído nesse rol, fato evidenciado tanto por não ter garantido acesso adequado à população em termos de saúde pública quanto pela falta de planejamento em níveis básicos, repercutindo a decisão política deliberada por parte do Governo Federal ao subestimar a gravidade do quadro emergencial.

Apesar do reconhecimento do estado de calamidade pública em todo território nacional em decorrência da pandemia, explicitado pela Lei nº 13.979 de 2020, a forma de condução descoordenada e a destinação dos recursos públicos não resultaram em cobertura adequada e efetivação do direito à saúde para a população frente à gravidade da crise.

O fato de não se optar por um caminho de instrumentalização mais objetivo do Sistema Único de Saúde por meio de investimentos consistentes nessa seara, como seria de se esperar, acabou resultando em uma situação de alta gravidade, onde as vulnerabilidades sociais e econômicas ficaram ainda mais evidentes e potencializadas.

Nesse sentido, as dificuldades apresentadas na garantia da universalidade do SUS continuam representando uma questão em aberto, tanto em função da redução dos recursos orçamentários nesse campo quanto pela implementação de mecanismos que se distanciam de uma política que assegure o acesso à saúde em seu funcionamento pleno.

No mais, durante a pandemia, as ações do Governo Federal foram caracterizadas pela omissão, o que mobilizou as instâncias judiciais para atuar no papel de neutralizar deliberações que não eram condizentes com a gestão minimamente adequada da crise sanitária, atuando na direção da defesa de mecanismos como a quarentena, o isolamento social e restrição temporária de estabelecimentos prestadores de serviços não essenciais.

A resposta tardia aos protocolos necessários para contenção da difusão do vírus, associada à não implementação do rastreamento da doença através da testagem em massa e das recorrentes mudanças nas diretrizes do Ministério da Saúde (com três trocas do responsável pela pasta apenas em 2020), acabou resultando em um quadro que não foi capaz de oferecer a estabilidade necessária para a sociedade que ficou exposta a um alto número de óbitos associado a uma estrutura hospitalar insuficiente diante do elevado número de contágios.

Essas consequências foram reforçadas pelo componente negacionista por parte do Governo Federal e sentidas pela população durante o conturbado processo de vacinação, ainda em curso, e marcado por sucessivos atrasos na disponibilização das vacinas. A condução acabou resultando, nesse sentido, em um desempenho questionável



por parte do Governo Federal - que reduziu a magnitude da crise dando a ela um tratamento de ordem subjetiva, de responsabilidade individual, sem apresentar esforços direcionados à realização de campanhas para a conscientização coletiva acerca da gravidade da pandemia.

Por esse espectro, a população brasileira apesar de vários elementos atuando na direção contrária, conta com um aspecto em seu favor: a grande maioria da população, em função do legado de vacinação das gestões anteriores, aderiu voluntariamente ao processo de vacinação<sup>35</sup>. Esse é um dos aspectos que tem contribuído como um contraponto para a gestão lamentável conduzida pelo Governo Federal - oferecendo uma esperança na direção da eventual superação da crise à medida que os percentuais de vacinados, apesar dos percalços, aumenta.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil**. In: CARDOSO, J. Celso. Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afípea, 2019.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343**. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CEPEDISA-USP/CONNECTAS, 2020. **A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19**. Disponível em: <<https://cepedisa.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

35 Em relação ao alto índice de adesão voluntária da população brasileira no que tange à vacinação, ver: <<https://www.dw.com/pt-br/ades%C3%A3o-%C3%A0-vacina-contra-covid-che-ga-a-94-no-brasil/a-58255826/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino Filó; GARCIA, Vinícius. **O oportunismo do discurso neoliberal na escolha das Políticas Públicas Federais Brasileiras durante a Crise da Covid-19.** Direito Público, v. 18, n. 98, jul. 2021. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/4718>>. Acesso em: 10 out. 2021.

FERREIRA, André Bastos Lopes. **Competência concorrente dos entes federativos para providências de Saúde Pública.** Boletim Direitos na Pandemia, São Paulo, v. 1, n. 11, p. 8-11, fev. 2021.

GARCIA GIL, A. **Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19.** Revista de Ciências do Estado, v. 6, n. 1, p. 1-19, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e25986/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

HARVEY, David. **Política anticapitalista em tempos de Covid-19.** In: DAVIS, Mike *et al.* Coronavírus e a luta de classes. Brasil: Terra sem Amos, p. 13-24, 2020.

MENDES, Áquilas. CARNUT, Leonardo. **Capital, Estado, Crise e a Saúde Pública brasileira: golpe e desfinanciamento.** SER Social, v. 22, p. 9-32, 2020a.

MENDES, Áquilas. CARNUT, Leonardo. **Crise do capital, Estado e neofascismo: Bolsonaro, saúde pública e atenção primária.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 57, p. 174-210, 2020b.

NASCIMENTO, Francisleile; PACHECO, Alberto. **Sistema de Saúde Público no Brasil e a Pandemia do novo coronavírus.** Boletim Conjunta (BOCA) ano II, vol. 2, n. 5, Boa Vista, p. 63-72, 2020.

OTONI, Reimont. **Coronavírus mostra a importância do SUS.** Revista Fórum. Disponível em : <<https://revistaforum.com.br/debates/coronavirus-mostra-importancia-do-sus-por-reimont-otoni/#/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

VEIRA, Fabiola; BENEVIDES, Rodrigo. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil.** IPEA, Nota Técnica 28. Brasília: IPEA, 2016.

WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael. **As consequências da COVID-19 no Direito brasileiro.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

# 9

Verônica Azevedo Wander Bastos  
Priscilla Nóbrega Vieira de Araújo

## **A REALIDADE DO TRABALHO FEMININO NOS TEMPOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.190-207

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

Com o surgimento da COVID-19, muitas situações de desigualdade foram agravadas no Brasil. As questões de violência doméstica, o aumento da desigualdade social, o aumento do número de pessoas em condições de miserabilidade nas ruas, de desempregados e das diferenças salariais de gênero, estão entre os agravamentos mais sérios, com resultados negativos significativos. A presente pesquisa, advinda do projeto de pesquisa intitulado “Coletivo Feminino: o abuso nas relações de trabalho no Brasil”, realizado na UNIRIO, tem como objetivo traçar os parâmetros de diferenciação entre o mercado de trabalho no Brasil, entre homens e mulheres. Conforme visto neste estudo, dado o isolamento social, muitas mulheres tiveram um aumento significativo em seu trabalho não remunerado, desenvolvendo suas atividades não apenas em seu labor e as atividades “normais” em seu lar, como também um maior acompanhamento educacional de seus filhos. O número de mulheres atuantes nessa situação é, em média, três vezes maior do que a participação masculina. Além disso, também em função do isolamento social, verificamos um aumento significativo de casos de violência contra a mulher e feminicídio, isto levando em consideração casos denunciados e conhecidos. Além de toda a dificuldade, já conhecida, para a mulher fazer a denúncia de violência sofrida, o isolamento trouxe uma maior dificuldade para que muitas saíssem de seus lares a fim de denunciar, seja pela exposição ao vírus ou por se sentir refém em seu próprio lar. Para a realização deste estudo, utilizamos o método quantitativo, buscando estatísticas, notícias e artigos, além de pesquisa em bibliografia específica. Como o estudo ainda está em andamento, não foi possível uma conclusão, mas podemos verificar que a pandemia não alterou o quadro de desigualdade de gênero do mercado de trabalho no Brasil, o que ocorre é um agravamento da disparidade que já existe pelo isolamento social e suas consequências.

**Palavras-chave:** Mulher; coronavírus; pandemia; trabalho; desemprego.



#### **ABSTRACT**

*With the appearance of COVID-19, many circumstances of inequality were aggravated in Brazil. Domestic violence issues, rising inequality, growing numbers of unemployed people and people living in inhumane conditions on the streets, besides the gender pay gaps are among the most serious aggravations with significant negative results. This current study, based on the research project entitled Coletivo Feminino: o abuso nas relações de trabalho no Brasil<sup>1</sup> and conducted at UNIRIO University, aims to investigate the offset parameters between men and women in the labor market in Brazil. As seen in this study, due to social isolation, the non-paid work for women increased. These women start doing activities, not only regarding their career or typical housework, but they also start following their children's education more closely. The number of women working in these circumstances is, on average, three times higher than male number. Furthermore, also due to social isolation, we found a significant increase in cases of violence against women and in the femicide statistics, considering reported and known cases. In addition to all the known difficulties for women to denounce the abuses, social isolation improved the difficulties to leave their homes in order to report the aggressor, either by exposure to the virus or the feeling of being hostage at their own home. For this study, we applied the quantitative method, based on news, articles and research in specific indices. Due to the study's ongoing status, it wasn't possible to draw a conclusion yet, but we can verify that the pandemic didn't change the gender inequality of the labor market in Brazil, but it is making the disparity that already exists worse as a result of social isolation and its consequences.*

**Keywords:** Woman; coronaviruses; pandemic; work; unemployment.

1 The Feminine Collective: employment abuse in Brazil

## INTRODUÇÃO

O novo coronavírus (COVID-19) surgiu em 2019, em março de 2020 a pandemia foi oficialmente anunciada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e, desde então, os impactos na economia e na saúde pública têm sido devastadores. A suspensão e queda de atividades foi um forte golpe na economia e provocou o índice recorde de desemprego no Brasil, que de 11,9% em 2019, atingiu 13,5% em 2020, segundo a Agência Brasil. Além disso, a taxa média de informalidade também teve um declínio que não representa um maior número de trabalhadores no mercado formal, mas um aumento de trabalhadores informais sem ocupação.

O distanciamento social foi apresentado como forma de conter o avanço do vírus, alterando completamente a rotina de milhões no mundo inteiro. Entretanto, os efeitos da crise não foram os mesmos para todos os trabalhadores, de modo a atingir de maneira mais gravosa aqueles que normalmente já se encontram em situação de desigualdade no mercado, como é o caso das mulheres brasileiras. A partir do entendimento de que o lugar ocupado pelas mulheres no meio trabalhista pertence à realidade distinta dos homens, o artigo objetiva compreender os impactos da pandemia de COVID-19 nesse contexto.

A crise apenas acentuou a desigualdade de gênero que sempre esteve presente no mercado de trabalho. Segundo levantamento feito pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), 12 milhões de mulheres perderam o emprego na América Latina e no Caribe. No Brasil os dados refletem o mesmo cenário. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) identificou que, em relação ao ano anterior, 8,5 milhões de mulheres deixaram o mercado de trabalho no terceiro trimestre de 2020. A taxa de desemprego de homens no período foi de 12,8%, enquanto a de mulheres chegou a 16,8%. Sendo feito um recorte racial, o número é ainda maior para mulheres negras, chegando a 19,8%.

Os números escancaram uma realidade que sempre existiu, mas que atualmente se mostra ainda mais incontestável por consequência de fatos já conhecidos. Homens e mulheres costumam ter ocupações distintas, de modo que além de ter remuneração inferior, a mão-de-obra feminina é menos encontrada em funções de maior poder e autonomia. As mulheres são responsáveis pela maior parte do trabalho não remunerado que envolve o cuidado da casa, de crianças e idosos. Normalmente essa discrepância já possui efeitos negativos, mas sem dúvidas houve uma potencialização do problema em decorrência do isolamento social e a adaptação do trabalho para **home office**. Além disso, houve aumento de casos de violência doméstica durante a pandemia, fator que, não há dúvidas, influencia tanto no trabalho doméstico quanto no emprego dessas mulheres.

O artigo tem como objetivo examinar o verdadeiro impacto da crise sanitária no trabalho das mulheres e, conseqüentemente, em suas vidas. O estudo faz parte de um projeto de pesquisa que se dedica à análise do abuso contra as mulheres nas relações de trabalho no Brasil, portanto, será objeto de exame não somente o quadro atual, mas as possíveis causas para que a pandemia represente uma ameaça desigual para homens e mulheres.

## MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: UM PANORAMA GERAL ENTRE HOMENS E MULHERES

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população desempregada não é formada por aqueles que não possuem emprego, a entidade define, na verdade, como “desocupadas” todas às pessoas acima de 14 anos que, apesar de não se encontrarem trabalhando, estão disponíveis e à procura de trabalho. Dessa forma,

excluem-se os universitários e as donas de casa que não exercem trabalho fora do lar, por exemplo.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) faz o acompanhamento das flutuações trimestrais de dados básicos de desenvolvimento socioeconômico, entre eles, os valores referentes ao trabalho. Para que possamos entender as consequências da pandemia de Covid-19 no que tange o mercado de trabalho para as mulheres no Brasil é necessário, em primeiro lugar, analisarmos as estatísticas sociais de período compreendido entre os anos de 2018 e 2019, anteriores à influência do vírus.

De acordo com a PNAD, no quarto trimestre de 2018, ainda que 52,4% da população com idade para trabalhar fosse feminina, somente 45,6% da população ocupada era formada por mulheres. No mesmo ano, segundo o IBGE, as mulheres com idade entre 25 e 49 anos possuíam renda média de R\$ 2,050,00 (dois mil e cinquenta reais), enquanto para homens da mesma faixa etária o valor seria de R\$ 2.579,00 (dois mil, quinhentos e setenta e nove reais). No quarto trimestre do ano de 2019 os números mudam um pouco, mas a desigualdade permanece, apresentando uma porcentagem de 44,1% da população ocupada representada por mulheres. Com relação à média salarial, em 2019 as mulheres ganharam, em média, R\$ 1.958,00 (um mil, novecentos e cinquenta e oito reais) contra R\$ 2.945,00 (dois mil, novecentos e quarenta e cinco reais) dos homens, uma diferença salarial ainda mais acentuada pela diferença de gêneros.

É possível perceber que além de preencher menos espaço no mercado de trabalho, as mulheres representam mão de obra desvalorizada em relação aos homens não só pela média salarial mais baixa, mas também pelo valor médio da hora trabalhada, que para os homens seria de R\$14,20 (quatorze reais e vinte centavos), enquanto para as mulheres o valor era de R\$13,00 (treze reais) em 2018.

A desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho é estrutural e se apresenta desde a contratação até a maior presença de mulheres em trabalhos normalmente evitados, como insalubres e informais, já que o mercado formal e as vagas mais “desejadas” não absorvem satisfatoriamente essa população.

Nessa toada, outra expressão de desigualdade é encontrada ao observar a configuração de cargos de liderança. Em 2018, o portal G1 publicou uma matéria sobre a participação de mulheres em cargos gerenciais com base no PNAD Contínua, trazendo o dado de que somente 37,8% das posições de liderança eram ocupadas por mulheres no ano de 2016. Foi demonstrado, inclusive, que esse número representa uma queda, já que nos anos anteriores as porcentagens eram de 39% em 2015 e 39,5% em 2012. Segundo o G1, a explicação do IBGE para tais números, à época, foi a crise econômica, também chamada “a grande recessão brasileira”.

Por outro lado, é necessária a análise sob a perspectiva de que a situação de desequilíbrio entre oportunidades e garantias de direitos persiste e é acentuada a partir de quaisquer influências do mercado. Em 2016 teria sido uma crise econômica, 5 anos após, vivemos outra crise desencadeada pela pandemia de Covid-19 e temos o mesmo quadro problemático, apesar da distinção das causas da crise atual e a anterior mencionada. Para o IPEA, a principal diferença entre as crises é que nesta última, em um panorama geral, a transição dos ocupados foi em direção à inatividade e não somente ao desemprego, apresentando um quadro ainda mais preocupante.

## CONTEXTO DA PANDEMIA

### ACENTUAÇÃO GERAL DA DESIGUALDADE

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma das prioridades no processo de recuperação do mercado de trabalho após a pandemia de Covid-19 seria a necessária e urgente criação e implementação de políticas públicas em prol da igualdade de gênero. Essa constatação é fruto do impacto desproporcional que a pandemia vem causando em homens e mulheres, aumentando o desequilíbrio de oportunidades. A OIT informou que, em 2020, a participação das mulheres no mercado de trabalho caiu 5,4 pontos percentuais, o que significa que 12 milhões de mulheres foram vítimas da eliminação de empregos. De acordo com o último Panorama Laboral da OIT para América Latina e Caribe, alguns dos setores mais afetados pela crise foram os que havia mais participação de mulheres, dada sua natureza, tais como os serviços de hotelaria, comércio e o trabalho doméstico remunerado, mais um fator que explica a maior desvantagem feminina no mercado de trabalho.

A maior afetação das mulheres a partir de áreas específicas de trabalho está relacionada à “divisão sexual do trabalho”. Os princípios explicitados por Danièle Kergoat e Helena Hirata em seu artigo “Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho” ilustram perfeitamente os fundamentos das desigualdades aprofundadas no contexto da pandemia, que envolvem uma ideia de separação de trabalhos para homens e trabalhos para mulheres além da imposição de uma hierarquia que define que o trabalho do homem vale mais.

O “Relatório Especial Covid-19 N° 9: A autonomia econômica das mulheres na recuperação sustentável e com igualdade”, divulgado em fevereiro pela Comissão Econômica para a América Latina e

o Caribe (CEPAL) aponta que a pandemia significou, até o momento, um retrocesso de mais de 10 anos no que tange a participação das mulheres no mercado de trabalho. Segundo o jornal português Público, o Instituto Europeu da Igualdade de Gênero (EIGE) não trouxe informações discrepantes sobre o assunto, mostrando que a discrepância entre homens e mulheres no mercado de trabalho não é exclusividade dos países latino-americanos. Segundo o EIGE, os países mais impactados são: Espanha, Bélgica, Irlanda, Itália e Portugal. Em Portugal, segundo o periódico, o número de mulheres que passam do desemprego para a inatividade é consideravelmente maior que o dos homens. Além disso, a matéria explica como antes do isolamento, muito se falava sobre as vantagens do teletrabalho e suas possíveis contribuições para a conciliação entre o trabalho, a vida pessoal e o convívio familiar, mas, ainda que em diferentes proporções, o país também chegou à conclusão de que os impactos negativos da modalidade afetam de maneira mais penosa às mulheres.

No Brasil, a PNAD Contínua apontou que entre 2019 e 2020, a porcentagem de mulheres ocupadas caiu 3 pontos, significando a perda de ocupação de 5,7 milhões de brasileiras, além de 504 mil que sofreram com o desemprego em si e da queda do trabalho informal em torno de 2,7 milhões. De acordo com a InfoMoney, em fevereiro de 2021: “a participação das mulheres no mercado de trabalho é a menor em 30 anos”, informação também divulgada em manchete pelo Estadão.

Com base na PNAD Contínua, o IPEA publicou um artigo que mapeou as desigualdades no mercado de trabalho durante a pandemia indicando que em uma comparação entre o segundo trimestre dos anos de 2019 e 2020, a taxa de ocupação de mulheres caiu de 46,2% para 39,7%, enquanto a dos homens foi de 64,8% para 58,1% nos respectivos anos. No mesmo período, a taxa de desemprego entre homens e mulheres subiu 1%, informação que não parece demonstrar desigualdade, mas há, já que a participação das mulheres é menor, então apesar de haver a mesma variação percentual, em termos de quantidade de indivíduos, há sim um desequilíbrio.

## O TRABALHO NÃO REMUNERADO EM TEMPO INTEGRAL

Além das diversas formas de discriminação e assédio vividos pelas mulheres no contexto laboral, o trabalho não remunerado é fator determinante para a desigualdade de gênero no mercado de trabalho. Segundo relatório de 2020 da ONG Oxfam, 75% do trabalho de cuidado não remunerado é exercido pelas mulheres ao redor do mundo, o que as leva a reduzir a jornada em seus empregos ou até mesmo a se dedicar exclusivamente a esses cuidados, dada falta de opções, fato refletido na estatística de 42% de mulheres sem emprego por conta dessa responsabilidade. No Brasil, A PNAD Contínua ainda em 2018 comprovou que as mulheres despenderiam 18,5 horas de sua semana comprometidas com afazeres domésticos, enquanto os homens teriam 10,3 horas tomadas por semana. Essa carga horária foi identificada entre aqueles que possuem trabalho, entre não ocupados, a diferença é ainda maior, alcançando quase o dobro (12 horas para homens e 23,8 horas para mulheres).

Em 2019, a PNAD Contínua sobre Outras Formas de Trabalho elucidou a questão da chamada “face invisível” da desigualdade, que influencia desde o ingresso no mercado de trabalho, conforme já mencionado, em sua permanência e saída do mesmo. De acordo com a pesquisa, 85,7% da população brasileira seria responsável por afazeres domésticos e, nesse contexto, a população feminina representou incriveis 92,1%, contra 78,6% dos homens. A desigualdade, nesse sentido, é maior na Região Nordeste (91,4% para mulheres e 76,9% para homens) e menor na Região Sul (93,6% mulheres e 84% homens). Entrevistada pela Agência Brasil, a economista Alessandra Brito associou as diferenças regionais à escolaridade, que modifica a mentalidade do homem, tornando-o mais propenso às atividades do lar.

Além de afazeres domésticos básicos, as mulheres também são responsáveis por outras pessoas além delas mesmas: 36,8% da população feminina têm, entre suas funções, o cuidado de crianças, pes-



soas enfermas, idosos e pessoas com deficiência, enquanto a população masculina possui 25,9% de indivíduos com a mesma atribuição. A PNAD destacou que entre os 25 e os 49 anos de idade há maior presença da incumbência, provavelmente explicada pela criação dos filhos.

As organizações “Gênero e Número” e Sempre Viva Organização Feminista (SOF), realizaram a pesquisa “Sem Parar” sobre os efeitos da pandemia e do isolamento social na vida das mulheres, principalmente em seu trabalho. O estudo foi feito a partir de um questionário online, que contou com 2.676 respostas. Através das respostas, contabilizou-se que, no Brasil, cerca de 50% das mulheres passaram a cuidar de outra pessoa na pandemia (variando entre 46% para mulheres brancas e 52% para mulheres negras). Entre a totalidade de mulheres responsáveis pelos cuidados de outras pessoas, 72% afirmaram que o isolamento implicou em maior necessidade de monitoramento e companhia.

O cuidado com os filhos, por exemplo, que cabe quase exclusivamente para mulher, herança de uma cultura patriarcal, deixou de ser uma responsabilidade para parte do dia e se tornou integral a partir do momento em que foi determinada a suspensão de aulas presenciais. Nesse caso, além da supervisão rotineira, as mulheres tornaram-se responsáveis por garantir que as crianças assistam às aulas do ensino à distância independente de seus próprios empregos. Como diz Maria Valério Junho Pena (Mulheres e Trabalhadoras, p. 73):

O trabalho doméstico está no cerne da opressão feminina e enquanto o casamento incluí-lo como um mecanismo, através do qual serviços são prestados gratuitamente e crianças geradas e criadas, tendo uma mulher como responsável, a opressão dessa, com ou sem propriedade, com ou sem alternativa de um trabalho assalariado, parece inevitável.

Outro exemplo claro está na mudança em alguns métodos de execução de tarefas que já existiam: houve recomendações de autoridades sanitárias no sentido de limpeza total de produtos adquiri-

dos, assim como o cuidado com a roupa e o calçado que teriam sido usados em espaços públicos ao entrar em casa. É evidente que tal tarefa passaria a existir no novo contexto, a questão é que a divisão desequilibrada de tarefas ou a “divisão sexual do trabalho” (HIRATA E KERGOAT, 2007, p. 596) implica numa maior atribuição dessa tarefa às mulheres. Por conta disso, a divisão entre o que seria o tempo do trabalho remunerado e o tempo do trabalho não remunerado foi apagada, de modo que a rotina se tornasse uma só, sendo resultado da tentativa de conciliação entre as demandas internas e externas.

Ainda em setembro de 2020, aproximadamente 6 meses após o início do isolamento social na maior parte dos estados do Brasil, o jornal Extra publicou uma matéria sobre a transformação das jornadas de trabalho das mulheres em “duplas ou triplas”, por conta do acúmulo de tarefas profissionais, da casa e dos filhos. Hildete Pereira, professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora de gênero e economia, afirmou para o jornal:

As mulheres são tão socializadas com o cuidado que, mesmo as que rompem as barreiras e conseguem ir ao mercado de trabalho, carregam a responsabilidade de administrar a casa — diz a pesquisadora: — E esse trabalho não remunerado é o que permite que as pessoas existam e não adoçam. Imagine quanto se gastaria, se fosse preciso pagar por serviços feitos “por amor”?

O Instituto Tricontinental de Pesquisa Social elaborou o dossiê “CoronaChoque e Patriarcado”, em novembro de 2020, e fez uma colocação exata sobre a acentuação das desigualdades de gênero no mercado de trabalho aliada ao trabalho não remunerado:

A realização de trabalhos que exigem alta concentração, por exemplo, não combina com uma rotina de interrupções. Após a implementação de medidas de isolamento em diversas partes do mundo, equipes editoriais de publicações científicas têm noticiado uma queda acentuada na quantidade de submissões de artigos assinados por mulheres em todo o mundo, enquanto as publicações dos homens aumentaram em quase 50%.

A sobrecarga de funções que já existiam aliadas às dificuldades trazidas pelo isolamento social trouxe consequências para a saúde das mulheres. Segundo estudo feito pelo Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, a pandemia teve impacto emocional maior entre mulheres, com altos números de depressão, ansiedade e estresse que foram atribuídos, principalmente, à jornada exaustiva dos trabalhos (remunerado e não remunerado). O teletrabalho se tornou uma opção mais segura e, por vezes, até mesmo mais barata para o empregador que deixa de ter demandas como a manutenção de instalações e gastos com locomoção de funcionários. Por outro lado, basta um olhar um pouco mais atento para perceber que, para as mulheres, o *home office* se mostrou um cenário mais hostil para a rotina laboral.

## HOME OFFICE E O AUMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Em 2019, a BBC News Brasil divulgou o resultado de um levantamento encomendado pela ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) ao Datafolha com o intuito de analisar os dados da violência contra mulheres no Brasil. Naquele ano, 42% dos casos de violência contra a mulher aconteceram dentro de seus próprios lares. Em 2018, a FBSP divulgou números não menos alarmantes referentes ao ano anterior: o Brasil testemunhava, em média, 606 casos de violência doméstica por dia e uma média também diária de 530 mulheres que acionaram a lei Maria da Penha naquele ano.

A violência doméstica no Brasil sempre preocupou e durante a pandemia não seria diferente. O isolamento social agrava consideravelmente a dura realidade de mulheres que não têm, em suas casas, um lugar seguro. A 3ª edição da pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil” do FBSP em 2021 já trouxe a realidade no contexto da pandemia: uma em cada quatro mulheres

afirmou ter sido vítima de violência ou agressão durante a pandemia e a estatística de brasileiros que afirma já ter presenciado uma mulher sofrer violência em sua vizinhança é de 51,1%. A pesquisa utiliza um espaço amostral da população adulta de todas as classes sociais com 16 anos ou mais e informa que aproximadamente 8 mulheres são fisicamente agredidas por minuto na pandemia.

Segundo o FBSP, ainda em abril de 2020, ou seja, somente no primeiro mês de isolamento social, a quantidade de atendimentos de socorro necessários saltou de 6.775 do mesmo período no ano anterior para 9.817 e foi acompanhada pela quantidade de feminicídios que aumentou 46,2%. Em São Paulo, a Polícia Militar teve um aumento de 44,9% nas solicitações de atendimento no mesmo período.

Além de todos os fatores da desigualdade já mencionados aliados ao trabalho não remunerado, durante a pandemia, constantemente as mulheres também fazem parte de uma luta diária pela sobrevivência. Os dados são estarrecedores, mas existe a subnotificação de casos que nos faz questionar qual o nível real de violência sofrida por mulheres no Brasil. Se normalmente as mulheres já possuem dificuldade para formalizar denúncia seja por medo ou pela ideia de que não há solução, durante a pandemia essa dificuldade aumenta consideravelmente em virtude do isolamento e a maior proximidade com seu agressor.

Se por um lado o isolamento social é a forma mais eficaz de se combater a propagação do vírus que, até o momento do fechamento deste artigo, alcançava a marca de 589 mil vítimas fatais dentre 21 milhões de casos, por outro, temos mulheres confinadas no ambiente de maior risco às suas vidas: suas casas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho, não apenas no Brasil, mas em diversas partes do mundo, sempre tratou de forma desigual mulheres e homens. Desde o processo seletivo, a realização das tarefas e, principalmente o valor salarial, sempre priorizou a mão-de-obra masculina em detrimento da mão-de-obra feminina. Mulheres que além da carga horária normal de trabalho, essa remunerada, mantém um segundo horário de labor, em seus lares, sem qualquer remuneração e reconhecimento, herança de uma cultura de dominação patriarcal que carregamos há muitos anos.

Com o surgimento da COVID-19 tivemos o agravamento das diferenças de gênero no mercado de trabalho, em que mais mulheres perderam seus empregos ou tiveram uma diminuição significativa em sua renda, além do surgimento de uma terceira carga horária de trabalho com o ensino remoto e a necessidade de muitas mães atuarem ativamente na educação de seus filhos.

Não podemos nos esquecer do aumento dos diversos casos de violência doméstica e feminicídio durante a pandemia, uma vez que o isolamento social e a necessidade de se proteger do vírus e suas consequências, fez com que muitas mulheres permanecessem em *home office*, reféns de seus companheiros e daqueles em quem mais confiavam. Ressaltamos que no presente estudo citamos casos denunciados e conhecidos, mas não podemos afirmar que condizem com a realidade, dado o conhecimento das muitas dificuldades em denunciar, o que, possivelmente, diminuiu o número de ocorrências, já que muitas mulheres permaneceram isoladas, seja por estarem sob o jugo de seu dominador, seja pelo medo de exposição do vírus e a possibilidade de óbito.

Como o estudo ainda não foi concluído, apresentamos no presente artigo algumas das muitas consequências que a pandemia da

COVID-19 trouxe às mulheres em suas funções laborais. Podemos afirmar que houve um agravamento bastante significativo de casos de demissões e diminuição de valores salariais para as mulheres, mesmo havendo um aumento de seu trabalho, principalmente em seu lar, que infelizmente não é reconhecido e, por isso, não é remunerado, agravando, ainda mais, a diferença de gêneros no mercado de trabalho no Brasil.

## REFERÊNCIAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Informe Especial COVID-19**, N° 9. Santiago, 2021.

DA SILVA, Vitória Régia; LEÃO, Natália. **Na pandemia, mulheres ficam mais vulneráveis e são maioria entre desempregados**. 8 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.generonumero.media/mulheres-trabalho/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

FERREIRA, Ivanir. **Mulheres foram mais afetadas emocionalmente pela pandemia**. São Paulo, 9 fev. 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/mulheres-foram-mais-afetadas-emocionalmente-pela-pandemia/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FIGUEIREDO, Odail. **Com menos trabalho e mais tarefas domésticas, pandemia penaliza mais as mulheres**. 9 maio 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/05/4923179-com-menos-trabalho-e-mais-tarefas-domesticas-pandemia-penaliza-mais-as-mulheres.html>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

FONSECA, Mariana; SUTTO, Giovanna. **Participação das mulheres no mercado de trabalho é a menor em 30 anos – e a pandemia é parte do problema**. São Paulo, 04 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/carreira/participacao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-e-a-menor-em-30-anos-e-a-pandemia-e-parte-do-problema/>>. Acesso em: 09 set. 2021.

GANDRA, Alana. **IBGE: mulher tem peso importante no chamado “trabalho invisível”**. Rio de Janeiro, 4 jun. 2020. Disponível em: <<https://agencia-brasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/ibge-mulher-tem-peso-importante-no-chamado-trabalho-invisivel/>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

GONZALES, Amelia. **Mulheres fazem 75% de todo o trabalho de cuidados não remunerado do mundo**. 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com>>

com/natureza/blog/amelia-gonzalez/post/2020/01/20/mulheres-fazem-75per-cent-de-todo-o-trabalho-de-cuidados-nao-remunerado-do-mundo.ghml/>. Acesso em: 01 set. 2021.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. **Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho**. V. 37, n. 132, p. 595-609, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvtWGDvFqRmidsBWQ/?format=pdf&lang=pt/>> Acesso em: 15 set. 2021.

HYPENESS. **Mercado de trabalho feminino e pandemia: impactos e perspectivas**. 08 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.hypeness.com.br/2021/04/mercado-de-trabalho-feminino-e-pandemia-impactos-e-perspectivas/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Pandemia afetou mais o trabalho de mulheres, jovens e negros**. 12 maio 2021. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37963&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37963&Itemid=9)>. Acesso em: 09 ago. 2021.

INSTITUTO UNIBANCO. **Pandemia Elevou Sobrecarga De Trabalho Das Mulheres Na Educação**. 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.institu-tounibanco.org.br/conteudo/pandemia-elevou-sobrecarga-de-trabalho-das-mulheres-na-educacao/>>. Acesso em: 9 ago. 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Panorama Laboral, América Latina y el Caribe**. Peru, 2020.

PENA, Maria Valéria Junho. **Mulheres e Trabalhadoras: presença feminina na constituição do sistema fabril**. Paz e Terra. São Paulo: 1981.

PEREIRA, Ana Cristina. **Portugal é quinto país da UE com maior impacto da pandemia no mercado de trabalho. Mulheres mais penalizadas**. Público, Portugal, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2021/03/05/sociedade/noticia/portugal-quinto-pais-ue-maior-impacto-pandemia-mercado-trabalho-mulheres-penalizadas-1953022/>>. Acesso em: 08 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: microdados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, GÊNERO E NUMERO. **Sem Parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia.** 2020. Disponível em: <<http://mulheresnapandemia.sof.org.br/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

SILVEIRA, Daniel. **Cai a participação de mulheres em cargos gerenciais no Brasil em 2016, aponta IBGE.** G1, 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/cai-a-participacao-de-mulheres-em-cargos-gerenciais-no-brasil-em-2016-aponta-ibge.ghtml/>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

TRICONTINENTAL INSTITUTO DE PESQUISA SOCIAL. **CORONACHOQUE e Patriarcado.** n. 4, 5 nov. 2020. Disponível em: <<https://thetricontinental.org/pt-pt/estudos-4-coronachoque-e-patriarcado/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.





# 10

Yuri Saviolo de Souza Amaral  
Gabriel Rached

**O ORDENAMENTO  
NEOLIBERAL E SEUS IMPACTOS  
NO CONTEXTO DA PANDEMIA:  
UM ESTUDO À LUZ DOS REFLEXOS  
DA REFORMA TRABALHISTA  
DE 2017 NO BRASIL**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.208-228

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

### RESUMO

A presente pesquisa procura compreender a influência das práticas de orientação neoliberal no contexto das relações laborais no Brasil, buscando entender o processo pelo qual a implementação de políticas dessa natureza acabam agudizando os efeitos de precarização na esfera do trabalho, em especial junto às camadas mais vulneráveis da população, em meio à crise pandêmica. Por essa perspectiva, o trabalho busca analisar como o desmantelamento do aparato do Estado e de seu campo de atuação, em conjunto com a falta de garantia de condições socioeconômicas básicas, acabam revelando que a supressão dos direitos fundamentais dificulta o alcance da população ao exercício da própria cidadania - endurecendo a luta das camadas mais vulneráveis na busca por melhores condições de vida. É exatamente nessa atmosfera de fragilidade de garantias e supressão dos direitos sociais, inclusive em termos das condições de trabalho como desdobramento da Reforma Trabalhista de 2017, que o Brasil enfrenta o cenário de crise pandêmica que assolou a arena global. Com o intuito de viabilizar a discussão, foram consultados dados disponibilizados nas plataformas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - bem como bibliografia especializada sobre o tema para, através de abordagem crítica e multidisciplinar, desenvolver uma base analítica para compreensão dos desdobramentos socioeconômicos levantados pela pesquisa em questão.

**Palavras-chave:** Relações laborais; neoliberalismo; política públicas; direitos sociais e reforma trabalhista; crise pandêmica.

#### **ABSTRACT**

*This research seeks to understand the influence of neoliberal practices in the context of labor relations in Brazil, seeking to understand the process by which the implementation of policies of this nature ends up exacerbating the effects of precariousness in the sphere of work, especially among the most vulnerable layers of the population, in the midst of the pandemic crisis. From this perspective, the work intends to analyze how the dismantling of the State apparatus and its field of action, together with the lack of guarantee of basic socioeconomic conditions, end up revealing that the suppression of fundamental rights hinders the population's reach to exercise citizenship itself - hardening the struggle of the most vulnerable in the search for better living conditions. It is exactly in this atmosphere of fragility of guarantees and suppression of social rights, including in terms of working conditions as a result of the 2017 Labor Reform, that Brazil faces the scenario of pandemic crisis that has impacted in the global arena. In order to facilitate the discussion, it were consulted both databases - on the platforms of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Institute for Applied Economic Research (IPEA) - as well as specialized bibliography on the subject to, through a critical and multidisciplinary approach, develop an analytical basis for understanding the socioeconomic consequences raised by the research in question.*

**Keywords:** *Labour relations; neoliberalism; public policy; social rights and labour reform; pandemic crisis.*

## INTRODUÇÃO

Desde as décadas anteriores e, sobretudo a partir dos anos 1990, tem-se observado, em diferentes proporções, um avanço progressivo do delineamento de políticas e práticas neoliberais tanto no Brasil quanto no mundo. Este cenário, que esteve bastante demarcado até então, representa o pano de fundo sobre o qual iria ocorrer a deflagração da pandemia, anunciada como tal pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020<sup>1</sup>.

Essas práticas, voltadas à redução do aparato estatal, apresentam implicações na diminuição de políticas públicas e na promoção de práticas de bem-estar social por parte do Estado, repercutindo em um maior grau de insegurança laboral e econômica, em consonância com a frequente perda de direitos sociais por parte da população mais vulnerável. Como o advento da pandemia, e a decorrente crise econômica e sanitária, esses aspectos que já vinham configurando maior nível de precarização das condições de trabalho, ficaram ainda mais potencializados.

Nesse sentido, pretende-se refletir sobre em qual medida a retirada dos direitos sociais, dentro da lógica neoliberal, contribui para o grau de vulnerabilização e agravamento da crise enfrentada pela população no país<sup>2</sup>. Por esse espectro, será debatida a incongruência desse modelo econômico vigente frente às diretrizes previstas pela Constituição de 1988, o contexto político e socioeconômico que influenciou o atual modelo de gestão pública adotada no Brasil e, por fim, o peso

- 1 Para mais sobre esse assunto, ver: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em 01.10.21.
- 2 Sobre esse aspecto da vulnerabilização, denotando que percentual expressivo dos brasileiros solicitou os benefícios do Auxílio Emergencial - programa focado em atender as demandas da parcela da população mais vulnerável em termos de acesso a renda, ver: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-23/metade-da-populacao-brasileira-recebeu-o-auxilio-emergencial-do-governo-em-junho.html>>. Acesso em 10.10.21.

destas mudanças no âmbito do trabalho diante do agravamento da pandemia. O pano de fundo desta discussão é permeado pelas políticas que foram efetivamente adotadas pelo Brasil, face àquelas recomendadas internacionalmente, visando abrandar o cenário de crise.

A justificativa da presente pesquisa remete à compreensão do papel das políticas públicas no processo de atenuação de crise - seja em seus aspectos econômicos, sanitários, ou mesmo em ambos - e seu alcance na mitigação dos efeitos da pandemia. Busca-se, desse modo, observar de que forma o escopo da abrangência destas políticas públicas pode produzir resultados, amenizando o grau de vulnerabilização da população como um todo. Por esta perspectiva, o intuito consiste em trazer ao debate a relevância dos direitos sociais e dos preceitos de políticas de bem-estar no enfrentamento da crise sanitária no país, bem como seus desdobramentos no acesso ao emprego e à renda.

A pesquisa pretende, para tanto, recuar no tempo para também observar pontos específicos da reforma trabalhista, sancionada no Brasil em 2017<sup>3</sup>, seus efeitos sobre a configuração dos elementos centrais das modalidades de contratação (envolvendo aspectos como jornada de trabalho, alteração na remuneração e grau de proteção social) e seus principais impactos sobre a organização sindical - elementos que repercutem e ficam potencializados no contexto pandêmico.

Para apresentar esse debate, foram examinados dados - nas plataformas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - associada à utilização de literatura especializada sobre o tema visando levantar as informações necessárias para abordar os desdobramentos socioeconômicos relacionados ao objeto em questão.

3 Acerca desse ponto, ver: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/02/aprovada-em-2017-reforma-trabalhista-alterou-regras-para-flexibilizar-o-mercado-de-trabalho>>. Acesso em 03.10.21.

## ASPECTOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS NO ÂMBITO DO TRABALHO

As diretrizes neoliberais de sobrevalorização do mercado e de redução do arcabouço do Estado relegado a um formato mais enxuto, não teve grande expressividade durante os anos dourados do capitalismo (Golden Age), entre as décadas de 1950 e 1970<sup>4</sup>. Com base no discurso da crise fiscal do Estado, sobretudo durante a vigência dos governos Reagan e Thatcher nos anos 1980, a percepção e a difusão acerca da implantação de políticas neoliberais foi ganhando novo espaço<sup>5</sup>, primeiramente junto aos governos dos países centrais e, posteriormente, nos países periféricos.

No Brasil, por exemplo, a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992) e posteriormente de com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as políticas de conotação neoliberal foram ganhando maior escopo no país, tendo sido introduzidas, progressivamente, ao longo da década de 1990<sup>6</sup>.

Pode-se considerar que durante este período, ocorreu uma significativa retração junto ao movimento dos trabalhadores, pressionados por fatores conjunturais e estruturais, que estavam sendo implementados através da difusão das práticas neoliberais em todo o mundo. Torna-se necessário destacar que, também durante essa década, ocorreram profundas mudanças no mundo do trabalho, através de uma nova modalidade de produção e acumulação centrada em novas tec-

4 Sobre esse aspecto, ver: <<https://www.un.org/development/desa/dpad/tag/golden-age-of-capitalism/>>. Acesso em 04.10.21.

5 Para mais sobre esse tema, ver: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/715/561>>. Acesso em 14.10.21.

6 Acerca desse ponto, ver: <<https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/12/neoliberalismo-em-tres-tempos-no-brasil-7265/>>. Acesso em 14.10.21.

nologias, no trabalho flexível, na captura da subjetividade operária e marcada pelos altos índices de desemprego (ALVES, 2000, p.207-211).

## CONTEXTUALIZAÇÃO E ASPECTOS DO PENSAMENTO NEOLIBERAL

O neoliberalismo vai se delineando ao longo das décadas, como resposta ao endividamento decorrente dos anos em que foram implementadas políticas de bem-estar social, por meio de uma modalidade de Estado mais intervencionista. Um teórico pioneiro nesse campo foi Friedrich Hayek, que escreveu “O Caminho da Servidão” já em 1944.

Na obra supracitada, estão presentes suas ideias em defesa das liberdades, concebidas sempre em interação com e como condição do liberalismo econômico. Para o autor, que é considerado um dos fundadores do que posteriormente veio a ser conhecido como neoliberalismo, era preocupante o avanço das lutas políticas sindicais e os compromissos do Estado Social com as classes trabalhadoras (ARRUDA JR, 1998, p.20).

Porém, durante as décadas de 50 e 60, conhecida como a “era de ouro do capitalismo”, as condições para a difusão dos postulados do neoliberalismo não eram as mais favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava apresentando o crescimento mais rápido da história (HOBSBAWM, 1995, p.265-266).

Apesar do sucesso das políticas de Bem-Estar social e busca pelo pleno emprego durante a era de ouro na Europa e nos EUA, o mundo capitalista se deparou com um cenário de recessão com a deflagração da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973 - combinando, pela primeira vez desde a implementação

das políticas de Bem-Estar, baixas taxas de crescimento com altos índices de inflação, mudando toda a conjuntura econômica mundial, razões pelas quais as ideias neoliberais começaram a ganhar mais terreno (ANDERSON, 1995, p. 10).

Nesse sentido, Hayek e seus seguidores afirmavam que as raízes da crise tinham relação direta com o poder excessivo dos sindicatos, e de modo mais geral do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com sua “pressão parasitária” para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Segundo a ideologia liberal, o remédio seria manter um Estado forte, porém, em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do orçamento, mas parco em termos de gastos sociais e no intervencionismo econômico. Com o intuito de manter uma disciplina orçamentária, tem-se a necessária contenção dos gastos com Bem-Estar social, buscando assim a restauração da taxa “natural” de desemprego, criando assim um exército de reserva de trabalho, visando redimensionar a relevância dos sindicatos. Sendo assim, o crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e o ajuste fiscal houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995, p.11).

A implementação dos princípios econômicos supracitados não aconteceu de forma imediata, o processo levou ao menos uma década para se consolidar. Dentro desse escopo destaca-se na América do Sul o caso do Chile, através da ditadura do general Pinochet (1973-1990). Já no que se refere à América do Norte e Europa, os desdobramentos dos governos de Reagan e Thatcher durante os anos 1980 resultaram em uma década triunfante para a ideologia neoliberal nestas regiões de capitalismo avançado, inaugurando-se uma nova etapa do capitalismo com maiores índices de exclusão social.





## O DEBATE ACERCA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL E O DELINEAMENTO DE POLÍTICAS DE ORIENTAÇÃO NEOLIBERAL

Apesar dos diversos decretos implementados entre as décadas de 1930 e 1970 no Brasil, visando a ampliação de direitos trabalhistas tais como direito à saúde e à educação, isso não se configurou de modo consistente o suficiente para que o Estado brasileiro fosse considerado um modelo de Welfare State. Por essa perspectiva, o país se enquadraria mais no perfil de um Estado intervencionista/desenvolvimentista que contribuía com a economia através de investimentos significativos e com a ampliação e reconhecimento de direitos de cunho social-trabalhista.

Nesse momento, as características do intervencionismo estatal brasileiro fundamentavam-se em um modelo gradual de substituição das importações (até 1930 o modelo econômico preponderante era agroexportador de produtos primários e importador de produtos industrializados), por meio de um processo de industrialização relativamente acelerado, subsidiado e incentivado pelo Estado (RAMOS FILHO, 1999, p. 51-52).

O desenvolvimento no Brasil não seguiu o mesmo ritmo nem dos países da Europa nem dos EUA, sendo que o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State não se desenvolveu aqui, dado que faltaram reformas estruturais significativas, além da ausência de vontade política para o redimensionamento dos investimentos para o campo social (ARGÜELLO, 1994, p.45).

Em consonância com a ausência de reformas, como mencionado acima, é importante destacar que durante a década de 1990 ocorreu um progressivo processo de desmantelamento do Estado no país, provocando conseqüentemente seu enfraquecimento, através

de medidas como privatizações e a restrição da atuação estatal em setores estratégicos que foram conduzidas ao âmbito privado. Nesse sentido, vão sendo delineados os contornos proclamados pela agenda neoliberal, que visam de maneira expressiva a redução do escopo de atuação do Estado, associada à ampliação do setor privado e menor participação da sociedade civil nos processos decisórios, alegando ser este o caminho para a liberdade e o bem-estar de todos.

## IMPLICAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

As políticas implementadas, com base na pauta neoliberal, tiveram uma forte repercussão no mundo do trabalho, modificando profundamente as relações capital/trabalho e as modalidades de interação entre empregadores e trabalhadores.

Dentro desse contexto, ao longo da década de 1980, a base do sindicalismo operário cresceu no Brasil, ganhando força popular na luta contra o regime militar, com a criação do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e de outros partidos sensíveis às questões trabalhistas - que nasceram em meio a essa conjuntura com o objetivo de representarem um contraponto dentro desse cenário socioeconômico de tensionamento das relações capital/trabalho.

Ao longo do governo de Fernando Collor (1990-1992) e posteriormente durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o movimento sindical foi colocado numa situação defensiva, no contexto da implementação das políticas econômicas daquele período, sendo que tal enfraquecimento era uma premissa estratégica para o processo de desmantelamento das políticas públicas concernentes aos direitos do trabalhador (BOITO JR, 1999, p.112-121).

No decorrer da década de 1990, momento em que se verificava o aumento da taxa de desemprego<sup>7</sup>, a estrutura de luta dos sindicatos começou a perder parte de sua força e capacidade de articulação política. Tal fato ocorre em meio a um contexto de um remanejamento político com reflexos na esfera trabalhista, onde as profundas mudanças no modo de produção e o acirramento da pressão decorrentes do desemprego tiveram um papel fundamental.

Sob esse prisma, questões como o aumento do desemprego estrutural, a desregulamentação e flexibilização das relações e dos direitos trabalhistas, a redução de benefícios previdenciários, a liberalização comercial e o novo processo de privatizações, começam a ser entendidos como fenômenos “normais” e necessários para o desenvolvimento da economia do país. Em conjunto à implementação dessas medidas, o redimensionamento da atuação sindical nesse contexto<sup>8</sup>, também acabou contribuindo para reduzir a capacidade de resistência organizada dos trabalhadores.

Esse conjunto de medidas de conotação neoliberal progressivamente redefine o papel do Estado - ainda que se reconheça seu papel central na economia, sua atuação é reconduzida segundo a lógica das corporações e do setor privado de forma geral - em consonância com as adaptações necessárias ao novo modo de produção e acumulação capitalista. Nesse sentido, o “Estado mínimo” deveria ser praticado sobretudo em termos das políticas do campo social e o “Estado mais alargado” deveria atuar na direção da implementação de políticas e condições que favorecessem o processo de acumulação de capital.

7 Sobre esse aspecto, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi27099822.htm>>. Acesso em: 22.10.21.

8 Em relação à crise do sindicalismo na década de 1990, ver: <<https://jus.com.br/artigos/4761/crise-do-sindicalismo>>. Acesso em 24.10.21.

## AS DIRETRIZES DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017 E SEUS REFLEXOS DIANTE DO CENÁRIO DA CRISE PANDÊMICA

Abordar de forma sucinta todos os aspectos envolvidos na Reforma Trabalhista, aprovada em 13 de julho de 2017, não constitui uma tarefa fácil para o pesquisador.

Assim como citado por vários juristas e especialistas na área, não se trata de uma simples reforma, mas sim, de um desmonte de direitos, pois são alterados 201 aspectos do arcabouço legal<sup>9</sup> (SOUTO MAIOR & SEVERO, 2017), que modificaram elementos centrais na relação empregador/trabalhador e nas instituições responsáveis pela normatização e efetivação dos direitos laborais.

Por essa perspectiva, é de grande importância trazer destaque para dois campos afetados pela reforma que, por um lado, inclui as mudanças que resultaram na perda significativa de direitos por parte dos trabalhadores, tendo como exemplo: as novas modalidades de contratação e facilidades para demitir; alterações na jornada e remuneração; piora nas condições de trabalho, especialmente aquelas relacionadas à saúde e à segurança do trabalhador. Por outro lado, é importante mencionar as questões que ao mesmo tempo alteram o papel e enfraquecem a atuação das instituições públicas, tais como: mudanças na regulamentação da representação dos interesses dos trabalhadores e na negociação coletiva; limitações de acesso à Justiça do Trabalho decorrente do desmantelamento estrutural da capacidade organizativa dos sindicatos; e, engessamento do sistema de fiscalização de fraude<sup>10</sup>.

9 Acerca desse tema, ver: <<https://www.jorgesoutomaior.com/blog/os-201-ataques-da-reforma-aos-trabalhadores>>. Acesso em 16.10.21.

10 Mais detalhes em: <<http://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 18.10.21

Em relação ao contrato de trabalho, é possível observar as mudanças que deixaram os trabalhadores em condições de vulnerabilidade em favorecimento do empregador. Em primeiro lugar, destaca-se a legalização e ampliação do escopo da terceirização. A terceirização se expressa através da modalidade em que uma empresa subcontrata outra, tendo a empresa principal a gerência para determinar a produção e a forma de organização, ou seja, esta torna-se responsável pela gestão da força de trabalho da terceirizada, muitas vezes contratada em condições diferentes dos contratos diretos. A prática da terceirização também pode ser verificada em diferentes modalidades como através do contrato temporário, do trabalho autônomo, da “pejotização” e da cooperativa de trabalho<sup>11</sup>.

Em segundo lugar, destacam-se as modalidades de contratação temporárias envolvendo maior grau de precariedade na relação empregatícia. Fatores como, a ampliação do contrato a tempo parcial para até 32 horas semanais; a introdução do contrato intermitente - no qual a prestação de serviços não é contínua, podendo ocorrer com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade; a extensão da contratação temporária para até 270 dias ao ano; dentre outras situações em que o empregador fica desresponsabilizado por danos causados à saúde do trabalhador no exercício da atividade.

No mais, a nova legislação trabalhista facilita ao empregador de-  
mitir e reduz os custos desse processo por meio de medidas tais como:  
1) a segurança dada às empresas ao poderem dispensar os trabalhadores sem obrigatoriedade de prestação conta ao sindicato ou às instituições públicas; 2) a possibilidade de rescisão de contrato sem que o trabalhador receba um aviso prévio; e, por fim, 3) a modalidade de rescisão por acordo na qual a indenização sobre o saldo do FGTS seria parcial e sem ter direito ao seguro desemprego (GALVÃO *et al.*, 2017, p. 40).

11 Acerca desse tema, ver: <<https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/488988927/terceirizacao-principais-modificacoes-decorrentes-da-reforma-trabalhista>>. Acesso em 20.10.21.

Em suma, é possível destacar por uma perspectiva mais ampla, que os principais aspectos da reforma trabalhista se baseiam nas seguintes frentes: flexibilidade das modalidades de contratação; desregulamentação da jornada de trabalho; remuneração variável (que inclui a redução de salários por meio de negociação coletiva ou ainda por negociação individual); parcelamento do pagamento (podendo remunerar o trabalhador com bens, bônus e serviços); além dos aspectos concernentes às condições de trabalho, como a fragilização da fiscalização das atividades laborais (KREIN, 2018, p. 07).

Desse modo, a reforma pode significar um incentivo para o aumento dos trabalhadores terceirizados, sendo que a suposta perspectiva de avanço e da “conquista” por mais postos de trabalho se objetiva, numa proposta que de fato visa desregular o trabalho em geral. Neste sentido, se estaria contribuindo para a conversão de boa parte da classe trabalhadora assalariada, até então regida pela CLT, em funcionários terceirizados (dentre uma gama de categorizações), com perdas significativas em termos de direitos do trabalho, abrindo caminho, segundo Ricardo Antunes, para uma “admirável” sociedade da terceirização total (ANTUNES, 2015, p. 03).

## **FRAGILIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E DOS SINDICATOS**

A nova legislação laboral afetou diretamente o sistema de organização sindical e representação coletiva dos trabalhadores, sendo válido destacar algumas novidades como: a prevalência do negociado sobre o legislado, a insegurança financeira dos sindicatos, a possibilidade da negociação individual (excluindo os sindicatos do âmbito de

definição das cláusulas do contrato de trabalho), e a eliminação da ultratividade<sup>12</sup> (KREIN, 2018, p.17).

A respeito do negociado sobre o legislado, tal novidade traz consigo a possibilidade de a negociação rebaixar regulamentações positivadas em lei. Desse modo, ocorreria uma inversão hierárquica das normas, adotadas com o intuito de ajustar as relações de trabalho às especificidades do setor ou local de trabalho, ampliando o poder do empregador e desfavorecendo o trabalhador. Dentro disso, a insegurança financeira dos sindicatos, atrelada ao fim da contribuição sindical obrigatória, também foi usada com o objetivo de fragilizar e dividir o movimento das categorias, visto que tal medida veio logo após o Supremo ter julgado uma ação sobre a contribuição assistencial, que inviabiliza a cobrança obrigatória pelos sindicatos<sup>13</sup>, fragilizando ainda mais suas fontes de financiamento.

No mais, para que o conteúdo da reforma pudesse ter aderência, foi preciso também colocar limitações a todas as instituições que impõem freios à redução de direitos trabalhistas. Por esse prisma, torna-se necessário destacar que tanto a Justiça do Trabalho quanto o sistema de fiscalização sofreram significativas mudanças no marco legal institucional - resultando, assim, num desmonte da estrutura responsável pela proteção desses direitos que já vinham sendo ameaçados.

Nesse âmbito, cabe elencar três mudanças que fragilizaram o alcance da Justiça do Trabalho: 1) a desconfiguração da legislação do trabalho como direito protetor e promotor de avanços sociais aos trabalhadores, privilegiando o encontro 'livre' de vontades 'iguais', repre-

12 Entende-se por ultratividade que as cláusulas acordadas entre as partes continuam em vigor mesmo após o encerramento do contrato coletivo, desde que a regra não seja renegociada (KREIN, 2018, p.17).

13 Para mais informações, ver: <<https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/noticias/detalhe/sindical/2geral/stf-decide-que-e-inconstitucional-desconto-em-folha-da-contribuicao-sindical-aprovado-em-assembleia-com-participacao-dos-trabalhadores-da-categoria/>>. Acesso em: 22.10.21.

sentando um verdadeiro “retrocesso ao século XIX”; 2) a intensificação de obstáculos para os trabalhadores acessarem a Justiça do Trabalho; 3) a ampliação de amarras à atuação dos juízes e Tribunais do Trabalho (GALVÃO, *et al.*, 2017, p. 65).

Por essa perspectiva, as mudanças legislativas da reforma ao invés de fortalecer a normatização coletiva, enfraquecem a possibilidade desta normativa atuar como um instrumento para assegurar direitos e melhores condições de trabalho. A reforma representa, nesse sentido, uma quebra da representatividade sindical, ao mesmo tempo em que introduz uma ampliação da pauta patronal nas negociações, através do esvaziamento da ação coletiva dos trabalhadores, buscando descentralizar o processo decisório com o intuito de se obter maior alinhamento com os interesses empresariais (KREIN, 2018, p. 02).

Para além do debate acerca do aspecto sindical e institucional, com o advento da pandemia, toda essa problemática conjuntural ficou potencializada, trazendo como consequência dinâmicas laborais ainda mais fragilizadas. Buscando atenuar esse cenário, foi necessária a adoção de políticas emergenciais de acesso à renda em conjunto com ações que pudessem atuar na mitigação dos efeitos econômicos da crise. Esse será o assunto abordado na próxima seção.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENUAÇÃO DA CRISE**

Diante da progressiva fragilização dos direitos laborais e sociais nos últimos anos, a crise pandêmica acaba acentuando ainda mais o quadro de vulnerabilização de parcela da população, à medida que vai avançando a plataforma de desmonte dos direitos fundamentais. Destaca-se, nesse sentido, a relevância das políticas públicas para amortecer os impactos mais significativos da crise decorrente da combinação entre pandemia e o contexto de redução do aparato de bem-estar social.



Com a deflagração da pandemia, segundo os dados do IBGE, os índices referentes ao nível de emprego e acesso à renda alcançaram números preocupantes. De acordo com esses dados, referentes à pesquisa realizada em setembro de 2020, 24,2 % das pessoas em cenário nacional tiveram rendimentos menores (entre maio e setembro de 2020) do que os valores que recebiam antes da pandemia. Corroborando com esse cenário, nesse período, 40,3 % dos brasileiros apresentaram dificuldade para realizar pagamentos de rotina, denotando o impacto direto que a diminuição de renda gerou no cotidiano da população.<sup>14</sup>

Com o objetivo de promover a manutenção dos níveis de emprego e acesso à renda, como resposta à crise, o Governo Federal aprovou o Auxílio Emergencial, proporcionando acesso à renda a uma parcela da população em situação de maior vulnerabilidade - sendo que, em muitos casos, acabou representando a única fonte de recursos para um grande número de famílias de baixa renda.

Os dados apresentados pelo IBGE confirmam a correlação existente entre a diminuição do rendimento médio da população e o aumento do percentual de beneficiários do Auxílio Emergencial.<sup>15</sup> As medidas fiscais estimadas pela Instituição Fiscal Independente (IFI) para essa finalidade remetem a um montante de R\$ 211 bilhões, o correspondente a 2,9% do IB<sup>16</sup>. Ainda assim, é válido lembrar que a implementação do Auxílio Emergencial não foi o suficiente para retirar o Brasil do mapa da fome, fato que revela a gravidade do percentual alarmante da população em situação de vulnerabilidade - potencializado pelo advento da pandemia.<sup>17</sup>

14 Para mais informações sobre esse ponto, ver: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>>. Acesso em: 18.10.21.

15 Para mais informações acerca desse tema, ver: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio>>. Acesso em: 16.10.21

16 Sobre esse aspecto, ver: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/creditos-extraordinarios-da-uniao-destinados-ao-enfrentamento-da-covid-19-r-bilhoes/view>>. Acesso em: 25.10.21.

17 Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3EeN2Y8>> Acesso em: 20.10.21.

Pode-se notar, nesse contexto, que a ausência de uma frente de pesquisa científica consistente representa um sintoma direto do desmantelamento das diretrizes do bem-estar social e prestação de serviços públicos, fruto dos preceitos neoliberais, que envolve: 1) o corte de orçamento das universidades e do campo da Ciência & Tecnologia, responsáveis pelo dinamismo da pesquisa no Brasil; 2) o baixo investimento no SUS - ente importante no âmbito da saúde coletiva e universal; e, 3) a fragilização das relações laborais, impactadas pelas recentes reformas - gerando um quadro onde os reflexos da pandemia ficam potencializados em um cenário de vulnerabilização progressiva de parcela significativa da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender os impactos da reforma trabalhista contemporânea e seus desdobramentos, agora potencializados pelo cenário da crise pandêmica que se reflete tanto na esfera nacional quanto internacional, representa uma tarefa que envolve uma série de nuances e dimensões em função da própria complexidade referente a esta temática. Buscando observar como as políticas de delineamento neoliberal agudizam esse quadro, torna-se necessário destacar alguns pontos.

O contexto da pandemia acaba denotando algumas limitações do *modus operandi* requerido pela dinâmica da economia globalizada que requer ampla circulação de pessoas e de mercadorias que, na atual conjuntura, estão diante de um cenário de limitação desta livre mobilidade. Por esta perspectiva, pode-se dizer que não se trata apenas de uma crise de saúde pública, mas também de um descompasso da própria base de organização do modelo neoliberal.

À medida em que os componentes da Reforma Trabalhista de 2017 vão sendo implementados - sem a preocupação com as garan-

tias mínimas ao trabalhador, acentuando ainda mais as desigualdades sociais e violações dos direitos fundamentais - o que se verifica é a precarização do vínculo de trabalho, ou seja, as relações de trabalho se tornam mais favoráveis ao empregador e a continuidade do vínculo laboral na função, se apresenta de forma cada vez mais efêmera ao trabalhador. Esse fato, em escala micro, também possui reflexos em escala macro, dado que denota uma economia onde a relação capital-trabalho vai evidenciando laços de natureza cada vez mais provisória - distanciando-se da dimensão de que a continuidade do trabalhador na função também possui sua relevância e contribuição.

A alegada argumentação de que a desregulamentação do trabalho poderia repercutir em maior número de empregos e auxiliar a alavancar a economia e a qualidade de vida, prescinde totalmente do debate acerca da qualidade do emprego gerado. Neste momento caberia colocar a pergunta: os legisladores que atuam na direção da aprovação dessas medidas, aceitariam se submeter a essas condições de trabalho? Seriam essas as condições que desejariam para moldar as vagas de emprego que recomendariam aos seus filhos? São questões que ficam em aberto, embora a resposta pareça estar bastante clara.

Este alto grau de vulnerabilidade no acesso ao trabalho e à renda leva o trabalhador, segundo Laval e Dardot, à constituição de uma sociedade da concorrência permanente e de fragilização das instituições que historicamente se contrapuseram à lógica da organização do trabalho em moldes meramente mercadológicos. Segundo os autores deveria haver uma composição de harmonização entre os agentes: "trata-se não de limitar o mercado por uma ação de correção ou compensação do Estado, mas de desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado" (LAVAL E DARDOT, 2016, p. 69).

As consequências da crise contemporânea, em todos seus aspectos e amplitude, ainda não estão totalmente claras - sobretudo por

se tratar de um processo ainda em curso. O que se pode compreender da experiência trazida pela pandemia - seja na esfera da saúde pública bem como em diversas instâncias da sociedade, inclusive a laboral - é que enquanto perdurar a percepção de que a parte prevalece sobre o todo, não será possível encontrar uma solução que possa atender, coletivamente, a todos os setores da sociedade.

Por fim, é válido ressaltar a importância de políticas públicas coordenadas, que possam orientar o ordenamento da sociedade em bases inclusivas e permeadas pelos preceitos do bem-estar social, e também estejam em consonância com os princípios da dignidade humana - ou seja, pautadas em parâmetros que representam o mínimo indispensável para uma população que merece melhor retorno e qualidade do gasto de uma estrutura tributária que já reflete as assimetrias e contradições características do país.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 09-23, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **A sociedade da terceirização total**, 2015. Revista da ABET, 14 (1). Disponível em <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/25698/13874>>. Acesso em: 18 out. 2021.

ARGÜELLO, Katie. **Dilemas do welfare state e ordem periférica**. Áter Agora - Revista do Curso de Direito da UFSC. ano I, n.2, nov. 1994.

ARRUDA Jr., Edmundo Lima de; RAMOS, Alexandre Luiz. (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT). **Dossiê reforma trabalhista**. Campinas. CESIT/IE/UNICAMP. Disponível em: <<http://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 16 out 2021.

GALVÃO, Andréia *et al.*, **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. São Paulo: Revan, 2007.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). Trad.: Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Covid-19)**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10094/0>>. Acesso em: 01 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estudos sobre COVID-19**. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36410](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36410)>. Acesso em: 02 out. 2021.

KREIN, José Dari. **O Desmonte dos Direitos, as novas configurações de trabalho e o esvaziamento da ação coletiva**: consequências da reforma trabalhista. Campinas/UNICAMP: Tempo Social, 2018.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A Nova Razão do Mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

NUNES, João. **A pandemia de COVID-19**: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. Cad. Saúde Pública, v.36 (5). Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/sng9pd8tLNdY3cQrDChh-qPr/?lang=pt>>. Acesso em: 16 out. 2021.

RAMOS FILHO, Wilson. **O fim do poder normativo e a arbitragem**. São Paulo: LTr, 1999.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. “**201 ataques da reforma aos trabalhadores**”, 2017. Disponível em: <<http://www.jorgesoutomaiorm.com/blog/os-201-ataques-da-reforma-aos-trabalhadores>>. Acesso em: 18 out. 2021.

SOUZA, Diego Oliveira. **As dimensões da precarização do trabalho em face da pandemia de Covid-19**. Trabalho, Educação e Saúde, v. 19. DOI: 10.1590/1981-7746-sol003. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/7rJ6TkW8Cs88QkbNwHf-dkxb/?lang=pt>>. Acesso em: 20 out. 2021.

# 11

Deborah Moraes Souza Lopes  
Alyssa Ribeiro Perpeto Trotte

## **AS FERIDAS ABERTAS DO NEOLIBERALISMO: O ESTALLIDO CHILENO**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.229-247

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O presente artigo visa analisar os protestos que ocorreram no Chile no ano de 2019 por um viés da crise do neoliberalismo, explicitados pelas contradições e tensões entre as medidas neoliberais e as demandas sociais. Assinalado por ser o único país no mundo em que o neoliberalismo foi implantado integralmente, o Chile caracterizou-se por integrar um laboratório experimental deste modelo, implementado pela via ditatorial e autoritária em 1973, e mantido, em suas bases, até 2019. Desta maneira, o objetivo do artigo é analisar de que forma a impugnação profunda ao regime vigente, por via de insatisfações, levantes e protestos gerados na rua, lograram a gestação de um processo constituinte. Para isso, partimos da hipótese de que é impossível pensar o 18-0 chileno sem compreender o caminho percorrido desde 1973. A justificativa para o trabalho é propor uma análise voltada para a região latino-americana de modo a apresentar as suas peculiaridades para suscitar reflexões sobre a importação da lógica hegemônica do Norte. Para isso, metodologicamente, o artigo buscou analisar a dinâmica concreta e histórica da realidade do caso chileno, utilizando-se da sociológica histórica e do materialismo-histórico, bem como fazendo a revisão bibliográfica de obras sobre a temática. Por meio das reflexões acerca do autoritarismo, neoliberalismo e mobilização social, concluiu-se que há uma relação direta com o neoliberalismo e o autoritarismo, assim como constatou-se que a mobilização social é um instrumento valioso para refletir e mudar o sistema atual vigente.

**Palavras-chave:** Chile; mobilização social; autoritarismo; neoliberalismo; protestos

#### **ABSTRACT**

*This article aims to analyze the protests that took place in Chile in 2019 due to the neoliberalism crisis, explained by the contradictions and tensions between neoliberal measures and social demands. Noted for being the only country in the world in which neoliberalism was fully implemented, Chile was characterized by integrating an experimental laboratory of this model, implemented by dictatorial and authoritarian means in 1973, and maintained in its bases until 2019. The aim of the article is to analyze how the profound challenge to the current regime, through dissatisfaction, uprisings and protests generated in the street, managed to create a constituent process. For this, we start from the hypothesis that it is impossible to think about the Chilean 18-0 without understanding the path taken since 1973. The justification for the work is to propose an analysis focused on the Latin American region in order to present its peculiarities to raise reflections. on the import of the hegemonic logic of the North. For this, methodologically, the article sought to analyze the concrete and historical dynamics of the reality of the Chilean case, using historical sociology and historical materialism, as well as making a bibliographic review of works on the subject. Through reflections on authoritarianism, neoliberalism and social mobilization, it is concluded that there is a direct relationship with neoliberalism and authoritarianism, as well as it was found that social mobilization is a valuable instrument to reflect and change the current system.*

**Keywords:** Chile; social mobilization; authoritarianism; neoliberalism; protests



## INTRODUÇÃO

A revolta instala-se no Chile no dia 18 de outubro de 2019 (18-O), produzindo o acontecimento que passaria a ser conhecido na literatura como “*estallido chileno*” ou, simplesmente, “*estallido social*”. Parte de um movimento telúrico que atravessou não só todo o país, unindo seus extremos, mas que também influenciou outros desdobramentos internacionais, sobretudo na realidade latino-americana, o *estallido* é responsável por iniciar uma série de contestações da ordem vigente do momento, aglutinando uma relação de protestos massivos e de levantes cidadãos que transbordaram as relações institucionalizadas dos partidos políticos e dos atores tradicionais. Impugnando o ciclo político prévio, o modelo que fora construído e implementado na janela da redemocratização passa a ser questionado; no caso chileno, este questionamento remete ao que compreende-se como a continuidade dos tempos ditatoriais, conhecido como “*democracia de los acuerdos*”, desta maneira a redemocratização não foi alcançada verdadeiramente ao passo que a transição sucumbiu a manutenção do modelo pinochetista em seu escopo, apenas atualizando-se aos moldes das demandas internacionais. Entre a crise profunda do entendimento das instituições e da organização do Estado, pondo em xeque suas respectivas legitimidades, o *estallido* logrou desestabilizar as estruturas políticas chilena, culminando no desdobramento de uma Constituinte, que visa a construção e implementação de uma nova Convenção Constitucional, abandonando e rechaçando a Constituição de 1980.

O berço e a tumba do neoliberalismo, como afirmava as pichações dos manifestantes chilenos, são delineados em uma temporalidade que se encaixa no recorte cronológico adotado por este trabalho, estabelecido entre 1973-2020. Sem ter o foco de delinear aquilo que pode-se compreender como “temporalidade linear”, este artigo tem por objetivo geral analisar de que forma a impugnação profunda ao regime

vigente, por via de insatisfações, levantes e protestos gerados na rua, lograram a gestação de um processo constituinte. Tendo em horizontes de percepção os processos políticos latino-americanos, é inegável que a faceta sobre a qual o processo chileno está assentado atesta o esgotamento da Nova República, ao passo que demonstra a força do poder popular e das massas na América Latina. A complexidade de se pensar e compreender os processos políticos como transnacionais, sobre o qual influem e se costuram as conjunturas regionais e internacionais, elevam a análise para uma prospectiva de como as mobilizações, ainda que díspares em certos pontos devido às particularidades de cada país, traçam uma relação comum e que se fomentam entre si. A transição democrática que tinha como disposição afetar o mínimo possível do modelo econômico e político estabelecido por Pinochet não consegue mais interpelar a repetição dos padrões de controle da sociedade por meios da violência e do aparato institucional.

Esta pesquisa também pretende focar em outras variáveis, aos quais relacionam-se a área de objetivos específicos, através da averiguação dos efeitos das medidas neoliberais da ditadura de Pinochet, ao passo que procura compreender quais foram os efeitos a longo prazo sentidos pela população chilena e como influenciaram na conflitividade social do *estallido*; o caráter dos protestos e sua nova produção de mobilizações também é escopo da proposta deste estudo. Ao mesmo tempo, questiona-se se existe, por vias de fato, a reestruturação ou o movimento de refundação da estrutura do Estado, embasados nos indicadores de representatividade efetiva e da disputa do conteúdo e do novo formato político da carta constitucional que será estruturada.

Metodologicamente, buscar-se-á analisar a dinâmica concreta e histórica da realidade do caso chileno, utilizando-se das possibilidades teórico-metodológicas do materialismo histórico e da sociologia política, mobilizando uma análise entre três eixos principais, sendo eles o autoritarismo, neoliberalismo e mobilização social, onde a

quebra da ordem vigente, a contestação do Estado e das instituições assentadas na legitimação deste processo histórico foram marcadores importantes de delimitação deste acontecimento.

Para isso, o presente trabalho será dividido em duas seções: a primeira tem por objetivo elucidar um resgate da temporalidade histórica através da contextualização do período da ditadura militar de Pinochet até o momento denominado de “30 años impugnados”. Para além deste esforço, nesta mesma seção são abordados os principais eixos de destruição e retrocesso do período pinochetista, continuado pelos governos da *Concertación* e de Sebastián Piñera, necessários para o desenvolvimento da compreensão da insatisfação da sociedade chilena. Na segunda, será analisada a mobilização social, marcada pelos protestos, bem como as principais bandeiras e atores que participaram; para, enfim, analisar brevemente sobre a relação que esse ciclo político tem em relação à elaboração da nova constituinte que está sendo feita até a data do presente artigo. Por fim, conclui-se que o legado de Pinochet nos temas da saúde, educação e previdência, uma vez motivos de orgulho do neoliberalismo, se transformaram em insatisfação popular, culminando em uma ruptura dessa estrutura institucional.

## MAIS DO MESMO: DE PINOCHET AOS 30 ANOS IMPUGNADOS

A Junta Militar de Governo, chefiada por Augusto Pinochet, alterou de maneira radical a sociedade chilena. A refundação do país por meio de um fundamentalismo neoliberal, pioneiro na região da América Latina (KLEIN, 2008), intencionalmente não estabeleceu travas democráticas, uma vez que o regime desfrutava do apoio direto dos Estados Unidos e não contava com um aclamo significativo de grandes forças que deslegitimassem a permanência de Pinochet no poder. A propa-

ganda estratégica delineada com Pinochet, e endossada na transição após sua saída, era circunscrita nos termos de que “a ditadura exagerou na repressão, mas acertou na economia” (SANTOS, 2018, p.389).

A profunda ferida brutal aberta em 1973, produziu o que Santos (2018) denomina de “*caravana da morte*”, sobre a qual os ares repressivos passaram a ser recorrentes no Chile. A detenção e a tortura em larga escala, que transformou o *Estadio Nacional*, maior campo de futebol de Santiago, em prisão; o assassinato em massa de militantes por militares; a criação de campos clandestinos de tortura para presos políticos; e a articulação entre as ditaduras vigentes do período no Cone Sul, através da Operação Condor, formaram as bases do terrorismo de estado praticado neste momento.

A cronologia que se abre entre 1973 e 2019 não é descolada; pelo contrário, delimita um fio de temporalidade e de memórias vivas, e ainda abertas, amparadas pela continuidade das fraturas político-sociais, de um fantasma do passado que ainda repousa sobre o presente. O neoliberalismo chileno apresenta um diagnóstico de impunidade e de renovação do seu caráter de acordo com as demandas temporais (considera-se aqui o período marco das redemocratizações na América Latina), em que o cerceamento dos direitos, os instrumentos de repressão e criminalização dos movimentos populares, a violência, e o próprio espírito da constituição pinochetista não foram derrubados, tampouco superados, mas sim cultivados e mantidos.

Dentre os principais eixos de destruição e retrocesso pinochetista, a ditadura foi responsável por acelerar a desindustrialização do país, realizar a contrarreforma agrária (que criou condições para a instauração de um novo empresariado agrícola e propiciou a menor produção de comida no campo), a perda massiva de empregos formais (seguido pelo escalonamento de subempregos e a desregulamentação do mercado de trabalho pelo *Plan Laboral*), privatização de grande parte das empresas estatais, interdição de formação de

sindicatos por categoria, bem como o cerceamento e mercantilização dos direitos sociais da população.

O laboratório do neoliberalismo tem como pilar central de sua engenharia a constituição pinochetista de 1980, desenhada por Jaime Guzmán. A Constituição, aprovada no emblemático 11 de setembro, remetendo o dia em que o governo de Salvador Allende foi derrubado, se torna o marco legal responsável por enraizar o autoritarismo do estado, bem como as bases do estado subsidiário, em que os direitos sociais e os serviços públicos são orientados pela lógica de mercado. A constituição imputou a si o objetivo de “proteger” a democracia do próprio povo, na medida que operava por um desenho centralizador que garantiu seu pleno funcionamento (em termos de vigência) até 2019.

O neoliberalismo pode ser entendido, segundo Harvey (2005), como sendo uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o “bem-estar humano” é propiciado quando há liberdade dos indivíduos em capacidades empreendedoras, dentro de um âmbito institucionalmente, caracterizado pelo direito à propriedade privada e ao livre-comércio. Dentro desse sistema, cabe ao Estado preservar a estrutura e garantir o bom funcionamento dessas práticas, além de garantir o mínimo para que a livre concorrência possa existir. Nesta relação, o mercado é compreendido como a expressão máxima da liberdade do indivíduo.

Para Harvey (2005), o neoliberalismo impacta tanto nas estruturas tradicionais do governo, como também nas relações sociais, na divisão do trabalho e nas atividades reprodutivas. Isso porque esse modelo entende a ação humana como sendo parte de uma lógica de mercado e, portanto, as trata como mercadoria, buscando sempre maximizá-la sob os mesmos preceitos econômicos. Ocorre que, dentro dessa lógica, são os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das grandes corporações e do capital financeiro que lucram e operam a máquina institucional (HARVEY, 2005).

A despeito da onda de contestações que começou a sofrer e com intuito de evitar uma eclosão popular, a ditadura chilena iniciou negociações com as frentes de coalizão da Democracia Cristã e dos setores do Partido Socialista. Com a perda do apoio do Estados Unidos e a crescente pressão popular, o “Plebiscito do No” (realizado dia 05 de outubro de 1988) atestou a derrota de Pinochet por 56% dos votos favoráveis à sua saída do poder, assim como a convocação de eleições gerais no ano seguinte, em 1989 (TANSCHKEIT, 2021).

Na contramão do que se imaginava, a coalizão da *Concertación* (oposição) e *Alianza* (atual *Chile Vamos*) realizou uma transição superficial, assegurando que a alteração do modelo econômico fosse mínima possível e que a base da Constituição pinochetista fosse mantida, blindando-a de mudanças mais radicais em função de, por exemplo, quóruns supra-majoritários, senadores vitalícios e a própria dinâmica do sistema binominal. Por estes enclaves, esse pacto passou a ser conhecido como “*democracia de los acuerdos*”, na medida que sufocou a participação popular (restringindo o espaço da política aos “experts”) e manteve o aparato técnico-burocrático do país. Essa dinâmica também é popularmente denominada como “democracia incompleta”, pelo prosseguimento da faceta autoritária mesmo após o fim da ditadura.

O modelo de democracia incompleta permitiu que os governos pudessem lidar com qualquer tipo de conflitividade social submetida ao aparato institucional, por meio da criminalização de sujeitos políticos ou da utilização da própria violência como tática de ação. De fato, a gestão do neoliberalismo não é estática, ainda que permaneça assentada sobre as mesmas condições; as novas engenharias fundadas na “*democracia de los acuerdos*” (entre o empresariado chileno e os partidos políticos) logrou a continuação da mercantilização e financeirização implantada em Pinochet.

A transição chilena à democracia teve notável acomodação às estruturas legadas. A ampla adesão dos governos eleitos ao neoliberalis-

mo chileno, amplamente tido como exitosa em temática de inserção global na economia, sustentaram os aspectos do pinochetismo aos quais consideravam como “herança positiva”. Como aponta Santos (2018):

Entre o convencimento e a acomodação, o governo Aylwin estabeleceu um padrão que foi seguido pelos governos seguintes: nada feito pela ditadura foi desconstruído, e o que se construiu assentou-se sobre esta fundação. O espírito do porvir foi sintetizado na mensagem de abertura do Congresso em abril de 1990, quando o Presidente afirmou, em relação aos crimes da ditadura, que a verdade e a justiça seriam feitas “na medida do possível” (SANTOS, 2018, p. 390)

Este período histórico passou a ser denominado como os “30 años impugnados”, compreendendo o intervalo temporal de 1990 a 2019, em que o Chile experienciou um ciclo político que se compreendeu nos termos da continuidade dos tempos ditatoriais, ainda que tivesse passado pelo processo de redemocratização. Um marcador importante dos “30 años impugnados” foi a competição política e a alternância das duas coalizões marcadas pela representação do Plebiscito de 1988, entre o “Sí, à direita, e No, à esquerda”. O momento que delimita os primeiros vinte anos do governo teve a sua frente a *Concertación* com os democrata-cristãos Patricio Aylwin (1990-1994) e Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) e os socialistas Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010)”, já o segundo momento teve a rotatividade entre a esquerda e a direita, “com a vitória de Sebastián Piñera (2010-2014), o retorno de Bachelet (2014-2018), e o posterior retorno de Piñera em 2018” (TANSCHKEIT, 2021, p.2).

Regado de atitudes controversas, a matriz dos governos que se seguiram na década de 90 mantiveram intactas as determinações fundantes da economia política pinochetista. Sobre a administração do socialista Ricardo Lagos, tratados bilaterais de livre-comércio com os Estados Unidos e com a União Europeia foram implementados. A decisão de manter como secreto, durante o período de cinquenta

anos, o “*Informe de la Tortura*”, bem como a aceleração da financeirização do ensino superior, fizeram parte dos feitos de Lagos. Bachelet, sua sucessora, seguiu na mesma direção por meio do sancionamento da lei de responsabilidade fiscal (firmando sua não intenção de promover mudanças expressivas), seguido de Piñera, responsável por reproduzir parâmetros herdados de Lagos, sobretudo na ideia de “educação como bem de consumo”.

É preciso reconhecer duas reformas marcantes para o Chile: a primeira delas é a Reforma Constitucional de Lagos (2005), pela qual a importante vitória da eliminação dos senadores oriundos das Forças Armadas foi alcançada, já a segunda refere-se a substituição do sistema eleitoral em formato binominal, em 2015, para um sistema eleitoral proporcional. Ainda que esses tenham sido alguns esforços para relegar as heranças da ditadura militar, podemos afirmar que nos últimos trinta anos, o Chile teve “mais do mesmo”, na medida que: i) o neoliberalismo chileno foi apenas corrigido para caber nos moldes e nas demandas da sua época, tendo sua continuidade pactuada com o modelo de transição de Pinochet e ii) a democracia protegida continuou a andar de costas para o povo, silenciando sua voz e negando seus anseios.

## LA REVUELTA 18-O: O ESTALLIDO CHILENO E A CRISE DE LEGITIMIDADE DO NEOLIBERALISMO

A chamada “*la revuelta 18-O*” foi o nome popularmente conhecido dos protestos que ocorreram no Chile em 2019. Esses protestos tiveram em um primeiro momento um caráter de insatisfação acerca do aumento do preço das passagens do metrô, sobretudo dos estudantes secundaristas e universitários; no entanto, devido à resposta violenta do governo chileno frente aos protestos, a insatisfação passou a ser, também, contra



o sistema institucional chileno. No bojo deste sistema encontram-se os resquícios das medidas neoliberais implementadas pela ditadura de Pinochet, as quais estão sendo colocadas como falidas pelos manifestantes. O Chile se vê atualmente em uma crise de legitimidade, muito pela falência do Estado em garantir direitos sociais, principalmente no que tange a educação, saúde e a previdência, dessa maneira, os protestos começaram a demandar a reformulação do aparato estatal.

Se o estopim para os protestos foi o aumento do preço das passagens, o grito de “*No son 30 pesos, son 30 años*” representou bem a insatisfação da população chilena contra o sistema e classe política herdeiros do período ditatorial e que se manteve durante os trinta anos democráticos (DULCI; SADIVIDA, 2021). Em contrapartida, o governo de Sebastián Piñera (2018-) manteve o aparato autoritário e violento do Estado para repreender os manifestantes declarando estado de emergência, toque de recolher, além de colocar militares às ruas para contenção dos protestos. Essa foi a primeira vez, desde 1987, que um presidente democraticamente eleito declarou toque de recolher e colocou militares para dispersar protestos.

Essa virada de chave dos protestos trouxeram à tona pautas de grupos que eram marginalizados, como os povos indígenas e as mulheres. As bandeiras levantadas por esses grupos corroboraram com a crítica ao sistema chileno; durante os protestos diversas estátuas que remetiam ao passado colonial foram derrubadas e em seus lugares foram colocadas figuras indígenas, simbolizando a força destes movimentos. Na mesma medida, as ações repressivas do Estado também se intensificaram; Piñera convocou o “*Consejo de Seguridad Nacional*” para endurecer as penas contra os que “atentassem à ordem”. De acordo com organismos internacionais, tais como a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CNUDH), Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, o governo chileno usou excessivamente da violência contra os manifestantes (DULCI; DAVIDIA, 2021). De acordo



com o Instituto Nacional de Direitos Humanos (INDH, 2019), o aparato estatal foi responsável por diversas lesões graves causadas na população chilena, incluindo crianças, bem como por detenções arbitrárias. O Estado chileno foi acusado de uso excessivo da força, maus tratos, agressões físicas e sexuais, assim como torturas.

As principais bandeiras dos protestos giravam em torno da educação, saúde e previdência, as áreas que mais foram afetadas pelas medidas neoliberais dos *Chicago Boys*, grupo de economistas da Universidade de Chicago dos Estados Unidos liderados por Milton Friedman que criaram as diretrizes que deram base para a economia chilena; essas medidas foram positivadas pela Constituição de 1980. Segundo Gaudichaud (2015), essa guinada neoliberal era necessária para neutralizar a oposição dos sindicatos e outras resistências coletivas, assim como diminuir os gastos públicos por meio de privatizações.

Logo percebe-se que existe uma tensão entre as medidas neoliberais e a democracia, uma vez que o Estado democrático surge como um instrumento de libertação social, o qual a sociedade participa de seus processos decisórios com maior ou menor intensidade (NEUMANN, 1964). O Estado precisa ser provedor e garantidor dos direitos sociais; neste regime de governo, as pessoas devem ter pleno conhecimento e acesso aos seus direitos básicos, entretanto, a tensão vem à tona com as medidas neoliberais por sua gênese. A teoria liberal que sustenta o neoliberalismo não leva o aspecto político em consideração, a análise parte do pressuposto que a sociedade se reproduz por meio da conveniência do indivíduo e o interesse nacional. Ocorre que este acordo elimina a política da atuação e o papel do Estado é apenas o de ser o mediador deste relacionamento (NEUMANN, 1964).

Essa omissão é importante na análise, pois os teóricos liberais e neoliberais não pensaram sobre os problemas das diferentes formas do Estado, de seus sistemas políticos e nem de suas relações entre a sociedade e o governo. Essas teorias apenas criaram um mode-

lo de livre-comércio e de decisões autônomas dos indivíduos que se aplicariam a qualquer forma de Estado (NEUMANN, 1964). Partindo desse pressuposto, as medidas neoliberais chilenas só vingaram por terem sido implementadas em um governo autoritário ditatorial, sem a presença de populares, e com o apoio das altas classes tradicionais, somado à repressão dos coletivos sociais (HARVEY, 2005). Em uma democracia, certas medidas de austeridade neoliberal não contariam com apoio dos parlamentares e populares para a implementação ou não seriam implementadas em sua completude. Assim, a tensão entre governo, política e economia se apresenta de maneira contraditória, o que faz com que o neoliberalismo necessitasse ser implementado com a ajuda das classes hegemônicas e durante um governo ditatorial.

No que tange as três principais demandas levantadas pelos chilenos, todas elas foram privatizadas dentro dessa lógica neoliberal, o que aumentou a desigualdade entre as classes sociais chilenas, assim como a marginalização de algumas delas, como as dos indígenas mapuches. Os questionamentos dessa estrutura já vinham sendo trabalhados em diversos setores sociais do Estado, entretanto, devido a outros fatores econômicos, políticos e a alta qualidade de vida, as manifestações da sociedade chilena por mudanças de alguns aspectos dessa herança pinochetista foram rapidamente silenciadas, voltando à tona no ano de 2019.

Um assunto que já foi pauta de manifestações antigas, retorna com força total nos protestos de 2019. Em razão das mudanças feitas no período de Pinochet, a educação foi uma pauta importante que fora levantada no 18-O, o sistema educacional chileno ainda é feito por um sistema de créditos, o qual o Estado concedeu concessões para os setores privados, o que gerou grande endividamento na sociedade chilena. Sobre essa questão, os estudantes se manifestaram em diversos outros anos como em 2011 e 2017 para o fim das dívidas, bem como para a redução da dependência do setor privado



na educação. Segundo o professor da Universidade Academia de Humanismo Cristão do Chile, Fabian Cabaluz *apud* Antunes (2020), o governo de Pinochet criou a chamada “subvenção pela demanda”, a qual consistiu em um sistema de financiamento da educação por meio de vouchers: o Estado os distribuía para as famílias para que elas pudessem pagar diretamente pela educação de seus filhos. A Constituição de 1980, dizia que era papel do Estado fornecer educação gratuita apenas para a educação infantil e que a partir daí o papel do Estado era de financiar o sistema gratuito da educação para que fosse de acesso à toda a população (ANTUNES, 2020).

No âmbito da saúde, o governo de Pinochet reformulou o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e, de acordo com a Constituição de 1980, o Estado era obrigado a apenas garantir a execução das ações de saúde, sejam privadas sejam públicas. Além dessa medida, os chilenos deveriam pagar 7% de seu salário mensal bruto para financiar às Instituições de Saúde Previdenciárias ou utilizar essa parcela para comprar um plano de saúde. Dentro dessa nova estrutura, o governo ditatorial criou o novo Fundo de Saúde Nacional, o qual representou uma lógica segregacionista por renda, isso porque dividiu os contribuintes conforme os seus salários, causando uma assimetria no acesso à saúde e contribuindo com a desigualdade social.

Outro ponto bastante sensível foi a pauta da previdência, esta também foi uma área que fora privatizada. Ainda herdeira dos tempos ditatoriais, a previdência fica a cargo de instituições privadas chamadas Administradoras de Fundo de Pensão, elas são responsáveis por gerir os recursos previdenciários dos trabalhadores chilenos. Nessa lógica, cada trabalhador é responsável por seu financiamento por meio de cotas individuais obrigatórias que correspondem a 10% de seu salário, além disso, caso o trabalhador desejar, há a possibilidade de pagar a mais para melhorar seus serviços, seguindo a mesma lógica segregacionista e assimétrica da área da saúde.

Todas essas medidas que estão sendo questionadas pelos protestos chilenos fizeram parte de um experimento neoliberal, a qual Harvey (2005) e Franck Gaudichaud (2015) elencaram o Chile como sendo um “país laboratório” dessa teoria político-econômica. Após ter tido bom retorno econômico em termos de taxa de crescimento e acumulação de capital, outros lugares como a Grã-Bretanha de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan, adotaram essas medidas. No entanto, esse retorno favorável à economia foi acompanhado por um aumento da desigualdade social, assim como por um efeito redistributivo da renda.

Como nos mostra Harvey (2005), os efeitos sentidos no Chile são intrínsecos ao neoliberalismo, isto é, são características estruturais desse projeto político-econômico, que gera concentração de renda de modo a favorecer as classes dominantes. Levando em consideração a história chilena, a ascensão do governo de esquerda de Salvador Allende provocou um abalo entre as classes sociais, dando maior oportunidade para as que eram marginalizadas e foi a partir desse abalo que também surgiu a vontade de recuperar a estrutura burguesa dominante por meio da neoliberalização. De acordo com Harvey (2005) o neoliberalismo é um projeto político de restauração do poder das elites econômicas e que quando seus princípios entram em conflito com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, estes são ou abandonados ou distorcidos. Podemos perceber que durante a história chilena, os princípios neoliberais que norteiam sua economia e sua política foram adaptados de modo que sobreviveram durante todos os anos da redemocratização chilena.

Posto em xeque essa herança ditatorial, o governo de Piñera frente à grande insatisfação popular resolveu “cessar fogo” propondo um Acordo pela Paz e pela Nova Constituição, em novembro de 2019. Na ocasião, ficou decidido que em abril de 2020 fosse convocado um plebiscito para decidir a convocação ou não de uma Assembleia Constituinte, bem como sua composição. Todavia, essa tentativa de Piñera não fez com que a mobilização social recuasse, tampouco freou as

insatisfações, pelo contrário, as alimentou. Os chilenos começaram a propor demandas mais profundas acerca do sistema chileno, além de se mostrarem favoráveis a convocação da Assembleia Constituinte. Eles começaram a pleitear que a nova Assembleia fosse composta em paridade de gênero, com participação dos povos indígenas e com maior representação da comunidade civil (DULCI; SADIVIA, 2021).

Essa nova demanda por uma nova Constituição representa uma ruptura com o legado de Pinochet, assim como nos mostra as contradições intrínsecas do neoliberalismo com as demandas sociais (DULCI; SADIVIA, 2021). A Constituição de 1980 representava a tensão entre o caráter neoliberal autoritário com as novas responsabilidades sociais que foram sendo conquistadas durante os governos progressistas e que, nos tempos atuais, demandam mudanças mais profundas. Até o momento do presente artigo, podemos perceber que a sociedade chilena está engajada em acabar com os resquícios ditatoriais, promovendo uma maior inclusão das classes sociais, o que se comprova quando observamos a formação da Assembleia Constituinte: a maior participação de indígenas, de mulheres, da comunidade LGBT+ da história chilena; além do expressivo número de representação da esquerda para compor a Assembleia, chamando atenção para o expressivo número de representantes do Partido Comunista Chileno.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trajeto percorrido neste artigo permitiu compreender a crise profunda de legitimidade neoliberal vivida no Chile, revelando a quebra entre as instituições e mecanismos estratégicos herdados pelo Pinochet e um aclamo por um novo modo de gestão social. Desta maneira, a dimensão constitucional, principal norteador fundante da ordem mercantilista e autoritária impetrada na sociedade, torna-se foco central

para os debates chilenos na medida em que representa a possibilidade de produção de uma nova ordem social e do rechaço completo dos resquícios do fantasma do passado.

Impugnando o ciclo político prévio, o modelo construído e implementado na década de 90 passa a ser amplamente questionado pela sociedade civil chilena, que começa a se mobilizar notadamente desde 2006, com o marco da “*Revolución Pinguina*” através dos estudantes secundaristas; entretanto, a reativação em peso da participação da população, mantida em silenciamento desde a transição democrática, só é de fato presenciada em 2019 com a potência de uma “*aterrizaje alien*”, segundo as palavras de Cecília Morel, primeira-dama do Chile. O “*estallido*” logrou pôr em debate, uma vez mais, a dicotomia existente entre o neoliberalismo e a democracia, atestando a confluência perversa de dois imaginários completamente contraditórios e que são continuamente levados a cabo na prática.

A articulação da sociedade civil, na tentativa de reestruturar os pilares que fundam a política, demonstram que a equação de mercado mais Estado é igual a menos democracia, imputada e reforçada por Pinochet, não pode ser mais sustentada nos moldes atuais. Desta maneira, vemos uma grande conquista da mobilização social ao conseguirem aprovar uma nova Assembleia Constituinte e uma nova Constituição. É notório o avanço de pautas mais progressistas e engajadas na luta contra o legado pinochetista quando observamos a composição da Assembleia, com uma forte diversidade e com um peso mais à esquerda. Contudo, o processo ainda não está terminado; cabe aos países latino-americanos observarem como a força popular pode promover mudanças estruturais. O novo legado do Chile fica tanto de exemplo para o restante da região, quanto para maiores observações quanto as suas envergaduras futuras.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, André. **As feridas abertas do neoliberalismo chileno**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/FIOCRUZ. 2020. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/feridas-abertas-do-neoliberalismo-chileno>>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL DE FATO. **Em eleições no Chile, independentes e esquerda são maioria**; direita sai enfraquecida. 17 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/05/17/em-eleicoes-no-chile-independentes-e-esquerda-sao-maioria-direita-sai-enfraquecida>>. Acesso em: 10 set. 2021.

DULCI, Tereza Maria Spyder; SADIVIA, Vania Alvarado. **El estallido social en Chile: ¿rumbo a un Nuevo Constitucionalismo?**. R. Katál. Florianópolis. v. 24, n. 1, p. 43-52, jan./abr. 2021.

GAUDICHAUD, Franck. **La vía chilena al Neoliberalismo: Miradas cruzadas sobre un país laboratorio**. Revista Divergencia N° 6 · Año 5 · Enero - Julio, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2005

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **22 personas lesionadas, denuncias de desnudamientos, torturas y malos tratos por Fuerzas de Orden dejan jornadas de protestas**. 22 out. 2019. Disponível em: <<https://www.indh.cl/22-personas-lesionadas-denuncias-de-desnudamientos-torturas-y-malos-tratos-por-fuerzas-de-orden-dejan-jornadas-de-protestas/>>. Acesso em: 03 set. 2021.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo do desastre**. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

NEUMAN, Franz. **The Democratic and the Authoritarian State**. New York, First Free Press Paperback Editio, 1964.

REDE BRASIL ATUAL. **Partido Comunista do Chile ganha em Santiago e se fortalece para eleição presidencial**. 17 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2021/05/partido-comunista-chile-santiago-recoleta/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana**. São Paulo: Elefante, 2018.

SOUZA, Paulo Donizetti. **Eleições no Chile definem como será a nova Constituição do país**. São Paulo, 16 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/internacional/2021/05/eleicoes-chile-definem-como-sera-a-nova-constituicao-do-pais/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

TANSCHUIT, Talita. **Das ruas à constituinte: a reinvenção da ação coletiva no Chile**. Jacobin, Brasil, 15 jun. 2021. Jacobin Brasil, p.01-08, 2021.



# 12

Daniel Oppermann

## VIRTUAL REALITY IN THE SOCIAL SCIENCES

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.248-264

## WORKING GROUP 2

National and International Policies for Crisis Management in Comparative Perspective

### ABSTRACT

In the social sciences, teaching methods, approaches and tools have advanced over the past decades. This progress, however, has mostly taken place on a theoretical level. Very few of the ideas and findings were implemented in class. A typical class in the social sciences remains in a lecture format with hardly any technology besides slides. There are several reasons why courses like Political Science, International Relations and others have not implemented more of the methodological and technological progress that has taken place in the 20th and 21st century so far. While the COVID19 pandemic that started in 2020 has caused a major step forward towards acceptance of technologies in the social sciences there are more tools and devices that will bring further experiences to the discipline in the near future. One of the technologies that is entering higher education now is Virtual Reality (VR). This chapter will explore VR as a technology, discuss its application in higher education and analyse its contemporary and future role in the social sciences.

**Keywords:** virtual reality; social sciences; higher education; innovation.

## INTRODUCTION

Teaching social sciences has become a standard procedure in many universities. Over the past decades, very little has changed in the relation between professors and students. No matter if political science, international relations, sociology or other related areas and no matter in which part of the world analysts take a closer look into classroom setups they are likely to encounter the same situation: a group of learners directing their eyes to the front where a single lecturer is “passing on” knowledge. This setting can vary slightly. In some cases, two or even three lecturers might be in the room, in other cases the seating arrangements were adapted or students were slightly integrated into the course of the lessons. In most cases, however, it remains a top-down educational model especially in the early years of studies. The reasons for the lack of flexibility are manifold. They can be identified on different institutional levels and also among class participants. On the institutional level we need to distinguish between institutions as a form of administrative power (e.g. faculties and decision-makers) and lecturers. On the classroom level we can identify students and other participants of learning environments.

On all individual levels, reasons for stagnant teaching methods in the social sciences can be singled out as 1) lack of institutional interest in innovative teaching methods, 2) lack of interest by the lecturers, 3) lack of awareness regarding innovative methods, 4) lack of technical knowledge in case new (or even old) technologies are required, 5) lack of motivation by course participants to invest time and energy in innovative learning, 6) lack of resources to implement innovative teaching methods.

Due to the differences of individual degree programs it is difficult to discuss teaching and also learning methods in higher education as a whole. Some methods like traditional lectures (MOHAMMADJANI; TONKABONI, 2015; O'BRIEN; VERMA, 2019) are commonly used in

most if not all programs and courses while other methods like laboratory experiments or practical exercises are limited to a smaller number of programs. This chapter will focus on the field of the social sciences although parts of the topics discussed here can also be transferred to other areas. While it is often expected that the social sciences as a space for critical and innovative social thinking could be more diverse in terms of teaching methods, in reality this is hardly the case. The text will discuss technologies and especially Virtual Reality (VR) in the social sciences. It will present ways to use VR as a teaching method or tool in the individual disciplines.

## TEACHING METHODS AND TECHNOLOGIES

Teaching methods in the social sciences have advanced on paper over the past years (BROOKER, 2019; FOX; ARENA; BAIENSON, 2009; GUNN, 2017; KENNEDY; WAGGONER, 2021; PEYREFITTE; LAZAR, 2018) but little has changed in the classroom. The most common form of teaching in the social sciences (and beyond) is the format of a classical lecture (MOHAMMADJANI; TONKABONI, 2015; O'BRIEN; VERMA, 2019). This top-down approach is favored by both lecturers and students since it does not require too much additional equipment. Especially technical equipment most universities are also unable to provide on a larger scale. Different from other courses (e.g. hard sciences) the study of most social sciences does not depend on laboratories or similar environments. Which does not mean social sciences would not benefit from having computer labs for example, where students could actively learn about specific research methods and tools (CUENCA LÓPEZ; MARTÍN CÁCERES, 2010; LI; ZHOU; CAI, 2021). In some parts of the world such laboratories are extensively provided also in faculties of the social sciences. In middle and low income countries, though, this is hardly the case.

Lectures, however, can be developed and performed using additional elements of which some are more common like class or group discussions or a simple Q and A session. Depending on the course structure, specific elements like Pecha Kucha (COURTNEY KLENTZIN *et al.*, 2010) or lecture capture (EDWARDS; CLINTON, 2019; YU; WANG; SU, 2015) can also improve the learning experience. Besides lectures, other teaching methods like the flipped classroom approach (GILBOY; HEINERICHS; PAZZAGLIA, 2015; MCLAUGHLIN *et al.*, 2014) can also benefit participants.

Besides the theoretical approaches mentioned above, a number of technologies can become interesting additions to improve the learning process (BACKHOUSE, 2013). Among the most common approaches is the use of learning platforms or e-learning environments which can be used as an additional means, a tool for a blended learning approach or a sole measure for pure online learning (AZEITEIRO *et al.*, 2015; BHARUTHRAM; KIES, 2013). Although the first online learning platforms were launched already in the late 1990s, very few faculties in the social sciences used them actively for class preparation and implementation.

This situation changed during the COVID19 pandemic in 2020 and 2021 when faculties had to rearrange their working structures and move classes to online environments to continue teaching (ALMUSHARRAF; BAILEY, 2021; FAWAZ; SAMAHA, 2021; KOMBE; MTONGA, 2021). The given circumstances downgraded learning experiences in many countries where neither infrastructure nor equipment was available to a sufficient level. The lack of devices and infrastructure contributed to the debates on social exclusion in the digital sphere. While before digital inclusion was a topic on the course schedule it now became an actual topic on the empirical level. Lecturers unfamiliar with teaching technologies were forced to adapt to the new situation. Students without access to the necessary tools, however, were unintentionally excluded from the class.



A comprehensive analysis of the impact of COVID-19 on higher education is likely to take place in the coming years. And while a reduction of learning opportunities during the pandemic is one of the probable outcomes it is clear that the utilization of technologies (and here especially learning platforms and video conference tools) have saved higher education in many countries from a complete collapse. For the social sciences, the simplicity of an average class structure came out as an advantage compared to academic areas depending on physical presence in the laboratories. The sole dependence on literature and audio/video tools was facilitating the continuation of classes. And while also in these areas students have lost precious time they could have spent in the classroom, it can be stressed that the importance of technology in higher education has now reached all faculties of the social sciences no matter how reluctant they were in the past.

Besides e-learning platforms and video conference tools, there are several additional measures related to information and communication technologies (ICTs) that could improve teaching, learning, and also research experience for students in the social sciences. Some of these measures are related to the application of existing software products, others require deeper knowledge or interest in software development skills. All of them should be addressed or offered by the faculties to allow students a more comprehensive understanding of the academic field they have chosen to study and to improve multidisciplinary learning effects. A basic step is the application of CAQDAS: computer-assisted qualitative data analysis software (SILVER; RIVERS, 2016; WOODS; MACKLIN; LEWIS, 2016). For most faculties in middle and low-income countries and some in high-income countries as well, this poses the challenge of getting access to a computer lab and the necessary software. Cooperative agreements with other faculties (e.g. computer science) could facilitate the access to the necessary hardware. Since the more complete CAQDAS tools require financial investment, faculties could opt for open source solutions to enter the path of qualitative (and



quantitative) data analysis tools. Although free and open-source CAQ-DAS products are available they are also very limited compared to the standard products on the market.

While CAQDAS tools can be integrated into a class schedule in a simple manner and thereby turn standard teaching and learning procedures more diversified, more complex tools like SPSS (SULISTYO; DWIDAYATI, 2021) and programming languages like R (KENNEDY; WAGGONER, 2021) and Python (BROOKER, 2019) can bring additional advantages to the study and research of the social sciences. These, however, require a more specific knowledge which if necessary could also be drawn from multidisciplinary cooperation with other faculties. Beyond these technologies that have already entered the social sciences to a certain extent (although they are still not visible in many faculties) others are likely to become more prominent in the coming years or decades.

One of them is Virtual Reality, which is the focus of this chapter (ALHALABI, 2016; DIECK; JUNG; LOUREIRO, 2021; LIU *et al.*, 2017). Virtual Reality (VR) is a relatively new technology to the average ICT user and certainly new to most faculties mentioned in this work. In fact, however, VR goes back to the 1950s although the term itself is dated from the 1980s. The following paragraphs will present VR as a technology and discuss its application in higher education.

## VIRTUAL REALITY

Historical approaches to Virtual Reality (VR) reach back until the 19th century to explain the origins of some of its foundational ideas. A more solid form of VR was identified later in the works of Morton Heilig who in the 1950s and 1960s presented the first tools that helped create a more distinctive VR experience. These tools, a combination of optical, audio and additional supporting equipment can be seen as a

precursor of 21st century VR devices. Following BOWN *et al.*, “Heilig (...) envisioned his machine to be used as a training device for the armed forces, laborers, and students” (BOWN; WHITE; BOOPALAN, 2017, p. 246) which was beyond application in the entertainment and business sector. This early vision of a developer supports the argument to analyse the technology for usage also in higher education and, in this case, the faculties of the social sciences.

Today, Virtual Reality is a technology that allows individuals to virtually move into a different social environment created by software developers. This usually happens through the use of specific equipment like special glasses/headsets which are connected to a computer (WANG; HE; CHEN, 2020). The software running on the computer offers a social environment to the user (visible through the glasses). This technology is increasingly used in the gaming industry (ROETTL; TERLUTTER, 2018) where players join a different world where they have to act or interact by using the glasses and another device, which is usually held in the hand. Over the past few years, this technology became part of activities in a very small number of universities as well.

One crucial aspect of VR is the software. The better the software the more the users feel to become part of the social ambient that appears in front of their eyes. Developers of Virtual Reality have defined different levels of what is called immersion (DIECK; JUNG; LOUREIRO, 2021; KIM; JEON; KIM, 2017) to categorize the quality of the effects created by the software. The better the software the higher the degree of immersion experienced by the user. The highest level of immersion is called presence (SERVOTTE *et al.*, 2020; SLATER, 2018). This is the level where users can forget they are part of a virtual world. The software is then so well developed that users believe they are part of the social environment seen in front of their eyes. The level of presence is what software developers are aiming to achieve. It defines the highest quality of a VR software product in terms of user experience. Presence is also defined as “being there” while immersion is understood as the path to reach this goal.





So far, immersion and presence are experienced mostly in the gaming sector where they became factors describing the quality of a VR software product. In academia, SLATER defined immersion as “an objective property of a system, and higher or lower immersion as the extent to which a VR system can support natural sensorimotor contingencies for perception (...) including the response to a perceptual action” (SLATER, 2018, p. 432). SERVOTTE *et al.* (2020) mention the lack of research that has been conducted on immersion so far despite its importance for technology innovation.

Besides the technical equipment and the software, a VR user also requires a physical space where the software can be applied. This needs to be an empty room where people using headsets can freely move around if necessary. It needs to be taken into consideration that users equipped with VR headsets are blind in the real physical world since VR devices exclusively exhibit the virtual environment offered by the software. For this reason, objects in the real world (e.g. tables, chairs, and other items) must be removed from the VR space to reduce the risk of physical injuries. Professional VR spaces make assistants available to interfere in case of imminent danger.

This is certainly possible also for the academic environment for example universities usually have buildings and rooms where this technology could be applied. However, the value of the equipment is currently quite a challenge for most institutions. A good piece of equipment for one person requires an investment of around 400 USD. This value is expected to decrease in the next twenty years, nevertheless, it is quite challenging especially for institutions in middle and low income regions to provide equipment for a whole class.

Another challenge is to have the right software to be used in a teaching environment. Similar to the gaming industry, also in academic teaching environments the software product needs to be developed for exactly one specific purpose. That makes its applicability limited to a small number of occasions.

## VIRTUAL REALITY IN HIGHER EDUCATION

Virtual Reality offers many options to improve training and education on several levels (ALHALABI, 2016; LIU *et al.*, 2017). The most obvious approach is to create scenarios and environments taken from the real world and show them to students through VR devices. On an advanced level, interaction through handheld devices could improve the experience of the student. This form of application of VR in education resembles the experience offered already by the gaming industry. For education, however, different types of applications and software need to be developed. As an example, a simple application could show historical or contemporary environments or events in which students would watch authentic actors working, debating etc. This should offer more than a traditional movie experience by including interactivity and immersive elements to bring students straight into the environment.

Depending on the degree program, applications could present any type of scenario. A precondition to use VR is therefore the existence of appropriate software to reflect the needs of the students in each course. Students of engineering need different software than students of medicine or the social sciences. And even within degree programs content can differ a lot. Since each application needs to be developed as a separate project programming skills or access to professional programmers is necessary for any VR project unless the software is offered by third parties free of charge as was partly happening in the following example.

Among the most recent cases of universities advancing in the application of VR for teaching is the University of Sydney's Faculty of Engineering. A laboratory run by members of the faculty and open to all other disciplines initiated its activities in 2017. The results of the first two years of activities were published by executive members of the lab in July 2021 giving details regarding the structure, equipment, investment



and outcome of the project (MARKS; THOMAS, 2021). Therefore, the laboratory developed content on its own benefiting from the skills and interest of students in cooperation with professionals that were hired to support the technical requirements of the project. Additionally, the project used publicly available content and material provided by actors from the private sector (ibidem).

Students could use the content to virtually visit real-life environments out of reach to test professional skills. The initial investment for hardware and additional equipment was defined as 117.540 AUD. An additional annual budget to cover the running costs was 29.550 AUD (ibidem). For most universities in middle and low-income countries (and some in high-income countries as well) this investment is challenging, especially for social science faculties.

## VIRTUAL REALITY IN THE SOCIAL SCIENCES

The application of VR in academia as shown by the example from Sydney is one of the possible approaches to use the technology in higher education. Researchers from Stanford University have defined three categories to use VR, especially in the social sciences. Besides the *application* of VR they classified the technology as an object of academic investigation and as a method for mostly experimental research (FOX; ARENA; BAILENSEN, 2009).

Analyzing VR as an object can be understood as investigating the technology itself and its effects on the user. This includes the analysis of presence as it was presented above. Besides that, the authors mention the psychological and physiological effects of VR environments including cybersickness as a possible but possibly temporary illness caused by the technology (ibidem). In a quantitative analysis of the three categories, VR as an object was identified as the category that had

generated the most publications so far (41,3%). It was closely followed by VR applications (38,7%) (FOX; ARENA; BAILENSEN, 2009, p. 105).

Most of the application cases mentioned by the authors came from the areas of medicine and therapy including treatment of different types of phobias, behavioral issues, eating disorders, and physical rehabilitation. Besides that, the authors refer to flight simulations, military training and professional training in the private sector. The application of VR in fields like Political Science or International Relations is not mentioned.

With only 20% of appearance in academic publications stands VR as a method for conducting research. This category refers mostly to analysis and experimentation in a laboratory environment where experimental research is taking place. VR can be used in this context to create any type of environment necessary to realize for example observations without unexpected interferences. Also, the replication of experimental environments is more precise in VR than in empirical environments. Since everything is run as software, every detail can be predefined or removed on request (idem).

Although FOX *et al.*, (2009) approach VR for social scientists, substantial parts of the social sciences like political science and international relations are not addressed. An important reason must be the absence of research or application of technology in these fields. For political scientists and researchers of international affairs, VR is still as far away as it seems. However, this can change shortly. Just as other examples have shown, the creation of virtual environments can also focus on the needs of political science research, teaching, and learning. No matter if political theory, philosophy, or policymaking: virtual environments can serve any type of learning environment. One example is the lifelike replica of a United Nations General Assembly in which students could participate as observers or participants. The same applies to other International Organizations, national parliaments, town-hall meetings, or political party conventions. Students



could also virtually visit different parts of the planet in which strategic historical or contemporary events are or were taking place. Contemporary settlements in the Amazon region threatened by invaders (SWENSON *et al.*, 2011), the 1955 Bandung conference (ACHARYA, 2016), Brexit negotiations in the UK (HEIDE; WORTHY, 2019), literally all events or topics can be replicated in a virtual environment and bring students closer to the subject of their studies. Scripts for VR environments can be based on protocols taken from historical archives to create exact sequences of empirical debates and discussions.

## FINAL REMARKS

Universities and other institutions of higher education are spaces of learning, teaching, research, and innovation. They are a crucial part of social, technological, and other forms of progress in any society. To keep up with social and technological developments outside the institutions, universities need to constantly question themselves, their methods and tools to make sure progress and innovation are not taking place without them. When it comes to the social sciences, faculties are often caught between the demand for contemporary, critical, and innovative thinking and the actual observation of and involvement in technological progress. Instead of accompanying and reaching out to progress that is shaping society and especially learning environments, the social sciences tend to hold on to solutions of the past, especially when it comes to technology.

Reluctance might require a crisis to be overcome. Although this observation is far from being new, it can be repeated consistently. When the COVID19 pandemic closed down institutions of higher education in early 2020, social science faculties (and others) had to respond by implementing e-learning platforms and additional communication tools

that had been around for years but had been ignored by many faculties in the past. The crisis caused by the pandemic forced faculties to accept technology as a last resort to keep classes going. While these older technologies have now found wider acceptance in the social sciences the next social barriers for future technologies are already in sight.

Virtual Reality has made its way into higher education in a small number of institutions and degree programs. However, it still has a long way to go to be understood and accepted as technology for teaching in areas like political science and international relations. Compared to older technologies like e-learning platforms that are available in open source editions, VR requires a substantial financial investment for hardware and software. The latter, though, can be developed by the faculties themselves in cooperation with computer science students from the same institution. The University of Sydney whose VR lab was mentioned above has shown what is possible in engineering. Social science faculties should build on that and create similar VR programs and projects aligned to their own needs and topics.

## REFERENCES

- ACHARYA, A. **Studying the Bandung conference from a Global IR perspective.** *Australian Journal of International Affairs*, v. 70, n. 4, p. 342–357, jul. 2016.
- ALHALABI, W. **Virtual reality systems enhance students' achievements in engineering education.** *Behaviour & Information Technology*, v. 35, n. 11, p. 919–925, nov. 2016.
- ALMUSHARRAF, N. M.; BAILEY, D. **Online engagement during COVID-19: Role of agency on collaborative learning orientation and learning expectations.** *Journal of Computer Assisted Learning*, v. 37, n. 5, p. 1285–1295, oct. 2021.
- AZEITEIRO, U. M. *et al.* **Education for sustainable development through e-learning in higher education: experiences from Portugal.** *Journal of Cleaner Production*, v. 106, p. 308–319, nov. 2015.

BACKHOUSE, J. **What makes lecturers in higher education use emerging technologies in their teaching?** Knowledge Management & E-Learning: An International Journal, p. 345–358, sep. 2013.

BEHR, A. L. **Exploring the lecture method:** An empirical study. Studies in Higher Education, v. 13, n. 2, p. 189–200, jan. 1988.

BHARUTHRAM, S.; KIES, C. **Introducing e-learning in a South African Higher Education Institution:** Challenges arising from an intervention and possible responses: Using e-learning in higher education. British Journal of Educational Technology, v. 44, n. 3, p. 410–420, may, 2013.

BOWN, J.; WHITE, E.; BOOPALAN, A. **Looking for the Ultimate Display: A Brief History of Virtual Reality.** In: GACKENBACH, J.; BOWN, J. (Eds.). Boundaries of Self and Reality Online. London: Elsevier, p. 239–259, 2017.

BROOKER, P. **Programming with Python for social scientists.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 2019.

COURTNEY KLENTZIN, J. *et al.* **Pecha Kucha: using “lightning talk” in university instruction.** Reference Services Review, v. 38, n. 1, p. 158–167, feb. 2010.

CUENCA LÓPEZ, J. M.; MARTÍN CÁCERES, M. J. **Virtual games in social science education.** Computers & Education, v. 55, n. 3, p. 1336–1345, nov. 2010.

DIECK, M. C. TOM; JUNG, T.; LOUREIRO, S. M. C. (EDS.). **Augmented reality and virtual reality:** new trends in immersive technology. Cham: Springer, 2021.

EDWARDS, M. R.; CLINTON, M. E. **A study exploring the impact of lecture capture availability and lecture capture usage on student attendance and attainment.** Higher Education, v. 77, n. 3, p. 403–421, mar. 2019.

FAWAZ, M.; SAMAHA, A. **E-learning:** Depression, anxiety, and stress symptomatology among Lebanese university students during COVID-19 quarantine. Nursing Forum, v. 56, n. 1, p. 52–57, jan. 2021.

FOX, J.; ARENA, D.; BAILENSON, J. N. **Virtual Reality:** A Survival Guide for the Social Scientist. Journal of Media Psychology, v. 21, n. 3, p. 95–113, jan. 2009.

GILBOY, M. B.; HEINERICHS, S.; PAZZAGLIA, G. **Enhancing Student Engagement Using the Flipped Classroom.** Journal of Nutrition Education and Behavior, v. 47, n. 1, p. 109–114, jan. 2015.

GUNN, A. **Critical debates in teaching research methods in the social sciences.** Teaching Public Administration, v. 35, n. 3, p. 241–259, oct. 2017.

HEIDE, M.; WORTHY, B. **Secrecy and Leadership**: The Case of Theresa May's Brexit Negotiations. *Public Integrity*, v. 21, n. 6, p. 582–594, nov. 2019.

KENNEDY, R.; WAGGONER, P. **Introduction to r for social scientists**: a tidy programming approach. 1. ed. Boca Raton: CRC Press, 2021.

KIM, M.; JEON, C.; KIM, J. **A Study on Immersion and Presence of a Portable Hand Haptic System for Immersive Virtual Reality**. *Sensors*, v. 17, n. 5, p. 1141, may, 2017.

KOMBE, C. L. M.; MTONGA, D. E. **Challenges and Interventions of E-learning for Underresourced Students amid Covid-19 Lockdown**: A Case of a Zambian Public University. *Journal for Students Affairs in Africa*, v. 9, n. 1, p. 23–40, may, 2021.

LI, F.; ZHOU, Y.; CAI, T. **Trails of Data**: Three Cases for Collecting Web Information for Social Science Research. *Social Science Computer Review*, v. 39, n. 5, p. 922–942, out. 2021.

LIU, D. *et al.* (EDS.). **Virtual, augmented, and mixed realities in education**. Singapore: Springer, 2017.

MARKS, B.; THOMAS, J. **Adoption of virtual reality technology in higher education**: An evaluation of five teaching semesters in a purpose-designed laboratory. *Education and Information Technologies*, jul. 2021.

MCLAUGHLIN, J. E. *et al.* **The Flipped Classroom**: A Course Redesign to Foster Learning and Engagement in a Health Professions School. *Academic Medicine*, v. 89, n. 2, p. 236–243, feb. 2014.

MOHAMMADJANI, F.; TONKABONI, F. **A Comparison between the Effect of Cooperative Learning Teaching Method and Lecture Teaching Method on Students' Learning and Satisfaction Level**. *International Education Studies*, v. 8, n. 9, p. 107, aug. 2015.

O'BRIEN, M.; VERMA, R. **How do first year students utilize different lecture resources?** *Higher Education*, v. 77, n. 1, p. 155–172, jan. 2019.

PEYREFITTE, M.; LAZAR, G. **Student-centered Pedagogy and Real-world Research**: Using Documents as Sources of Data in Teaching Social Science Skills and Methods. *Teaching Sociology*, v. 46, n. 1, p. 62–74, jan. 2018.

ROETTL, J.; TERLUTTER, R. **The same video game in 2D, 3D or virtual reality** – How does technology impact game evaluation and brand placements? *PLOS ONE*, v. 13, n. 7, e0200724, jul. 2018.



SERVOTTE, J.-C. *et al.* **Virtual Reality Experience:** Immersion, Sense of Presence, and Cybersickness. *Clinical Simulation in Nursing*, v. 38, p. 35–43, jan. 2020.

SILVER, C.; RIVERS, C. **The CAQDAS Postgraduate Learning Model:** an interplay between methodological awareness, analytic adeptness and technological proficiency. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 19, n. 5, p. 593–609, sep. 2016.

SLATER, M. **Immersion and the illusion of presence in virtual reality.** *British Journal of Psychology*, v. 109, n. 3, p. 431–433, aug. 2018.

SULISTYO, L.; DWIDAYATI, N. K. **Active Learning with SPSS Assisted Guided Discovery Learning Method to Improve Student's Statistical Learning Achievement.** *Journal of Physics: Conference Series*, v. 1808, n. 1, p. 012042, mar. 2021.

SWENSON, J. J. *et al.* **Gold Mining in the Peruvian Amazon:** Global Prices, Deforestation, and Mercury Imports. *PLoS ONE*, v. 6, n. 4, p. e18875, apr. 2011.

WANG, Z.; HE, R.; CHEN, K. **Thermal comfort and virtual reality headsets.** *Applied Ergonomics*, v. 85, p. 103066, may, 2020.

WOODS, M.; MACKLIN, R.; LEWIS, G. K. **Researcher reflexivity:** exploring the impacts of CAQDAS use. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 19, n. 4, p. 385–403, jul. 2016.

YU, P.-T.; WANG, B.-Y.; SU, M.-H. **Lecture capture with real-time rearrangement of visual elements:** impact on student performance: Lecture-capture system. *Journal of Computer Assisted Learning*, v. 31, n. 6, p. 655–670, dec. 2015.



# 13

Leila Bijos

## MULTICULTURALISMO E O PAPEL DAS ALIANÇAS DE SEGURANÇAS TRANSNACIONAIS

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.265-281

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O mundo dinâmico em que vivemos prospera em uma plasticidade multi e intercultural. O multiculturalismo e o secularismo são dois dos princípios básicos essenciais das sociedades liberais modernas. Atualmente habitamos sociedades complexas e em constante mudança, nos aproximando e reduzindo distâncias, precisamos reconhecer os significados multifacetados de movimento, intercâmbio e comunicação, bem como as particularidades das relações sociais, econômicas e culturais, ao mesmo tempo em que potencializamos nossas habilidades humanas de compreensão do outro, e sua identidade. Para compreender esses complexos fios de relações, esta proposta de pesquisa visa analisar a integração dos grupos étnicos, a universalidade dos valores e as políticas internacionais centradas em um padrão abrangente de multiculturalismo, que traça uma distinção entre a diversidade e os trânsitos implícitos no conceito de ordem 'intercultural'. Os aspectos teóricos destacam a perspectiva de transformação ancorada na doutrina dos direitos humanos e deveres do direito internacional. Abre novos caminhos para examinar as motivações, características e convenções das interações culturais em seu movimento perpétuo, desprovido de fronteiras espaciais ou temporais, em uma perigosa mas estimulante indefinição de limites. Os regimes democráticos convergirão suas potencialidades para os demais Estados, para o bem-estar das pessoas, dentro de uma governança global. A ênfase é colocada em cenários de reorganização das estruturas de governança global visando perspectivas de multilateralismo nas próximas décadas. Como resultados efetivos, poderíamos evitar a guerra, a violência, a homofobia e as armas nucleares, pois o holocausto continua sendo uma ameaça contínua na vida das pessoas. Em um nível menos apocalíptico, a política mundial tem um impacto diário na vida das pessoas em todo o globo: as forças e decisões políticas afetam os padrões de comércio, investimento e produção internacionais. Para interpretar o significado das mudanças nas políticas de governos e atores não governamentais, como corporações transnacionais e organizações internacionais, convergirão para alianças revigorantes e modernizadoras como a OTAN, MERCOSUL, ASEAN, UE, AU. O objetivo principal é trabalhar com cenários de reorganização das Estruturas de Governança Global e Perspectivas para o Multilateralismo nas Próximas Décadas.

**Palavras-chave:** Multiculturalismo e secularismo; sociedades liberais; ordem intercultural; direitos e deveres humanos; lei internacional; multilateralismo.

### **ABSTRACT**

*The dynamic world that we live in thrives on a multi and intercultural plasticity. Multiculturalism and secularism are two of the essential underlying principles of modern liberal societies. Presently we inhabit complex and ever-changing societies, approaching and reducing distances, as we face the multilayered meanings of movement, exchange and communication, as well as the particularities of social, economic and cultural relationships, while enhancing our human abilities of understanding the other and her/his identity. To understand these complex threads of relations, this proposed research aims at analyzing the integration of ethnic groups, the universality of values and international policies focused on a comprehensive standard of multiculturalism, which draws to a distinction between diversity and the transits implied in the concept of 'intercultural' order. Theoretical aspects will highlight the perspective of transformation anchored in the doctrine of human rights and duties under international law. It opens new paths to examine the motivations, characteristics and conventions of cultural interactions in their perpetual movement, devoid of spatial or temporal borders, in a dangerous but stimulating indefinition of limits. Democratic regimes will converge their potentialities towards security alliances, the welfare of the people, within a global governance. Emphasis is put on scenarios for the reorganization of global governance structures aiming at perspectives for multilateralism in the next decades. As effective results, we will avoid war, violence, homophobia, and nuclear weapons, as holocaust remains as a continual threat in the lives of people. To interpret the significance of changes in policies of governments and nongovernmental actors such as transnational corporations and international organizations, will converge to invigorating and modernizing alliances such as NATO, Mercosur, ASEAN, UE, AU. The main objective is to work with scenarios for the reorganization of Global Governance Structures and Perspectives for Multilateralism in the Next Decades.*

**Keywords:** *Multiculturalism and secularism; liberal societies; intercultural order; human rights and duties; international law; multilateralism.*

## INTRODUÇÃO

Vive-se numa época onde se assiste cada vez mais a degradação dos direitos humanos, tanto pelo Estado como pela sociedade, em resposta à omissão daquele, especificamente no que se refere ao controle das atividades estatais, as competências de cada nível da federação, as prerrogativas e privilégios, o que prejudica a eficácia da administração, principalmente num país de dimensões extensas e mal dividido como o Brasil.

Os desequilíbrios estatais revelam a desproporção das funções do Estado, legando a Carta de 1988 (Constituição, 1988) intensos poderes ao executivo, o que, por sua vez, promove, abusadamente, o desequilíbrio federativo. É nesse sentido que analisamos a democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático (BOBBIO, 1986). Para que o conjunto de regras (primárias ou fundamentais) seja estabelecido e acatado pelos membros da sociedade, os indivíduos devem colaborar para a tomada de decisões coletivas, evitando-se a desigualdade (DELMAS-MARTY, 2009, p. 5). Ressalte-se a identidade étnica que desempenha um papel fundamental na ação coletiva, especialmente em países em desenvolvimento. A integração de diferentes grupos étnicos e a separação entre Igreja e Estado são fundamentais num mundo contemporâneo e interdependente, amalgamando a universalidade dos valores, e a integração de uma sociedade coesa, que redundará em alianças. Além disso, poucos regimes políticos podem governar exclusivamente baseados na força bruta (BLANK; FACCHINI NETO, 2019, p. 13). Um governo exige um mínimo de aquiescência popular porque repousa em grande parte na observância voluntária, fruto de um consenso amplo de que é correto obedecer às leis (LIND; TYLER; c1988; TYLLER, c1990).

Descortina-se no seio da sociedade, um mundo dinâmico em que prospera uma plasticidade multi e intercultural. Ressalte-se, que

o multiculturalismo e o secularismo são dois dos princípios básicos essenciais das sociedades liberais modernas (AVELÃS NUNES, 2013, p. 21), onde transitam milhões de indivíduos. Atualmente habitamos sociedades complexas e em constante mudança, que nos aproximam, reduzem distâncias, abrindo horizontes onde nos deparamos com os significados e multicamadas de movimento, intercâmbio e comunicação. Evidenciam-se as particularidades das relações sociais, econômicas e culturais, ao mesmo tempo em que potencializamos nossas habilidades humanas de compreensão do outro e sua identidade.

Para compreender esses complexos fios de relações, esta proposta de pesquisa visa analisar a integração dos grupos étnicos, a universalidade dos valores e as políticas internacionais centradas em um padrão abrangente de multiculturalismo, que traça uma distinção entre a diversidade e os trânsitos implícitos no conceito de ordem 'intercultural'. Os aspectos teóricos destacarão a perspectiva de transformação ancorada na doutrina dos direitos humanos e deveres do direito internacional. Essa perspectiva abre novos caminhos para se examinar as motivações, características e convenções das interações culturais em seu movimento perpétuo, desprovido de fronteiras espaciais ou temporais, em uma perigosa, mas estimulante indefinição de limites.

Os regimes democráticos canalizarão suas potencialidades para os demais Estados, para o bem-estar das pessoas dentro de uma governança global. A ênfase convergirá para cenários de reorganização das estruturas de governança global visando à perspectivas de multilateralismo nas próximas décadas. Para a construção metodológica dessa produção de ciência será utilizada a pesquisa bibliográfica de obras que debatem o tema, com abordagem quali-quantitativa, balizada no contexto histórico-temporal da ciência política e sociologia do desenvolvimento. Pesquisa documental de atos e regimes sobre o processo contemporâneo de estados e instituições internacionais, com respaldo nos Direitos Humanos.



Como resultados efetivos, poderemos dirimir conflitos e tensões entre países, evitar a guerra, a violência, a homofobia e as armas nucleares, uma vez que o holocausto continua sendo uma ameaça contínua na vida das pessoas. Em um nível menos apocalíptico, a política mundial produz um impacto diário na vida das pessoas em todo o globo: as forças e decisões políticas afetam os padrões de comércio, investimento e produção internacionais. Para interpretar o significado das mudanças nas políticas de governos e atores não governamentais, como corporações transnacionais e organizações internacionais, trabalha-se com a cooperação, que se converte em alianças revigorantes e modernizadoras como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por vezes chamada Aliança Atlântica, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), União Europeia (UE), União Africana (UA). O objetivo principal visa trabalhar com cenários de reorganização das estruturas de governança global e perspectivas para o multilateralismo nas próximas décadas.

## CONVENÇÕES E INTERAÇÕES CULTURAIS

Augura-se examinar as motivações, características, convenções e interações culturais, como um movimento perpétuo de ausência de fronteiras espaciais ou temporais, onde grupos étnicos diversos vivem juntos pacificamente, fortalecendo e protegendo sua diversidade cultural com direitos iguais para todos.

Promover reflexões acerca do multiculturalismo e ressaltar que todas as sociedades hoje são multiculturais e provavelmente permanecerão assim num futuro previsível, desde que se promova a segurança em nível global, como está implícito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos (1976), conhecidos como a Carta Internacional dos Direi-



tos Humanos. Este arcabouço traduz-se pelas condições de direito à vida, liberdade de expressão (BIJOS; CAMPO, 2015, p. 86), religião e voto, questões para a proteção e o respeito por todos os seres humanos. São novos caminhos para se trabalhar com a cooperação, que se convertem em alianças revigorantes e modernizadoras como a prevenção da guerra inserida na OTAN, nos países membros do MERCOSUL, nas nações do Sudeste Asiático (ASEAN), países membros da União Europeia, e na União Africana.

Hall (1976) apresenta-nos, com muita propriedade, um modelo simples de multiculturalismo voltado à compreensão das diferenças entre culturas nacionais, que utilizam mensagens explícitas para melhor compreender as pessoas e situações (culturas de baixo contexto, como a Alemanha ou o Canadá) (POPESCU, 2013, p. 505). China, Japão e Coreia são identificadas como culturas de alto contexto, em que a postura corporal, o tom de voz, rituais detalhados, títulos pessoais e status são características que determinam o comportamento pessoal (NAHAVANDI, 2006).

A superação de barreiras discriminatórias é apontada na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (*International Labour Office* – ILO), ressaltando o devido respeito aos povos indígenas e tribais, sua cultura e modos de vida. Considerando as violações de direitos humanos, a pressão assimilacionista da sociedade liberal, e a rejeição às aspirações desses povos de exercer controle sobre suas próprias instituições, modos de vida e desenvolvimento econômico, além da liberdade de manter e desenvolver suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados em que vivem. O que nos conduz à análise de Parekh, “todos, inclusive os mais primitivos, são internamente plurais e representam uma contínua conversa entre suas diferentes tradições e vertentes de pensamento” (2005, p. 336). É fato que diferentes interpretações dos conceitos teóricos de interculturalismo e o multiculturalismo (HALL, 1976; POPESCU, 2013; ALLAHYAROVA *et al.*, 2015)



são propensos a ambiguidades, manipulação e falta de comunicação, mas se estudados com atenção, podem criar novos espaços de diálogo e reflexão. Exemplifica-se a promoção do multiculturalismo como política de Estado do Azerbaijão (BIJOS, 2018, p. 5), que é considerada um elemento vital para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da sociedade. O Azerbaijão abriga mais de 70 grupos étnicos diferentes – russos, lesghins, Talishes, Khinalugs, Gryzs, Budugs, Judeus das Montanhas, Avars, Sakhurs, Rutuls, Ingiloyes, Udis, Tats (BIJOS, 2018, p. 46), e muitos outros (ISMAILOV, 2017, p. 14), alicerçado no respeito aos direitos humanos individuais e numa definição cívica de cidadania.

## CONFLITOS ARMADOS, RADICALISMO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Conforme tradicionalmente entendida pelo direito internacional, a guerra constitui-se em um conflito armado entre entidades políticas soberanas ou, se civil, é o choque armado entre combatentes soberanos ou não soberanos dentro de um mesmo território soberano. No entanto, analisando-se o momento compreendido entre o fim do século XX e início do século XXI, observa-se que esse termo é usado para referir-se a atividades muito diferentes das tradicionalmente balizadas por marcos caracterizadores, questões que não envolvem violência letal ou derramamento de sangue.

As políticas públicas adquiriram forte elemento belicista, a interação social obteve novos contornos e a diferença entre o mundo exterior e o interior, entre os conflitos externos e a segurança interna se tornaram cada vez mais tênues, de forma que as razões fundantes das batalhas passaram a utilizar-se também de inimigos indefinidos e imateriais. A partir daí passou-se a relativizar os princípios do Estado de Direito e, com isso, fortalecer o estado de exceção que se tornou o

modelo político dominante, com conseqüente diminuição da tradicional distinção entre guerra e política. A projeção deste estado de excepcionalidade transforma radicalmente a estrutura e o conteúdo dos diversos tipos de constituição pelo mundo, uma vez que representa um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo.

O estado de exceção, enquanto forma de governo, é um modelo que vem sendo adotado desde a I Guerra Mundial, por meio do fascismo e do nacional-socialismo e, atualmente, está adquirindo um desdobramento planetário. A normatividade tem sido impunemente abolida e atacada por uma agressão governamental que ignora, no âmbito externo, o direito internacional e produz, no âmbito interno, um estado de exceção permanente, muito embora com pretensões de ainda aplicar o direito e afastar-se do conceito de tirania. Cada vez mais se utiliza da figura dos inimigos a temer, com o claro objetivo de eliminar toda resistência às estratégias das posições predominantes. A dominação pelo medo, que se apresenta na figura do terrorista, na do “criminoso contumaz”, e hodiernamente na figura do imigrante (BIJOS, 2019, p. 12), constitui importante condicionante das políticas de segurança, sendo utilizada como desculpa perfeita para o “avanço” nos projetos políticos partilhados pela maior parte das nações ocidentais.

Conforme Hardt e Negri (2005, p. 35) “uma guerra para criar ou manter a ordem social não pode ter fim. Envolverá necessariamente o contínuo e ininterrupto exercício do poder e da violência”. A inscrição das relações de dominação política traduz-se pela institucionalização do poder, que se enquadra num quadro geral e impessoal, referendado por Chevallier (2009, p. 15). Assim, a antiga forma de evitar ou até suprimir conflitos entre Estados soberanos, com claras delimitações espaciais, e com o objetivo final explicitamente marcado pela rendição, vitória ou armistício não é algo que se verifique com frequência, onde não existem limites espaciais ou temporais definidos. Vive-se em um estado de beligerância permanente que pode ser conduzido para qualquer direção e por quaisquer períodos alcançando todo o globo.



A paz construída e proporcionada pelo direito é relativa, uma vez que deve conviver com a existência da força e, nesse sentido, o Direito Internacional adquire relevância ao autorizar a utilização dos atos coercitivos de um Estado, e a interferência forçada de um Estado no domínio de interesse de outro, o que se permite apenas como reação a um crime. Convém lembrar que, o território de um Estado conceitua-se por um espaço em que os seus atos, particularmente os atos coercitivos, podem ser desempenhados juridicamente e são permitidos pela ordem jurídica internacional geral, o Direito Internacional não apresenta autoridade ou poder soberano capaz de garantir a ordem e impor limites aos sujeitos a ele subordinados nos mesmos moldes do Direito Nacional já que sua ordem jurídica é puramente hipotética.

Se há normas de Direito Internacional que proíbem a guerra, para haver efetividade, deve haver a previsão de aplicação de sanções caso um Estado recorra a seu uso ou, do contrário, a única solução seria um contra-ataque como reação a uma Guerra Híbrida – advinda de comportamento ilegal - e, tal atitude, pode ser adotada pela vítima imediata ou por um Estado terceiro em assistência. Nesse diapasão, haverá sempre o risco de as ações extrapolarem para o terrorismo indiscriminado, estratégia desumana de guerra. No presente, analisa-se o caos humanitário e a deterioração da situação dos cidadãos no Afeganistão, desde que a capital Cabul foi tomada pelo Talibã, o que suscita preocupações na comunidade internacional, que busca opções diante dos apelos desesperados da população em prol da manutenção da paz (BIJOS, 2021c, p. 2).

As disputas pela sobrevivência se associam ao conflito, fenômenos disfuncionais como a discórdia, alastrando-se formas violentas de paralisações, depredações, passeatas e embates intensos. As dinâmicas do passado vêm à tona, como os ocorridos no Sri Lanka, Caxemira, África, Oriente Médio, Cáucaso e Sudeste da Ásia, em decorrência de movimentos separatistas e de autodeterminação (BIJOS, 2021b, p. 2). Movimentos de independência são violentos, outros como na

Bélgica, Países Baixos e Reino Unido, dentre outros, foram pacíficos e todos os indicativos demonstram que assim continuarão. A ordem internacional atual é embasada exclusivamente no Estado-Nação, o qual foi estabelecido no Tratado de Westfália de 1648, base legal do Estado moderno e, conseqüentemente, as regras da ordem internacional, com a celebração do tratado, que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, no Sacro Império Romano, e a Guerra dos Oitenta Anos, entre a Espanha e os Países Baixos, consolidando a primazia do princípio da soberania. Observa-se que o papel do Estado-nação é prover as pessoas que vivem em seu território com serviços e bens políticos e públicos. A viabilidade do Estado é julgada pela qualidade e quão bem estes bens e serviços são prestados aos cidadãos.

Infere-se acerca do desenvolvimento tecnológico de uma nação, sua expressiva relevância econômica não só no cenário nacional, mas também no internacional. Dados quantitativos revelam que a propriedade intelectual e transferência de tecnologia para inovação proporcionam o incremento e a melhoria dos investimentos em equipamentos de emprego militar, elementos essenciais para a manutenção e equilíbrio do Sistema Internacional (HAK NETO, 2011, p. 170). No entanto, insta acompanhar o desenvolvimento dos procedimentos referentes a alguns tipos de sistemas bélicos, visando a regulamentar a tecnologia dentro do sistema internacional, ao mesmo tempo em que, juridicamente, se avalia o quanto tal regulamentação limita os países na construção de seus sistemas de defesa nacional.

Sistemas de armas avançados requerem cuidados tanto do setor privado quanto do ente estatal, para garantir menor constrangimento internacional para os países envolvidos em sua fabricação e desenvolvimento. Não se pode planejar ações futuras sem entrar profundamente na regulamentação do uso de tais instrumentos. Documentos legais básicos estabelecem e fortalecem estas tratativas, mas por vezes, essa regulamentação não acontece em forma de lei, mas sim através de Regimes ou Tratados internacionais (BIJOS; ARAÚJO, 2021, p. 1). Esses

Regimes se referem a um conjunto de princípios, normas, procedimentos e regras, cuja intenção é atender a atores que possuem convergência em algum tema e que querem colaborar por meio da disponibilização de dados sobre equipamentos adquiridos, ou pretendidos como futura aquisição, para controle geral destes. Na arena bélica, o grau de regulamentação exige uma atenção especial, uma vez que a comercialização de armas nucleares ou de tecnologia de mísseis e foguetes afeta não somente uma nação, mas todo o sistema internacional.

Em alguns momentos da História é preciso pensar em Regimes internacionais que busquem evitar a proliferação de Armas de Destruição em Massa (ADM) mas, ao mesmo tempo, permitir que países como o Brasil consigam se desenvolver dentro de um sistema anárquico, para tentar manter o balanceamento dentro do sistema internacional. O foco da criação do MTCR (*Missile Technology Control Regime*), em 1987, diz muito sobre o contexto histórico da época. Sob o espectro da Guerra Fria, tentou-se através dele evitar a proliferação de armas de destruição em massa sejam elas químicas, biológicas ou nucleares, pois o possível avanço desse tipo de elemento foi considerado uma ameaça à paz, fazendo-se necessária a transparência sobre questões afetas a eles.

São inúmeras as variáveis que compõem a estabilidade dos países no sistema internacional, e a inovação tecnológica está entre as principais. As capacidades tecnológicas vão além do investimento e produção de armas, pois o desenrolar de um possível conflito causa perdas imensuráveis, tanto no campo militar como no âmbito civil. Por esta razão, busca-se o estabelecimento de parâmetros para o desenvolvimento controlado de armamentos, mesmo que seja em forma de Regime, que não obriga os países signatários a seguirem as normas e regras, mas é um passo para se obter, pelo menos, um certo grau de controle.

A partir desses quesitos, os países criam documentos como a Estratégia Nacional de Defesa (END), que visa ao estabelecimento de diretrizes para coordenar a capacitação das Forças Armadas. Subli-

nhe-se que o Brasil vem desenvolvendo projetos no setor de mísseis e foguetes que são reconhecidos internacionalmente. Como desdobramento, a indústria nacional de defesa tenta cumprir seu papel ao incentivar o avanço de tecnologias no âmbito nacional, ação essencial para a estabilidade e proteção do território brasileiro, de forma multilateral e interligada aos compromissos no cenário internacional.

A Estratégia Nacional de Defesa, estabelecida pelo Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, reafirmou a necessidade de modernizar as Forças Armadas, visando ao aumento de suas capacidades e ao atendimento às demandas dos avanços tecnológicos modernos, de modo que possam adequadamente cumprir sua missão. Especificamente para o processo de transformação do Exército, foram elencados diversos Programas — que contemplam um significativo esforço no campo da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), além de outros aspectos, como construção e instalações de Organizações Militares, sendo um deles o ASTROS 2020, que é um dos que mais dependem do quesito P&D e que envolve outras entidades além da Avibrás Indústria Aeroespacial S/A, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que desenvolveu o Sistema Integrado de Simulação ASTROS, o SIS-ASTROS).

No âmbito das alianças de seguranças transnacionais, o ASTROS 2020 insere-se como um Programa Estratégico do Exército, que tem por objetivo dotar a Força Terrestre com meios capazes de realizar a dissuasão extra regional com um apoio de fogo de longo alcance e elevada precisão e letalidade. Envolve o lançamento, a partir de suas viaturas, de mísseis e foguetes de alta tecnologia, capazes de atingir alvos entre 15km e 300km, e é exatamente na borda extrema do alcance que se insere o Míssil Tático de Cruzeiro. A partir dessas considerações, é possível fazer uma análise panorâmica, não apenas de como está o desenvolvimento do míssil, mas também entender a conjuntura em que se insere, assim como a necessidade de alianças revigorantes e modernizadoras como a OTAN, MERCOSUL, ASEAN, União Europeia, União Africana. Problemas socioeconômicos, influências de grupos paramilita-

res radicais, conflitos territoriais, religiosos, ataques terroristas, representam ameaças imediatas à segurança global, com ideologias violentas, que impedem o multiculturalismo e a integração pacífica dos povos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eventual reorganização das estruturas de governança global e perspectivas para o multilateralismo nas próximas décadas, demanda a consolidação de um modelo que combine a contraproliferação de armas de destruição em massa e multilateralismo para tratar de problemas, que bloqueiem a promoção do crescimento, distribuição de renda igualitária, mudanças étnicas e sociais, com o respeito à diversidade cultural, direito de participação política, reuniões da cidade e sugestões para a melhoria da comunidade, com novos espaços de diálogo e reflexão.

Sob esse novo modelo, a diplomacia exerce função privilegiada, com relação aos novos acordos e parcerias, no seio civil e militar e de inteligência, e a ordem internacional passa a basear-se num núcleo de poder transformador, calcado numa abordagem multilateral assentado no multiculturalismo, na diversidade cultural, com resultados efetivos para uma sociedade global.

Essa transformação está intimamente ligada à melhoria dos padrões educacionais, treinamento empresarial e a transmissão de conhecimentos culturais e históricos, que contemplem festivais de música e cinema, programas de intercâmbio de docentes e discentes, parcerias público-privado, o que redundará no fortalecimento dos blocos econômicos subcontinentais (como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), ou ECOWAS, na sigla em inglês, União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE), a Associação do Su-

deste Asiático (ASEAN), num contexto de Atlântico e Pacífico. Blocos continentais como a Organização da Unidade Africana (OUA) e até mesmo os transcontinentais como o grupo de países de economias emergentes formado pelos BRICS), e a visão totalizadora de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A manutenção da paz e da segurança internacional é preocupação de cada país, cada indivíduo, num contexto de multilateralismo, cooperação, objetivos bem definidos e direcionados às soluções pacíficas, interesse coletivo, imparcialidade e legitimidade do Estado de direito, com a construção de uma sociedade mais igualitária e harmônica para as futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ALLAHYAROVA, Tahira; SCHOUWEY, Nadine; ZURICH, Simon. The Shared Values of Multiculturalism and Secularism in Azerbaijan and Switzerland (2015). **Materials of the Baku International Humanitarian Forum**, p. 107-121, 2014.

AVELÃS NUNES, António José. **O Estado Capitalista e as suas Máscaras**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

BIJOSb, Leila. **Anseios por Liberdade**. Brasília, DF, *Jornal Brasília in Foco*, 04.08.2021. Disponível em: <<https://brasiliainfoco.com/artigo-anseios-por-liberdade-por-leila-bijos/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BIJOS, Leila; ARAÚJO, Jaiara Alane Silva de. **Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e as implicações do desenvolvimento de Míssil Tático de Cruzeiro (MTC - 300)**. Rio de Janeiro: Revista Segurança & Defesa, 2021 (no prelo).

BIJOSc, Leila. **Conflitos Internacionais: Afeganistão**. Brasília, DF, *Jornal Brasília in Foco*, 24.08.2021. Disponível em: <<https://brasiliainfoco.com/artigo-conflitos-internacionais-afeganistao-por-leila-bijos/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BIJOS, Leila. **Instituições de Justiça na União Europeia**. In: BRITO, Paulo (Org.) *Estudios de Derecho Iberoamericano*. Volumen III. Porto, Portugal: Universidade Lusófona do Porto, Instituto Iberoamericano de Estudios Jurídicos (IBEROJUR), p. 10-26, 2019.



BIJOS, Leila. **O Papel do Multiculturalismo na Política do Estado do Azerbaijão**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018.

BIJOS, Leila; CAMPO, Flávia de Sá (2015). Conflitos Internacionais: Terrorismo Islâmico. Brasília: **REPATS**, vol. 2, nº 2, p. 86-114, jul/dez 2015.

BIJOS, Leila. **Discriminação Étnico-Racial: “Nikkeis” Brasileiros no Japão**. Brasília: Editora Universa, nov. 2009.

BIJOS, Leila (2009b). **Multiculturalism and Ethnic Communities in the Americas**. Lecture presented at the International Conference Multiculturalism and Beyond: Identity Politics, Cultural Difference, and Hybridity in the Americas. Bielefeld, Germany: Center for Interdisciplinary Research (Zif), 22 July 2009.

BISWARO, Joram Mukama. **The Role of Regional Integration in Conflict Prevention, Management, and Resolution in Africa: the Case of African Union**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013.

BLANK, Dionis Mauri Penning; FACCHINI NETO, Eugênio. **O Poder Judiciário e as leis de anistia latino-americanas: as experiências da Argentina, Chile e Brasil**. Brasília, DF: Revista de Informação Legislativa, Senado Federal. Ano 56, n. 224 (out.-dez.2019), p. 37-58.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 set. 2021.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno** (trad. Marçal Justen Filho). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

DELMAS-MARTY, Mireille; WILL, PE (eds) (2009). **La Chine et la Démocratie. Tradition, Droit, Institutions**. Paris: Fayard, 2006. *In*: DELMAS-MARTY, Mireille. **Ordering Pluralism: A Conceptual Framework for Understanding the Transnational Legal World** (translated by Naomi Norberg). Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009.

HALL, Edward T. **Beyond Culture**. New York: An Anchor Book/Doubleday, 1976.

HAK NETO, Ibrahim Abdul. **Novo paradigma frente ao problema das armas de destruição em massa**. São Paulo: Política Externa. Vol. 20, n. 2, p. 163-180, set.-nov., 2011.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão: guerra e democracia na era do Império** (trad. Clóvis Marques). São Paulo: Record, 2005.

ILO. International Labour Office. **Indigenous and Tribal Peoples Convention**, 1989 (No.169). Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)>. Acesso em: 19 set. 2021.

IMANOV, Kamran (2015). **Multiculturalism Security**, Baku International Multiculturalism Centre, 2nd Virtual Round Table, p. 58-59. Baku: 2015.

ISMAILOV, Dilgam. **History of Azerbaijan** (Textbook). Baku: Azerbaijan Architecture and Construction University – AzMIU NPM, 2017.

LIND, E. Allan; TYLER, Tom R. **The social psychology of procedural justice**. New York: Plenum Press, c1988.

MARTINS, Mônica Dias. **Defesa dos Povos do Atlântico Sul**. 1ª Edição. Fortaleza, Ceará: Editora UECE, 2017.

NAJAFOV, Etibar. **Multiculturalism Security**, Baku International Multiculturalism Centre, 2nd Virtual Round Table. Baku: 2015.

NAHAVANDI, A. (2006). Teaching Leadership to First-Year Student in a Learning Community. **Journal of Leadership Education**, 5. Disponível em: <<https://doi.org/10.12806/V5/I2/AB2>>. Acesso em: 19 set. 2021.

PAREKH, Bhikhu (2005). **Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory**. Second Edition. London: Palgrave Macmillan Education, UK, 2005.

PAVLICH, George (2011). **Law and Society Redefined**. University of Oxford, Oxford: University Press.

POPESCU, Anca-Diana (2014). A proposed methodology for identifying multicultural skills in heterogenous groups. Politehnica University of Timisoara, Management Faculty. Timisoara, Romania: **Procedia Social and Behavioral Sciences**, 124, p. 504-513, 2014.

POSNER, Eric A. **The Twilight of Human Rights Law**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

TYLLER, Tom. **Why people obey the law**. New Haven: Yale University Press, c1990.

UN. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948). The Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 19 set. 2021.

UN. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos**. Carta Internacional dos Direitos Humanos, 1976.

UNESCO. **Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

# 14

Loyana Christian de Lima Tomaz  
Vitória Colognesi Abjar

**PANDEMIA  
E VIOLÊNCIA  
DOMÉSTICA  
CONTRA MULHER**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.282-304

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

O machismo e a misoginia influenciam diretamente as relações civis, ocasionando a violência impregnada por meio de fatores histórico-religiosos. Por essa razão, os direitos das mulheres são reprimidos e, para sua aquisição, o Brasil sofreu pressões internacionais, com o afincado de erradicar a violência e a desigualdade de gênero. Dessa maneira, os instrumentos criados para reduzir os números de violência não foram suficientes e a pandemia do covid-19 ressaltou os índices de agressões no âmbito familiar. Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar o aumento do número de casos durante a pandemia. À vista disso, buscou responder alguns questionamentos como: quais as raízes da violência doméstica? Quais tratados internacionais refletiram no contexto brasileiro? Quais leis tutelam a mulher? Como a pandemia do sars-cov-2 majorou a violência contra mulher? Para responder as perguntas retromencionadas, utilizou-se o método quantitativo e dedutivo.

**Palavras-chave:** Violência doméstica e contra a mulher; tratados internacionais; pandemia; Lei Maria da Penha Lei do Feminicídio.

#### **ABSTRACT**

*Chauvinism and misogyny directly influence civil relations, causing violence impregnated through historical-religious factors. For this reason, women's rights are repressed and, for their acquisition, Brazil has come under international pressure, with the aim of eradicating violence and gender inequality. Thus, the instruments created to reduce the numbers of violence were not enough and the covid-19 pandemic highlighted the rates of aggression in the family sphere. Therefore, the general objective of the research is to analyze the increase in the number of cases during the pandemic. In view of this, it sought to answer some questions such as: what are the roots of domestic violence? Which international treaties are reflected in the Brazilian context? What laws protect women? How did the sars-cov-2 pandemic increase violence against women? To answer the above-mentioned questions, the quantitative and deductive method was used.*

**Keywords:** *Domestic and violence against women; international treaties; pandemic; Maria da Penha Law; Femicide Law.*

## INTRODUÇÃO

A submissão que condiciona à mulher é justificada pela falsa tentativa de manter o poder familiar arcaico. Essa desigualdade proporciona a redução de direitos ligados ao sexo e a misoginia.

Todavia, em 1940 iniciou-se a ascensão da isonomia entre os seres humanos. Os documentos internacionais produzidos a partir da Segunda Guerra Mundial buscaram concretizar o pensamento mencionado e aniquilar, por ora, as situações deploráveis vivenciadas pelas mulheres, como a violência. No entanto, os tratados foram redigidos por homens.

Nessa conjuntura, o Brasil cria a Lei Maria da Penha, fruto de uma condenação na Corte Interamericana dos Direitos Humanos. A lei não foi suficiente para estagnar as agressões e, por essa razão, tem-se a Lei do Feminicídio.

Em 2020, a pandemia do sars-cov-2 abarrou o país, exigindo o isolamento social, com a finalidade de conter o vírus. Consequentemente, os índices de violência foram camuflados e, posteriormente, amplificados conforme as pesquisas apontadas no presente artigo.

À vista disso, o objetivo geral do trabalho é analisar os índices de violência doméstica na pandemia no covid-19. Já os objetivos específicos versam em: verificar a violência doméstica e contra mulher em uma perspectiva histórica; examinar os tratados internacionais que discorrem sobre o tema; averiguar o ordenamento jurídico interno que tutele os direitos das mulheres e; investigar o número de violência contra a mulher no cenário pandêmico.

## METODOLOGIA

O método de pesquisa empregado possui cunho quantitativo e dedutivo. A pesquisa quantitativa é responsável por analisar dados, com o intuito de respaldar-se na ciência, focando nas porcentagens e buscando um raciocínio lógico-científico.

Quanto ao método dedutivo, permite o exame das premissas envolvendo a temática pertinente. Além disso, sempre começa de uma abordagem geral até chegar a pontos específicos:

Método proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz pressupõe que só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, a construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão (FREITAS; PRODANOV, 2013, p. 27).

Dessa maneira, o estudo pautou-se em estudar, brevemente, a evolução da violência doméstica e contra a mulher, realizando uma comparação com o cenário internacional e o ordenamento jurídico interno. Por fim, averiguou os índices de violência que foram maximizados no contexto da pandemia do coronavírus.

Outrossim, procurou-se auxílio da pesquisa bibliográfica, tracejando obras de alguns autores como Hannah Arendt, Paulo Bonavides, Paulo Henrique Gonçalves Portela e Wânia Pasinato Izumino, entre outros.

Realizou-se um exame dos artigos presentes na Constituição Republicana e em leis extravagantes que tratam sobre a temática, além de verificar os tratados internacionais.

## A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E CONTRA MULHER

A violência incrustada na sociedade brasileira é fruto da colonização. Esta afirmação pode ser justificada através de dados históricos que reafirmam as situações indignas que as mulheres foram/são expostas.

Em um primeiro momento, a pré-história foi marcada pela exaltação da mulher, uma vez que esta possuía a possibilidade de reproduzir-se. Assim, “os vestígios paleolíticos revelam que o feminino ocupava um lugar primordial, pois deste período foram encontradas estatuetas femininas, pinturas e objetos, que cultuavam a mulher como um ser sagrado” (GALIZA, 2008).

No entanto, essa idealização, essencial para a manutenção de uma sociedade igualitária, perdeu-se na Grécia e fora esquecida na Idade Média, com o catolicismo. Nesse sentido, Monterani e Carvalho (2016) explicam que Confúcio explanava o domínio do homem sobre a mulher, posto que esta deveria obedecê-lo sem questionamentos. Nessa sequência, Aristóteles dispunha sobre a impureza da mulher, relacionando o aspecto à menstruação, e detida de almas pobres (MONTERANI; CARVALHO, 2016).

Com a ascensão do catolicismo, a mulher foi associada ao pecado em comparação à Eva. Nesse cenário, as mulheres que não se consideravam impuras eram: as virgens, as mães, as esposas ou as freiras (GALIZA, 2008).

Consequentemente, o Renascimento alterou a sociedade europeia:

A igualdade alardeada por tal Revolução, segundo Silva (2010), não se estendia às mulheres, mostrava-se contraditória, era de natureza jurídica e não socioeconômica, pois em virtude disso, não permitiu ou contribuiu para um emparelhamento dos direitos legais, jurídicos, políticos e sociais entre homens e mulheres.



[...] Segundo Birman (2001 apud SILVA, 2010), foram necessários quase dois séculos para que as normas sociais resultantes da Revolução Francesa conferissem igualdade de direitos entre homens e mulheres, não tendo mais lugar o modelo do sexo único surgido na antiguidade greco-romana (MONTERANI; CARVALHO, 2016, p. 170-171).

Essa perspectiva retro mencionada não alcançou o Brasil em um primeiro momento. A busca por igualdade incorporou-se, com mais intensidade, na década de 70, já que as denúncias de violência, opressão e descaso tornaram-se mais frequentes e ganharam um grande número de seguidoras:

Na luta pela cidadania para as mulheres estes movimentos denunciavam a atuação do sistema de justiça e suas decisões que absolviam homens que haviam assassinado suas esposas e companheiras, usando argumentos que discriminavam a mulher e legitimavam o comportamento masculino; falavam do descaso com que as denúncias de violência sexual e espancamentos eram recebidos nos meios policiais e da completa falta de assistência dos serviços públicos para o atendimento dessas mulheres (IZUMINO, 2008, p. 03).

Desse modo, o movimento tornou-se eficaz ao combate da repressão e ao fim da Ditadura Midiático-Civil-Militar, com a finalidade de buscar valores materializados na Europa, principalmente, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A partir desta breve exposição histórica, permite-se conceituar a violência contra a mulher. A aversão ao sexo feminino adentra nas alíneas de uma falsa ideia de poder e submissão, ambos atrelados a fatores histórico-religiosos. Como observado, a mulher passa a ser desprezada pela sua capacidade de garantir gerações futuras após a Grécia. E, na Idade Média, o pecado é interligado ao catolicismo e a impureza da mesma. À vista disso, tem-se de modo amplo a definição, ou seja, um ato manter a soberania familiar e social, que ultrapassou documentos essenciais para a garantia dos direitos humanos (ARENDRT, 2009).

Nessa conjuntura, os atos para criminalizar a violência não ocorreram de forma alheia ao cenário internacional, mas em um desdobramento deste: “[...] no decorrer dos anos 90 as mudanças propostas pelas convenções e tratados internacionais voltados para a ampliação e garantia dos direitos das mulheres – dos quais o Brasil é signatário – foram rapidamente incorporados ao discurso militante” (IZUMINO, 2008, p. 04).

Nesse âmbito, expõe-se a relação entre a desigualdade e a violência. O primeiro requisito, segundo Arendt (2009), a desigualdade de gênero, é incorporada por fatores históricos que tentaram reduzir sua ascensão. Por consequência, a perda do poder faz com que a parte contrária se sinta excluída e ocasiona o segundo requisito, a violência.

## OS TRATADOS INTERNACIONAIS NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS MULHERES

Os primeiros documentos que tentaram tutelar os direitos das mulheres foram criados a partir da Revolução Francesa, na busca pelo princípio da igualdade. Segundo os ensinamentos de Tilio:

Dentre os primeiros estão o texto de 1791 de Olympe de Gouges Declaração dos direitos da mulher e da cidadã, (escrito no contexto da Revolução Francesa e sob o mote tripartite liberdade, igualdade e fraternidade entre todos os cidadãos e que exigia, para a construção de uma sociedade menos desigual e a observância dos mesmos direitos para homens e mulheres) e o texto de 1792 de Mary Wollstonecraft Uma defesa dos direitos da mulher, que também exigia a igualdade de direitos para as mulheres visto que elas eram compulsoriamente oprimidas pelos homens (DE TILIO, 2012, p. 72).

Não obstante, a ideia progressista não foi implementada e, somente, na década de 40, os pensamentos ligados à proteção da

mulher adentraram na sociedade mundial. Essa alteração deu-se pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

O tratado consiste em um rol de princípios que tentam nortear a dignidade da pessoa humana, independentemente do local onde esta se encontra. Dessa forma, o preâmbulo da Declaração expõe que:

Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla;

Por consequência, no decorrer do documento é reafirmada a vertente em tela, sublinhando a igualdade e o espírito de fraternidade entre os povos e os gêneros sexuais (art. 1º, Declaração Universal dos Direitos Humanos). Ademais, o artigo 2º, do mesmo, apresenta que:

Artigo 2º **Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma**, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, **seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania** (*grifo nosso*).

Logo, um dos pilares que formaram a Revolução Francesa foi exaltado, o princípio da igualdade. Em outras palavras, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu barreiras para conter as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, justificando-se pela igualdade dos povos e a liberdade (NUNES, 2002).

Por essa razão, o tratado passa a ter eficácia *jus cogens* que consiste em uma importância maior no Direito Internacional, conferindo uma ampliação na tutela de valores essenciais para vida humana:

A principal característica do *jus cogens* é a imperatividade de seus preceitos, ou seja, a impossibilidade de que suas normas sejam confrontadas ou derogadas por qualquer norma internacional, inclusive aquelas que tenham emergido de acordo entre sujeitos de Direito das Gentes, exceto quando substituídas por outras normas imperativas de Direito Internacional. O *jus cogens* configura, portanto, restrição direta da soberania em nome da defesa de certos valores vitais (PORTELA, 2021, p. 77).

Em convergência com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, publica-se, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra Mulher que reafirma a igualdade de gênero. No tratado da década de 60, a principal preocupação era findar a discriminação que as mulheres sofriam, mesmo com os avanços que a sociedade internacional já tinha alcançado. Por essa razão, exemplifica-se direitos por meio dos artigos, exaltando o voto, a ocupação de cargos públicos, o acesso à educação, aos direitos matrimoniais e familiares, entre outros.

Já em 1974, iniciou-se uma preocupação mais acentuada acerca das mulheres e crianças em conflitos armados, uma vez que eram expostos ao sofrimento prolongado e degradante, caracterizando a tortura (Declaração sobre a proteção da Mulher e da Criança em Estados de Emergência e de Conflito Armado, 1974).

Em sequência, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, em 1979, passa a entender que a violência de gênero é crime contra a humanidade. Outrosim, a convenção determinou que os países gerissem políticas públicas para sanar as mazelas provenientes do machismo:

Parte I

[...]

Artigo II

Os Estados Membros condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos

os meios apropriados e sem dilações, uma **política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher**, e com tal objetivo se comprometem a:

a) Consagrar, se ainda não o tiverem feito, em suas Constituições Nacionais ou em outra **legislação apropriada**, o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei outros meios apropriados à realização prática desse princípio.

b) Adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, com as sanções cabíveis e que proíbam toda discriminação contra a mulher.

c) Estabelecer a **proteção jurídica** dos direitos da mulher em uma base de igualdade com os do homem e garantir, por meio dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação.

d) Abster-se de incorrer em todo ato ou prática de discriminação contra a mulher e zelar para que as autoridades e instituições públicas atuem em conformidade com esta obrigação.

e) Tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa.

f) Adotar todas as medidas adequadas, inclusive de **caráter legislativo**, para modificar ou derrogar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher.

g) Derrogar todas as **disposições penais nacionais que constituam discriminação contra a mulher** (*grifo nosso*).

O artigo em tela exibe-se como uma barreira para combater a discriminação e a violência contra as mulheres. Todavia, a título de realizar uma breve comparação, as medidas retrocitadas foram incorporadas, somente, em 2002 no ordenamento jurídico brasileiro, pelo Decreto Lei nº 4.377. A partir disso, salienta-se o quão impregnado os pensamentos machistas estão na sociedade.

Nesse âmbito, tem-se a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher “Convenção de Belém

do Pará” de 1994. O principal motivo para sua implementação foi a manutenção da violência contra as mulheres e a distinção de raça, classe, religião, idade e outras condições. Logo, esse rol de regras tenta minimizar os impactos que o sexo feminino sofria/sofre diariamente, focalizando no artigo 5º, do instrumento:

Artigo 5º: Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados Membros reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos.

O texto converge com as demais declarações e convenções que intentam estabelecer princípios e regras, com a finalidade de aniquilar a violência e o machismo, fatores estes que dificultam consubstanciar os direitos humanos que deveriam repudiar práticas segregacionistas e violentas. Nesse cenário, enfatiza-se o atraso brasileiro de implementar determinadas práticas no ordenamento jurídico interno. A convenção que expressou um conjunto de regras foi ratificada no Brasil em 1994, todavia, suas determinações não foram concluídas, questão que será justificada no próximo tópico da pesquisa.

Em 1995, a Declaração de Pequim adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz reafirma as ideias retromencionadas, firmando as seguintes vertentes:

À igualdade de direitos e à dignidade humana inerente a mulheres e homens e aos demais propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, em particular na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e na Convenção sobre os Direitos da Criança, como também na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento;

Assegurar a plena implementação dos direitos humanos das mulheres e das meninas como parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais;

Outrossim, na Declaração acentua a responsabilidade do Estado de promover políticas públicas para a efetivação dos instrumentos necessários para concretizar os direitos das mulheres.

Nesse íterim, reputa-se que os avanços não foram suficientes para minimizar os impactos entre os gêneros,

Ao contrário, o que se tem visto com o passar dos anos é que a violência que as mulheres sofrem em suas relações cotidianas – familiares, sociais, de trabalho – muitas vezes tem sido legitimada por comportamentos e crenças presentes nas culturas institucionais, especialmente nos setores de segurança, justiça e saúde, gerando aquilo que os especialistas têm chamado de “duplo processo de vitimização” (IZUMINO, 2008, p. 05).

Consequentemente, esses pensamentos integraram o bloco de constitucionalidade, gradualmente, no ordenamento brasileiro. Entretanto, falhas em relação à tutela do bem jurídico persistem e precisam ser sanadas.

## O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Republicana de 1988 englobou valores essenciais para o ser humano, com o escopo de proteger o mínimo existencial e princípios de primeira, segunda e terceira dimensão (BONAVIDES, 2020).

Sendo assim, a Carta Magna comunicou-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mostrando, em seu artigo 5º, os direitos fundamentais:



Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

[...]

A partir disso, entende-se que houve uma tentativa, meramente ilustrativa, de equiparar os direitos das mulheres aos homens. Essa ação adentrou como resposta aos movimentos feministas da década de 70 e 80, além da pressão internacional de implementar políticas de igualdade e erradicação da violência contra as pessoas do sexo feminino. Nessa perspectiva, a tão aclamada prosperidade e igualdade que a Constituição deveria abarcar ficou restrita a pedaços de papel (IZUMINO, 2008).

Dessa forma, a Lei nº 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha, vinculou as regras de duas convenções: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Contudo, a Lei que deveria impedir a violência surgiu em virtude de uma condenação. Ou seja, Maria da Penha Maia Fernandes sofreu duas tentativas de assassinato em 1983, por parte de seu marido, ficando paraplégica. Em razão da demora do Judiciário brasileiro em responsabilizar o autor da violência, o caso conseguiu ser analisado pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos. O Brasil foi condenado por omissão e negligência, devendo estabelecer uma lei que tutelasse os direitos das mulheres e combatesse a violência, junto a políticas públicas (MPSP).

Nesse âmbito, a Lei nº 11.340/2006 explica, em seu artigo 7º, as formas de violência contra mulher, como a violência física, psico-



lógica, sexual, patrimonial e moral. Ademais, o texto positivado dedica-se à salvaguarda do ambiente familiar e não aos crimes cometidos contra as mulheres.

Ao longo do texto, a Lei Maria da Penha exalta a necessidade de implementar políticas públicas, ou melhor:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2012).

Com isso, a Lei disserta sobre a implementação das políticas públicas de modo emergencial e imediato como: integração entre os poderes, assistência social, saúde, educação e habitação; incentivo à pesquisa; comunicação social dos valores éticos e sociais, com o intuito de coibir papéis estereotipados; implementação de atendimento policial especializado; práticas educativas e campanhas de prevenção da violência doméstica e contra a mulher; celebração de convênios, protocolos e outros instrumentos capazes de reduzir o problema e; promover a equidade e valorização dos direitos humanos (art. 8º, da Lei nº 11.340/2006).

No entanto, os índices de violência não diminuiram. Em 2013, treze mulheres por dia eram mortas pelos seus companheiros, maridos ou familiares (WAISELFISZ, 2015). À vista disso, o simples texto da Lei nº 11.340/2006 não foi capaz de amparar a vida, o maior bem jurídico, criando, portanto, a Lei do Femicídio:

[...] o crime de feminicídio é que seja reconhecido, na forma da lei, que as mulheres são mortas pela razão de serem mulheres, demonstrando tamanha fissura acerca da desigualdade de gênero mantidos em nossa sociedade. A sociedade é havida a combater eminente e progressiva impunidade, extinguindo a

possível atuação e propagação de “feminicidas” sendo beneficiados por interpretações jurídicas moralmente inaceitáveis, como se tivessem cometido um crime passional, reafirmando que o direito à vida é garantido a todos e de que não haverá impunidade, protegendo a dignidade da vítima, ao invés de constituir atos que desqualificam a condição de ser mulher e atribua a estas a responsabilidade pelo crime cometido em razão de gênero das quais foram vítimas (GOMES, 2015, p. 01).

Nesses moldes, a Lei nº 13.104/2015 passa a proteger um bem jurídico que já foi perdido em um paralelo extremo entre a vida e a morte. Nessa conjuntura, o texto majora a pena e insere requisitos que dificultam a sua efetivação. Segundo Gomes (2015) a tipificação do crime não pode ser ocasional e deve ser amparada no sexo feminino, isto é, o fato de ser mulher e, amplificado, com as violências cotidianas, denotando barreiras para que a pena englobe o agressor (GOMES, 2015).

Nessa perspectiva, a violência permanece incrustada em uma sociedade machista, com intensos ideais ligados à misoginia e, com base nisso, expõe-se a violência simbólica:

[...] As mulheres estão submetidas a uma violência simbólica tão incrustada na sociedade, que muitas vezes nem percebem o que acontece. Essa violência é tão sutil que pode estar disfarçada com o nome de liberdade feminina, mas na verdade, não passa de escravidão. Ou seja, quando as mulheres buscam o mercado de trabalho, ainda é comum que o serviço doméstico e o cuidado com as crianças, pessoas idosas e demais dependentes, quando o caso, não sejam compartilhados com seus companheiros, o que faz, conseqüentemente, com que elas tenham jornadas duplas, triplas de trabalho (KROB, 2014, p. 210).

Dessa forma, o exposto acima converge-se com a pandemia do sars-cov-2 que maximizou a violência simbólica e os outros tipos de violência descritos na Lei Maria da Penha.

## A PANDEMIA COMO CATALISADOR DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Em 2019, conforme a pesquisa publicada no Conselho Nacional de Justiça, o Brasil expressou um aumento no número de casos que versam sobre a violência doméstica e o feminicídio:

O Brasil terminou o ano de 2019 com mais de um milhão de processos de violência doméstica e 5,1 mil processos de feminicídio em tramitação na Justiça. Nos casos de violência doméstica, houve aumento de quase 10%, com o recebimento de 563,7 mil novos processos. Os casos de feminicídio que chegaram ao Judiciário cresceram 5% em relação a 2018. Os dados estão no Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), divulgados nesta segunda-feira (9/3) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Não obstante, o isolamento social catalisou os índices de violência, devido à aproximação com os agressores. Saliba (2021) explica que 66% das mulheres afirmam que as violações à integridade física são mais comuns no ambiente interno das residências (SALIBA, 2021).

Esse temor é comprovado pela análise de dados e amplificado pela dificuldade que as mulheres encontram para alcançarem medidas que cessem as agressões. Em um primeiro momento, os “Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostram queda de 8,6% nas denúncias registradas pelo Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, entre os meses de março de 2019 e 2020” (ALQUINO, 2021). Contudo, a professora titular da Faculdade de Medicina da UFMS, Elza Machado de Melo, explica que “as emergências e o feminicídio aumentaram demais. Então é preciso tomar cuidado para analisar esses dados, porque, na verdade, essas mulheres têm medo de denunciar” (ALQUINO, 2021).

Com suporte na inconsistência entre os dados publicados na pesquisa e a realidade vivenciada pelas mulheres, Ferreira (2021) justifica que durante a pandemia o número de violentadas aumentou, “o que não aparece em todas as estatísticas, já que as vítimas também encontraram mais dificuldades no acesso às redes de proteção e aos canais de denúncia” (FERREIRA, 2021).

Alicerçado nisso, uma pesquisa publicada na Folha de São Paulo mostra que “6% das mulheres brasileiras relataram ter sofrido agressão física por parte de seu namorado, companheiro ou ex, o que equivale a 5,3 milhões de mulheres de 16 anos ou mais” (BUENO; REINACH, 2021). Nessa lógica, nota-se uma elevação nos índices de violência quando comparados a dados anteriores a pandemia:

Números inéditos da pesquisa realizada pelo Ipec (Inteligência em Pesquisa e Consultoria) revelam que 15% das brasileiras com 16 anos ou mais relataram ter experimentado algum tipo de violência psicológica, física ou sexual perpetrada por parentes ou companheiro/ex-companheiro íntimo durante a pandemia, o equivalente a 13,4 milhões de brasileiras. Isso significa dizer que, a cada minuto do último ano, 25 mulheres foram ofendidas, agredidas física e/ou sexualmente ou ameaçadas no Brasil (BUENO; REINACH, 2021).

Em sequência, a Radio Agência Nacional anuncia a hostilidade do ambiente familiar no contexto das agressões. Isso decorre pelo contato frequente da vítima com o agressor, totalizando um percentual de 73% (GONÇALVES, 2021).

Ademais, uma pesquisa realizada no mês de março de 2021 obteve um crescimento de 18% nos índices de violência:

No Brasil, segundo a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), entre os dias 1º e 25 de março, mês da mulher, houve crescimento de 18% no número de denúncias registradas pelos serviços Disque 100 e Ligue 1808. No país, o necessário isolamento social para o enfrentamento à pande-

mia escancara uma dura realidade: apesar de chefiarem 28,9 milhões de famílias, as mulheres brasileiras não estão seguras nem mesmo em suas casas (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2021).

Em síntese, percebe-se o quão deprimente é a situação da mulher frente ao combate à violência doméstica e familiar.

Contudo, o enfrentamento à violência contra a mulher no contexto da pandemia não pode se restringir ao acolhimento das denúncias. Esforços devem ser direcionados para o aumento das equipes nas linhas diretas de prevenção e resposta à violência, bem como para a ampla divulgação dos serviços disponíveis, a capacitação dos trabalhadores da saúde para identificar situações de risco, de modo a não reafirmar orientação para o isolamento doméstico nessas situações, e a expansão e o fortalecimento das redes de apoio, incluindo a garantia do funcionamento e ampliação do número de vagas nos abrigos para mulheres sobreviventes. As redes informais e virtuais de suporte social devem ser encorajadas, pois são meios que ajudam as mulheres a se sentirem conectadas e apoiadas e também servem como um alerta para os agressores de que as mulheres não estão completamente isoladas (VIEIRA; GARCIA; MACIEL, 2021).

Baseado nos dados mencionados neste tópico, conclui-se que a pandemia do covid-19 foi um catalisador nos índices de violência. Isso decorre do isolamento social e a dificuldade de se alcançar os programas de proteção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aversão a mulher é embasada em uma manutenção de poder equivocada e amplificada por valores histórico-religiosos. Com isso, a sociedade internacional, após a Segunda Guerra Mundial, preocupou-se em reduzir as desigualdades e gerar uma sociedade movida pela isonomia.

Em sequência, a pandemia exibiu-se como um catalisador, por meio do isolamento social, camuflando e dilatando índices de violência. O primeiro, camuflando, é justificado pela dificuldade que as mulheres encontram de denunciar práticas abusivas, visto que o convívio entre vítima e agressor é frequente. Já o segundo, dilatando, é amparado pelas pesquisas do tópico anterior, que frisam um aumento exponencial da violência doméstica.

Assim, conclui-se uma contraposição entre a realidade vivenciada pelas mulheres e os índices que são abordados nas pesquisas. Ou melhor, não são todas as violentadas que aparecem nas pesquisas, majorando a necessidade de políticas públicas e alternativas eficazes para sanar determinadas agressões.

## REFERÊNCIAS

ALQUINO. Maria Beatriz. **Casos de violência doméstica são subnotificados e realidade contrapõe dados**. 2021. Disponível em: <<https://www.medicina.ufmg.br/casos-de-violencia-domestica-sao-subnotificados-e-realidade-contrapoe-dados/>>. Acesso em: 08 out. 2021.

ARENDETT. H. **Sobre a violência**. 13 ed<sup>a</sup>. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2009.

BONAVIDES. Paulo. Curso de **Direito Constitucional**. 35. Ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Decreto Lei nº 4.377, de 13 de setembro 2002. **Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015. **Lei do Feminicídio**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm)>. Acesso em: 05 out. 2021.

BUENO. Samira. REINACH. Sofia. **Cada minuto, 25 brasileiras sofrem violência doméstica**. 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/cada-minuto-25-brasileiras-sofrem-violencia-domestica/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processos de violência doméstica e feminicídio crescem em 2019**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/processos-de-violencia-domestica-e-feminicidio-crescem-em-2019/>> Acesso em: 07 out. 2021.

TILIO. Rafael de. **Marcos legais internacionais e nacionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres: Um percurso histórico**. Revista Gestão e Políticas Públicas, p. 68-93. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v211p68-93>>. Acesso em: 29 set. 2021.

FERREIRA. Ivanir. **Pesquisa analisa raízes e consequências socioeconômicas da violência contra a mulher na pandemia**. 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/pesquisa-analisa-raizes-e-consequencias-socioeconomicas-da-violencia-contra-a-mulher-na-pandemia/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GALIZA. Danuza Ferreira de. **Mulher: o feminicídio através do tempo**. 2006. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/mulher-o-feminino-atraves-dos-tempos/3781/>>. Acesso em: 28 set. 2021.

GOMES. Izabel Solyszko. **Feminicídios e possíveis respostas penais: dialogando com o feminismo e o direito penal**. Gênero & Direito, Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, n. 1, p. 188-218, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/24472>>. Acesso em: 05 out. 2021.

GONÇALVES. Eliana. **Violência doméstica: pandemia tornou lar ambiente mais hostil**. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radio-agencia-nacional/direitos-humanos/audio/2021-06/violencia-domestica-pandemia-tornou-o-lar-ambiente-ainda-mais-hostil>>. Acesso em: 11 out. 2021.

IZUMINO. Wânia Pasinato. **Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter?** Eis a questão. Revista dos Tribunais. Volume: 70<sup>a</sup>, p. 321-360. 2008. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/widgethomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad82d9b0000017c2ee0d7d23289bfa0&->>

docguid=I33533fc0f25511dfab6f010000000000&hitguid=I33533fc0f25511dfab6f010000000000&spos=4&epos=4&td=2136&context=29&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 28 set. 2021.

KROB. Daniéli Busanello. **A igreja e a violência doméstica contra mulheres.** Anais do Congresso Internacional da Faculdades EST. São Leopoldo, Volume 2, p. 208-216. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **História da Lei Maria da Penha.** Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Violencia\\_Domestica/Lei\\_Maria\\_da\\_Penha/vd-Imp-mais/Historia\\_da\\_lei](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Violencia_Domestica/Lei_Maria_da_Penha/vd-Imp-mais/Historia_da_lei)>. Acesso em: 04 out. 2021.

MONTERANI. Geisa Maria Batista. CARVALHO. Felipe Mio de. **Misoginia: a violência contra a mulher numa visão história e psicanalítica.** Aveso do Aveso. Volume: 14<sup>a</sup>, p. 167-178. Novembro de 2016. Disponível em: <[http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v14\\_artigo11\\_misoginia.pdf](http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/avessodoavesso/v14_artigo11_misoginia.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2021.

NUNES, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência.** São Paulo. Saraiva. 2002.

ONU. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher** “Convenção de Belém do Pará”. 1994. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-interamericana-para-prevenir-punir-e-erradicar-a-violencia-contra-a-mulher-q-convencao-de-belem-do-paraq-1994.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

ONU. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres.** 1979. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-as-mulheres-1979.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

ONU. **Declaração de Pequim adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz.** 1995. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/declaracao-de-pequim-adotada-pela-quarta-conferencia-mundial-sobre-as-mulheres-acao-para-igualdade-desenvolvimento-e-paz-1995.html>>. Acesso em: 04 out. 2021.

ONU. **Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra Mulher.** 1967. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/declaracao-sobre-a-eliminacao-da-discriminacao-contra-a-mulher.html>>. Acesso em 30 set. 2021.



ONU. **Declaração sobre a proteção da Mulher e da Criança em Estados de Emergência e de Conflito Armado.** 1974. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/declaracao-sobre-a-protecao-da-mulher-e-da-crianca-em-estados-de-emergencia-e-de-conflito-armado.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2021.

PORTELA. Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário.** 13ªed. Salvador. JusPodivm. 2021.

SALIBA. Ana Luisa. **Violência doméstica preocupa mais que emprego ou renda, diz pesquisa da Apamagis.** 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-21/violencia-domestica-preocupa-emprego-ou-renda-pesquisa>>. Acesso em: 07 out. 2021.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** 2012. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

VIEIRA. Pâmela Rocha. GARCIA. Leila Posenato. MACIEL. Ethel Leonor Noia. **Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela?** 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbepid/a/tqcyvQhQyjt-QM3hXRywsTn/?lang=pt#>>. Acesso em: 11 out. 2021.

WAISELFISZ. Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil.** Brasília. Flacso Brasil. 2015.



# 15

Volha Yermalayeva Franco  
Vinícius Silva Santana

## **A RUPTURA DO CONTRATO SOCIAL DE BELARUS: PANDEMIA, REPRESSÕES E (FALTA DE) CONSENTIMENTO**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.305-323

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

A pandemia de COVID-19 exacerbou a crise político-institucional de Belarus. A gestão ineficaz da crise sanitária pelo chefe de estado, Aliaksandr Lukashenka, juntamente com as fraudes eleitorais e as repressões violentas aos cidadãos belarussos põem em xeque o contrato social pactuado com o regime. Insatisfeito, o povo belarusso se aproxima de alternativas políticas mais alinhadas com a democracia e, por consequência, com o direito à vida, à saúde e à propriedade. Logo, este artigo tem como objetivo analisar a ruptura do contrato social belarusso sob o regime de Lukashenka tendo em vista que um possível processo de democratização tende a criar novas instituições que representam novos interesses. Portanto, se conclui que o contrato social do atual regime não mais preza pelos anseios do povo e nem é por ele consentido, logo, não se sustenta. Como resultado, o contrato social centrado em Lukashenka se tornou fraco e não mais se sustenta.

**Palavras-chave:** Belarus; contrato social; crises; democratização; pandemia.

#### **ABSTRACT**

*The COVID-19 pandemic exacerbated the political and institutional crisis in Belarus. The inefficient management of the sanitary crisis by Aliaksandr Lukashenka together with electoral fraud, and violent repression against Belarusian citizens has put into question the social contract that legitimates the regime. Unhappy, the Belarusians seek political alternatives that are aligned with democracy and, as a consequence, with the rights to life, health and property. Therefore, this paper aims to analyse the rupture of the Belarusian social contract under Lukashenka's regime foreseeing a possible process of democratization, which tends to create new institutions and to represent new interests. Thus, we conclude that the social contract in the actual regime does not care for the interests of the people and does not have the people's consent. As a result, the social contract led by Lukashenka has become weak.*

**Keywords:** Belarus; social contract; crises; democratization; pandemic.

## INTRODUÇÃO

Belarus — uma nação de 9,3 milhões de habitantes no centro da Europa, cuja capital é Minsk — testemunhou, em 2020, o crescimento de duas crises: a crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus e a crise político-institucional iniciada após as repressões preventivas anteriores às eleições presidenciais e exacerbada após fraudes nos resultados eleitorais com a reeleição de Aliaksandr Lukashenka. Os desdobramentos destas crises deixam, após pouco mais de um ano, o país mergulhado em caos. Notícias sobre confirmações de fraudes eleitorais, o aumento do número de presos políticos, execuções de opositores do governo, escândalos de facilitação de passagem de refugiados a caminho da União Europeia (UE), entre outros, se tornaram frequentes. O apoio popular à líder de oposição, Sviatlana Tsikhanouskaya, e os anseios por democratização em meio a ondas de repressão e protestos evidenciam que o contrato social belarusso sob o regime atual não mais se sustenta. Ainda, Belarus, liderada por Lukashenka, tem sido alvo de sanções econômicas da UE e dos Estados Unidos e uma crise econômica se soma às demais.

Abordando o conceito de contrato social em relação à legitimidade de governança e de uso da força, este artigo analisa a ordem social belarussa a partir do início das crises sob a ótica do contratualismo e busca identificar em que situação se encontra o contrato social de Belarus atualmente. Para cumprir com este objetivo, faz-se necessário situar Belarus a nível histórico e regional na Europa, discutir as principais teorias sobre o contrato social nas Relações Internacionais e identificar como as repressões e os protestos moldam o processo de democratização nas sociedades contemporâneas.

## O CONTRATO SOCIAL E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DE NAÇÕES

As análises das questões políticas contemporâneas de Belarus podem ser feitas através de diferentes lentes, porém a crítica ao atual regime de Lukashenka, que mantém a nação como a menos democrática do continente europeu, tem sido comum em meios acadêmicos, jornalísticos e em decisões políticas. Apesar de trilhar um caminho contrário às demais nações do velho continente, o regime de Lukashenka, logrou, ao decorrer de vários anos, manter a nação politicamente estável. O contrato social do país, apesar de se manter amarrado a um regime repressivo, alcançava algum grau de estabilidade. A pandemia de COVID-19 e as fraudes eleitorais que culminaram na quinta eleição consecutiva do chefe de estado belarusso puseram em xeque a vigência do contrato social belarusso ao mesmo tempo em que condições que possibilitam uma virada democrática em Minsk se aglutinaram. No entanto, para melhor compreender de que maneira a pandemia de COVID-19 e a crise político-institucional de Belarus influenciam no contrato social belarusso é preciso, antes, delimitar o próprio termo “contrato social”, identificar os principais autores da corrente contratualista da teoria política e suas contribuições e, por fim, observar as condições para democratização que sinalizam para uma ruptura institucional seguida de um novo pacto contratual na sociedade belarussa.

As diferentes teorias sobre o contrato social, comumente chamadas de “contratualismo”, permeiam a Ciência Política. O conceito de contrato social é importante para estudar a legitimidade do uso da força, o poder, o governo e suas funções de polícia e de provisão, por meio de políticas públicas, de bem-estar social. De acordo com Gills Villar-Lopes, Lucas Moura Máximo e Theo Antonio Rodrigues de Sant’ana (2016, p. 90), as diferentes abordagens do contrato social que dão base à corrente contratualista são um movimento jusnatura-

lista dentro da ciência política moderna. Apesar de os autores listarem sete principais precursores da teoria contratualista<sup>1</sup>, no Brasil, os autores mais utilizados, com suas respectivas obras, são Thomas Hobbes, com *O Leviatã*, escrito em 1651, John Locke, com *O segundo tratado sobre o governo civil*, de 1689, e Jean-Jacques Rousseau, com *Do Contrato Social*, escrito em 1762. A obra *A paz perpétua* de Immanuel Kant, datada de 1795, também é explorada no Brasil, mas não tanto quanto as anteriormente citadas (idem, p. 93).

Em suma, estes autores — apesar de suas diferentes visões sobre como o pacto é feito e qual o seu resultado — sugerem que a vida em sociedade se concretiza quando os indivíduos abrem mão de seu estado de natureza e de responsabilidades individuais e aderem a uma estrutura ordenada de sociedade chamada estado civil, um dos principais pilares do Estado-nação<sup>2</sup> (idem, p. 98). A construção deste estado civil é feita por meio do contrato social. O pacto do contrato social prevê o reconhecimento da busca pela sobrevivência e a autorização dos indivíduos para que os governantes escolhidos ajam em favor de toda a sociedade a fim de viverem de maneira harmoniosa e em segurança, sendo, portanto, protegidos daqueles que não aderiram ao mesmo pacto social (OLIVEIRA; SILVA, 2018).

Sabendo que a estruturação básica do contratualismo político é a transformação do estado de natureza em estado civil por meio do contrato social e que o estado civil, por conseguinte, é a oposição do estado de natureza, faz-se necessário entender como os principais precursores da vertente contratualista enxergam estes conceitos.

- 1 Os autores apontam, ainda, Johannes Althusius, com *Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*, escrito em 1603; Baruch de Espinoza, com *Tratado teológico-político*, datado de 1677; e Samuel von Pufendorf, com *Os deveres do homem e do cidadão*, escrito em 1682.
- 2 De acordo com Villar-Lopes, Máximo e Sant'Ana (2006, p. 98), há diferentes nomes para a mesma ideia de estado civil. Algumas destas nomenclaturas são: "estado político", "estado jurídico", "estado coletivo", "estado soberano" ou, simplesmente, "Estado".



Para John Locke, o estado de natureza humano se caracteriza pela liberdade e igualdade, ou seja, em seu mais puro estado os homens são livres e iguais e estão alocados em uma escala evolutiva (LOCKE, 1994; VILLAR-LOPES; MAXIMO; SANT'ANA, 2016; OLIVEIRA; SILVA, 2018). No entanto, apesar da razoabilidade dos indivíduos na visão lockeana, o estado de natureza não sustenta a ordem da vida em sociedade. Por este motivo, os homens livres se associam e se colocam nos limites da sociedade civil, abrindo mão de parcela de sua liberdade, de sua igualdade e de poder e se colocando como um sujeito do governo, atribuindo a ele a legitimidade de ação em prol de um bem comum, da proteção e da manutenção da ordem. Uma vez inseridos neste contexto, os indivíduos esperam que o contrato social lhes assegure uma vida segura, pacífica e confortável uns com os outros. Desta forma, a propriedade privada — um dos principais alicerces da organização da sociedade moderna — pode ser protegida e gozada com segurança. Neste sentido, o estado é o representante das vontades dos indivíduos; vontade esta que é racional e produto da soma das vontades individuais. Sendo, então, o estado civil de Locke a solução adequada para as inconveniências do estado de natureza humano e o mantenedor da razoabilidade dos indivíduos, o contrato social que o origina prevê um pacto consensual que garanta e preserve os direitos inalienáveis dos homens: a vida, a propriedade e os bens.

Na visão de Hobbes (2006), assim como na de Locke, os homens são iguais por natureza. No entanto, a natureza humana hobbesiana é marcada pela inimizade que advém de interesses sob as mesmas coisas e da discórdia, onde prevalecem a competição, a desconfiança e o anseio por glória. Esta situação gera o estado de guerra, onde a vida do homem é solitária, pobre e está em constante risco. Obviamente, esta é uma situação hipotética onde a total liberdade dos indivíduos produz a anarquia. Esta anarquia, no entanto, leva à aglutinação de interesses, dos quais se pode destacar o temor à morte, a busca pela comodidade e o trabalho. Logo, “para saírem do estado



de natureza, os homens realizam um pacto social que origina um poder comum que dirija as relações entre os homens a fim de encontrar a paz” (HOBBS, 2006, p. 130). Em outras palavras, o indivíduo se submete a um poder soberano na busca da saída do estado de anarquia e de satisfação de interesses comuns. Neste estado civil, Hobbes aponta que os homens se submetem ao poder de um único homem. Porém, diferentemente da visão lockeana, onde a vontade do estado é resultado da aglutinação de interesses dos indivíduos, Hobbes sugere que o soberano pode governar da maneira que lhe convenha desde que de maneira racional, prezando pela continuidade da vida em sociedade. Assim, a lei do soberano não está vinculada à vontade das partes, mas se caracteriza como uma vontade nova, concretizando, portanto, a metáfora do Leviatã: um governador soberano escolhido para governar e administrar os bens de seus súditos.

Rousseau considera que o estado de natureza é o único estágio de vida em sociedade onde se pode gozar de verdadeira liberdade. Nele, o indivíduo nasceria íntegro, sadio e reto. Este mesmo estado, no entanto, é estranho à condição humana e apenas é superado quando o indivíduo reconhece o outro como tal. Ele se caracteriza por instabilidade perene e independência, onde a propriedade só pode ser assegurada por meio do uso da força. Assim, a sociedade seria o ator principal da corrupção do homem, que se torna mau e injusto por conta do desequilíbrio da ordem social. O contrato rousseauiano, por sua vez, prevê o estabelecimento de valores e justiça social, promovendo punições àqueles que não cumprem a lei. Por meio da criação de instituições políticas, é possível concretizar a busca pela felicidade e promover a paz em uma ordem social (VILALBA, 2013; VILLAR-LOPES; MAXIMO; SANT'ANA, 2016; OLIVEIRA; SILVA, 2018). O estado civil, por sua vez, assegura e gerencia a propriedade e garante a liberdade, ainda que não em seu mais puro estágio (ROUSSEAU, 1757).

Em Kant, o estado de natureza é um estado de guerra onde a propriedade é inviável. Isso ocorre porque neste estágio de socieda-

de, não há leis externas ao indivíduo que o controlem e garantam, ao mesmo tempo, o direito à propriedade. O contrato social, portanto, visa gerar liberdade, igualdade e a dependência jurídica de todos os súditos por meio de uma constituição. Uma vez atingido o estado civil, prevalece a paz e o direito (VILLAR-LOPES; MAXIMO; SANT'ANA, 2016; OLIVEIRA; SILVA, 2018).

Observa-se, portanto, que o contratualismo na Ciência Política prevê um certo grau de estabilidade no estado civil. Rupturas na sustentação do contrato social não levam ao estado de natureza, uma vez que este estado é hipotético, mas abre margem para a formação de novos contratos sociais que requerem novos líderes ou formas de governança. No contexto belarusso atual, onde há uma ruptura entre as vontades da sociedade e as vontades razoáveis do gestor, imagine-se que Belarus aglutinou as condições necessárias para uma virada democrática (SANTANA; FRANCO, 2021). Para que seja possível discorrer sobre esta virada e a insustentabilidade do contrato social do regime de Lukashenka, porém, é necessário compreender quais são as condições para uma possível democratização de Belarus.

Segundo Daron Acemoğlu e James A. Robinson (2006), tanto as democracias quanto as ditaduras possuem formações institucionais que legitimam o modelo de sua organização política. Estas formações institucionais estão lastreadas pelo contrato social e sua sustentação só é posta em xeque quando a desigualdade entre grupos gera uma luta de classe entre os indivíduos — a quem Acemoğlu e Robinson denominam povo — e a elite. Apesar de o modelo de democratização proposto pelos autores ser majoritariamente econômico, as denominações “elite” e “povo” não necessariamente coincidem com ricos e pobres, respectivamente. No caso de Belarus, no entanto, a elite se resume ao chefe de estado, Aliaksandr Lukashenka, e seus mais próximos aliados e porta-vozes (SILÍTSKI, 2005; SANTANA; FRANCO, 2021). Em outras palavras, a elite belarussa é aquela que, independente de qual



prisma contratualista seja utilizado, deveria manter o contrato social, garantindo aos indivíduos a satisfação de seus interesses.

Para nações não-democráticas, o processo de democratização, em seu modelo mais simples, ocorre quando há, simultaneamente, condições para a revolução — engajamento de uma grande parcela dos indivíduos do povo em protestos e ações coletivas com interesses comuns — e motivos para a repressão por parte da elite (ACEMOĞLU; ROBINSON, 2006). Quando as repressões se tornam demasiado caras para a elite, o povo aumenta os seus direitos políticos e econômicos, garantindo que o contrato social lhes amplie a satisfação de seus interesses.

## O CONTRATO SOCIAL DE BELARUS SE SUSTENTA SOB LUKASHENKA?

Dividida entre a UE e a União Econômica Eurasiática, ainda que membro desta última, Belarus passa por um período de protestos e repressões que tensionam as relações entre governo e sociedade e criam rupturas no contrato social. Para além da promoção de valores democráticos suportada por ambos arranjos regionais (KAZHARSKI, 2019), em nações com regimes ditatoriais, as condições para a democratização se aglutinam quando os custos de repressão por parte da elite governante se tornam demasiado caros e o povo converge seus interesses em prol de maiores direitos políticos e econômicos (ACEMOĞLU; ROBINSON, 2006). Neste embate, a legitimidade do uso da força delegada ao Estado perde espaço no contrato social.

O Instituto de Estudos Estratégicos de Belarus usa, desde 2009, o conceito de contrato social como sendo “um acordo implícito entre o Estado e os grupos sociais, no âmbito do qual as partes estão mais ou menos cientes dos custos e benefícios do seu comporta-

mento” (GAIDUK; RAKOVA; SILÍTSKI, 2009, p. 10). Este acordo é usado, neste estudo, como um instrumento de análise da atual situação política e social em Belarus.

Resumidamente, a base da estabilidade belarussa consistia no consentimento da sociedade com a situação determinada pelas autoridades, enquanto o governo cumpria um determinado mínimo de obrigações prometidas à sociedade. O fato de este acordo não ter sido alcançado por meio de procedimentos democráticos não põe em xeque o seu funcionamento, pois, conforme Kirill Gaiduk, Elena Rakova e Vital Silítski (2009, p. 5) apresentam, o contrato social não é um atributo exclusivo dos Estados democráticos. A principal afirmação do contrato social entre o Estado e o povo belarusso é formulada por Aleksei Pikulik e Elena Artemenko (2014). Eles argumentam que a paz civil e a estabilidade política são alguns dos principais requisitos para a manutenção do pacto belarusso e que o cumprimento destes justifica, para a sociedade local, algumas restrições às liberdades. Com as mudanças no contrato social no período de 2009 a 2014, apesar das crises econômica e política em 2010 e 2011, os autores pontuam que a avaliação dos benefícios cresceu, por conta da diminuição das expectativas, em situação de crise. Entre os parâmetros mais valorizados pelos trabalhadores belarussos estão a assistência governamental para compra de imóveis, o ensino superior supostamente gratuito, a estabilidade política, a assistência médica e as garantias de depósitos bancários (PIKULIK; ARTEMENKO, 2014, p. 10).

A partir dos parâmetros supramencionados, é possível analisar o panorama geral do contrato social belarusso após as eleições de 2020 e os desdobramentos das crises política e sanitária que desembocaram em uma crise econômica. Enquanto o contrato social se reformula em Minsk, alternativas de pensar o futuro ganham força com a representação de líderes de oposição que mantêm diálogos com a UE e com os Estados Unidos e tentam dialogar, também, com o bloco eurasiático.

Os protestos em massa, em 2020, começaram em Belarus no dia das eleições presidenciais, em 9 de agosto. Fraudes eleitorais haviam se tornado corriqueiras e esperadas desde os primeiros referendos organizados por Lukashenka em 1995 e 1996 para alterar os símbolos nacionais do país e ampliar os poderes do presidente. Depois da repressão dos deputados e da dissolução do Conselho Supremo, o poder estava centralizado nas mãos do presidente (NAVÚMTCHYK, 2006, 2013).

No cenário onde as fraudes eleitorais, a censura, o controle do regime sobre a mídia estatal e a perseguição da mídia independente se tornaram normais, não surpreende que os dados estatísticos do Belstat, Comitê de Estatística de Belarus, possam ser facilmente manipulados ou escondidos. Tal fato já aconteceu em 2020, quando o Belstat deixou de publicar os dados de mortalidade do ano anterior, algo que fazia rotineiramente (HEZHALA, 2020). Porém, os dados enviados pelo Ministério da Saúde à ONU foram publicados pela instituição supranacional e revelaram que a mortalidade de abril a junho de 2020 excedeu a média dos últimos 5 anos em cerca de 5.500 pessoas (UN DATA, 2021), o que é 14 vezes mais do que a oficial mortalidade de COVID-19 no mesmo período, 398 pessoas.

Os dados sobre o COVID-19, publicados pelo Ministério da Saúde, não são detalhados e contém apenas o número total de pessoas infectadas e de mortes pelo país, e mesmo esses números geram dúvidas. Assim, de dezembro de 2020 a agosto de 2021, a taxa de mortalidade de COVID-19 quase sempre era de 10 pessoas por dia, subindo para 12, em setembro (DONG, DU, GARDNER, 2021). Esses dados são suspeitos por serem homogêneos e muito baixos, em comparação com países vizinhos onde as ondas da pandemia são mais evidentes. Considerando a política negacionista do regime de Lukashenka, a ausência de políticas de distanciamento, quarentena e lockdown, seria difícil acreditar que Belarus lida com a pandemia de modo tão eficiente (SANTANA; FRANCO, 2021; SOSHNIKOV, 2021).

Hleb Liapeika e Kipył Kheifets (2021), jornalistas do portal Me-diazona, fizeram uma investigação e descobriram que a quantidade de casos de infecção e de mortes por COVID-19 só na cidade de Minsk, e apenas de acordo com os dados internos de algumas clínicas e car-tórios, foram maiores do que os dados apresentados oficialmente pelo Ministério da Saúde para o país inteiro, em 2020. Outra investigação foi publicada por Andrei Soshnikov (2021), da equipe da TV Current Time, com base nos dados do sistema estatal Pasport, hackeado por “cyber-partisanos” – denominação de um grupo de hackers que apoiam os protestos em Belarus e que disponibilizam partes de um enorme acer-vo de dados que dizem incluir alguns dos bancos de dados mais se-cretos da polícia e do governo do país, contendo listas de supostos in-formantes da polícia, informações pessoais sobre altos funcionários do governo e espiões, imagens de vídeo coletadas de drones da polícia e centros de detenção e gravações secretas de ligações telefônicas de um sistema de escuta telefônica do governo (GALLAGHER, 2021). De acordo com esses dados, em 2020, em Belarus, a taxa de mortalidade excessiva era de 25 mil pessoas. Esta é a taxa de mortalidade real (145 mil) menos a taxa de mortalidade prevista com base em dados de anos anteriores (120 mil). 25 mil pessoas em 2020 é 17 vezes mais do que declaram os órgãos do regime de Lukashenka (SOSHNIKOV, 2021).

O cientista político e diretor do Centro Estudos Estratégicos e de Política Externa, Arsen Sivitski (2021), avaliando os motivos dos protes-tos de 2020-2021, destaca a mudança do perfil sócio-democrático da sociedade belarussa e dos seus valores: da sociedade, dominada pela carga ideológica da herança soviética, para a comunidade “pós-soviéti-ca”, em que os valores da liberdade, competição, redução do papel de Estado na resolução de problemas, responsabilidade pessoal para seus o próprio destino e o bem-estar começaram a superar as orientações paternalistas tradicionais dos anos 1990 e do início dos anos 2000.

Diferentemente dos anos anteriores, as fraudes não foram regis-tradas apenas por observadores locais e internacionais. Em 2020, foi

criada a plataforma Golos (“voz/voto”), para a contabilização dos votos dos eleitores, onde as pessoas podiam se cadastrar e enviar foto com sua cédula de votação. Segundo os cálculos da Golos, Sviatlana Tsikhounskaya venceu com no mínimo 3 milhões de votos, o que corresponde a 56%, enquanto Lukashenka obteve 34%, e outros candidatos, 10% (GOLOS, 2021). Enquanto, de acordo com o Comitê Eleitoral oficial, Lukashenka ganhou com 80% de apoio dos eleitores (G1, 2020).

Em 2020, não foram apenas as fraudes que indignaram a população, mas, também, as duras repressões contra participantes das manifestações pacíficas. O povo belarusso não está acostumado com violência física explícita e foi chocado com detenções brutais, espancamentos e assassinatos de civis no primeiro dia de protestos. Se depois dos protestos contra fraudes das eleições anteriores, só eram presas as pessoas que enfrentavam o regime, em 2020, uma das primeiras vítimas fatais foi Aliaksandr Vikhor, de 25 anos, que, segundo sua mãe, nem sabia os nomes dos candidatos e não participava dos protestos, e sim estava indo à casa da namorada, mas, ao descer do ônibus, foi detido por policiais que o julgaram como manifestante e o espancaram até a morte no centro de detenção (BELSAT, 2020). Não se “envolver em política” e em protestos não garantia mais o direito à vida e à saúde. Desde então, ao menos 15 pessoas foram mortas pelas forças policiais durante os protestos enquanto processos judiciais são arquivados ou nem mesmo abertos. Os órgãos estaduais receberam pelo menos 4.644 queixas sobre o uso de tortura pelas forças de segurança, mas nenhum processo foi aberto. (VIASNÁ, 2021).

Um dos principais rivais de Lukashenka, Viktor Babaryka, foi condenado a 14 anos de prisão antes mesmo de poder se candidatar à presidência. Membros de sua equipe também tiveram prisões decretadas, enquanto outras figuras políticas aguardam julgamento a portas fechadas. Em 19 de setembro deste ano, 674 pessoas são reconhecidas como prisioneiros políticos, de acordo com o Centro de

Direitos Humanos Viasná. Este número, no entanto, é apenas a ponta do iceberg. De acordo com os dados do Comitê de Investigação, de 9 de agosto de 2020 a 30 de julho de 2021, mais de 4.690 processos judiciais foram iniciados no país por “manifestações associadas a eventos de massa ilegais, motins, ações de protesto, usurpação da soberania do estado e da segurança pública, deliberada destruição e danos de propriedade, violência e ameaças em relação aos funcionários de Estado e suas famílias” (VIASNÁ, 2021). Participantes das eleições presidenciais, ativistas, participantes de protestos pacíficos e pessoas que discordam da política das autoridades tornaram-se seus réus. Após o início dos protestos, mais de 35 mil pessoas passaram por prisões.

Mais de um ano depois do início dos protestos diários contra o regime, eles tornaram-se mais fragmentados, porém continuam, enquanto a repressão torna-se mais severa, acompanhada pela perseguição da mídia e eliminação de qualquer atividade civil. Desde julho de 2021, pelo menos 135 organizações educacionais, de direitos humanos, de caridade, ambientais, de pesquisa e outras organizações sem fins lucrativos foram liquidadas em Belarus, incluindo as internacionais, como o Instituto Goethe.

Diante do exposto, percebe-se que a legitimidade de gestão do poder público e o consentimento do uso da força e da manutenção da ordem social por Lukashenka e seu regime se esvaziaram. As fraudes eleitorais e a má gestão da pandemia minuíram a credibilidade institucional do governo. Os protestos frequentes em Belarus e as repressões cada vez mais custosas – seja em custo político, institucional ou financeiro –, por sua vez, sinalizam para uma possível mudança de regime em Minsk. Ao mesmo tempo, esta situação, aliada ao crescente suporte à oposição, Sviatlana Tsikhanouskaya, demonstram o interesse da população belarussa em novos arranjos institucionais onde o contrato social lhes favoreça.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que, em 2020, considerando como Lukashenka (não) lidou com a pandemia, o governo deixou de cumprir a sua parte do contrato social no que diz respeito à assistência médica. O mesmo se pode dizer a respeito da segurança pública com a onda de repressões preventivas por parte do governo. Também, a estabilidade política foi questionada pelos observadores das eleições, ainda que acusações de fraudes nas eleições belarussas tenham se tornado corriqueiras desde 1995 (GAIDUK; RAKOVA; SILITSKI, 2014, p.6).

Ainda, a legitimidade do governo atual e do poder de polícia de Belarus está posta em cheque. Nações ocidentais, em especial integrantes da União Europeia, têm realizado bloqueios e sanções econômicas a Minsk. Neste meio tempo, os diálogos ocidentais com a líder de oposição belarussa, Sviatlana Tsikhanouskaya, se intensificam enquanto Lukashenka, na tentativa de se manter no poder, vê em Putin o seu principal aliado.

A nível regional, as duas principais alternativas de Belarus preveem o fomento à democracia em seus valores compartilhados. A nível local, a falta de sustentação do contrato social no regime de Lukashenka e a convergência de interesses do povo em prol de maiores direitos políticos e econômicos apontam para um possível processo de democratização.

## REFERÊNCIAS

ACEMOĞLU, Daron; ROBINSON, James A. **Economic origins of dictatorship and democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

BELSAT. **Homiel says goodbye to Alyaksandr Vikhor who died due to police brutality**. Belsat. 16 ago. 2020. Disponível em: <<https://belsat.eu/en/news/>

homiel-says-goodbye-to-alyaksandr-vikhor-who-died-sue-to-police-brutality/>. Acesso em: 10 set. 2021.

DONG, Ensheng; DU, Hongru; GARDNER Lauren,. **An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time**. The Lancet Infectious Diseases; 19 fev. 2021. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30120-1](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30120-1)>. Acesso em: 10 set. 2021.

G1.. **No poder desde 1994, Lukashenko é reeleito presidente de Belarus, diz comissão eleitoral**. Mundo, 10 ago. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/08/10/lukashenko-e-reeleito-presidente-de-belarus-diz-comissao-eleitoral.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2021.

GAIIDUK, Kirill; RAKOVA, Elena; SILITSKI, Vital. **Sotsialniie kontrakti v sovremennoi Bielarusi**. São Petersburgo: Nievski prostor, 2009.

GALLAGHER, Ryan. **Hackers Release Data Trove From Belarus in Bid to Overthrow Lukashenko Regime**. Bloomberg. 24 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-24/belarus-hackers-seek-to-overthrow-local-government>>. Acesso em: 10 set. 2021.

GOLOS. **Issledovaniie o rezultatakh vyborov Prezidenta Respubliki Belarus 2020 goda**. 14 jul. 2021. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1uQcTp2gIPA0ZA3hRiqjehntwWIOQncA-/view>>. Acesso em: 10 set. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Rideel, 2005.

HEZHALA, Siarhei. **Belstat ne apublikavau statystyku smiarotnastsi, ale peradau yaye u AAN. Yana shakuye**. Nasha Niva. 06 set. 2020. Disponível em: <<https://nashaniva.com/index.php/?c=ar&i=258542>>. Acesso em: 10 set. 2021.

KAZHARSKI, Aliaksei. **Eurasian integration and the Russian world: Regionalism as an identity enterprise**. Nova Iorque: Central European University Press, 2019.

LIAPAIKA, Hleb, KHEIFETS, Kiryl. **Minsk de COVID**. Mediazona.by. Voice of Belarus. 23 abr. 2021. Disponível em: <<https://archive.voiceofbelarus.org/pt-pt/minsk-de-covid/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006.

NAVÚMTCHYK, Siarhei. **Sem hadou Adradzennia albo frahmenty nainoushai nellaruskai historyi (1988–1995)**. Varsóvia: Belaruskiya Vedamastsi; Praha: Člověk v tísni, 2006.

NAVÚMTCHYK, Siarhei. **Referendum-95 pra symboliku i movu nia byu lehitymnyem**. Rádio Svaboda. 14 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.svaboda.org/content/article/24100070.html>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

OLIVEIRA, Ana Carolina B.; SILVA, Gustavo Javier C. **O contratualismo e o estado: Hobbes versus Locke?**. Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, Brasília, v. 01, n. 09, p. 5-17, 2018.

PIKULIK, Aleksei; ARTEMENKO, Elena. **Sotsialni kontrakt: dvoinaia stratiie-guiia**. Vilnius: Belarusian Institute for Strategic Studies, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: In: Oeuvres completes**, tome III. Collection “Pléiade”. Paris: Galimard, 1757.

SANTANA, Vinícius Silva; FRANCO, Volha Yermalayeva. **Um futuro democrático espera por Belarus após a pandemia?** Considerações baseadas na teoria dos jogos. In: RACHED, G.;

FARIAS, E. (Org.). **Diálogos institucionais de enfrentamento da crise: políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Gramma Editora, p. 41-56, 2021.

SILÍTSKI, VitaÁ. **Preempting Democracy: The Case of Belarus**. Journal of Democracy, Washington, DC, v. 16, n. 4, p. 83-97, 2005.

SIVÍTSKI, Arsen. **Neverahodny 2020-y. Arsen Sivitski: Kryvavy razhon pratestau kantchatkova razarvau satsyialny kantrakt**. Yury Drakakhrust. Rádio Svaboda. 06 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.svaboda.org/a/31379202.html>>. Acesso em: 10 set. 2021.

SOCHNIKOV, Andrei. **Izbytotchnaia smertnost' – 32 tysiatchi tchelovek. Vlasti Belarusi mnogokratno zanjaiut statistiku vo vremia epidemii koronavirusa – dannyie utetchki**. Current Time TV. 09 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.currenttime.tv/a/smertnost-v-belarusi/31401342.html>>. Acesso em: 10 set. de 2021.

UN DATA. **Deaths by month of death. Belarus**. 2020. Disponível em: <<http://data.un.org/Data.aspx?q=deaths+by+month&d=POP&f=tableCode%3A65>>. Acesso em: 10 set. 2021.

VIASNÁ, Human Rights Center. **Desyatki tysyach zaderzhannykh, tysyachi zayavleniy o pytkakh i sotni ranenykh — god nazad v Belarusi proshli prezidentskiye vybory**. 09 ago 2021. Disponível em: <<http://spring96.org/ru/news/104615>>. Acesso em: 10 set. 2021.

VILALBA, Hélio Garone. **O contrato social de Jean-Jacques Rousseau:** uma análise para além dos conceitos. Revista Filogenese, Marília, vol. 6, no. 2, p. 63-76, 2013.

VILLAR-LOPES, Gills; MAXIMO, Lucas Moura; SANT'ANA, Theo Antônio Rodrigues. **O contratualismo e seu legado nas teorias de Relações Internacionais:** um olhar a partir do Brasil. Leviathan. Cadernos de Pesquisa Política, São Paulo, v. 01, n. 12, p. 89-119, 2016.

# 16

Crísila Cristina Ramos



**POLÍTICAS SOCIAIS  
NO MERCOSUL  
E NA UNIÃO EUROPEIA:  
UM ESTUDO COMPARADO  
DOS DIREITOS DOS  
TRABALHADORES MIGRANTES**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.324-345

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

À medida que se intensificou a circulação de trabalhadores entre Estados nos últimos trinta anos, como efeito do fortalecimento do mercado internacional, expansão das empresas transnacionais e dos postos de trabalhos com boas remunerações, cresceu a necessidade de junto com os direitos trabalhistas se pensar também o direito à seguridade social dos trabalhadores migrantes. Diante disso, a pesquisa se propôs a estudar a integração das políticas sociais no campo da Seguridade Social nos blocos Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União Europeia (UE), por meio das suas principais normativas de coordenação, a saber, o Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul e o Regulamento (CE) N° 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, na UE. Após, pretende-se com o estudo crítico responder se as políticas sociais atuais são suficientes à proteção dos trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade, o que é ainda mais necessário diante a crise pandêmica de covid-19. Portanto, a pesquisa se guia sob o objetivo de investigar se as políticas públicas traduzidas no Acordo e no Regulamento são suficientes para a proteção dos trabalhadores em trânsito, com vistas a analisar o alcance de suas limitações, e permitir o aprimoramento dos sistemas normativos através da técnica de troca de saberes. Ademais, o trabalho se justifica pela a possibilidade de seus resultados se tornarem materiais capazes de orientar medidas mais protetivas. A metodologia escolhida foi a qualitativa, bibliográfica-normativa e pesquisa de jurisprudência, através do uso do método comparativo. Ao fim, a pesquisa informa os desafios enfrentados pelo Mercosul, como a falta da uniformização do comportamento interpretativo das normas pelos tribunais nacionais e o rol limitado de beneficiários, sugerindo um sistema de natureza judicial à modelo do TJUE e, na União Europeia, a possibilidade de o Regulamento (CE) N° 883/2004 ser mais ampliativo, incorporando a assistência médica.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; seguridade social; trabalhadores migrantes; MERCOSUL; União Europeia.

#### **ABSTRACT**

*The gradual increase of workers transiting between States in the last thirty years, as a result of the strengthening of the international market, the expansion of transnational companies and jobs with good remuneration, it increased the need for social security along with labor rights of migrant workers. In this context, this research proposes to study the integration of social policies in the field of Social Security in the blocks of Southern Common Market (MERCOSUR) and the European Union (EU), through their main coordinating regulations, namely, the Social Security Multilateral Agreement in Mercosur and Regulation (EC) No. 883/2004, about the coordination of social security systems in the EU. The aim of this critical study is to answer whether current social policies are sufficient to protect migrant workers in a situation of vulnerability, which is even more necessary in the face of the pandemic crisis of Covid-19. Therefore, this research is guided by the goal of investigating whether the public policies reflected in the Agreement and Regulation are sufficient to protect workers in transit, also by analyzing the scope of their limitations aiming for the improvement of regulatory systems through the technique of knowledge exchange. Furthermore, the work is justified by the possibility that its results will become materials capable of guiding more protective measures. The chosen methodology was qualitative, bibliographical-normative and jurisprudence research, through the use of the comparative method. At the end, the research informs the challenges faced by Mercosur, such as the lack of uniformity in the interpretive behavior of the norms by national courts and the limited list of beneficiaries, suggesting a system of a judicial nature similar to the model of the CJEU, and in the European Union, the possibility of the Regulation (EC) N° 883/2004 to be more extensive, incorporating medical assistance.*

**Keywords:** Social politics; social security; migrant workers; MERCOSUR; European Union.

## INTRODUÇÃO

A crescente circulação de trabalhadores entre os Estados nos últimos trinta anos, fortemente incentivada pela globalização, fortalecimento do mercado internacional e a alta do fluxo migratório orientada pelo anseio de melhores oportunidades profissionais, levou a necessidade de juntamente com os direitos trabalhistas se pensar também o direito à seguridade social no plano internacional. É, nesse sentido, que as normativas de coordenação em matéria de seguridade social surgem em um movimento de integração regional e progresso social.

Assim, a presente pesquisa terá como tema o estudo crítico das políticas sociais nos blocos Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União Europeia, mais especificamente, o Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul e o Regulamento (CE) Nº 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social na União Europeia, o qual buscará responder em que medida as políticas sociais em tela são suficientes à proteção dos trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade.

Salienta-se que durante a crise sanitária, provocada pela pandemia da COVID-19, os movimentos migratórios de trabalhadores se intensificaram, e estes atualmente se encontram submetidos a uma condição de maior risco social. Nesse sentido, a pesquisa encontra sua justificativa diante a possibilidade de render contribuições para os estudos no campo dos direitos sociais e o potencial de seus resultados se tornarem materiais capazes de orientar medidas mais protetivas.

O objetivo da pesquisa é investigar se as políticas públicas trazidas no Acordo Multilateral do Mercosul e no Regulamento (CE) Nº 883/2004 da União Europeia são suficientes para garantir a proteção dos trabalhadores em trânsito. Isso com vistas a analisar o alcance de suas limitações e permitir o aprimoramento dos sistemas normativos, através da técnica de troca de saberes, pelo estudo comparado dos blocos.



O desenvolvimento do trabalho se dará por meio de pesquisa bibliográfica, normativa, documental e coleta de jurisprudência, com análise qualitativa dos dados. Empregar-se-á ainda o método comparativo para analisar as políticas sociais, o Acordo Multilateral e o Regulamento (CE) N° 883/2004, que constam dos sistemas normativos dos blocos.

A estrutura do artigo envolve em um primeiro momento o processo da integração no MERCOSUL e na União Europeia, buscando na leitura dos tratados originários e no recurso bibliográfico compreender as experiências integracionistas, com destaque para a dimensão social.

No segundo momento, buscar-se-á um resgate conceitual comum sobre a definição de Seguridade Social adotada por ambos os blocos. Após, será realizado uma análise das principais normativas de coordenação em matéria de seguridade social, a saber, o Acordo Multilateral no MERCOSUL e o Regulamento (CE) N° 883/2004 na União Europeia, bem como das jurisprudências coletadas.

Finalmente, o terceiro momento será dedicado ao estudo comparado das duas experiências integracionistas, com o escopo de identificar as semelhanças e diferenças entre os instrumentos normativos no campo da seguridade social, e apresentar suas limitações almejando o aperfeiçoamento dos sistemas com medidas mais protetivas.

## INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA

O MERCOSUL e a União Europeia se destacam por serem grandes modelos de integração regional, sendo importantes instrumentos para a promoção do desenvolvimento dos Estados sob o viés econômico, político, jurídico e social, o que conduz ao aprimoramen-

to das redes de discussões dos direitos e deveres dos trabalhadores migrantes no âmbito dos blocos.

A partir de um sistema jurídico, o processo de integração se desenvolve com a finalidade centrada na consecução da segurança jurídica necessária tanto para o relacionamento entre Estados ali partícipes, quanto para os agentes privados e cidadãos envolvidos na busca pela construção de espaço comum (MOSCHEN, 2006, p. 1).

Autores como Carla Noura Teixeira (2020) e Jair Teixeira dos Reis (2015), propõe uma abordagem dominante do processo da integração sob o viés econômico, subjugado no interesse da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através da eliminação dos direitos alfandegários, estabelecimento de tarifa externa e política comercial comum, assim como coordenação de políticas macroeconômicas.

Para evitar equívocos comuns, cabe o alerta de que apesar de ser muito difundido a apresentação do processo de regionalização sob a abordagem econômica, essa é apenas uma possibilidade de integração (COSTA, 2019, p. 57).

Ao delinear o estado da arte na matéria, Cynthia da Lessa Costa (2019, p. 57-61) informa que as tipologias mais difundidas são as apresentadas por abordagens econômicas, de forma que há certa confusão no enquadramento jurídico dos tipos de integração. Para ela, a tipologia da integração é determinada pelo próprio ato constitutivo que, tendo a interdependência como fonte material, produz normas supranacionais vinculantes, maximizando interesses via ações coordenadas.

Nesse sentido, o MERCOSUL e a União Europeia declaram-se como instituições intencionadas a construção de comunidades para o desenvolvimento tanto econômico, quanto social e cultural de seus povos, criando zonas de integração comunitária em sentido estrito (COSTA, 2019, p. 58).

Para os autores Lourival Oliveira e Patrícia Ligmanovski (2015, p. 200), não há como imaginar um processo de integração que não repercuta nos indivíduos e vice-versa. Não são apenas os produtos, serviços e capitais que transpõe fronteiras, a força do trabalho também circula e exige uma atenção ainda maior dos Estados que devem garantir a estes trabalhadores estrangeiros a possibilidade de labutarem e viverem com suas famílias com dignidade em seu território, sem qualquer tipo de discriminação em relação aos nacionais.

Vânia Massambani (2013, p. 31) aponta ser inevitável que toda integração regional deva enfrentar a dimensão social, tanto para administrar, ordenar e redistribuir no longo prazo os benefícios e vantagens econômicas que se procura obter com tal processo, como também para dar respostas imediatas e amortecer os efeitos negativos que se geram a partir da transformação das estruturas econômicas e da abertura ao comércio internacional dos países que conformam o bloco.

Portanto, a integração também deve ser avaliada sob a lente social, o que é necessário diante o intenso fluxo de trabalhadores migrantes e o surgimento ainda incipiente de regulações no campo dos direitos sociais. Nesse contexto, é ainda importante entender que o progresso social não constitui uma consequência automática da integração econômica, por isso é preciso coordenar ações (políticas sociais) nas áreas trabalhistas e previdenciária para favorecer e dar segurança aos trabalhadores que circulam entre os países (MASSAMBANI, 2013, p. 30).

Desse modo, percebe-se que a integração social é sem dúvidas um objetivo claro dos tratados constitutivos dos blocos regionais estudados e, por certo, ainda encontra muitos desafios para o seu pleno desenvolvimento dado as limitações dos seus instrumentos normativos, como se verá no próximo subitem.

No Tratado de Assunção, que constitui o MERCOSUL, o objetivo da integração econômica e social pode ser compreendido da lei-



tura dos princípios de livre circulação; estabelecimento de uma tarifa externa comum e política comercial conjunta em relação a terceiros; coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização da legislação entre os Estados (art. 1º), com anseio de acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Nesse sentido, o MERCOSUL deu um importante passo com a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998) e a elaboração do Acordo Multilateral de Seguridade Social (1997), em vigor desde 2005 no Brasil, sendo este o primeiro instrumento a regulamentar os direitos à seguridade social aplicáveis aos trabalhadores em trânsito no bloco. Ressalta-se, nesse ponto, que a pesquisa se dedica a análise dos indicadores relativos à implementação do Acordo.

Já no Tratado da União Europeia, o objetivo da integração é a promoção do progresso econômico e social dos povos (preâmbulo), tendo a União em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia da proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana (art. 9º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE).

Assim, os direitos sociais na União Europeia integram os direitos fundamentais no bloco com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Desse modo, mais especificamente no campo da seguridade social, encontra-se no Regulamento (CE) Nº 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, as principais regras atinentes à coordenação dos sistemas de segurança social, sendo obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.



## POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA SEGURIDADE SOCIAL: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

A seguridade social é um instrumento do Estado que busca proteger as pessoas em determinadas contingências adversas, e “aliada às ações de natureza voluntária da sociedade, compõe o mecanismo mais completo na realização da proteção social, no Brasil e no mundo” (IBRAHIM, 2015, p. 4). Ivanete Boschetti (2012), salienta que a composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde e assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações (p. 756).

No mesmo caminho, Fábio Zambitte Ibrahim (2015) conceitua a seguridade social como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, de modo a propiciar a manutenção de um padrão mínimo de vida digna (p. 5).

No Brasil, a perfeita reunião dos componentes de seguridade social, direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, encontra previsão no artigo 194, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como consta da Carta Magna os objetivos de bem-estar e justiça social, corroborando o próprio ideal do sistema de proteção social.

Sob o enfoque das políticas sociais nas experiências integracionistas, o MERCOSUL assinou em 1997 o Acordo Multilateral de Seguridade Social, contando com a ratificação pelos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, estabelecendo normas que regulam as relações de Seguridade Social dentro do bloco e com duração indefinida. Nele são previstas garantias referentes às prestações contributivas pecuniárias e de saúde.

Os direitos à Seguridade Social são reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como aos seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações dos nacionais de tais Estados Partes (art. 2º do AMSS). Nesse sentido, a maior funcionalidade do Acordo é a possibilidade de obter a validade do tempo de contribuição cumprido nos diferentes Estados Partes.

Os períodos de seguro ou contribuição são considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte (art. 7º, item 1, do AMSS), e a assistência médica limitada aos trabalhadores deslocados temporariamente para o território de outro Estado, assim como para seus familiares e dependentes, durante o período de deslocamento. Ademais, a concessão dos benefícios observa o princípio da territorialidade, já que no momento do requerimento da prestação ou benefício, vale a legislação do país em que o trabalhador estiver exercendo a atividade laboral (ELIAS, 2009, p. 58).

Algumas críticas são levantadas ao Acordo Multilateral, começando pela conceitualização de seguridade social adotada nesse texto. Nesse ponto, cabe esclarecer que o documento em nada discorre acerca da assistência social, mesmo sendo o núcleo duro da seguridade social, a previdência, a saúde e a assistência social.

Em relação aos beneficiários, Vânia Massambani (2013) relata que o mencionado documento protege apenas os trabalhadores que possuem vínculo de emprego (p. 57), isso porque a concessão dos benefícios perpassa a necessária condição de ter o trabalhador contribuído para os Estados do bloco, de acordo com a legislação de cada país. Dessa forma, conclui-se que os demais trabalhadores, como os autônomos e informais, são excluídos da proteção social conferida pelo Acordo.

Em Manuellita Hermes (2019), as críticas ao documento continuam, mas agora voltada ao acesso à justiça. Para a autora, a ausên-

cia de um sistema de controvérsias de natureza judicial à semelhança da União Europeia deixa a cada Estado Parte no MERCOSUL a análise do cumprimento do Acordo Multilateral conforme o sistema judiciário interno, o que impede uma apreciação do comportamento interpretativo e de uma evolução da aplicação no âmbito do bloco (p. 164).

A título de exemplo, no Brasil, quando o requerimento do benefício realizado ante ao INSS é indeferido, o trabalhador migrante encontra na via judiciária alternativa para reclamar justiça ao seu direito. Os julgados brasileiros que aplicaram o acordo multilateral estão contidos em sua maioria no TRF4, o que pode ser atribuído ao fato de ser a Região Sul do Brasil a mais próxima geograficamente aos demais Estados Partes do Acordo (HERMES, 2019, p. 159). Nestes, verificou-se que uma das maiores dificuldades dos requerentes é a apresentação da certidão para comprovar o período de labor exercido no outro Estado com fins de cômputo.

Isso é devido ao fato de que a normativa apenas prevê benefícios-gêneros (ex. aposentadoria por idade), em nada discorrendo acerca dos benefícios-espécies (ex. aposentadoria por idade rural em regime de economia familiar) garantidos.

Dessa forma, um trabalhador rural em regime de economia familiar que pretenda a aposentadoria por idade no Brasil encontrará facilidade em comprovar o tempo de labor por meios alternativos de prova, desde que hábeis e idôneas, já que o sistema brasileiro de previdência admite a este tratamento diferenciado dadas as particularidades do meio rural (CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 843), o que não pode ser afirmado em relação aos outros países.

Além disso, verifica-se que essas lacunas deixadas pelo Acordo têm levado aos tribunais nacionais brasileiros proferirem decisões pela extinção do processo sem julgamento de mérito, à modelo do acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no caso Eloi Silva v. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, processo AC Nº 5046205-

43.2016.4.04.7000, que assim o fez com objetivo de não prejudicar o segurado, deixando aberta a possibilidade de obtenção do competente certificado do tempo de serviço praticado para fins de cômputo com o exercido no território brasileiro.

Todavia, mesmo nos tribunais nacionais brasileiros existem entendimentos conflitantes. Na Apelação, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS v. Nelsi Koch, processo AC Nº 2009. 72.99.002600-9/sc, a turma decidiu que a parte autora não fazia jus ao benefício da aposentadoria por idade, sob o fundamento de que o fato do Brasil não exigir o recolhimento de contribuições para o segurado especial que exerce a atividade rural em regime de economia familiar não impede o Paraguai de o fazê-lo.

Portanto, é em meio a discussões como essas que a existência de um sistema de natureza judicial no Mercosul à modelo do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) se mostra ainda mais necessária para a promoção da integração no bloco, pois dessa forma questões como a da certidão seriam facilmente resolvidas, oportunizando a celeridade, a uniformização da interpretação das normas a ser observada pelos tribunais nacionais e maior segurança jurídica nas relações entre os Estados.

Já sob o enfoque da integração das políticas sociais na União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, foi reconhecida pela União no Tratado de Lisboa<sup>1</sup> (art. 6º, TUE), sendo um importante documento no campo dos direitos sociais. Isso porque com o seu reconhecimento “a União Europeia fica politicamente habilitada a legislar no sentido de estabelecer parâmetros mínimos comuns de efetivação desses direitos, respeitando sua competência. Também os direitos sociais podem servir para justificar limitações ou restrições de outros direitos.” (BOLZAN, 2016, p. 105-106).

1 “O Tratado de Lisboa alterou o artigo 6º do Tratado da União Europeia, que passou a estatuir que a UE reconhece a Carta em apreço, que possui mesmo valor jurídico dos Tratados, tendo, por conseguinte, efeito vinculante”. (HERMES, 2019, p. 88).



Bolzan completa que, na visão de Vital Moreira, “uma vez que os direitos sociais também possuem uma vertente ‘negativa’, interditando ações que os lesem (por exemplo, ações que lesem a saúde), o seu reconhecimento na Carta pode permitir a impugnação dessas medidas, incluindo por via judiciária”. (MOREIRA, 2012, p. 5 apud BOLZAN, 2016, p. 106). Nesse sentido, o TJUE é levado então a se manifestar, sendo decisório na defesa dos direitos sociais, o que o faz observando as normas dos tratados e o direito derivado, onde se incluem os regulamentos.

Salienta-se que o Tribunal exerce importante papel em coordenar as legislações dos Estados-Membros ao promover a uniformização da interpretação das normas da seguridade social da União Europeia. Assim, dada a inegável importância da instituição, avançamos para a análise das decisões do TJUE, especificamente no campo dos direitos sociais.

No caso 76/63 - *Unger v. Befrijfsvereniging voor Detailhandel em Ambachten* – o Tribunal destacou o objetivo da livre circulação de trabalhadores e a necessidade de alcance comunitário do conceito de trabalhador para fins de coordenação dos regimes de seguridade social (HERMES, 2019, p. 116).

Já em outro Acórdão, no caso Frilli (C-1/72), foi salientado o princípio da igualdade de tratamento para nortear a livre circulação e a coordenação de seguridade social, fazendo uma diferenciação entre as normas de assistência social e da previdência social constantes de uma mesma legislação, a fim de garantir a concessão do benefício de aposentadoria por idade, e primando-se pelo escopo material normativo comunitária à época (HERMES, 2019, p. 117).

Certo é que julgamentos como esses, além de fortalecerem os princípios norteadores dos direitos sociais da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, são determinantes na formulação de um comportamento interpretativo uno a ser reaplicado pelos tribunais nacionais na resolução de lides que envolvem a aplicação das normas

de segurança social em seus territórios. Assim, por efeito, o resultado esperado é o desenvolvimento da União Europeia.

Ainda no inteiro interesse dessa pesquisa, quanto à segurança social, discorre o artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a segurança social e assistência social. Nesse sentido, cumpre relembrar que por sistema de proteção social se compreende “um conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação” (BOSCHETTI, 2012, p. 756).

Além da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, destaca-se o direito derivado com o Regulamento (CE) Nº 883/2004, versando sobre as principais regras relativas à coordenação dos sistemas de segurança social no bloco. Esse, no âmbito de sua aplicação pessoal, aplica-se aos nacionais dos Estados-Membros, aos apátridas e refugiados residentes num Estados-Membros que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes (art. 2º).

Já no âmbito de aplicação material, aplica-se em todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a: (a) prestações por doença; (b) prestações por maternidade e por paternidade equiparadas; (c) prestações por invalidez; (d) prestações por velhice; (e) prestações por sobrevivência; (f) prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais; (g) subsídios por morte; (h) prestações por desemprego; (i) prestações por pré-reforma; (j) prestações familiares (art. 3º, item 1).

Portanto, ao que parece o Regulamento possui um rol de beneficiários mais extenso e um rol de benefícios com mais espécies de prestações, sugerindo a ampliação do sistema de proteção social. Todavia,

em que pese os três núcleos da segurança social, o documento deixa claro que não se aplica à assistência social e médica (art. 3º, item 5, “a”).

Ainda, havendo períodos de seguro cumpridos em mais de um Estado-Membro, é possível a totalização desses mesmos períodos, tomando em conta, na medida do necessário, os períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-membro como se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição, para fins de cômputo e concessão de benefícios (art. 6º). Desse modo, percebe-se existir uma variação dos períodos que podem ser computados.

Ao fim, cumpre mencionar também que o valor do benefício ao final será calculado com base na observância ao princípio da territorialidade. Isso porque, conforme o artigo 11º, a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro, semelhante a que se aplica no MERCOSUL.

## ANÁLISE COMPARADA

A análise da proteção social nos dois blocos visa conhecer suas semelhanças e diferenças e a partir daí render contribuições que oportunizem o aprimoramento dos sistemas em questão, atento ao fato incontrovertido de se tratarem de realidades distintas em constantes mudanças.

Como visto, ambos os blocos possuem instrumentos normativos próprios que disciplinam a matéria de seguridade social. No MERCOSUL, a matéria é tratada no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, enquanto na União Europeia encontramos no direito derivado o Regulamento (CE) Nº 883/2004.

O Acordo Multilateral do Mercosul, no âmbito pessoal, é aplicado aos trabalhadores dos Estados Partes e aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos países, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes. Na União Europeia, todavia, esse âmbito abarca maiores grupos, isso porque para além dos nacionais dos Estados-Membros, também é aplicado aos apátridas e refugiados residentes no Estado-Membro, bem como aos seus familiares e sobreviventes.

Já no âmbito de aplicação material, o Mercosul prevê a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, inovando com a previsão das prestações de saúde outorgadas para os trabalhadores deslocados temporariamente. Do outro lado, a União Europeia possui um rol de benefícios mais amplo (art. 3º, item 1), mas em que pese as prestações de saúde, aquele prevê expressamente que o Regulamento não se aplica à assistência médica, diferente do MERCOSUL que buscou assegurá-las.

No que atine à totalização dos períodos, tanto o Acordo como o Regulamento apresentam similitudes quando consideram para a concessão dos seus benefícios a possibilidade de cômputo do tempo trabalhado nos Estados. A divergência encontra vez quando o MERCOSUL prevê para o cômputo a totalização somente dos períodos de contribuição na condição de empregado, excluindo diversos outros trabalhadores, como os autônomos e informais. Já a União Europeia faz depender a aquisição tanto nos períodos de seguro, como de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro, assim atendendo um número maior de trabalhadores.

Um ponto de apenas convergência é quanto à observância do princípio da territorialidade para eleger a legislação do país – cujo território será aquele em que tenha a pessoa laborado - servindo de base para o cálculo do benefício final.

No mesmo sentido, uma distinção entre as duas normativas merece atenção. O Acordo Multilateral do Mercosul, no artigo 16, 2.d, prevê que vencido o prazo de seis meses para a Comissão Multilateral Permanente resolver eventuais divergências, sem que tenham os países resolvidos as diferenças, deverá os Estados Partes recorrer ao sistema de solução de controvérsias vigente entre os Estados do Tratado de Assunção, atualmente regulado pelo Protocolo de Olivos. Esta, porém, seria a última via para a eliminação das controvérsias no bloco.

Enquanto isso, para além da Comissão Administrativa, o Regulamento da União Europeia assegura o direito das autoridades, instituições e interessados de recorrer aos procedimentos e aos órgãos jurisdicionais previstos nas legislações dos países, no presente Regulamento e no Tratado, caso queiram, para então resolver as controvérsias de interpretação e aplicação dos dispositivos. Nesse ponto, recorda-se a existência do TJUE como importante órgão do bloco, responsável por garantir o respeito às normas dos Tratados.

Portanto, discussões como essas levam a importância de um sistema judicial no MERCOSUL à modelo do TJUE para a promoção da proteção social dos trabalhadores migrantes, oportunizando que problemáticas como do acesso à certidão pelo trabalhador em regime de economia familiar, percebidas nas decisões dos tribunais nacionais no MERCOSUL, sejam mais facilmente resolvidas. Isso garantiria a celeridade e a segurança jurídica através da uniformização da interpretação das normas pelos órgãos julgadores.

Cabe mencionar que as limitações acima se agravam ainda mais diante da pandemia, causada pelo covid-19, que expõe os trabalhadores migrantes e informais em condições de maior vulnerabilidade. Para Camila Borga e Isabele D'Angelo (2020), diante desse cenário, nem todos os Estados têm as condições de tomar as medidas apropriadas, e inexistente um modelo "padronizado" de medidas a serem



adotada numa pandemia, em virtude dos diversos contextos políticos, sociais e econômicos de cada povo (p. 267).

As autoras acrescentam que apesar de o vírus não fazer distinções entre os infectados, a realidade dessas pessoas não é a mesma, sendo os trabalhadores imigrantes, refugiados e informais os mais vulneráveis (*ibid.*, p. 267). Logo, “percebe-se que a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a pessoas ou grupos, mas sim constitui-se em determinadas condições e circunstâncias, que podem e devem ser minimizadas ou revertidas” (RODRIGUES; TERESI, 2018, p. 121 apud BORGA; D’ANGELO, 2020, p. 267).

Boaventura de Sousa Santos, na sua obra “A Cruel Pedagogia do Vírus”, reforça que qualquer quarentena é sempre mais difícil para uns grupos sociais do que outros, assumindo um caráter discriminatório. Assim, na lista dos grupos de vulneráveis, longe de ser exaustiva, incluem-se as mulheres, trabalhadores precários, informais, ditos autônomos, refugiados, imigrantes indocumentados ou populações deslocadas temporariamente, que padecem de especial vulnerabilidade que precede a quarentena e se agrava com ela (2020, n.p.).

Portanto, a partir das compreensões do autor e das análises do presente artigo, conclui-se ser inegável que a pandemia não apenas torna tais limitações das normativas de coordenação em matéria de segurança social mais visíveis na vida dos trabalhadores migrantes nos blocos, como reforça a injustiça, a discriminação, a exclusão social e o sofrimento merecido dos seus (SANTOS, 2020). Isso, por sua vez, eleva a urgência de se pensar tais críticas com o objetivo do fortalecimento do sistema de proteção social tanto no MERCOSUL como na União Europeia.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões tecidas ao longo da pesquisa permitiram constatar semelhanças importantes entre os instrumentos normativos, porém foram as diferenças que nos levaram a concluir pela insuficiência das políticas sociais na proteção dos trabalhadores em trânsito, principalmente no contexto atual de pandemia pela covid-19.

No Mercosul, o Acordo Multilateral surgiu com aplicação aos campos da saúde e da previdência, sendo omissivo em relação à assistência social. Já na União Europeia, por exemplo, o Regulamento estudado afirmou expressamente não se aplicar à assistência social e médica, apesar de ter como escopo coordenar os sistemas de segurança social. Nesse ponto, cabe lembrar que para a literatura o conceito de segurança social compreende assistência social, saúde e previdência.

Em que pese ao estudo das políticas sociais no campo da seguridade social, é inegável que a elaboração do Acordo Multilateral se traduziu no primeiro importante instrumento a disciplinar os direitos à seguridade social aplicáveis aos trabalhadores em trânsito no bloco. Todavia, a ausência de um Tribunal de Justiça à modelo da União Europeia responsável pela interpretação e aplicação uniforme das normas, assim como o silêncio do texto em relação aos segurados especiais e aqueles trabalhadores não protegidos pelo manto empregatício, revelam suas limitações.

Já a União Europeia estaria à frente no processo integracionista das políticas sociais no campo da Seguridade Social, com um rol de prestações e beneficiários maior. Porém, fato é que tais resultados não poderiam ser reafirmados em relação à seguridade social como gênero, não ao menos em relação ao Regulamento estudado nessa pesquisa, já que este teria se ausentado da prestação da assistência médica.

Por fim, o que se pode concluir é que as experiências integracionistas acima já eram insuficientes mesmo antes do surgimento do vírus da covid-19 para a proteção dos trabalhadores em circulação nos blocos, e agora com a pandemia a situação dos trabalhadores migrantes, refugiados e informais é ainda mais agravada. Isso porque, estes se encontram expostos a desigualdade social ao mesmo tempo que competem em posição desfavorável com os nacionais por políticas públicas mais protetivas.

Nesse sentido, é pertinente as contribuições de Boaventura de Sousa Santos (2020) para o qual as pandemias discriminam tanto no que respeita à sua prevenção, como à sua expansão e mitigação. Logo, resta esperar que as lacunas nos instrumentos normativos analisadas ao longo dessa pesquisa sejam preenchidas com políticas públicas que respeitem os direitos humanos e sociais dos trabalhadores migrantes vulneráveis, bem como não haja supressão ou redução dos direitos que já foram duramente conquistados.

## REFERÊNCIAS

BOLZAN, Lucas Souto. **Restrições de direitos sociais na União Europeia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BORBA, Camila; D'ANGELO, Isabele. **Ainda mais vulneráveis**: um estudo comparado da questão do covid-19 e dos trabalhadores migrantes e informais no Brasil e em Portugal. Revista Espaço Acadêmico, n. 222, p. 258-269, jun. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus**. Serv. Soc. Soc, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/08.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Agravo de Instrumento Nº5043652-03.2018.4.04.0000**. Relator: Altair Antônio Gregório - 5a Turma. Data da decisão. Data da decisão: 12/03/2019. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Agravado: Mabel Catalina Agache Perez, 2019.



BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível Nº2009.72.99.002600-9/SC**. Relator: Loraci Flores de Lima. D.E. 08/02/2010. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: Nelsi Koch, 2010.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível Nº 5000382-13.2011.4.04.7003**. Relator: Paulo Paim Da Silva. 6a Turma. Data da decisão: 30/11/2013. Apelante: Joaquim Dias de Brito. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, 2013.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação Cível nº 5046205-43.2016.4.04.7000**, Relator: Luiz Fernando Wowk Penteado - Turma Regional Suplementar do PR. Data da decisão: 04/02/2020. Apelante: Eloi Silva. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, 2020.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Apelação/ Reexame Necessário nº 5006731-20.2011.4.04.7201**. Relatora: Cláudia Cristina Cristofani – 5a Turma. Data da Decisão 07/08/2012. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: Carlos Marques Pereira, 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COSTA, Cynthia Lessa da. **FUNDAMENTOS PARA UM DIREITO DO TRABALHO DA INTEGRAÇÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DO MERCADO COMUM DO SUL E UNIÃO EUROPEIA**. 2019. 348 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

ELIAS, Aparecida Rosangela. **Atuação governamental e políticas internacionais de previdência social**. Brasília: MPS, 2009.

HERMES, Manuellita. **Livre circulação de trabalhadores e seguridade social**: estudo comparado entre união europeia e mercosul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MASSAMBANI, Vânia. **A Proteção Previdenciária Revista no Acordo do Mercosul**. São Paulo: Ltr, 2013.

MOSCHEN. Valesca Raizer Borges. Aspectos Institucionais do Mercosul: 11 Anos do Protocolo de Ouro Preto. *In*: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina. (Org.). **Mercosul e União Europeia**: Perspectivas da Integração Regional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

OLIVEIRA, Lourival José de; LIGMANOVSKI, Patricia Ayub da Costa.

**Circulação de Trabalhadores no Mercosul:** necessidade de efetivação das políticas sociais. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas, Minas Gerais*, v. 1, n. 2, p. 198-221, dez. 2015.

TEIXEIRA, Carla Noura. **Manual de Direito Internacional Público e Privado.** 5ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REIS, Jair Teixeira dos. **RESUMO DE DIREITO INTERNACIONAL E COMUNITÁRIO.** 4ª Ed. São Paulo: LTr, 2015.


SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus.** Coimbra: Almedina, 2020.



# 17

Mariana Santos Alves de Lima

Gabriel Rached



**A(S) INVESTIDA(S)  
DO ESTADO E A POLÍTICA  
ANTIDROGAS NO BRASIL  
NO CONTEXTO DA PANDEMIA:  
UM ESTUDO À LUZ  
DA ADPF 635 NO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.346-366

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

### RESUMO

A questão das drogas representa um tema relevante, haja vista sua capilaridade em vários aspectos e setores da sociedade. A repercussão deste assunto ganhou força no século XX, com a instauração de políticas proibicionistas em relação às drogas. Nesse sentido, torna-se pertinente averiguar os desdobramentos dessa política no Brasil, bem como a forma que vem sendo utilizado o aparato de enfrentamento do Estado ao comércio de drogas. Assim, é importante analisar as estruturas basilares deste enfrentamento, em especial a atuação da Polícia Militar, que geralmente é apontada como um instrumento de controle social das populações marginalizadas. Além disso, é fundamental observar a normativa sobre o assunto, a Lei nº 11.343/2006, que torna-se controversa nesta conjuntura, pois é apontada como uma das principais causas do aumento do encarceramento no país. Neste quadro, torna-se relevante analisar como este arcabouço vêm se organizando em conjunto com as demandas trazidas pela pandemia, com enfoque na medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 - que proibiu a ocorrência de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro em 2021. Diante disso, é possível propor uma nova abordagem do assunto, baseado em políticas públicas efetivas, como maior investimento em saúde e educação nas periferias, como também na esfera da segurança pública, e principalmente refletir sobre a necessidade de revisão das atuais normas vigentes no combate às drogas. Para a realização do presente trabalho, foi consultado material produzido pelo Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos (GENI/UFF), bem como bibliografia especializada acerca da ação estatal e suas políticas públicas de segurança. Como resultados preliminares, pode-se aferir que as atuais ações do Estado não necessariamente têm conseguido resultados positivos na redução de criminalidade ou do tráfico de drogas em si, chamando a atenção o aumento de mortes envolvido em sua atuação nessa seara.

**Palavras-chave:** Política antidrogas; pandemia; direitos fundamentais; estado e políticas públicas; ADPF 635.

#### **ABSTRACT**

*The issue concerning drugs represents a relevant theme given its capillarity in various aspects and sectors of the society. The repercussions of this issue gained strength in the 20th century, with the establishment of prohibitionist policies related to drugs. In This sense, it is meaningful to investigate the consequences of this policy in Brazil, and how the state apparatus has been used to combat drug trade. It is important to analyze the basic structures of this confrontation, especially the role of the Military Police, which is generally seen as an instrument for social control of the marginalized populations. Moreover, it is fundamental to observe the normative on the subject, the Law number 11.343/2006, which becomes controversial in this conjuncture, considering it is pointed as one of the main causes of the increase in imprisonment in the country. In this context, it is essential to analyze how this framework has been organized in conjunction with the demands brought by the pandemic, focusing on the injunction in the Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept 635 - which prohibited the occurrence of police operations in the communities of Rio de Janeiro in 2021. In this regard, it is possible to observe the relevance of investments and public policies, also in terms of security in the peripheries, and especially to reflect on the need to review the current rules in the fight against drugs. In this direction, it was consulted data from GENI/UFF Research Group, as well as specialized bibliography on state action and its public security policies. As preliminary results, it can be seen that the current actions of the State have not necessarily achieved positive results in terms of crime reduction or drug trafficking itself, drawing attention to the increase in deaths involved in its actions in this area.*

**Keywords:** Drug policy; pandemic; fundamental rights; state and public policies; ADPF 635.

## INTRODUÇÃO

O estudo do cenário relativo à questão das drogas do Brasil é permeado por inúmeras dimensões que se refletem numa temática de elevada complexidade para o investigador representando, assim, um desafio em função das múltiplas camadas envolvidas e relacionadas a esse tópico.

Diante disso, o presente trabalho se debruçou sobre o tema tendo como ponto de partida a premissa de repressão aos narcóticos e as políticas de enfrentamento estatal à questão. Este olhar para as drogas sob um viés combativo tem seu início e proeminência nos EUA, com a ascensão da “Prohibition Era”<sup>1</sup>, que posteriormente foi capitaneada como modelo internacional. É em sintonia com esta proposta que o Brasil desenvolve suas ações mais expressivas de combate e punição para reprimir o tráfico e o uso de drogas (1932)<sup>2</sup>, com repercussões até os dias de hoje.

Conforme pontua Karam, esta guinada à proibição das drogas no mundo explicita a expansão do poder punitivo e controle social, com o recrudescimento do sistema penal e de todo um aparelhamento bélico voltado a configuração de uma ideia de inimigo - sobre indivíduos a quem diversos direitos já são recorrentemente negados. Deste modo, o combate às drogas em conjunto com o poder punitivo fornece

- 1 Em janeiro de 1919, foi ratificada a 18ª emenda à Constituição norte-americana, que proibia a manufatura, venda e transporte de “bebidas intoxicantes” nos Estados Unidos, abrindo assim caminho para a Lei Seca, que entraria em vigor no ano seguinte (1920) e se estendeu por 13 anos - ficando vigente até sua revogação em 1933. Sobre este período, ler: “Lei Seca nos EUA: como a lei de 100 anos atrás ainda influencia a relação dos americanos com o álcool”. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46921801>>. Acesso em: 08.10.21.
- 2 No Brasil, é a partir da Consolidação das Leis Penais de 1932 que se inicia a criminalização de condutas relacionadas à produção, à distribuição e ao consumo das drogas tornadas ilícitas, com a substituição da expressão “substâncias venenosas” do artigo 159 do Código Penal de 1890 por “substâncias entorpecentes”, expansão da quantidade de condutas proibidas e introdução da cominação de pena privativa de liberdade, fixada para quem fornecesse aquelas substâncias em 1 a 5 anos (KARAM, 2010, p. 04).

um fundamento legitimador para as investidas do Estado, muitas vezes pautadas na aplicação seletiva das leis, com operações violentas que, ao invés de caminhar para uma possível solução, acaba resultando no encarceramento e na morte de grupos comumente pertencentes às populações mais vulneráveis da sociedade (KARAM, 2010, p.08).

Diante disso, é relevante observar as estruturas operacionais que movimentam essas ações. Num primeiro momento, com relação à base da segurança pública, consolidada a partir de uma polícia militarizada, cujas ações frequentemente remetem a modos de atuação controversos, em especial no que se refere aos direitos fundamentais. Exemplo disto foi sua atuação no Massacre do Carandiru, em 1992<sup>3</sup> e, recentemente, o Massacre no Jacarezinho, ocorrido em maio de 2021 - resultando em 28 mortos e cuja proporção vem sendo considerada a "maior matança policial da história do Rio de Janeiro"<sup>4</sup>.

No mais, deve-se ponderar sobre o papel das normas legislativas no contexto da instaurada guerra ao tráfico. Nesse sentido, o presente trabalho se debruça sobre o atual ordenamento jurídico acerca das drogas no Brasil, a Lei de Drogas (Lei nº. 11.343/2006), que surge com a proposta de diferenciar traficantes de usuários, mas acaba reproduzindo antigos erros, por ser mais uma vez guiada por um proibicionismo praticamente dogmático - uma vez que vem acompanhada do aumento de penas, da criminalização antecipada do ato do tráfico, da tipificação do fornecimento gratuito de narcóticos, dentre outros flagrantes e ofensas a direitos fundamentais, como o exercício da proporcionalidade e do contraditório (KARAM, 2010, p. 13).

3 Em 2 de outubro de 1992, ocorreu o Massacre do Carandiru, com números oficiais de 111 presos mortos e 110 feridos. Acerca deste episódio, ver: "O Massacre do Carandiru e suas versões". Disponível em: <<https://www.politize.com.br/massacre-do-carandiru/>>. Acesso em: 15.10.21.

4 Para mais sobre esse tema, ver: "O que já se sabe sobre o massacre do Jacarezinho". Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-que-j%C3%A1-se-sabe-sobre-o-massacre-do-jacarezinho/a-57498522>>. Acesso em: 15.10.21.

É neste cenário de complexas políticas de segurança pública que torna-se relevante analisar os efeitos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que surge como uma resposta aos altos índices de violência policial no Estado do Rio de Janeiro, mas tem sua medida liminar instaurada por meio de uma ação de prevenção da difusão da pandemia, uma vez que o maior intuito da ADPF seria a preservação da vida.

Desse modo, esta política traz uma nova perspectiva sobre as investidas do arcabouço institucional ao narcotráfico, uma vez que ao se proibir as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, acaba representando um acerto dado que os resultados demonstram a queda no número de mortes em decorrência da suspensão da ação policial.<sup>5</sup>

Para tal finalidade, foram analisados documentos sobre o impacto da ADPF 635 e seus possíveis desdobramentos em âmbito nacional, bem como dados disponibilizados pelo Grupo de Estudos do Novos Illegalismos (GENI/UFF), além de bibliografia especializada sobre o tema - ampliando assim o debate sob a ótica de diversas áreas do saber, buscando traçar uma compreensão interdisciplinar a respeito da política de drogas no país no contexto da crise pandêmica.

## FACES DAS POLÍTICAS ANTIDROGAS NO BRASIL: ASPECTOS DA ATUAÇÃO DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO AO COMÉRCIO DE NARCÓTIICOS

A regulamentação e a proibição do uso de algumas substâncias psicoativas específicas no Brasil representam um fenômeno relativamente recente, que ganhou força sobretudo a partir de 1932. Já na

5 Sobre esse assunto, ver: "Considerações sobre as vidas dos moradores das favelas e a ADPF 635". Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-26/escritos-mulher-direito-vida-moradores-favelas-adpf-635>>. Acesso em: 06.10.21.



segunda metade do século XX, incorporando a influência das políticas proibicionistas advindas dos EUA (1961)<sup>6</sup> - cujas propostas serviram como um modelo a ser seguido no mundo - foi ocorrendo um gradual recrudescimento destas medidas.

Por esta perspectiva, com a consagração de uma política de drogas voltada ao proibicionismo no mundo e a ascensão de leis de combate à sua difusão a partir da década de 80, a questão de drogas entrou de vez na agenda governamental brasileira, uma vez que o país que antes se configurava predominantemente como um canal de passagem, progressivamente vai se envolvendo também na cadeia de produção e consumo de substâncias ilícitas. Cabe destacar, que este período coincide com o fim do período da ditadura militar no Brasil, contexto em que o país acaba herdando uma estrutura repleta de particularidades no que tange à segurança pública (RODRIGUES, 2012, p. 28).

Observa-se que, em 1969, o regime militar extingue a Guarda Civil e incorpora seus homens à Força Pública, que passa a ser denominada de Polícia Militar (PM). Esta organização passa a ter competência exclusiva pelo policiamento ostensivo, sendo vedada a criação de qualquer outra polícia fardada pelos Estados. A partir deste momento, a PM é considerada efetivo de reserva do Exército subordinada a um oficial da ativa, uma vez que o posto máximo da hierarquia do Exército é o de coronel, posição que daria aos policiais o direito de assumir comandos, incluindo o comando-geral e os postos de alto escalão desta organização (SOUZA, 2015, p. 215).

Esta organização militarizada foi mantida na Constituição Federal de 1988, que regulamentou a função das Polícias Militares como

6 Em 1961, Harry Anslinger, representando os EUA e com o intuito de expandir a atuação sobre drogas, foi à Convenção Única das Nações Unidas sobre Narcóticos, classificando as drogas em listas, fixando a competência das Nações Unidas em matéria de fiscalização internacional e consagrando a proibição em leis domésticas ao redor do mundo. Sobre a Convenção Única das Nações Unidas sobre Narcóticos de 1961, ver: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>>. Acesso em: 10.10.21.

mantenedores da ordem pública dentro do modelo tripartite da estrutura policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar - com as Forças Armadas como garantidora, em última instância, do que é entendido como “ordem”.<sup>7</sup>

Contudo, ao ocupar uma posição que representa o Estado brasileiro a Polícia Militar tem, muitas vezes, agido de forma discricionária no combate às drogas, trazendo ao debate que a forma de atuação desta organização poderia ser entendida como um subterfúgio para o controle político e social de grupos socialmente “marginalizados”. Nesse sentido, Johann Hari aponta que o Estado sempre usa a guerra às drogas como um pretexto para fechar o cerco contra aqueles que se deseja reprimir ainda que por outras razões. Nos EUA, por exemplo, os alvos mais comuns costumam ser os afro-americanos, os latinos e a população de mais baixa renda, enquanto no Brasil, a população negra e os moradores das favelas acabam sendo os mais atingidos.<sup>8</sup>

Isto posto, torna-se relevante que a reflexão acerca das drogas e do narcotráfico não fique circunscrita ao âmbito da Segurança Pública, devendo também adentrar outros universos, uma vez que em nome da “guerra às drogas”, o que muitas vezes acaba se verificando são mecanismos que na prática funcionam como um instrumento para o controle político e social de grupos “marginalizados”(ROCHA, 2013, p. 578).

Neste momento, buscando compreender melhor esse quadro, demonstra-se fundamental adentrar em aspectos normativos relacionados à Lei de Drogas no Brasil - observando como estas diretrizes influenciam as políticas relacionadas à segurança pública no que tange a questão das drogas e sua proibição no país.

7 Para mais sobre esse tema, ver: SOUZA, 2015, p. 216.

8 Acerca desse assunto, ver: HARI, Johann. “A guerra às drogas não funciona: o que podemos aprender com o seu fracasso?”. The Intercept Brasil, 18 jan. 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/01/17/guerra-as-drogas-fracasso/>>. Acesso em: 18.10.21.

## PRINCIPAIS DIRETRIZES DA LEI DE DROGAS (2006) NO BRASIL E SEUS DESDOBRAMENTOS

A legislação vigente no Brasil acerca da questão de drogas, a Lei 11.343/2006, é comumente chamada de nova lei de drogas. Contudo, apesar dessa nomenclatura, a lei repete preceitos antigos e já vigentes no país pautados, sobretudo, no controle social e no proibicionismo.

No momento de sua elaboração, tinha como intuito regulamentar a distinção entre usuário e traficante, não trazendo, porém, parâmetros objetivos em sua norma legislativa para essa especificação, permanecendo subjetivos os critérios que separam usuários de traficantes - resultando em que, muitas vezes, essa distinção fique a critério dos policiais. Outra característica que se destaca acerca desta legislação, consiste no fato dela apontar para o recrudescimento do proibicionismo e da guerra às drogas no Brasil.

Os desdobramentos desta diretriz são latentes na sociedade e, segundo a Human Rights Watch, a norma tem sido a responsável pelo aumento drástico da população carcerária brasileira nos últimos 10 anos; no documento elaborado pela instituição observa-se que, em 2005, somente 9% dos presos no Brasil tinham sido detidos por crimes de drogas, enquanto em 2014, essa porcentagem passou a 28%. Ainda que o comércio de drogas possa ter aumentado, bem como o escopo policial para enfrentar esse tipo de delito, teriam esses elementos sido responsáveis pelo aumento expressivo de detenções nesta arena, de 9% para 28% entre 2005 e 2014? Essa questão pode ser trazida ao debate levando-se em conta que, em muitos casos, em decorrência da ausência de parâmetros específicos na distinção entre usuário e traficante, um número não desprezível de usuários acabaram sendo presos como traficantes.<sup>9</sup>

9 Para ver mais sobre este aspecto, ver: "Lei de Drogas é 'fator chave' para aumento da população carcerária, diz ONG". Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38590880>>. Acesso em: 01.10.2021.

Outra pesquisa publicada em 2016 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) demonstra que há inconsistência nas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos de plantio de maconha, tendo este apresentado interpretações divergentes - nestes casos, o ponto controverso diz respeito a situações em que o juiz teria que levar em conta a “natureza” e a “quantidade da substância apreendida”, o que varia muito de acordo com cada decisão.<sup>10</sup>

Por sua vez, o Infopen (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) de 2014 revela também que os negros (pretos e pardos, na classificação do IBGE), apesar de corresponder a 53% da população brasileira, representam 61% dos presos no país, e que os jovens de 18 a 29 anos, correspondendo a apenas 18,9% dos brasileiros, representam 55% dos encarcerados<sup>11</sup>. Para os pesquisadores, os resultados demonstram a seletividade do sistema penal na aplicação da lei, priorizando a prisão de “microtraficantes”, muitos dos quais podem ter sido, na verdade, categorizados de maneira incorreta<sup>12</sup>.

Ademais, cabe destacar, na ocasião da promulgação da normativa de 2006, o aumento das penas previstas para a matéria de drogas. Durante a vigência da legislação de 1976, implementada por meio da Lei 6.368/76, previa-se pena mínima de 3 anos de reclusão para os crimes relacionados ao tráfico de drogas, com aumento da pena em um sexto a dois terços quando identificadas circunstâncias que ensejem a

10 Com relação à pesquisa em questão, ver: SILVA, Felipe Figueiredo Gonçalves da. “*Não compre, plante?*” *A tipificação penal das situações de cultivo de Cannabis pelo Tribunal de Justiça de São Paulo*. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16519>>. Acesso em: 14.10.21.

11 Ainda que possa existir dupla coincidência na categorização entre os grupos jovem (18 a 29 anos) e negros (pretos e pardos de acordo com o IBGE) referidos nos percentuais acima, estes não representam 100% da população carcerária; são grupos expressivos sendo que, decerto, a população carcerária também é composta por outros segmentos da sociedade para além destes dois supramencionados.

12 Sobre este tópico, ver: Lei de Drogas: a distinção entre usuário e traficante, o impacto nas prisões e o debate no país. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/explicado/2017/01/14/Lei-de-Drogas-a-distin%C3%A7%C3%A3o-entre-usu%C3%A1rio-e-traficante-o-impacto-nas-pris%C3%B5es-e-o-debate-no-pa%C3%ADs>>. Acesso em: 05.10.21.

aplicação das qualificadoras<sup>13</sup>. A referida lei classificava como condutas qualificadas para o aumento da pena, por exemplo, as situações em que o ato de preparação, execução ou consumação atinente ao tráfico fossem realizados nas imediações de hospitais, estabelecimento de ensino, de cultura, espaços de esportes, ambientes de realização de espetáculos, dentre outros. Desta forma, é possível observar que a incidência da pena qualificadora se demonstrava recorrente dada a amplitude das situações em que esta poderia ser aplicada e das circunstâncias em que poderia se configurar a prisão do indivíduo que estivesse produzindo ou traficando drogas ilícitas.<sup>14</sup>

Assim, reforçando a estratégia da utilização do sistema penal como instrumento de combate às drogas, a nova lei de 2006 traz o aumento da pena (antes mínima de 3 anos no contexto da legislação de 1976) para, agora, mínima de 5 anos de reclusão, além do aumento do rol de circunstâncias qualificadoras.

Ao refletir sobre a aplicação da legislação de 2006 nos dias de hoje, pode-se observar que ocorrem casos em que jovens negros e pessoas de baixa renda são abordadas, em situação de porte de pequena quantidade de droga (em geral para consumo próprio), levando-os à detenção enquadrados como traficantes. Por outro lado, quando o suspeito pertence a classes mais altas, acabam muitas vezes sendo identificados como usuários, inclusive pela mídia - ainda que ultimamente já venha sendo noticiados alguns casos de tráfico envolvendo integrantes da classe média e classe média alta<sup>15</sup>. Isso denota a seletividade a depender do contexto social, tanto do enquadramento quanto da punição dos crimes vinculados à questão das drogas.

13 Para mais sobre o assunto ver: KARAM, Maria Lúcia. *A Lei 11.343/06 e os repetidos danos do proibicionismo*. In: LABATE, Beatriz Caiuby et al. (Orgs.). *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008, p.105.

14 Acerca desta norma, ver: Lei 6.368/76 - Lei de Drogas (revogada). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6368.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm)>. Acesso em: 20.10.21.

15 Acerca desse tema, ver: PCDF prende jovens de classe média que traficavam drogas gourmet. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/pcdf-prende-jovens-de-classe-media-que-trafficavam-drogas-gourmet>>. Acesso em: 22.10.21.

A este ponto, uma vez observadas as normas e os instrumentos utilizados no que se refere ao proibicionismo de narcóticos no Brasil, torna-se relevante considerar a implementação de normativas, sobretudo no âmbito da pandemia, que apresentam um olhar envolvendo maior grau de proteção para as parcelas mais vulneráveis da população. Neste cenário, o debate vem evoluindo a partir de experiências recentes nas grandes metrópoles brasileiras - oriundas sobretudo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 no Rio de Janeiro - e seus principais reflexos no decorrer da atual crise sanitária.

## A IMPORTÂNCIA DA ADPF 635 NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Ainda que as legislações concernentes às drogas - como as de 1976 e 2006 abordadas na seção anterior - tenham jurisdição nacional, outras medidas relacionadas a essa seara possuem escopo estadual, como é o caso da ADPF 635. Em função de recorrentes problemas na forma de atuação policial, e também pelo fato da cidade do Rio de Janeiro possuir destaque no debate referente às modalidades de combate ao comércio de entorpecentes, esse mecanismo ganha relevância por lançar um novo olhar acerca do impacto das operações policiais nas periferias.

Em vista disso, no dia 19 de novembro de 2019, a ADPF 635 foi proposta em razão do crescente número de mortes de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro em decorrência de ações policiais, expondo o agravamento do grau de letalidade dessas operações principalmente em áreas periféricas. Este aumento de crimes contra a vida deriva das incursões policiais em territórios conflagrados por conflitos de grupos armados, em especial contra o tráfico de drogas e as milícias.

Neste cenário, e com a propagação da pandemia, os moradores destas áreas ficaram expostos a conviver tanto com esta política que envolve elevado grau de violência e a subsequente insegurança, quanto com as tensões pertinentes ao contágio resultante da disseminação da pandemia. Diante disso, em 5 de junho de 2020, foi deferida pelo Ministro Edson Fachin a medida liminar que impede novas investidas militares em comunidades do Estado do Rio de Janeiro, salvo em situações excepcionais, devendo as autoridades tomar as medidas preventivas para não ocorrer a interrupção da prestação de serviços público sanitários e o exercício de ajuda humanitária, visando resguardar o direito à vida dos moradores dessas áreas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020, p.07).

Considerando que as operações policiais configuram-se como principal mecanismo de resposta ao narcotráfico e ao crime organizado em âmbito nacional, observar os impactos de sua proibição no Rio de Janeiro torna-se relevante por trazer uma nova perspectiva sobre essas incursões e seus reflexos no combate à criminalidade. Em um primeiro momento, cogitou-se que esta medida restritiva às ações policiais poderia causar o aumento de crimes nas regiões periféricas, levando esta decisão a ser muito contestada. Contudo, como será apresentado abaixo, os dados acerca dos reflexos dessa deliberação demonstraram o contrário.

Os relatórios disponibilizados pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI/UFF) evidenciaram que nos primeiros quatro meses da sua implementação a decisão foi razoavelmente respeitada, identificando uma redução no número de operações policiais, que apresentou queda de 59%<sup>16</sup>.

Contudo, o impacto mais emblemático dessa medida se refere à queda da letalidade em confrontos policiais. Após um mês de vigência, ocorreu uma redução de 75,5 % do número de mortos em decorrência

<sup>16</sup> Para mais sobre esse assunto, ver: GENI, *Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida*. Rio de Janeiro, 2021, p. 04.

de operações policiais<sup>17</sup>, estimando-se que em 15 dias 18 vidas foram salvas<sup>18</sup>. Além disso, observou-se a diminuição no número de crimes contra o patrimônio em 39%, e em 24% dos crimes contra a vida.

Tal dado demonstra que o objetivo inicial da ADPF apresentou resultados importantes, mesmo que a medida liminar não tenha sido cumprida em sua plenitude. Por essa perspectiva, os reflexos da incompletude de sua implementação ficaram evidenciadas posteriormente, à medida que foi se observando um aumento dos crimes contra a vida conforme foram sendo retomadas as ações policiais.<sup>19</sup>

Cabe destacar que já em outubro de 2020 voltam a ocorrer investidas oficiais, acompanhadas de um aumento da letalidade por confronto policial, tendo estas operações sido conduzidas com o objetivo principal de apreensão de drogas. Sobre esse aspecto:

As operações tinham como escopo fundamental o combate ao tráfico de drogas. “Em maio, o levantamento até o dia 19 mostra que o número de operações foi igual ao do ano anterior. Nos três meses, foram monitoradas 120 operações policiais e 36 ações de combate ao coronavírus (REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA, 2020 *apud*. BOTELHO & LIRA, 2020, p. 05).

É neste contexto de retomada das ações policiais que, em 06 de maio de 2021, ainda sobre a vigência da liminar do ministro Edson Fachin, ocorre a operação mais letal em 15 anos de história da segurança pública do Rio de Janeiro, com 28 mortos, que ficou conhecida como “Massacre do Jacarezinho”.<sup>20</sup>

17 Acerca da diminuição dos casos de morte em decorrência de operações policiais, ver: GENI, *Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2020, p.07, gráfico 04.

18 Sobre a estimativa da quantidade de vidas salvas, ver: GENI, *Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2020, p. 09.

19 Para mais acerca desse ponto, ver: GENI. *Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida*. Rio de Janeiro, 2021, p. 16.

20 Para mais sobre o episódio da operação no Jacarezinho, ver: “O que se sabe sobre a operação no Jacarezinho que matou 28 pessoas?”, Carolina Oliveira. Disponível em: <<https://www.brasildéfato.com.br/2021/05/10/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-no-jacarezinho-que-matou-28pessoas>>. Acesso em: 17.10.21.



Além disso, o relatório desenvolvido pelo GENI também aponta que, desde 2007, grande parte das motivações utilizadas pelas operações policiais na Região Metropolitana no Rio de Janeiro eram, em sua maioria, de repressão ao tráfico de armas e drogas. Chama a atenção o fato de que em 2018 - contexto em que foi decretada a intervenção federal em 31 de dezembro do mesmo ano, com o objetivo de amenizar os altos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro - mais de 20% das operações tiveram como objetivo a repressão ao tráfico.<sup>21</sup>

Ainda segundo o relatório, a despeito das deliberações da ADPF 635, as motivações das operações ocorridas em 2020 eram predominantemente por motivos de retaliação por morte de policial ou ataque contra a unidade policial. Nestas operações pode-se verificar o aumento da letalidade, uma vez que essas motivações são induzidas por intuítos voluntaristas, repercutindo em ações com pouco planejamento, baixa transparência e elevado grau de violência - muitas vezes se configurando como atos de vingança institucional praticados indistintamente contra comunidades inteiras onde se acredita viverem os supostos agressores. Ademais, tais operações não costumam resultar em investigações e tendem a ser conduzidas a partir da discricionariedade policial e sem planejamento ou formalização jurídica ou administrativa - podendo ser, inclusive, permeadas por uma versão corporativista dos fatos.

Assim, diante da complexidade das investidas do Estado brasileiro no tocante ao combate ao comércio de entorpecentes<sup>22</sup>, os efeitos da ADPF 635 sobre a política de drogas no Estado do Rio Janeiro demonstram como o enfrentamento ao narcotráfico e ao crime organizado no país é geralmente permeado pelo despreparo e pela falta de

21 Sobre esse ponto, ver: "Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". Disponível em: <[http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020\\_Relatorio-efeitos-da-Liminar.pdf](http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_Relatorio-efeitos-da-Liminar.pdf)>. Acesso em: 10.10.21.

22 Para mais informações sobre os percalços relativos a esse aspecto, ver: "Especialistas apontam fracasso da guerra às drogas no país", Agência Fiocruz de Notícias. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-apontam-fracasso-da-guerra-drogas-no-pais>>. Acesso em 01.10.21.

estruturação das polícias - sinalizando para o grau de efetividade que se verifica dos investimentos públicos nesse setor<sup>23</sup>.

Essa falta de aparato e melhores condições de treinamento acabam por agravar a postura violenta observada nas ações policiais que, muitas vezes preocupadas em agir de maneira defensiva, não conseguem performar de maneira efetiva na implementação de métodos para redução da criminalidade - levando a um tipo de atuação que está em frequente tensionamento com os direitos fundamentais em um Estado Democrático de Direito. De acordo com Souza Silva & Barros:

Isso já era possível de ser visto no cenário de operações policiais anteriores, e se potencializa com o coronavírus, tendo em vista que o Poder Público pouco faz para ajudar as populações mais pobres e continua a empreender um projeto higienista de violência policial. Assim, as favelas passaram a ter não só um alto número de mortes injustificáveis para a “guerra às drogas”, como também milhares de vidas perdidas para a pandemia de COVID-19 (SOUZA SILVA; BARROS, 2021, p. 15).

Nesse sentido, a ADPF 635 acaba apontando que as investidas policiais vêm sendo muitas vezes permeadas por conduta violenta e também pouco efetiva, sem ter alcançado resultados bem-sucedidos no combate ao crime - além de ocasionar situações de exposição dos moradores das áreas periféricas a modalidades de ação de elevado grau de letalidade. No mais, ainda é possível que o aumento das operações policiais ao invés de ocasionar a diminuição das ocorrências criminais, parece vir, em parte de suas ações, mais associada a um eventual aumento dos crimes contra a vida.

Por conseguinte, remetendo ao contexto da crise pandêmica, a ADPF 635 representa um passo importante na preservação do direito à vida que, no cenário das periferias, tão marcado pela violência e alcance

23 Para maiores informações acerca dos investimentos nessa seara, ver: “O que mostram os gastos do Brasil em segurança pública?”. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/09/11/O-que-mostram-os-gastos-do-Brasil-com-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica>>. Acesso em: 20.10.21.

limitado das políticas públicas, acaba significando um avanço na garantia dos direitos fundamentais - que têm sido frequentemente ameaçados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As particularidades das investidas do Estado brasileiro no combate às drogas possuem várias nuances e vem, de certo modo, avançando em paralelo ao escopo que essa temática possui no interior da sociedade.

Em vista disso, refletir sobre as estruturas em que estas incursões são dinamizadas, considerando suas bases fundantes e seus reflexos no âmbito da segurança pública nacional até os dias de hoje, é possível inferir que este sistema, muitas vezes, acabou sendo instrumentalizado para ações de controle social e político sobre grupos marginalizados e inseridos em contexto de maior vulnerabilidade. Isso pode ser evidenciado pelo histórico de atuação pautado, em diversas situações, por ações envolvendo violência e despreparo na forma de condução - que podem repercutir em resultados fatais.

Esta atuação descoordenada se expande e aparece de forma potencializada com o advento da Lei 11.343/2006. Apesar de não necessariamente ter surgido a partir da normativa, a combinação entre sua redação ambígua acompanhada da estrutura militarizada, acaba instaurando um cenário de arbitrariedade e punitivismo, que se imprime de forma desigual ao conjunto da sociedade, recaindo principalmente sobre a parcela mais vulnerável da população.

Para além disso, verifica-se que inexistente no escopo legal um critério preciso para a qualificação das características - inclusive pensando-se em termos de quantidade - que significariam, por um lado, comércio de drogas, ou aquelas que configurariam consumo indivi-

dual. Tais aspectos da legislação vigente, marcada pelo proibicionismo indiferenciado de entorpecentes, acabaram resultando no aumento do encarceramento nos últimos dez anos.

É neste cenário, que se deflagra a partir da implementação de uma normativa proibicionista somada às práticas das organizações policiais - marcadas, muitas vezes, por incursões violentas - que evidenciam-se as situações de embate relativas à proteção dos direitos fundamentais da parcela da população mais vulnerável. Nesse sentido, o que se verifica é a frequência com a qual os direitos fundamentais basilares são desrespeitados nos territórios assolados pelo crime organizado, sobretudo aquele relativo ao tráfico de drogas, - expondo a população que reside nessas áreas a um alto grau de desamparo no que se refere à garantia do principal direito, o Direito à Vida.

Esta conjuntura foi agravada à medida em que o cenário da pandemia foi se intensificando, com os reflexos do desemprego e o aumento da população de rua em situação de miséria, acirrando o já existente tensionamento entre esses grupos e as autoridades policiais.

Nesse contexto, observar a ADPF 635, objeto de análise deste estudo, bem como as normativas e organizações que compõem o aparato da segurança pública, pode trazer uma outra perspectiva no que se refere a uma nova modalidade de abordagem para redução dos potenciais abusos policiais - inclusive aqueles mais especificamente direcionados ao enfrentamento ao narcotráfico. Por esse prisma, torna-se possível apontar que a experiência que se pode tirar desta medida - cuja jurisdição remete ao escopo estadual - traz coordenadas importantes para se avançar na direção do aperfeiçoamento das políticas públicas relacionadas ao combate às drogas no país, ampliando o olhar sobre a preservação da vida dos moradores dessas áreas de conflito.

Assim, visando aumentar o grau de proteção à vida dos moradores das áreas periféricas que se fez urgente colocar em pauta

a ADPF 635, haja vista que esta surge em um quadro de crescente aumento do número de mortes nas áreas periféricas em decorrência de ações policiais e de conflitos armados. Foi por meio desta medida que, no contexto da crise pandêmica, buscou-se atuar na direção de resguardar o direito à vida dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro procurando, para tanto, restringir as operações policiais nas comunidades do Estado, salvo em situações excepcionais.

O resultado da proibição das operações policiais impactou em pelo menos duas frentes principais: se por um lado permitiu a preservação da dignidade dos moradores das favelas da região metropolitana do Rio de Janeiro durante a pandemia, por outro, conseguiu cumprir esse objetivo sem necessariamente aumentar os índices de criminalidade - como os críticos a essa medida apontavam.

Por esta perspectiva, partindo da observância desta medida judicial implementada no Rio de Janeiro, pode-se inferir como as recorrentes práticas de segurança pública em âmbito nacional, muitas vezes marcadas por operações policiais violentas, não repercutem na diminuição do crime organizado e nem no combate às drogas - trazendo consigo a necessidade de discussão destas questões por um outro viés, menos pautado no proibicionismo e mais voltado para a preservação de direitos desta parcela da população.

Nesse sentido, esta experiência de diminuição nas ações policiais poderia eventualmente ser expandida para outras regiões do país, objetivando a redução da letalidade dessas investidas. No mais, torna-se relevante destacar a importância de uma participação mais efetiva do Estado nessas áreas, através da implementação de políticas públicas eficazes - buscando contribuir, por meio de melhorias nas condições de vida, para um processo mais amplo e integrado de “desperiferização” das zonas periféricas.

## REFERÊNCIAS

BERNARDINO DE SOUZA SILVA, Isabela Inês; PEREIRA PAES DE BARROS, Isabela Maria. **NECROPOLÍTICA NAS PERIFERIAS**. Revista Transgressões, v. 8, n. 2, p. 97-114, 29 jan. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/22384>>. Acesso em: 16 out. 2021.

BOTELHO, Larissa Gabriela Cruz; LIRA, Joyce Abreu de. **CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NECROPOLÍTICA NO RIO DE JANEIRO EM TEMPOS DE COVID-19**. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, [S.l.], v. 24, n. 49, p. 157-172, out. 2020. ISSN 2177-8337. Disponível em: <<http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/458>>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Congresso Nacional. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 18 out. 2021.

GRUPO DE ESTUDOS DE NOVOS ILEGALISMOS. Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

GRUPO DE ESTUDOS DE NOVOS ILEGALISMOS. **Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro**: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida. Rio de Janeiro, 2021.

KARAM, Maria Lúcia. **A Lei 11.343/06 e os repetidos danos do proibicionismo**. In: LABATE, Beatriz Caiuby *et al.* (Orgs.). Drogas e cultura: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008.

KARAM, Maria Lúcia. **Drogas**: legislação brasileira e violações a direitos fundamentais. 2010. Disponível em: <[https://docs.google.com/document/d/1DRYgd4ZDqLYG15REDmx\\_-TXzGk1y78nb/edit](https://docs.google.com/document/d/1DRYgd4ZDqLYG15REDmx_-TXzGk1y78nb/edit)>. Acesso em 15 out. 2021.

LONDONO BERRIO, Hernando León; RESTREPO PARRA, Adrián. **Guer-ra contra las drogas, populismo punitivo y criminalización de la dosis personal**. Estud. Polit. Medellín, n.39, p.141-167, Dec. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672011000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672011000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 out. 2021.

ROCHA, Andréa Pires. **Prohibitionism and the criminalization of poor adolescents for drug traffic**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 561-580, Sept. 2013. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282013000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 out. 2021.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico e militarização nas Américas:** vício de guerra. Contexto Internacional [online], v. 34, n. 1, p. 9-41, 2012.

SILVA, Luiza Lopes da. **A Questão das Drogas nas Relações Internacionais:** Uma perspectiva brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Dispositivo militarizado da segurança pública.** Tendências recentes e problemas no Brasil. Sociedade e Estado. Brasília, v. 30, n. 1, p. 207-223, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tutela provisória incidental na medida cautelar na Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental 635 Rio de Janeiro.** Recorrente: Partido Socialista Brasileiro -PSB. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de junho de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=754312998&prcID=5816502>>. Acesso em: 15 out. 2021

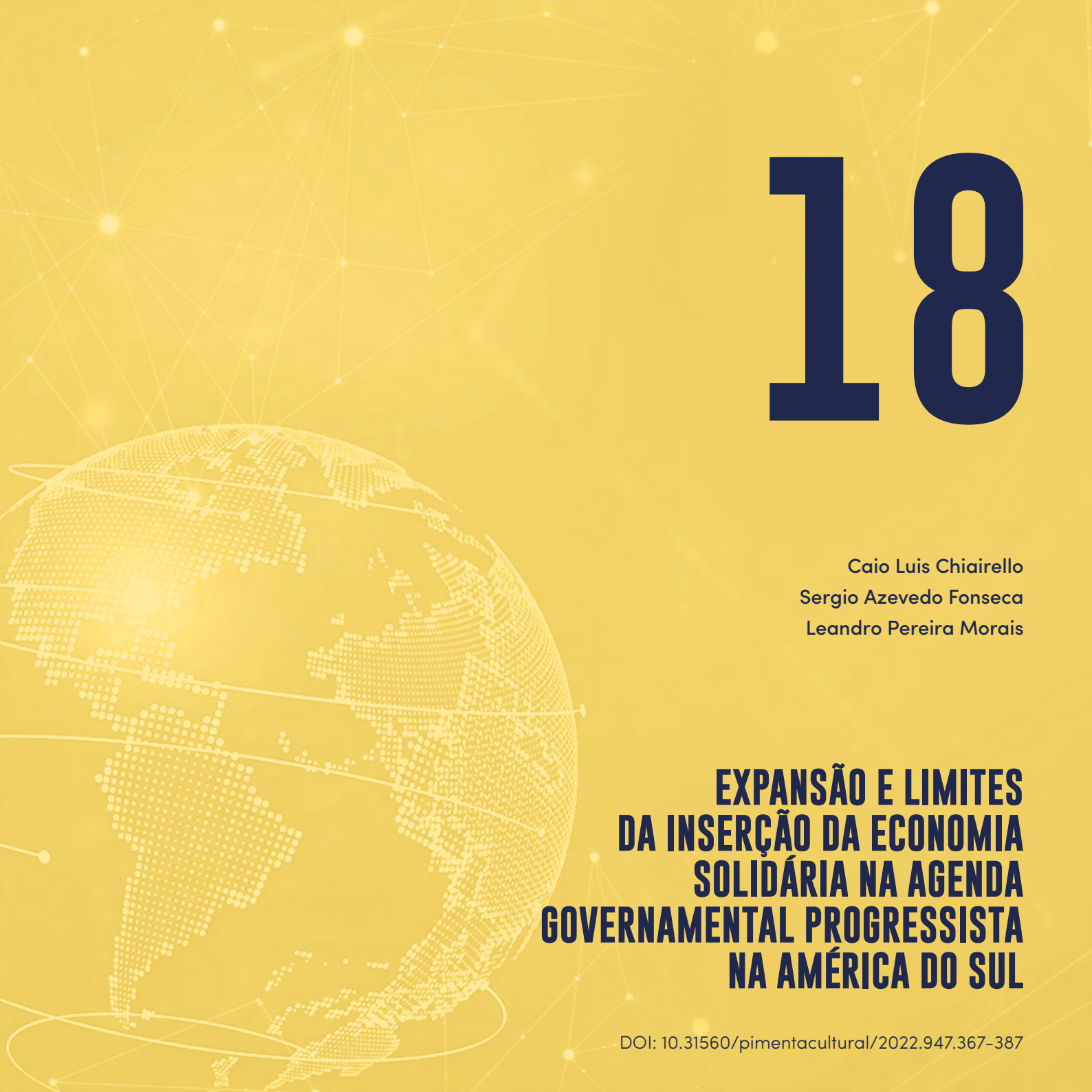
VIANNA, Priscila Cravo; NEVES, Claudia Elizabeth Abbês Baêta. **Repression devices and drug retailer traffic: reflections about the State Racism.** Estud. psicol. (Natal), Natal, v. 16, n.1, p.31-38, A. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X2011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2011000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 out. 2021.

ZALUAR, Alba. **Os medos na política de segurança pública.** Estud. av., São Paulo, v. 33, n. 96, p. 5-22, Aug. 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142019000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 out. 2021



# 18

Caio Luis Chiarello  
Sergio Azevedo Fonseca  
Leandro Pereira Morais



**EXPANSÃO E LIMITES  
DA INSERÇÃO DA ECONOMIA  
SOLIDÁRIA NA AGENDA  
GOVERNAMENTAL PROGRESSISTA  
NA AMÉRICA DO SUL**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.367-387



## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

Neste capítulo são abordadas as principais orientações de políticas públicas para a Economia Solidária em países da América do Sul. O que se objetiva é realizar um levantamento da presença da Economia Solidária na agenda governamental, especialmente no Brasil, Argentina e Urugua, notadamente na segunda década deste século, quando esses países estiveram sob a égide de governos de linhagens progressistas, supostamente comprometidos com ações voltadas para a Economia Solidária. Em termos metodológicos, o estudo se apoiou em duas estratégias complementares: em pesquisa bibliográfica, realizada junto a artigos científicos, capítulos de livros, relatórios de pesquisa e equivalentes; em pesquisa documental, com dados coletados em fontes primárias e secundárias. Os resultados revelaram um movimento de aparente convergência das políticas públicas para a ES nos três países com as trajetórias e ciclos ideológicos dominantes nos respectivos governos federais ao longo do período considerado.

**Palavras-chave:** Economia solidária; agenda governamental; América do Sul.

#### **ABSTRACT**

*This chapter addresses the main guidelines of public policies for the Solidarity Economy in South American countries. The objective is to evaluate the presence of the Solidarity Economy in the government agenda, especially in Brazil, Argentina and Uruguay, in the second decade of this century, when these countries were under the aegis of governments of progressive lineages, supposedly committed to actions aimed at the Solidarity Economy. In methodological terms, the study was supported by two complementary strategies: in bibliographic research, carried out with scientific articles, book chapters, research reports and the like; in documentary research, with data collected from primary and secondary sources. The results revealed a movement of apparent convergence of public policies for higher education in the three countries with the dominant ideological trajectories and cycles in the respective federal governments throughout the period considered.*

**Keywords:** *Solidarity economy; governmental agenda; South América.*

## INTRODUÇÃO

Na sua vertente sul-americana, a Economia Solidária se assemelha à concepção europeia de Economia Social e tem na autogestão uma prática constitutiva e seminal nos empreendimentos solidários. Resgata-se, aqui no continente, a premissa comunal que subsidiou a formação e atuação de cooperativas de consumo, de crédito, agrícolas, dentre outras, atuantes desde o século XIX. Recupera-se, também, a dimensão laboral, vinculando-se a sindicatos, por compartilhar das mesmas tensões e ideologias do movimento trabalhista. Contudo, durante o Século XX essas experiências foram paulatinamente esfacelando seus princípios solidários, adentrando na dinâmica da concorrência das organizações congêneres heterogeridas. Essa trajetória de distanciamento dos princípios solidários e adesão aos princípios competitivos foi em larga escala apoiado, fomentando e financiado, pelo aparato estatal (SINGER, 2000; LAVILLE, 2004).

Na busca de retomar a configuração solidária dos empreendimentos que surgiram ao longo das últimas décadas, se fez necessária a inclusão da Economia Solidária na agenda pública como instrumento de suporte para seu desenvolvimento e continuidade. Os empreendimentos são frequentemente acometidos de barreiras de capital, baixa dotação técnica, lacunas de qualificação, em especial para a gestão e óbices para acesso e permanência em mercados competitivos. A partir do início do Século XXI observou-se o esforço de alguns governos latino-americanos com propostas em promover um maior desenvolvimento das experiências em Economia Solidária.

Exemplos desses esforços foram: a criação de um Instituto de Economia Social em 2000 na Argentina; a proposição e criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAIS – no interior do Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil em 2003; a criação de instituições como o INACOOOP e leis específicas para a ES no Uru-

guay; a inclusão na Constituição do Equador, em 2008, da ES como um sistema econômico no país; na Venezuela a ES está presente na Constituição e amparada por instituições de Estado e pela Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2008; na Bolívia a ES está contemplada na Constituição de 2009, fazendo referência à proteção estatal das atividades coletivas dos povos indígenas; dentre outros exemplos (CORAGGIO, 2014). Guerra (2012), analisa duas formas distintas de institucionalização da ES no arco jurídico-normativo na América Latina a partir dessas orientações políticas: a) confecção de políticas públicas de promoção, desenvolvimento e controle do segmento por meio de ações pontuais mas delimitadas; b) inclusão da ES sob novos marcos legais e constitucionais enquanto setor econômico participante da dinâmica nacional.

Na abertura do XIII Seminário PROCOAS em 2017, um dos mais importantes eventos sobre Economia Solidária da América Latina, José Luiz Coraggio assim se manifestou<sup>1</sup>:

No início deste século 21 tivemos uma série de governos na América Latina que podemos chamar “progressistas”, que temos chamado de “novas esquerdas”, ou de “socialismo do século XXI”, que vão como um arco pelo Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. Isso nos deu muita esperança e, por exemplo, provocou a Europa a vir aqui ver o que aconteceu porque, enquanto lá a social democracia se tornava neoliberalismo, aqui parecia que a política fazia sentido e que renascia a possibilidade de uma transformação progressista. Esses governos incorporaram em seu discurso e em suas práticas, de maneiras muito diversas, a economia social e a economia solidária. Alguns destes governos já caíram e outros estão em xeque.

As palavras de Coraggio sugerem que uma orientação progressista havia sido colocada por governos sul-americanos em inícios do Século XXI, mas já se assistia seu ocaso, resultado, para o palestrante, do vigor com que o neoliberalismo ancorou seus ditames

1 Palestra realizada no XIII Seminário do Comitê Acadêmico Processos Cooperativos y Asociativos - Associação de Universidades Grupo Montevideo – AUGM. Universidade de São Paulo, Outubro de 2017.

nas economias e nas sociedades, nos âmbitos econômico, social, mas também simbólico. O que se busca aqui compreender são as formas como alguns desses governos, no caso Brasil, Argentina e Uruguay, se propuseram a incluir em sua agenda pública a ES, ainda que de forma incipiente ou residual, mas apontando para sua proposição no universo das políticas públicas dos Estados.

## AMÉRICA DO SUL E A PAUTA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Inicialmente, é necessário compreender que o surgimento de empreendimentos populares de Economia Solidária, baseados na democracia, livre associação e no trabalho coletivo, suscitou intensa investigação acerca da sua natureza a partir da década de 1990, em praticamente toda a América do Sul. Na região, esses empreendimentos passaram a se expandir em número e em atividade, indicando a junção de duas noções historicamente dissociadas - economia e solidariedade (FRANÇA FILHO, 2002). Contribuições teóricas de autores sul-americanos levam à ponderação de que um dos maiores desafios desses empreendimentos na região é ampliar sua dimensão e tecer entre eles uma rede consistente de inter-cooperação, abrangendo vários comunicantes das experiências de produção e de vivência.

Para tanto, os empreendimentos adotam as seguintes diretrizes, no tocante à sua organização interna e dos processos socioeconômicos de que participam: a) produção de bens e serviços de forma plural, sob autogestão dos meios de produção e partilha dos conhecimentos acerca dos processos de trabalho; b) distribuição e redistribuição equânime da riqueza material produzida; c) reciprocidade nas trocas nos níveis familiar, local, regional e nacional; d) produção e consumo responsáveis quanto à natureza e ao meio ambiente; e) coordenação democrática das atividades econômicas, combinando formas coleti-

vas de decisão e eficiência em sua operacionalização. (SINGER, 2002; GAIGER, 2004; CORAGGIO, 2016).

Coraggio (2014) aduz ser imprescindível a construção de um marco legal para a institucionalização da Economia Solidária. Contudo, como forma de dar perenidade às ações do poder público junto aos empreendimentos solidários, admite que há necessidade de uma atenção urgente por parte dos programas públicos para as práticas de sobrevivência dos setores excluídos e empobrecidos, mas avalia que se requer parcimônia para se articular ações públicas mais perenes e consistentes para a Economia Solidária, com apreciação coletiva de construção efetiva de estruturas econômicas com bases e valores próprios. Caruana (2016) e Chavez (2012), observam que políticas públicas elaboradas para a Economia Solidária apresentam desafios para serem eficazes, pois apresentam vulnerabilidade institucional com relação à conjuntura econômica e política. Além do que, por vezes representam visões divergentes sobre o papel da própria Economia Solidária, seja como um setor capaz de atenuar os desequilíbrios do sistema econômico quanto ao emprego e renda, seja como um elemento de transformação social, política e econômica. Para um ou outro dos casos devem ter, contudo, seu arcabouço institucional definido.

A partir do marco normativo e da maior institucionalização, demandas sociais e econômicas dos empreendimentos solidários podem ser melhor atendidas, sendo que nos últimos anos na América do Sul observou-se que: a) as instituições podem perder sua força diante das mudanças nas prioridades dos governos e dos partidos no poder de ocasião; b) que a consolidação das instituições deriva da mobilização dos grupos coletivos articulados para interlocução constante com o governo de ocasião. Desse modo, acabam por se constituir enquanto políticas de governo e não de Estado, em uma arquitetura institucional que se realiza ao sabor das orientações econômicas e sociais adotadas pelos governos da ocasião. Embora ao longo do processo de institucionalização da ES na América Latina tenham sido

incluídos movimentos sociais históricos e emergido outros ligados às experiências solidárias, não se garantiu uma perduração e efetividades das instituições de forma concreta (CORAGGIO 2014).

Mesmo que desde o início do Século XXI a ES venha adquirindo maior visibilidade em muitos países, a sua institucionalização pelo Estado tem sido débil, com pouca transversalidade na elaboração de políticas públicas que, por sua vez, se mostram fragmentadas, atendendo isoladamente atividades como consumo, crédito, capacitação, aplicadas em cooperativas, associações, organizações mutuais locais, dentre outras, mas raramente de forma articulada e perene (CHAVES & DEMOUSTIER, 2013).

Nesse cenário, o desenho normativo e institucional para a ES foi feito para complementar ações de política social e reconhecer práticas coletivas já desempenhadas pelos trabalhadores de forma coletiva, provendo assim a formalização de suas atividades e de seus modos de organização, bem como uma maior proteção dos trabalhadores. De acordo com Caruana (2016), nos países da América Latina a normalização da ES se opera de forma singular: no Equador e Bolívia como promoção de uma economia plural em nível constitucional; em Honduras, Colômbia e México mediante leis nacionais que a delimitam ou definem; já na Argentina, Uruguay, Brasil e Venezuela, existem leis que normatizam a ES por meio da regulamentação de seus empreendimentos e organizações, de forma associativa e sob autogestão. Entretanto, como mostra Caruana (2016), na grande parte dos países da região:

*los programas públicos incorporaron a la esys en su diseño con el principal objetivo de combatir el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Estos programas otorgaron diferentes papeles y funciones a la esys, pero salvo excepciones, se caracterizaron por la falta de integralidad en su diseño y la escasa participación de la esys. En algunos casos, estos programas restringieron la esys a una forma de organización receptora de recursos públicos, y en otros la consideraron como un sector heterogéneo con capacidades para la redistribución de recursos sociales. Aun cuando las*

*condiciones de la esys en los distintos países de la región son muy heterogéneas tanto por la multiplicidad de organizaciones identificadas con la esys como por las visiones divergentes que poseen los Estados sobre su alcance. (CARUANA, 2016, p.359)*

Na esteira dessa desarticulação, nem os Estados partilham de uma visão integral da Economia Solidária, nem as entidades ou empreendimentos solidários se reconhecem como parte de um conjunto consolidado de experiências. A relevância da Economia Solidária se faz presente quando vinculada à absorção de parte do excedente da força de trabalho ocasionada pelas crises do emprego formal ou quando ligada a movimentos sociais, comprometidos com a temática da superação do modo de produção capitalista e instauração de uma outra economia possível. Para tanto, o papel do Estado e de suas políticas públicas para abrir a perspectiva de uma outra economia se mostra decisiva e fundamental.

## A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL: OS CASOS DO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAY

### BRASIL

Mesmo com ações para a Economia Solidária realizadas pelos governos, tanto federal como estaduais e municipais, desde a década de 1990 a inserção da Economia Solidária na agenda pública no Brasil se deu a partir de 2003, com o início do Governo Lula. Emulada pela ação dos movimentos sociais historicamente aderentes nos programas de governo do PT, a pauta da Economia Solidária se fez presente com a criação, já no ano de 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES (CHIARIELLO *et al.*, 2021).



A transversalidade na elaboração e execução de políticas públicas para a Economia Solidária marcou a atuação da SENAES. Essas políticas foram estruturadas a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com aporte de recursos públicos e presença nas LOAs com rubricas para ações específicas. O Programa constou dos Planos Plurianuais - PPAs 2004-2007 e 2008-2011 e encampou Ações em diferentes áreas, como acesso a linhas de financiamento específicas para empreendimentos de ES, assessoria técnica, acesso a mercados e escoamento da produção, compras públicas e capacitação dos trabalhadores associados (SILVA, 2018; CUNHA, 2012).

A partir do PPA 2012-2015, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não foi reeditado. A composição da agenda da Economia Solidária, já no Governo Dilma Rousseff, passou por uma reavaliação e as prioridades elencadas se orientaram para uma maior aproximação das ações da Economia Solidária no combate à pobreza extrema, por meio de uma abordagem territorial, local e de ações integradas, mapeando as demandas detectadas nos fóruns nacionais, regionais e setoriais, assimilando temas diagonais que pudessem ser recepcionados pelas ações da Economia Solidária e compactando os Programas. Assim, no PPA 2012-2015 a ES deixou de estar expressa em um Programa particular e foi incluída em outros, especialmente no Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária (SILVA, 2018; MOTA, 2017).

Se de um lado houve uma redução do espaço no interior dos PPAs para a temática exclusiva da ES, de outro houve um avanço para a consolidação de uma política de caráter transversal e descentralizada. No bojo do Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária se verifica a preocupação pela maior penetração da ES nas estratégias gerais do desenvolvimento local e territorial pelo governo federal, estabelecendo iniciativas com os seguintes macro-objetivos: a) fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de

produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário; b) fortalecer a institucionalidade da política nacional de ES, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento. (MOTA, 2017).

Já a partir do PPA 2016-2019, a formulação da agenda de inserção da Economia Solidária se deu nos espaços do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, mas novamente a Economia Solidária não foi contemplada com um Programa específico, sendo incorporada ao Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, tendo por objetivo o acesso a conhecimento, fortalecimento institucional, as finanças solidárias, comercialização e consumo. Contudo, as Ações desse Programa foram sendo suprimidas ano a ano, com uma redução orçamentária drástica. Em 2016 a SENAES foi desconfigurada e em 2019 extinta. Eis a reversão da agenda pública da ES no Brasil (CHIARIELLO *et al.*, 2021).

Para a consecução das políticas públicas para a Economia Solidária e sua execução sob o preceito da transversalidade, foi necessária a concepção de todo um arcabouço jurídico. Buscou-se a construção de um marco normativo apropriado para reconhecimento, respaldo e segurança jurídica das formas coletivas de organização econômica, o que é uma das principais demandas do campo da Economia Solidária, algo similar nos demais países da América do Sul.

A constatação da urgência de um marco normativo sempre fora reforçada nas resoluções das Conferências Nacionais de Economia Solidária e pelo Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, que estabeleceram dois importantes marcadores: a) necessidade de reconhecimento, formalização e tratamento tributário adequado aos empreendimentos solidários, pois a falta de uma legislação específica reduz experiências coletivas diversas de ES a determinadas formas legais que acabam por impedir, de fato, seu pleno funcionamento; b) facilitar o acesso a políticas públicas, pois são grandes os entraves

legais e burocráticos para se implantar programas e ações que viabilizem a Economia Solidária, no que toca a investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos empreendimentos (BRASIL, 2019). Como resultado dessas demandas históricas, constituiu-se um rol de dispositivos normativos importantes para a Economia Solidária, entre Leis, Decretos e Portarias.

A inserção da Economia Solidária na agenda governamental, no caso brasileiro, assim como será visto nos casos da Argentina e Uruguay, só foi impulsionada e recepcionada pelo Estado por conta da intensa participação conjunta de diversos atores, entre trabalhadores e trabalhadoras, órgãos de representação, pesquisadores, estudiosos, simpatizantes do movimento da ES, dentre outros. Mota (2017) e Silva (2017) relacionam como um dos produtos dessa construção coletiva a elaboração do 1 Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), resultante da atuação sinérgica do FBES, SENAES e CNES e norteadora das diretrizes para a formatação do arcabouço legal.

Contudo, há que se destacar o recente dismantelo do aparato público para a Economia Solidária no âmbito federal, com a retirada de Programas e Ações orçamentárias, restando aos entes subnacionais, especialmente os governos municipais, garantir os empreendimentos de Economia Solidária com políticas públicas para seu desenvolvimento.

## ARGENTINA

A experiência argentina no que tange à Economia Solidária foi impulsionada a partir das crises de 2001 e 2002, com o surgimento de empreendimentos em diversos setores. Esse (re)surgimento data de vínculos anteriores entre políticas públicas e o cooperativismo, associativismo, mutualismo, presentes ao longo do século XX, na formação de uma agenda pública inicial em torno de políticas de inclusão de setores vulneráveis, importando, para tanto, a demarcação de um normativo legal (HEINTZE, 2011). Mais contemporaneamente teve início

um esforço de atores ligados à Economia Solidária e de governos, nas esferas federal, provincial e municipal, para fomentar atividades coletivas para geração de trabalho e renda. Para Gandulfo,

*Hablamos de trabajadores, en muchos casos expulsados del mercado de trabajo formal, que se organizan para desarrollar empresas productivas autogestivas, en contextos territoriales que les resultan desfavorables. En muchos casos son emprendimientos familiares, a veces emprendimientos individuales, vinculados territorialmente, pero fundamentalmente estamos hablando del cooperativismo y mutualismo (de larga trayectoria en Argentina), de las cooperativas de trabajo, de las fábricas recuperadas (trabajadores sin patrón), las familias productoras (agricultura familiar), los recolectores de residuos urbanos (cartoneros), la producción social del hábitat (cooperativas de vivienda) y las organizaciones comunitarias (GANDULFO, 2012, p.117).*

Em se tratando da regulamentação normativa no campo da Economia Solidária, objetivando suprir às demandas dos empreendimentos solidários do país, encontramos os apontamentos de Torres (2019) acerca da necessidade de uma Lei Nacional que guarnesça aspectos de política de Estado para a regulação das políticas públicas para a Economia Solidária. O autor ressalta que durante as últimas décadas, em termos institucionais, o segmento da Economia Solidária careceu de um marco normativo nacional próprio.

Analisando as jurisdições provinciais, tanto Torres (2019) quanto Blasco e Garcia (2017) constataram o avanço pontual no que toca à inclusão da Economia Solidária na agenda pública das províncias, mas acarretando um desenvolvimento assimétrico. Além de algumas províncias terem regulamentação para a Economia Solidária e outras não, as suas particularidades também acentuam tal assimetria.

Por não se conferir um alinhamento nacional ao amparo dos empreendimentos solidários por leis mais abrangentes, o que se registrou foram dispositivos de regulação específicos a setores ou regiões, ao lado de dispositivos de alcance mais geral. Assim, algumas províncias avançaram em termos de regulação de alcance geral, como os casos de

Entre Ríos (Ley 10151), Mendoza (Ley 8435), Buenos Aires (Ley 14650) e Chaco (Ley 7480). Outras províncias avançaram mais em termos de regulações de alcance mais local, como os casos: de Río Negro (Ley N°4499-Mercados Asociativos); Buenos Aires (Ley N° 13136 de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia); Provincia de Misiones (Ley III N° 10 de Desarrollo, Promoción, y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia); Provincia de Neuquén (proyectos de Ley de Promoción de la ESS11 y Ley 2.782 de Ferias Francas de la Provincia); Provincia del Chubut (Proyecto de Ley 073 del 2013 para la creación del Régimen de Promoción Integral de la Economía Social y Solidaria de la Provincia); Provincia de La Rioja (Ley 9.591 del 2014 de Programa de Promoción de la ESS).

Para além do trato normativo para a Economia Solidária nas províncias, adentrando em seu aspecto político, Coraggio (2011; 2014) avalia a participação do Estado no desenvolvimento da Economia Solidária na Argentina como uma prática de cunho populista, algo bastante presente na América do Sul. Para o autor, um estilo populista de gestão, socialmente desestruturado mas massivo, teria como base a eficácia para solucionar ou atenuar os problemas da vida cotidiana das maiorias, dentre os quais desemprego e pobreza. Não gera uma sociedade organizada em agrupamentos solidários e autônomos formando um espaço de construção coletiva das políticas de Estado, mas conforma uma sociedade desorganizada em termos sociais, em condições assim de ser conduzida politicamente como massa.

Para Coraggio, é neste cenário que se opera a inserção da Economia Solidária na agenda pública na Argentina e sua normatização, com o partido do governo dando resposta aos anseios imediatos, sem co-construção de políticas, mas participação via descentralização de sua execução. O aparato do Estado se apresenta como braço técnico-executor, mantendo a iniciativa governamental, mas sem participação popular no desenho das políticas públicas, implementando a premissa *top-down* no lugar do *bottom-up*.

A partir de 2003, ainda que sob uma égide populista, o governo argentino adota a política denominada de Economia Social, para promoção de empreendimentos mercantis e de trabalho associado autogestivos. Institucionaliza paulatinamente essa política, focada nos setores pobres e com problemas de emprego e inserção no mercado. Nas palavras de Coraggio,

*En lo simbólico, se registran cambios explícitos en el lenguaje (como el de “beneficiarios” a “titulares de derecho”). A la vez se mantiene la centralidad de la política laboral progresiva a cargo del Ministerio de Trabajo (reajuste de salarios, restitución de derechos de los trabajadores, en particular el de negociación colectiva, presión hacia la formalización del trabajo) y de las políticas de familia (asignaciones familiares por hijo, extensión de la seguridad social, etc.) vistas como la reafirmación de un modelo de desarrollo capitalista ordenado, con un Estado avocado a lograr la cohesión social, pero no como instrumentos de una nueva perspectiva para la economía como la que puede propiciar lo que denominamos Economía Social y Solidaria (CORAGGIO, 2014, p. 3-4).*

Em todo caso, desde 2003 o Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – MIDES foi o primeiro ente federal a promover iniciativas para mitigar os problemas da pobreza e desemprego, na perspectiva *top-down*. Contribuiu para emular novas formas de participação popular cidadã, impulsionando um nível de participação na construção das estratégias de desenvolvimento local por meio da organização de frações da sociedade em busca de trabalho, emprego e acesso a bens e serviços, como aponta Caruana:

*Este proceso implicó la inclusión en las políticas públicas de una multiplicidad de actores económicos y de formas organizativas heterogéneas denominadas por el Estado como economía social. Sin embargo, algunas de estas iniciativas productivas y comerciales se caracterizaron por adoptar formas organizativas con prácticas inciertas en relación con los principios y prácticas de la esys, aunque comprometidas con la promoción de otra relación de trabajo, la inclusión social, la creación de empleo y/o un proyecto político transformador. (CARUANA, 2016, p.361)*

Entre 2003 e 2015 se promoveu e financiou a formação de empreendimentos produtivos sob associação de trabalhadores no nível local a partir do Plan Manos a la Obra, alcançando mais de 165 mil trabalhadores, incorporando formas de organização coletiva baseadas nos princípios da ES às políticas estatais, circundadas pelo MIDES. Essa integração de espaços da Economia Solidária nas políticas públicas foi acompanhada de novas regulamentações, sob uma perspectiva híbrida, mantendo tensionamentos e carecendo de articulações com outras políticas econômicas, culturais e sociais (SNERC, 2019).

Blasco e Garcia (2017) argumentam que foi a partir do impulso dado pelas políticas públicas para a ES que surgiram cooperativas de trabalho, consumo e produção, além da experiência peculiar de recuperação de fábricas em estado falimentar por seus trabalhadores, sob autogestão e estabelecendo redes entre si. Para os autores, no período que vai de 2000 a 2015 se pode observar o protagonismo do Poder Executivo em fomentar o surgimento de empreendimentos solidários e lhes dar suporte oficial, por meio de compras públicas, facilitação tributária, programas de capacitação técnica e administrativa em parcerias com Universidades e escolas de gestão, em um esforço para fortalecimento dos valores solidários.

## URUGUAY

De forma similar com o caso argentino, no Uruguay, ao assumir o governo em 2005, a Frente Ampla se deparou com uma crise econômica iniciada nos anos anteriores, com um terço da população do país em situação de pobreza e aumento nos índices de desigualdade social. Nesse contexto, o governo passou a priorizar a reversão da situação delicada, com a criação, em 2005, do Ministerio de Desarrollo Social – MIDES e a implantação do Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social - PANES. A partir de então a ES passou a ser ventilada mais intensamente na agenda pública, enquanto ferramenta

para geração de trabalho e renda, inclusão e compensação dirigida às frações de trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis.

Nessa chave, os empreendimentos solidários sanariam em parte externalidades negativas, em especial a exclusão e a informalidade. A forma de implantação das políticas públicas se deu mediante programas de fomento financeiro em áreas de produção e de autoemprego, empreendedorismo e suporte a cooperativas, por meio de políticas descentralizadas e sem perspectivas de perenidade, pois concebidas para serem corretivas e paliativas (RIERO, 2016).

Guerra e Reyes (2019) apontam o histórico da construção do arcabouço legal de regulamentação das atividades associativas no Uruguay. Foi a partir de 2005, no entanto, com a ascensão da Frente Ampla ao executivo, que se observa um novo marco legal para o sistema cooperativo, como a criação da figura das cooperativas sociais, dando maior protagonismo e suporte legal para os empreendimentos de Economia Solidária. Guerra e Reyes (2019) registram a importância de uma articulação propositiva entre executivo e legislativo para transpor as barreiras partidárias e ideológicas para a inclusão da Economia Solidária nos textos legais.

Entre 2013 e 2015 também foi realizado um amplo mapeamento da Economia Solidária no Uruguay, acessando mais de 600 empreendimentos. O projeto "*Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay*" se deu a partir da demanda da Coordinadora de Economía Solidaria Uruguay, que é a entidade representativa de articulação voltada expressamente para a ES, embora não abarque todas as suas modalidades, pois mais concentrada em ações junto a empreendimentos individuais e familiares. A execução do mapeamento ficou a cargo da Unidad de Estudios Cooperativos (UEC), do Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) da Universidad de la República (UdelaR). O Mapeamento da ES no Uruguay, entre suas abordagens, levantou as principais políticas públicas voltadas para as ações junto aos empreendimentos de ES, direta e indiretamente. Den-



tre seus objetivos constam a *“sistematización de políticas públicas hacia la EcSol, sus bondades y limitaciones, así como pensar alternativas de cara al desarrollo de de una política pública (y legislación) ajustada a las necesidades de la EcSol”* (UEC, 2016; TORELLI et al., 2019).

Formulado a partir da massa crítica acerca sobre ES gestada nas Universidades, sociedade e Estado, o mapeamento permitiu, segundo seus elaboradores, entender que no Uruguay a própria ES capitaneou sua institucionalidade e agenda de trabalho. A constituição de um Instituto Nacional del Cooperativismo – INACOOOP, a partir da articulação dos atores da ES e o governo, inseriu a ES no rol das políticas públicas, inclusive em âmbito internacional. A Lei Geral de Cooperativas, de 2008, estabelece que *“el Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general”* (Art. 185), e atribui ao INACOOOP *“impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”* (Art. 187).

Um aspecto relevante para se compreender a trajetória da Economia Solidária no Uruguay é a construção da agenda pública. A aproximação do discurso político com a ascensão da Frente Ampla ao poder para com as demandas e exigências no campo do aporte de políticas públicas para a Economia Solidaria, se deu a partir dos seguintes fatores: inclusão da Economia Solidária na agenda política de países da América Latina, especialmente no Brasil e na Europa; incidência política dos movimentos de Economia Solidária no Uruguay; identificação da Economia Solidária com reivindicações históricas da esquerda e seus governos.

Sobre esses potencializadores da agenda da ES em outros países, Guerra e Reyes (2019) argumentam que *“Los dirigentes nacionales del cooperativismo observan que la ESS ya no es solo un movimiento social con mayor o menor peso en diferentes países, sino además una*

*realidad que comienza a cuajar en legislaciones de países - sobre todo de América Latina y Europa Comienzan a percibir, además, que la ESS no es algo distinto al cooperativismo, sino una suerte de paraguas que los incluye” (GUERRA & REYES, 2019, p.8). Esse maior protagonismo internacional da Economia Solidária visou avançar na percepção das suas atividades não apenas como mecanismo de inclusão, mas como um movimento substancial e um segmento econômico relevante.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço para uma maior institucionalização da Economia Solidária, bem como a consolidação na agenda governamental, esteve presente na América Latina, em especial nos países sob gestões progressistas em inícios do século XXI. Nos casos de Argentina, Brasil e Uruguay, devem ser levadas em conta a proposição de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários, em volume maior ou menor nos três casos aqui analisados. O que fica de registro é o aprendizado de que a institucionalização, normatização, interlocução e abrangência no trato governamental para com os empreendimentos solidários, seus trabalhadores, para com toda a sociedade, é essencial. Torna possível a proposição da Economia Solidária enquanto política de Estado, de geração de trabalho, renda e cidadania, para a composição de um setor robusto, inserido na política de Estado.

## REFERÊNCIAS

BLASCO, L; GARCIA, A. **Economía Social y Solidaria y agenda gubernamental**: alcances, actores y objetivos en experiencias provinciales de Argentina a principios de Siglo XXI. *Saberes*, v. 9, n. 2, p. 177-195, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Avanços e Desafios para as políticas públicas de economia solidária no**

**governo federal 2003/2010.** Oito anos de economia solidária no governo federal. Acesso em 10 set 2019.

CARUANA, M. E. C. **Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina.** Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época, 2016.

CHAVES, R. **Las políticas públicas y las cooperativas.** Ekonomiaz, n. 79, p.168-199, 2012.

CHAVES, R.; DEMOUSTIER, D. **Conclusions, evolutions, divergences and convergences of public policies.** In: CHAVES, Rafael.; DEMOUSTIER, D (orgs.). The Emergence of the Social Economy in Public Policy: an international analysis. Bruselas, ciriec-Peter Lang. p. 335-346. 2013.

CORAGGIO, J. L. **Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital,** Abya Yala: Quito, 2011.

CORAGGIO, J. L. **La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América latina.** UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, 2014.

CORAGGIO, J. L. **La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores: el papel de las universidades.** In: Puig, C. (org.) Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2016

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010).** Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FRANÇA FILHO, G. **Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais.** Bahia Análise & Dados, p.9-19, 2002.

GAIGER, L. I. **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GANDULFO, A. **Nuevos desafíos para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en la Argentina.** In: LIANZA, S. (org.), A Economia Solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas. Rio de Janeiro: RILESS, SENAES, 2012.

GUERRA, P.; REYES, S. **La construcción legislativa uruguaya en economía social y solidaria en el marco de los gobiernos progresistas del Frente Amplio.** Cooperativismo & Desarrollo, n.1, v.27, p.1-18, 2019.

HINTZE, S. La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO. CICCUS, 2011.

LAVILLE, J-L. **El marco conceptual de la Economía Solidaria.** In: LAVILLE, J. L. (org.), Economía Social y Solidaria: una visión europea. Buenos Aires: Altamira, 2004.

MOTA, C. R. da S. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016):** uma análise a partir da percepção dos policy-makers. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

RIEIRO, A. **Gestión colectiva en producción de relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur.** Tese (Doutorado em Sociologia). Universidad de la República Uruguay. Montevideo, 2016.

SILVA, R. M. A. da. **Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais.** Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo, v.1, p. 8-34, 2017.

SILVA, S. P. **A política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma.** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SINGER, P. I.; SOUZA, A. **A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.** São Paulo: Editora Contexto, 2000.

SINGER, P. I. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SNERC, C. **Las políticas públicas de inclusión social en la Argentina 2003-2015** ¿desde la economía social hacia una economía civil?. Ciencias Administrativas, n 13, p.1-14, 2019.

TORRELLI, M.; GIACOMBI, B. de; FALKIN, C.; SARACHU, G. **Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015):** una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista. Geograficando, v. 15, n.º 1, p.1-18, 2019.

TORRES, M. A. **La Economía Social y Solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina.** Cooperativismo & Desarrollo, v. 27, p. 1-27, 2019.

UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS – UEC. **Mapeo, Caracterización y Desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay (2013/15).** Montevideo: UEA, 2016.

# 19

Alejandro Louro Ferreira  
Gabriel Rached

## **A INFORMALIDADE NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA: O DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LABORAL**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.388-408

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas Nacionais e Internacionais de Enfrentamento da Crise em Perspectiva Comparada

### RESUMO

A atual crise pandêmica gerou impactos e desafios de grandes proporções no contexto do setor laboral, tanto na esfera nacional quanto internacional, afetando diretamente os processos e as trajetórias de crescimento das nações. Levando em conta esse cenário, o presente artigo pretende examinar os efeitos originados pela pandemia no aumento do desemprego e na retração econômica, bem como sua repercussão no país, tanto no mercado formal quanto no informal. Dada a magnitude dos impactos sofridos no âmbito do trabalho, o setor informal laboral apresenta-se como elemento fundamental para a recuperação econômica do país, representando um componente essencial para a elaboração de políticas públicas. Para tanto, ao longo do trabalho, foram consultados dados e documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o objetivo de observar de forma mais precisa as implicações decorrentes da pandemia no território nacional. Nesse cenário, a atuação do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas eficazes e céleres, torna-se um fator altamente relevante para o enfrentamento da crise - remetendo também à importância do debate sobre a conduta e postura governamental apropriada para gestão deste quadro crítico. Nesse sentido, o artigo busca contribuir ao debate, através da utilização de uma perspectiva interdisciplinar, das diretrizes nacionais implementadas no intuito de combater os desafios que ainda perduram na esfera do trabalho, concluindo pelo papel de destaque das políticas públicas, para a manutenção da geração de emprego e renda no país.

**Palavras-chave:** Trabalho informal; políticas públicas; direitos trabalhistas; crise pandêmica.

#### **ABSTRACT**

*The current pandemic crisis has generated huge impacts and challenges in the context of the labor sector, both nationally and internationally, directly affecting the processes and trajectories of growth of nations. Taking this scenario into account, this article intends to examine the effects caused by the pandemic on the increase in unemployment and economic downturn, as well as its repercussions in the country, both in the formal and informal markets. Given the magnitude of the impacts suffered in the work sphere, the informal labor sector presents itself as a fundamental element for the country's economic recovery, representing an essential component for the elaboration of public policies. Therefore, throughout the work, data and documents from the International Labor Organization (ILO) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) were consulted in order to observe more precisely the implications arising from the pandemic in the national territory. In this scenario, the role of the State in the elaboration and implementation of efficient and speedy public policies becomes a highly relevant factor to face the crisis - also referring to the importance of the debate on the appropriate governmental conduct and posture for managing this critical situation. In this sense, the article seeks to contribute to the debate, through the use of an interdisciplinary perspective, of the national guidelines implemented in order to combat the challenges that still persist in the sphere of work, concluding by the prominent role of public policies, for the maintenance of generation of employment and income in the country.*

**Keywords:** *Informal work; public policy; labour rights; pandemic crisis.*

## INTRODUÇÃO

Os impactos da pandemia repercutiram em todo o mundo, afetando não apenas a vida cotidiana das pessoas, mas a própria dinâmica governamental dos mais diversos países. Os efeitos da crise pandêmica extrapolaram os impactos diretos da área de saúde, criando desafios e problemáticas em diversos setores, alcançando assim uma gama de variáveis que foram direta ou indiretamente impactadas por esse cenário crítico.

Por conseguinte, o mundo do trabalho presenciou e tem sido alvo dos desdobramentos de uma crise econômica, que impactou diretamente os níveis de desemprego das economias ao redor do globo. A velocidade da disseminação do contágio, juntamente com o elevado número de óbitos em um curto intervalo de tempo, ocasionou uma ruptura abrupta na dinâmica já fragilizada que permeava a economia mundial - dificultando que os governos pudessem antever o quadro e adotar, de forma antecipada, medidas para conter os efeitos da retração econômica.

Nesse contexto, o Brasil adentrou em um período ainda mais conturbado no seu setor laboral, passando a vivenciar uma queda nas taxas de crescimento econômico do país acompanhada de uma diminuição nos postos de trabalho (BRIDI, 2020). Esse panorama é agravado pela grande participação da informalidade na esfera do trabalho que, pela própria natureza mais precarizada dessa modalidade laboral, requer maior destreza para o delineamento de políticas públicas eficazes no enfrentamento da crise.

A informalidade faz parte da estrutura do mercado laborativo nacional desde muito antes do período pandêmico, sendo um elemento fundamental para a compreensão da economia e sociedade brasileira (MATSUO, 2009). Todavia, torna-se importante ressaltar que a grande participação do trabalho no mercado informal não se res-



tringe apenas ao Brasil, sendo uma questão de relevância também no espectro internacional.

O mercado de trabalho em geral sofreu diretamente os impactos da crise que repercutiu ao redor do mundo demonstrando a fragilidade - sobretudo do trabalhador informal - diante do quadro de adversidade que, em conjunto com a falta de coordenação para atender as demandas sociais através de soluções práticas e efetivas, acabaram resultando em maior vulnerabilização das condições de trabalho de parcela expressiva da população.

Por esse diapasão, o presente artigo busca discutir as implicações da pandemia no setor laboral brasileiro, com principal enfoque nas questões relacionadas ao mercado informal e seus desdobramentos, observando os impactos da crise sanitária em um campo que já vinha apresentando sinais de instabilidade e debilitação. Propõe-se, nesse sentido, debater alguns aspectos relacionados à elaboração das políticas públicas durante a pandemia, observando as peculiaridades governamentais na proposição e no processo de implementação dessas políticas, bem como seus principais impactos.

Para tal finalidade, foram consultados documentos disponíveis nas páginas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), contendo dados publicados a partir da deflagração da pandemia, com o intuito de contribuir para a análise do mercado informal nacional. Nesse sentido foi consultada bibliografia especializada sobre o tema - trazendo consigo os desdobramentos deste debate sob a ótica de diversas áreas do saber - buscando, assim, uma compreensão crítica a respeito da coordenação das políticas públicas com as demandas que se apresentam no contexto da crise pandêmica.

Visando evidenciar esse debate, o presente artigo foi estruturado da seguinte forma: na primeira seção serão apresentadas as peculiaridades do setor laboral brasileiro, destacando o quadro da informalidade

e os impactos ocasionados em decorrência da pandemia. Na sequência, a segunda seção tem como objetivo analisar as políticas públicas implementadas no país no âmbito do trabalho, abordando a dificuldade frequente de compreender as nuances relativas à informalidade por parte das ações governamentais, bem como os reflexos destas políticas no enfrentamento da crise pandêmica. Por fim, nas considerações finais, são delineados alguns dos resultados obtidos pelas políticas públicas nacionais, incorporando um enfoque interdisciplinar para compreensão dos elementos envolvidos nessa seara, visando sinalizar na direção de soluções criativas para a implementação de uma agenda propositiva e comprometida com o resgate da dignidade na esfera do trabalho.

## O MUNDO DO TRABALHO NO BRASIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA: O DEBATE ACERCA DA INFORMALIDADE NO MERCADO LABORAL

A esfera do trabalho tem passado, ultimamente, por inúmeras transformações que podem ser observadas em suas múltiplas dimensões. Se por um lado as condições laborais enfrentam um processo de desregulamentação em termos de direitos, por outro lado, os reflexos da pandemia acabaram modificando de forma expressiva as relações de trabalho ao inserir, em função da própria crise, novas nuances que passaram a permear este campo.

Nesta seção serão apresentadas as peculiaridades do setor laboral brasileiro, analisadas através da perspectiva da informalidade e os impactos oriundos da presente crise pandêmica, buscando esclarecer as ligações existentes entre o panorama da pandemia e as modificações nos índices do trabalho nacional, no setor informal.

Para tal finalidade, será observada a evolução do trabalho informal no mercado laboral brasileiro mediante o estudo dos relatórios oficiais da Organização Internacional do Trabalho e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, possibilitando a compreensão da variação da participação do mercado informal no setor laboral durante os anos de 2019, 2020 e 2021, período referente à deflagração da pandemia no cenário internacional.

## **BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO INFORMAL NO BRASIL**

A informalidade no mercado laboral brasileiro possui uma posição de destaque oriunda da sua ampla relação com a economia nacional<sup>1</sup>. No início do século XXI, entre 2002 e 2012, a taxa de participação média do setor informal atingiu 43,6% da composição laboral brasileira, índice que aponta a informalidade como uma variável de grande relevância no desenvolvimento econômico do país (FILHO & MOURA, 2015).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), elaborada pelo IBGE no ano de 2002, destacou a participação massiva de empregados sem carteira e que trabalham de forma autônoma, cuja representação correspondia respectivamente à 24,2% e 22,3% do total da população economicamente ativa ocupada do país (SACHS, 2004).

Ao longo das décadas, a participação da informalidade no mercado de trabalho brasileiro não permaneceu estática, tendo sofrido fre-

1 Existem distintas definições de trabalho informal que abordam parâmetros e índices diferentes para sua mensuração. Para fins do presente trabalho, serão seguidas as diretrizes apresentadas pela Organização Internacional do Trabalho, segundo as quais, a informalidade refere-se a "todas as atividades que, na legislação ou na prática, não se inserem no âmbito dos mecanismos formais ou estão insuficientemente abrangidas por estes". Acerca desse aspecto, ver: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_458912.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_458912.pdf)>. Acesso em 15 out. 2021.

quentes variações relacionadas às influências externas e internas, sem todavia abandonar sua expressiva participação no setor laboral do país.

Através da implementação de políticas públicas e projetos governamentais, o Brasil conseguiu baixar a taxa de participação do trabalho informal no setor laboral para 32,5% no ano de 2012, reduzindo drasticamente a sua presença e portanto representando um período de significativa retração da informalidade. Ainda assim, cerca de um terço da força de trabalho nacional permanecia fora das fronteiras da legalidade, representando um setor cujas demandas seguiam em aberto - ainda mais considerando seu impacto direto no crescimento econômico nacional (FILHO & MOURA, 2015).

Infelizmente a grande participação da economia informal<sup>2</sup> no setor laboral não é um fenômeno que se restringe ao Brasil ou circunscrito apenas à realidade dos países da América Latina. Sinalizando na direção contrária, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) anunciou que em 2018, cerca de 2 bilhões de pessoas que exerciam atividade laboral ao redor do mundo enquadravam-se no mercado informal, o que representaria quase dois terços da força de trabalho global<sup>3</sup>. Dessa forma, entende-se que a forte participação da informalidade laboral possui vínculo direto com a dinâmica da economia em questão, não sendo originada apenas por contextos nacionais específicos - ainda que seja sabido que a implementação de políticas e salvaguardas relacionadas à esfera do trabalho, podem alterar substancialmente essa realidade.

2 Termo apresentado pela Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, realizada pela Organização Internacional do Trabalho. O termo "economia informal" veio a substituir o termo "setor informal" anteriormente utilizado pela OIT, a fim de descrever melhor a diversidade e alcance dos mercados informais. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_emp/--emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_458912.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/--emp_policy/documents/publication/wcms_458912.pdf)>. Acesso em 10 out. 2021.

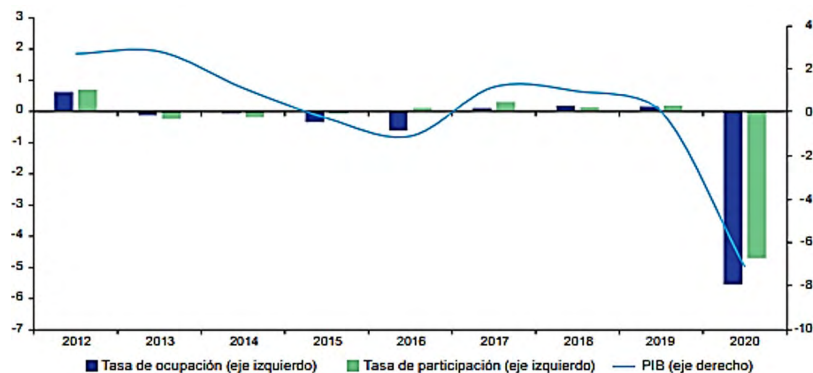
3 Sobre a economia informal internacional, que em 2018 chegou a cerca de 60% da população empregada no mundo, ver: <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_627643/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_627643/lang--pt/index.htm)>. Acesso em 05 out.2021.

## OS PRIMEIROS IMPACTOS DA PANDEMIA E O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

A crise pandêmica alterou as estruturas da esfera do trabalho nas mais diversas partes do globo, modificando sua composição e repercutindo, em função das medidas de controle da disseminação do vírus, em diminuição (ao menos num primeiro momento) das atividades laborais.

As taxas de desocupação<sup>4</sup> cresceram em ritmo exponencial, aproximando-se aos altos índices da crise de 2008, momento crítico que abalou o mercado internacional de forma geral. Na América Latina (conforme se pode observar no Gráfico I), as taxas de ocupação e participação dos trabalhadores no setor laboral reduziram-se concomitantemente com a retração do Produto Interno Bruto (CEPAL & OIT, 2021).

**Gráfico I - América Latina y el Caribe: variación de las tasas de ocupación y participación y tasa de crecimiento económico, 2012-2020 (En puntos porcentuales y porcentajes).**



Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (CEPAL & OIT, 2021).

4 O IBGE entende como desocupados aqueles que não estão trabalhando, porém atuaram com o objetivo de encontrar algum trabalho de forma efetiva e estão disponíveis para a contratação. Sobre esse tema, ver: <[https:// www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php](https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php)>. Acesso em: 15 out. 2021.

No caso do Brasil, a mesma tendência se verifica acerca dos efeitos da pandemia em seu mercado de trabalho, todavia essa conjuntura é potencializada pela expressiva participação da informalidade no setor laboral em âmbito nacional, um problema do passado que agravou os efeitos oriundos da crise pandêmica no contexto recente.

Dentro das fronteiras brasileiras, a retração econômica já vinha se delineando e ocasionou a redução de 5,2 % no nível geral de ocupação no país no ano de 2020 em comparação a 2019, deixando o trabalhador brasileiro em condições precárias de subsistência constituindo um cenário alarmante<sup>5</sup> (IBGE,2021). A redução de empregos ocasionada pela retração econômica elevou o escopo da população fora do mercado de trabalho, que ultrapassou a casa de treze milhões de pessoas em 2020 comparado aos dados de 2019 (BRIDI, 2020).

Nesse contexto, a economia informal sofreu os primeiros impactos da crise sanitária de forma mais direta que o setor formal de modo geral. Dentro do universo do setor privado<sup>6</sup>, a redução de trabalhadores com carteira assinada foi de 8,9% enquanto a retração do número de trabalhadores sem carteira assinada atingiu 21,6%<sup>7</sup>. Os trabalhadores domésticos<sup>8</sup> também acompanharam a mesma tendência, alcançando respectivamente quedas de 13,9% e 23,7% - referentes à comparação entre o 1º e o 2º trimestre de 2020 (BRIDI,

5 Não coincidentemente, parcela significativa da população solicitou o Auxílio Emergencial disponibilizado pelo Governo no contexto da Pandemia. Para mais sobre esse assunto, ver: < <https://bit.ly/3KHjaWp> > . Acesso em: 06 de out. de 2021.

6 O entendimento do termo "setor privado" remete ao conjunto de atividades econômicas - empresas, autônomos e serviços - que não são controlados pelo Estado e norteiam suas ações na busca pela obtenção de lucro. Sobre esse tema, ver: <<https://www.redalyc.org/pdf/878/87828781010.pdf>> . Acesso em: 20 de out. de 2021.

7 Dados segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE, em 2020.

8 Conforme definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalhador doméstico refere-se "toda pessoa do sexo feminino ou masculino que realiza um trabalho doméstico no marco de uma relação de trabalho". Acerca desse aspecto, ver: <[https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-domestico/WCMS\\_565968/lang--pt/ind ex .htm](https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-domestico/WCMS_565968/lang--pt/ind ex .htm)> . Acesso em: 12 de out. de 2021.



2020). Chile, Argentina e México apresentaram conjunturas similares à retração verificada no mercado informal brasileiro, confirmando a tendência de maior grau de vulnerabilidade dos trabalhadores informais diante do quadro de crise pandêmica (CEPAL & OIT, 2021).

As medidas de saúde pública implementadas pelos governos ao redor do mundo, sobretudo aquelas envolvendo o isolamento social, tiveram um impacto direto no expressivo aumento da desocupação do setor informal, dado que a redução do fluxo de pessoas em circulação diminuiu de forma aguda o contato entre os trabalhadores informais e seus potenciais demandantes. Nesse sentido, as características concernentes à modalidade de emprego formal, somadas às diversas proteções legais previstas pela legislação laboral, possibilitaram que esses trabalhadores tivessem acesso a mecanismos que suavizassem, num primeiro momento, os impactos mais diretos da pandemia em comparação aos trabalhadores informais. Dentre os diversos mecanismos que atuaram na direção da proteção do trabalhador formal, cabe ressaltar os emergenciais (suspensão temporária do contrato, adoção da meia jornada de trabalho) e os tradicionalmente vigentes (auxílio desemprego, acesso ao aviso prévio e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS).

Em contrapartida, à medida em que foi ocorrendo a abertura gradual e retomada das atividades em diversos estados brasileiros, a recuperação do mercado informal se demonstrou significativamente superior à dos trabalhadores formais (CEPAL & OIT, 2021). Esse cenário é justificado pela demanda reprimida e necessidades vitais desses trabalhadores, associadas à maior adaptabilidade e flexibilidade da economia informal, o que impulsionou na utilização de caminhos alternativos na busca por novas oportunidades de trabalho.

Nesse panorama, para parcela desse grupo, as plataformas digitais tiveram um papel fundamental na recuperação do mercado informal, ao possibilitar o acesso rápido a uma modalidade de trabalho em expansão, adaptando-se à nova conjuntura social. Esse fator foi fun-

damental para que a taxa de crescimento da ocupação dos mercados informais fosse superior à dos mercados formais, após o 2º trimestre de 2020, uma vez que muitos dos trabalhadores anteriormente desempregados encontraram na modalidade informal, a única opção viável para restituir sua renda familiar (CEPAL & OIT, 2021).

A recuperação célere do trabalho informal, em comparação com o mercado formal, apresenta um grande desafio em termos de regulação no âmbito do mercado de trabalho brasileiro. Como em função do novo cenário - agudizado pelo crescimento do trabalho precarizado dinamizado pelas plataformas digitais - muitos dos trabalhadores formais não conseguem mais recuperar esse vínculo anterior, a discussão acerca da regulamentação do trabalho volta à cena. O cerne desse problema consiste na necessidade crescente de regulamentação que está em oposição ao contexto presente de progressiva desregulamentação na esfera do trabalho.

O caminho ideal seria a harmonização das relações de trabalho, inclusive dessas novas modalidades, de modo a implementar políticas públicas que possam contribuir tanto para a geração de empregos no setor formal quanto regulamentar, de forma condizente, e em consonância com os princípios da dignidade do trabalho, as atividades que prosseguem vinculadas ao âmbito informal.

## A ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ESFERA DO TRABALHO E O ENFRENTAMENTO DA CRISE PANDÊMICA NO BRASIL

A atuação do Estado quando desempenhada com qualidade técnica e conduzida de forma adequada representa uma ferramenta essencial no intuito de responder aos problemas sociais enfrentados



por uma nação. Em momentos de crise, o direcionamento da ação estatal ganha maior relevância, assim como o alcance e os desdobramentos das políticas implementadas. Dessa forma, torna-se fundamental compreender os obstáculos a serem superados visando coordenar, de maneira efetiva, as diretrizes do conjunto de medidas associadas às políticas públicas.

Nessa direção, a presente seção pretende analisar as principais políticas públicas brasileiras relacionadas com a esfera do trabalho durante a pandemia e seus desdobramentos. Para tanto, observa-se as medidas adotadas e o posicionamento do governo federal em relação ao setor laboral, a fim de compreender os seus impactos no mercado informal.

Posteriormente, será examinada a condução do governo federal e as modificações executadas em termos de políticas públicas na esfera do trabalho no contexto da pandemia, através da observação das ações efetivamente implementadas para o enfrentamento da crise.

## **ASPECTOS RECENTES DO CENÁRIO LABORAL NO BRASIL**

O Brasil, desde o início do século XXI, vem enfrentando a dificuldade de gerar empregos formais de forma a dinamizar contratos de trabalho associados a direitos trabalhistas que possam atender às necessidades da população. Também em função das reformas que vêm sendo implementadas na esfera do trabalho, a geração de empregos formais tem sido inferior se comparada aos empregos informais<sup>9</sup>.

Já no início dos anos 2000, a adaptação tardia da economia brasileira às novas tecnologias (SACHS, 2004), em conjunto com a

<sup>9</sup> Acerca desse aspecto, ver: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/12/tres-anos-reforma-trabalhista-desemprego-informalidade/>>. Acesso em 23 out.de 2021.

gama de problemas estruturais então familiares ao setor laboral, levaram a um cenário em que a necessidade de políticas públicas para inserção dos trabalhadores no mercado formal ficasse ainda mais potencializada. Todavia, o percurso para o encaminhamento de políticas públicas condizentes com as necessidades dos trabalhadores requer vontade política e ação do arcabouço institucional, cenário que nem sempre se verifica mediante o quadro de tensionamento existente na relação capital-trabalho.

Do ponto de vista das políticas públicas, o panorama no Brasil modificou-se significativamente ao longo dos últimos anos, mudando concomitantemente com a evolução do debate relacionado às novas nuances que passaram a fazer parte do próprio setor informal. Até a década de 90, por exemplo, as políticas públicas voltadas à esfera do trabalho, muitas vezes, eram compreendidas como sinônimo de assistencialismo, minimizando o grau de precarização do trabalhador informal em relação à modalidade do vínculo laboral formal (BLANCHET, QUETES & TAMBOSI, 2019).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, auxiliou na mudança de perspectiva sobre o direito ao trabalho, modificando também a compreensão acerca do setor laboral e suas peculiaridades, sem contudo abordar toda a gama de aspectos intrínsecos às demandas latentes do trabalho informal. Por essa perspectiva, a legislação focou seus esforços no amparo do trabalhador formal, através de medidas que protegessem os indivíduos que já possuíam algum vínculo empregatício, como por exemplo por meio do seguro-desemprego<sup>10</sup>.

No início dos anos 2000, é possível perceber uma postura mais ativa por parte do Estado brasileiro no desenvolvimento das suas políticas públicas, repercutindo em melhorias nos índices de desigualdade social, desemprego e extrema pobreza. Foram criados programas de

<sup>10</sup> Sobre o assunto, ver: <<http://www.tst.jus.br/-/constituicao-de-1988-consolidou-direitos-dos-trabalhadores>>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

grande impacto como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego e o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento que seguia as orientações da OIT na busca por enaltecer o empreendedorismo e a redução de desemprego (BLANCHET, QUETES & TAMBOSI, 2019).

As políticas nacionais continuaram evoluindo no decorrer do século XXI, preocupando-se, não apenas com o amparo dos desempregados, mas também com a incorporação dos trabalhadores do setor informal no mercado formal. Nesse sentido, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) relacionada ao trabalho das domésticas, configura-se um exemplo na direção de formalizar uma atividade que até então vinha sendo desempenhada, em larga escala, no escopo do trabalho informal.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO TRABALHO E A GESTÃO DA CRISE PANDÊMICA**

Os impactos da crise pandêmica atingiram as estruturas dos mais diversos setores, sejam eles econômicos, políticos e sociais. Os efeitos resultantes da pandemia levaram a um processo de adaptação emergencial por parte dos governos de todos os países diante dos novos desafios, inclusive aqueles que se referem ao setor laboral e à modalidade de trabalho informal.

No caso do Brasil, assim como no restante do mundo, novas diretrizes se fizeram necessárias para superar antigos (agora potencializados) e novos obstáculos em caráter de urgência. Nessa direção, o governo brasileiro elaborou um conjunto de medidas com o propósito de mitigar os efeitos da crise na economia nacional, das quais podemos destacar: o Auxílio Emergencial, através da Lei nº 13.982/2020 e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, através da Medida Provisória nº 936.

Os principais programas de enfrentamento à crise propostos pelo governo brasileiro no que tange o setor laboral tiveram um começo conturbado, repleto de modificações nos projetos iniciais e impasses políticos, configurando uma ruptura entre os integrantes do governo<sup>11</sup> relativa à abrangência e duração dessas políticas públicas durante sua fase de elaboração - prejudicando a efetividade e celeridade na implementação desses programas.

O Auxílio Emergencial teve um impacto importante junto à população mais carente<sup>12</sup> - onde se incluem os trabalhadores informais, autônomos e desempregados - ainda que sua implementação e a duração do benefício seja alvo de controvérsias, dado que para atender às demandas vigentes, esse valor poderia ter sido mais alto e com duração ao longo de um número maior de meses.

Após os embates políticos e o posicionamento firme do Congresso Nacional<sup>13</sup> referente ao valor a ser disponibilizado, o governo liberou a distribuição do benefício de R\$ 600,00 durante os meses de abril, maio e junho de 2020. Posteriormente as parcelas foram estendidas aos poucos - e o programa foi prorrogado para uma parcela cada vez menor de beneficiários até 2021 - dada a continuidade do panorama pandêmico (PINHO *et al.*, 2021).

11 Os desentendimentos políticos referentes a criação do Auxílio Emergencial, entre o relator do Projeto e o Presidente da República, continuaram ocorrendo mesmo após a concordância acerca dos valores entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Sobre esse tema, ver: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/12/deputado-rebate-bolsos-para-sobre-auxilio-nao-admitiam-mais-que-r-200.htm>>. Acesso em: 01 de out. de 2021.

12 Em 23 de junho de 2020, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 43% de todos os domicílios brasileiros já tinham sido beneficiados pelo Auxílio Emergencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3KHjaWp>> Acesso em: 06 de out. de 2021.

13 Durante o período de elaboração do Auxílio Emergencial como política de enfrentamento dos efeitos da crise pandêmica, o Poder Executivo e a Câmara dos Deputados demonstraram diversas divergências sobre os valores a serem compreendidos no auxílio acarretando impasses no seu desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/648863-camara-aprova-auxilio-de-r-600-para-pessoas-de-baixa-renda-durante-epidemia/>>. Acesso em: 01 de out. de 2021.



Outro aspecto que se destaca em relação ao Auxílio Emergencial remete à sua capacidade de estimular o mercado interno e concomitantemente manter emprego e renda no setor alimentício e comércio de itens de subsistência, destino principal dos gastos dos beneficiários.

O delineamento do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda do governo também apresentou conturbações na sua fase inicial, tendo sido retificado em mais de uma ocasião. Na busca por soluções para mitigar a redução do emprego e o desaquecimento da economia, o governo, por meio da Medida Provisória nº 927, lançou as diretrizes com medidas voltadas à preservação e manutenção dos postos de trabalho, através da antecipação de férias, migração para o trabalho remoto sem alteração de salário e por meio do regime especial de compensação de horas.

Todavia, a Medida Provisória nº 927, no seu artigo 18, foi alvo de diversos debates ao possibilitar a suspensão dos contratos por até quatro meses sem o pagamento do salário. Contudo, essa medida foi revogada logo após a sua publicação<sup>14</sup>, seja em função da baixa popularidade dessa medida dentre a população, seja pela atuação dos parlamentares em oposição a esse artigo da MP.

Dentro desse contexto, foi aprovado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, previsto pela Medida Provisória nº 936 no dia 1º de abril de 2020, pelo qual o governo buscava focar na preservação dos postos de trabalho e mitigação dos impactos sofridos pelos empregadores e empregados (MATTEI & HEINEN, 2020).

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda do Governo, ao contrário da Medida Provisória nº 927, apresentou ações mais flexíveis nas relações trabalhistas, permitindo a redução da jornada de trabalho de forma proporcional aos descontos salariais,

14 O Presidente da República, declarou a revogação do artigo 18 da Medida Provisória nº 927 um dia após sua publicação, no dia 22 de março de 2021. Sobre esse ponto, ver: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/23/bolsonaro-diz-que-revogou-trecho-de-mp-que-previa-suspensao-de-contratos-de-trabalho-por-4-meses.ghtml>>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

a suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias e o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEEm)<sup>15</sup> - medidas amplamente utilizadas pelos empregadores.

O prolongamento dos impactos da pandemia levou à prorrogação dos benefícios previstos na Medida Provisória nº 936, através da Medida Provisória nº 1.045 decretada em 27 de abril de 2021, pela qual instituiu-se o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - que nada mais é que a extensão dos benefícios do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda durante o período de 120 dias em 2021<sup>16</sup>.

Diante desse quadro, em 2021, o desemprego foi aumentando ao mesmo tempo em que a economia foi passando por um progressivo processo de desaquecimento. Por esse espectro, a flexibilização dos contratos trabalhistas e o pagamento do Benefício Emergencial mostraram-se insuficientes para amortecer os impactos da pandemia sobre o setor laboral, logrando apenas uma redução momentânea na queda de ocupação dentro do setor formal do mercado (CEPAL & OIT, 2021).

O setor informal, por sua vez, sofreu mais no início da pandemia tendo, num segundo momento, um movimento de recuperação à medida que as atividades econômicas foram progressivamente sendo retomadas. Isso se deve tanto em função das próprias características de dinamismo e precarização que assolam essa modalidade de trabalho, quanto pela necessidade dessa parcela da população, após um cenário de forte privação, de encontrar soluções “possíveis” que viabilizassem sua sobrevivência.

15 O Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEEm) previa o recebimento de até quatro parcelas, baseadas no valor do seguro-desemprego, pagas pelo governo através da realização de acordo entre empregador e empregado para suspensão de contrato, redução salarial ou jornada de trabalho. Para mais sobre esse assunto, ver: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/beneficio-emergencial-de-manutencao-do-emprego-e-da-renda-bem-2021-comeca-a-ser-pago>>. Acesso em 23 out. de 2021.

16 Acerca desse aspecto, ver: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-08/programa-de-reducao-de-salarios-e-jornada-termina-sem-prorrogacao>>. Acesso em 28 out. de 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vem enfrentando, no presente momento, os desafios de uma reestruturação econômica e laboral ocasionada pelos efeitos da crise pandêmica que afeta todo o globo. Nesse contexto, cresce de importância a elaboração e coordenação de políticas públicas capazes de reverter os danos oriundos da retração comercial que afligem a economia brasileira. Esse objetivo será apenas alcançado se as diretrizes governamentais forem delineadas com base em um debate público que leve em conta as complexidades da precarização das condições do trabalho informal e seus desdobramentos.

Em vista disso, torna-se pertinente destacar as limitações historicamente recorrentes, por parte do governo, em compreender a complexidade do setor laboral nacional e conduzir diretrizes condizentes com as necessidades e particularidades relacionadas à inserção do trabalhador - fragilidades estas que são potencializadas no contexto pandêmico.

Por esse prisma, torna-se de suma importância analisar os efeitos negativos da elaboração das políticas públicas em uma conjuntura governamental conturbada - permeado pela ausência de um programa coordenado com visão de médio e longo prazo, e pela morosidade na implementação dos auxílios sociais no curto prazo.

Contudo, vale ressaltar que as políticas públicas implementadas em 2020 trouxeram resultados diretos nos níveis de desemprego e ocupação formal (IBGE, 2020), comprovando que a atuação mais ativa do Estado em momentos de crise é fundamental para a mitigação dos efeitos da crise e proteção dos segmentos mais vulneráveis da sociedade em termos de acesso à renda (JUNIOR & RITA, 2020).

Para tanto, a compreensão das características do setor informal e a condução do governo no âmbito das políticas públicas direciona-

das à informalidade se tornam imprescindíveis na construção de um cenário econômico que possa oferecer um ambiente mais estável na esfera trabalhista nacional - com vistas a incluir parcela expressiva do setor laboral, fundamental para a recuperação econômica do país em um contexto de pós- pandemia.

No mais, no que concerne ao panorama geral do trabalho informal e seu expressivo aumento durante a pandemia, seria importante elencar as perguntas corretas que remetam a uma agenda propositiva, permeada pela implementação de políticas públicas eficientes e condizentes para sanar - de forma efetiva e não paliativa - os vários gargalos referentes ao mercado laboral brasileiro.

Nesse sentido, reformas prevendo a diminuição de direitos nas relações de trabalho e a flexibilização das modalidades de contratação parecem caminhar na contramão das demandas relativas a essa arena, sinalizando para um cenário onde a inserção dos trabalhadores formais ficaria muito próxima das condições já observadas no contexto do trabalho informal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCHET, Luiz Alberto; QUETES, Regeane Bransin; TAMBOSI, Luciana Proceke. **Combate ao trabalho informal**: políticas públicas de promoção dos direitos sociais dos trabalhadores. Brasília, Direito Público, v. 14, n. 77, 2019. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2651>>. Acesso em: 21 out. 2021.

BRIDI, Maria Aparecida. **A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo, Revista de Estudos Avançados, v. 34, n. 100, p. 141-166, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.010>>. Acesso em: 12 out. 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL); ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina, Coyuntura Laboral en**



**América Latina y el Caribe.** Santiago, Informe N° 24, 2021. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_802535.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_802535.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2021.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa; MOURA, Rodrigo Leandro de. **Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil:** uma análise segundo as características da Oferta de trabalho e o setor. Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, v.45, n.1, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4130/1/PPE\\_v45\\_n01\\_Evolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4130/1/PPE_v45_n01_Evolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 4º Trimestre 2020.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/4d2eff9adfd853e9c236bb89262bfec5.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4d2eff9adfd853e9c236bb89262bfec5.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2021.

JUNIOR, Reynaldo Rubem Ferreira; RITA, Luciana Peixoto Santa. **Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas.** Salvador, Cadernos de Prospecção, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 459-476, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/36183/20968>>. Acesso em: 01 out. 2021.

MATSUO, Myrian. **Trabalho informal e desemprego:** desigualdade social. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-05032010-130328/publico/MYRIAN\\_MATSUO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-05032010-130328/publico/MYRIAN_MATSUO.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2021.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. São Paulo, **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 4 pp. 647-668, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/8snSbBwVqmYgd5pZVQ5Vhkn/?for=mat=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 out. 2021.

PINHO, Carlos Eduardo Santos, *et al.* Policy Brief. **Desafios de América Latina ante el COVID-19.** Desigualdad, pobreza y vulnerabilidad social. Cidade do México. Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina. 2021. Disponível em: <<https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/Desaf%C3%ADos-de-Am%C3%A9rica-Latina-ante-el-COVID19.pdf#page=54>>. Acesso em: 19 out. 2021.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho decente:** oportunidades, obstáculos, políticas públicas. São Paulo. Revista de Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 23-49, 2004. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9998>>. Acesso em: 24 out. 2021.



# 20

Larissa Louback Garcia  
Gabriel Rached

**NOVAS MODALIDADES  
DE TRABALHO:  
AS PLATAFORMAS DIGITAIS  
E A QUESTÃO DOS DIREITOS  
LABORAIS NO BRASIL  
NO CONTEXTO DA PANDEMIA**

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.947.409-429

## GRUPO DE TRABALHO 2

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento da crise em perspectiva comparada

### RESUMO

Diante do quadro de crise econômica resultante da pandemia e seus impactos na arena do trabalho, o presente trabalho visa debater a questão das novas modalidades de laborais - com enfoque naquelas relacionadas às plataformas digitais - no contexto da agenda neoliberal e da discussão acerca da garantia/preservação de direitos. Logo, a partir de uma análise interdisciplinar - tendo também como fundamento as diretrizes e informações divulgadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) - propõe-se a analisar as dificuldades e obstáculos envolvendo possibilidades e perspectivas de regulação da atividade plataformizada. Nessa ótica, além de explorar os caminhos para a harmonização dos interesses dos diferentes atores envolvidos, busca-se compreender os efeitos desse cenário em termos de precarização do trabalho.

**Palavras-chave:** Novas modalidades laborais; trabalho plataformizado; aparato jurídico institucional; garantia de direitos; crise pandêmica.

### **ABSTRACT**

*Given the economic crisis resulting from the pandemic and its impacts on the labor arena, the present research aims to debate the issue of new modalities of work - focusing on those related to digital platforms - in the context of the neoliberal agenda and the discussion about the preservation/guarantee of rights. Therefore, based on an interdisciplinary analysis - combined with the guidelines and information disclosed by the Public Ministry of Labor (MPT) and the International Labor Organization (ILO) - it is proposed to examine the difficulties involving the possibilities and perspectives of regulation of the digital labour platforms. From this point of view, along with understanding the paths for harmonizing the interests of the different actors involved in this debate, the goal is to explore the effects of this scenario in terms of job insecurity and precarious working conditions.*

**Keywords:** *New modalities of work; digital labour platforms; institutional and legal framework; labor rights guarantee; pandemic crisis.*

## INTRODUÇÃO

Com o advento da pandemia, que impactou e teve desdobramentos diretamente relacionados ao âmbito do emprego e no acesso à renda, novas soluções tiveram que ser buscadas em decorrência da implementação do distanciamento social.

Tornou-se notável, durante a vigência desse período, não apenas a potencialização de dinâmicas precárias na arena laboral, como uma verdadeira visibilização para a sociedade brasileira, das vulnerabilidades associadas ao desenvolvimento de novas modalidades de trabalho. A exemplo disso, está a situação dos entregadores de aplicativo, que transitam pelas ruas do país exercendo um serviço até então pouco notado, e que passa a ser configurado como essencial no processo de manutenção do distanciamento social.

Nesse contexto, tendo em vista a incompatibilidade entre as condições de trabalho desse grupo e os riscos envolvidos no exercício de sua função, deflagrou-se, no país, a “Breque dos Apps”- movimento em que entregadores de grandes aplicativos de plataforma, como *Ifood*, *UberEats*, *Loggi*, e *Rappi* organizaram paralisações nacionais visando uma melhor remuneração e reconhecimento de direitos<sup>1</sup>.

Fazendo jus à premissa de que “não há conquista de direitos sem luta”, o movimento organizado pelos entregadores de aplicativo deu destaque a uma questão que vem permeando o Direito Trabalhista na última década: a expansão e o fortalecimento de novas modalidades laborais, a exemplo daquelas relacionadas às plataformas digitais, e a necessidade de regulação dessas novas dinâmicas.

1 Sobre a “Breque dos Apps”, como foi organizada e repercutiu na América Latina, ver: <<https://operamundi.u-ol.com.br/permalink/65459>>. Acesso em: 08 de ago. 2021.

As plataformas digitais funcionam como uma estrutura de *software* ou *hardware* na qual o usuário, companhias e até mesmo o governo podem construir aplicações, serviços e comunidades (CASILLI, 2020). Estas são amplamente utilizadas por empresas como *Amazon*, *Uber*, *Google* e *Apple* na medida em que facilitam o acesso a novos mercados.

As plataformas digitais apresentam-se, nesse cenário, como uma nova forma de controle, organização e gestão do trabalho que acabou por redimensionar os agentes tradicionalmente envolvidos nas relações laborais – colocando em pauta, também, a discussão acerca do reconhecimento (ou não) dos vínculos empregatícios.

Diante dessa situação e dada a profunda conexão dessa atividade com os efeitos da crise pandêmica, discutir caminhos para a harmonização dos interesses dos diferentes atores envolvidos nessa nova modalidade – tomando como base tanto a experiência empresarial quanto a do prestador de serviço – torna-se elemento de fundamental importância.

Para tal finalidade, serão analisadas as diretrizes e dados disponibilizados pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em suas respectivas plataformas - conjuntamente com o material organizado pelo site “DigiLabour” (Laboratório de Pesquisa da Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS).

Será consultada também bibliografia especializada sobre o tema, trazendo consigo as repercussões deste debate sob uma ótica multidisciplinar. Busca-se, desta maneira, tecer uma compreensão do debate que não se restringe ao âmbito jurídico, no intuito de desenvolver uma análise do fenômeno em suas múltiplas dimensões.

Por fim, vale destacar que o presente artigo foi estruturado da seguinte forma: na próxima seção será debatido o contexto em que se inserem as novas modalidades laborais - tendo em vista a lógica da agenda neoliberal - e a formação de uma economia de serviços

que é influenciada pela era tecnológica, bem como as particularidades da atividade plataformizada que permitem identificar características de precarização do trabalho, sobretudo a partir da crise pandêmica.

Na seção seguinte, será abordada a discussão em torno da ideia de liberdade de escolha e seus desdobramentos no campo da garantia de direitos. Ademais, será traçada uma análise mais detalhada do discurso neoliberal e dos impactos desse cenário de trabalho na subjetividade do indivíduo.

## A ATIVIDADE PLATAFORMIZADA E O PROGRAMA NEOLIBERAL: O DEBATE SOBRE A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA CRISE PANDÊMICA

A instalação do projeto relacionado a um “novo normal” para combater os efeitos da crise pandêmica, conectado à adoção de medidas de distanciamento social, remete a valores intrinsecamente associados à proteção do indivíduo e da sociedade como um todo. Implementar esses valores, contudo, parece ser objeto de muitos obstáculos quando analisada a figura do trabalhador, sobretudo aquele relacionado às novas modalidades laborais - as quais trazem novas nuances e redimensionam os protagonistas das relações de trabalho.

Com o propósito de revisitar o contexto que propicia o surgimento da atividade plataformizada<sup>2</sup>, é imprescindível analisar a atuação do neoliberalismo, sobretudo na perspectiva de Dardot e Laval (2016) na reconfiguração de dinâmicas globais. Nesse viés, para compreender como as relações do capital e do trabalho repercutem em novas formas de controle, organização e gestão da atividade produtiva, torna-se

2 O termo “atividade plataformizada” faz referência à terminologia adotada por Casilli (2020).

essencial equacionar o programa neoliberal como não apenas ativo na reforma de instituições, políticas e direitos “desatualizados”, mas como produtor de novas maneiras de viver e subjetividades.

Ao ser deflagrada a “Breque dos Apps” em 2020, paralisações de entregadores de aplicativo no Brasil em busca de reconhecimento de direitos, popularizou-se, ainda mais, no país, o debate acerca da uberização do trabalho como um processo alternativo de precarização deste. Dentre as muitas particularidades da atividade que ficaram evidenciadas durante esse momento, destacou-se o aparente descompasso entre as condições de trabalho e as medidas de segurança que deveriam ser adotadas, e fornecidas pelas empresas, para a prevenção de contaminação<sup>3</sup>.

## **A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO TRABALHO E O VALOR DA FIGURA DO TRABALHADOR**

As tendências de reestruturação na esfera laboral trazem consigo uma série de desdobramentos. Observa-se, como um deles, o desenvolvimento de uma nova morfologia do trabalho, formada por uma enorme gama de trabalhadores/as invisíveis que se percebem enfrentando novos e velhos mecanismos de intensificação (quando não de autoexploração) da atividade laboral e, assim, uma maior dificuldade de terem seus direitos reconhecidos, haja vista o formato do controle exercido a partir da inserção das plataformas digitais nas dinâmicas laborais (ANTUNES, 2018, p. 196).

Vale destacar que o mercado de serviços que se desenvolve globalmente não está à margem das revoluções tecnológicas e dos

3 Nesse ponto, ver Ministério Público do Trabalho, 2020, disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-ifood-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financeira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>>. Acesso em: 07 ago. de 2021.



grandes fenômenos que a Internet propicia. Assim, é possível afirmar que é no decorrer desse processo - no qual trabalho e tecnologia se interpõem - que se revelaram extremamente imprecisos os limites que estipulam quem é, realmente, o trabalhador dos dias de hoje.

Frente a esquemas mais flexíveis - no que tange ao controle do trabalho - evidencia-se, para Prassl (2018), um movimento de expansão da *gig economy*<sup>4</sup>: um sistema econômico em que se trabalha mais, debilitam-se os vínculos e maximizam-se os resultados. Como fruto desta conjuntura, tornam-se evidentes novos processos de potencialização dos mecanismos geradores de valor.

A modalidade plataformizada traça um tipo diferente de relação que estabelece a interação entre um trabalhador, um usuário/solicitante do trabalho e a plataforma. Acerca desse tópico, é válido ressaltar que são diversos os questionamentos relativos à extensão do controle que essas empresas - ou plataformas - têm na relação entre os outros dois e, por conseguinte, a dimensão da responsabilidade que ela possui (ou deveria possuir) nessa dinâmica.

Dessa maneira, seja porque a atividade plataformizada cria valor por agilizar/dinamizar a correspondência entre a demanda do consumidor e a oferta de trabalhadores - por intermédio de algoritmos inteligentes e sistemas de classificação sofisticados, alcançando oportunidades de negócios que em outro cenário seriam desperdiçadas - seja pela amplamente questionada atuação da arbitragem regulatória<sup>5</sup>, um ponto torna-se claro: nota-se a *gig economy* como um fenômeno de transição, que aponta para um futuro incerto do mundo laboral. (PRASSL, 2018).

4 A *gig economy* pode ser definida como uma economia alternativa que favorece a prestação de trabalhos temporários ou de curto prazo (STEFANO, 2016).

5 Entende-se a arbitragem regulatória, termo utilizado por Prassl, como uma prática, adotada por grandes grupos financeiros, relacionada a escolha de qual tipo de regulação se submeter - nisso, a busca por leis mais favoráveis.

Nesse novo momento, sinaliza-se que aqueles que usufruem de uma maior qualificação profissional e nível educacional poderão usar a tecnologia para criar e capturar valor. Todavia, aqueles que fazem parte da grande massa de força produtiva mundial - e que não usufruem de tal perfil - possivelmente serão ameaçados pelo advento de computadores, robôs e outras tecnologias digitais que estão adquirindo habilidades e competências em uma taxa extraordinariamente alta.

Parece plausível, frente a essa hipótese, que as pessoas, para enquadrarem-se nessa nova lógica mundial, tornem-se também um serviço - que se mostra, por sua vez, como de difícil regulação (PRASSL, 2018). Dentre os fatores que justificam a complexidade dessa tarefa, está a busca, protagonizada pelas empresas, por uma dinâmica de poder favorável.

Uma das estratégias utilizadas atualmente para alcançar tal objetivo é a adoção da “informação assimétrica” - mecanismo no qual as empresas a serem reguladas possuem informações significativamente mais relevantes do que seus reguladores. No escopo da atividade plataforma, a “informação assimétrica” é técnica fundamental para garantir o sucesso dos negócios - não por acaso, manter em sigilo o algoritmo utilizado pela Uber, por exemplo, é essencial para a empresa, sendo pauta disputada na justiça brasileira<sup>6</sup>.

Assim como expõe o estudo realizado pela pesquisadora Alex Rosenblat (2018), o desconhecimento do motorista da Uber sobre todo o processo - dentre suas muitas repercussões - dialoga diretamente com o benefício da empresa, na medida que faz com o motorista seja incapaz de perseguir seus maiores interesses econômicos ou pessoais ao aceitar corridas.

6 Um dos episódios de disputa acerca desse eixo aconteceu em Maio de 2021, no tocante à perícia do algoritmo da Uber, ver em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-05/trt-man-tem-pericia-algoritmo-uber-verificar-vinculo>>. Acesso em: 17 ago. de 2021.

Sob essa ótica, percebe-se que o discurso de parceria entre o prestador de serviço e a empresa - mobilizado como *slogan* da Uber e extremamente criticado no movimento da “Breque dos Apps” no Brasil - encontra seu maior obstáculo na clara assimetria no tocante ao acesso à informação e, portanto, ao poder.

A partir desse cenário, fica evidente a configuração de um setor global de prestadores de serviço que se responsabiliza por mais etapas na atividade produtiva, e que parece cada vez menos provido de proteção social. Nota-se, assim, um nítido descompasso entre a velocidade pela qual mudam-se os paradigmas de negócios - impactando na formação de novas modalidades laborais - e como, de fato, repercutem essas mudanças na teoria legal, sobretudo no que tange à proteção do trabalhador.

### **O SETOR DE SERVIÇOS E O CRESCIMENTO DA ATIVIDADE PLATAFORMIZADA NA PANDEMIA: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS EM DISPUTA**

Com o crescimento da atividade plataformizada durante a pandemia, a proteção dos direitos dos prestadores de serviço alcançou um novo destaque. Nessa direção, pesquisadores da Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista (REMIR) realizaram, em 2020, um levantamento acerca das condições de trabalho dos entregadores via plataformas digitais no período de pandemia no país. Os resultados apontaram para um quadro de aumento do número de trabalhadores e de horas trabalhadas, assim como diminuição da remuneração. Vale acrescentar, além disso, o entendimento dos pesquisadores de que, no que se refere às medidas de proteção, os trabalhadores as vêm tomando e as custeando por conta própria (ABÍLIO; *et al.*, 2020).



A partir desse contexto, deflagrou-se a “Breque dos Apps” no Brasil. O movimento dos entregadores de aplicativo - que denota uma mobilização por melhores condições de trabalho no escopo da atividade plataformizada - é motivado pelo entendimento de que esses prestadores de serviços, na forma de trabalhadores autônomos, não são providos de proteção laboral. A discussão não se limita, apenas, à questão do reconhecimento ou não de vínculo empregatício, mas envolve uma ausência de regulação em geral, apta a garantir o trabalho decente<sup>7</sup>.

Outro ponto de tensão, no tocante à fragilidade do discurso de empreendedorismo e de parceria criado pelas empresas para os prestadores de serviço, é referente ao aumento do preço do combustível durante a pandemia e o tópico de repasse de tarifas na Uber. Nota-se que os motoristas passaram, nessa situação, a aceitar apenas as corridas mais lucrativas, o que causa demora e cancelamento das solicitações da plataforma<sup>8</sup>. Essa decisão, entretanto, repercute na própria avaliação do motorista dentro do aplicativo e, conseqüentemente, no seu futuro enquanto “parceiro” da empresa.

Nessa perspectiva, é evidente que o prestador - responsabilizado pelos riscos e grande parte dos custos da operação - passou a se perceber como a margem da alegada versatilidade de escolhas projetada pelas empresas. Para a autora Ludmila Abílio (2018), esse cenário dialoga com as repercussões do fenômeno de uberização no mundo - o qual incide, também, sobre as particularidades da sociedade brasileira - que traz consigo mudanças qualitativas na própria definição de trabalho informal.

7 O trabalho decente é um conceito abordado pela OIT como uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Para mais informações, ver: <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

8 Para mais informações sobre o caso, ver: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-alta-da-gasolina-e-tarifas-baratas-motoristas-da-uber-selecionam-carridas-mais-lucrativas,70003783267>>. Acesso em: 10 ago. de 2021.

A uberização refere-se às regulações estatais e ao papel ativo do Estado na eliminação de direitos, de mediações e controles publicamente constituídos; resulta da flexibilização do trabalho, aqui compreendida como essa eliminação de freios legais à exploração do trabalho, que envolve a legitimação, legalização e banalização da transferência de custos e riscos ao trabalhador (ABÍLIO, 2019, p. 112-113).

O trabalho tem sido, desse modo, cada vez mais invisibilizado. Forma-se, no Brasil, um grande contingente de “trabalhadores ocultos”. Essa característica está diretamente relacionada aos fatores que constroem a precariedade do trabalho controlado por plataformas digitais: (i) baixa remuneração, sendo essa administrada por variáveis desconhecidas pelo trabalhador; (ii) insegurança no que tange a estabilidade da atividade (iii) ínfima margem de controle pelos trabalhadores, somada a dificuldade de comunicação com a empresa - que posiciona a plataforma como a responsável por chefiar esses trabalhadores; e, por fim, como o resumo dos fatores anteriores, (iv) ausência de regulação do trabalho (RODGERS, 1989, p. 03).

## A “LIBERDADE DE ESCOLHA” E A DISCUSSÃO ACERCA DAS NOVAS MODALIDADES DE TRABALHO NA ARENA DA ATIVIDADE PLATAFORMIZADA

As novas modalidades de trabalho, que foram se desenvolvendo nos últimos tempos, trouxeram consigo, como já exposto, uma gama de alterações associadas às relações de trabalho que merecem ser observadas com maior atenção. Como fruto do contexto neoliberal - o qual impacta intensamente na economia de serviços atual - tornou-se latente, na sociedade, a formação de instituições cada vez mais desestruturadas e flexíveis, bem como relações humanas que passam a ser pautadas por valores de impermanência. Com

isso, relações laborais que, em primeira análise, pareceriam estar à margem de tudo o que já foi concebido legalmente.

A partir da década de 70, com a intensificação do modelo de acumulação flexível (HARVEY, 1992) e o avanço do neoliberalismo pelo mundo, novos modos de organizar a atividade produtiva revelaram novos processos de disciplina do trabalho. Nesse cenário, a lógica de produção, mais próxima do rompimento de laços e flexibilização de vínculos, mostrou o manejo da atividade laboral como algo indissociável da administração do tempo e vivência do indivíduo.

No escopo do trabalho controlado por plataformas digitais, o mesmo ainda vale: autoavaliação, individualização do risco e propagação da ideia de liberdade irrestrita parecem ser ferramentas indispensáveis para fazer com que a modalidade cumpra com os objetivos da lógica de produção neoliberal.

Por intermédio de um processo educativo auto disciplinador, construiu-se um indivíduo pós-moderno que é gerido por intermédio do binômio desempenho/gozo (DARDOT; LAVAL, 2016). Nessa situação, o melhor desempenho está atrelado ao maior proveito - não se busca, assim, o equilíbrio, mas o excesso. O trabalho passa a ser, a partir desse raciocínio, algo que se sobrepõe a outros aspectos da vida em sociedade - e, por isso, é indispensável que seja, sempre, alvo de regulação.

## **A DEBILITAÇÃO DOS VÍNCULOS DURANTE A PANDEMIA: A SUBJETIVIDADE DO TRABALHADOR E A CONFIGURAÇÃO DAS NOVAS MODALIDADES LABORAIS**

Com a crise pandêmica, o cenário do trabalho mudou de forma para superar tanto novos quanto antigos obstáculos, afetando a subjetividade do indivíduo e o modo com que se nota a administração do

tempo. Em alguns contextos, a possibilidade de realizar *home office* - ou de revezar os dias em que se comparece ao ambiente de trabalho - parece repercutir de forma benéfica aos interesses pessoais, já em outros, tal exigência mostrou-se um problema.

De acordo com levantamento do Ministério Público do Trabalho (MPT), durante a pandemia, as denúncias por excesso de trabalho e aumento na jornada de trabalhadores em *home office* aumentaram 4.205%<sup>9</sup>. Tornou-se evidente, para o corpo social, que até mesmo em uma situação em que aparentemente mais variáveis estão sob o controle do trabalhador, a atividade laboral pode ser precarizada e desigual.

Fica claro, desse modo, que se vivencia um momento na história no qual a liberdade produz também novas coerções. Assim como expõe o autor Byung Chul-Han (2018, p. 9-10), a liberdade de simplesmente “poder”, produz até mais coerções do que a do dever disciplinar: por não expressar regras, a liberdade de poder não possui limites.

Frente a esse quadro, nota-se que o sujeito neoliberal passa a ser provido de um profundo sentimento de liberdade, ainda que esteja enfrentando uma forma mais eficiente de subjetivação e sujeição. O pensamento de Byung Chul-Han está, nesse sentido, em consonância com o cenário atual do mundo laboral.

Apesar de parecer munido de uma maior possibilidade de escolha, o trabalho inserido na esfera das plataformas digitais - reflexo do ideário da liberdade de poder – pode ser extremamente coercitivo. Observa-se, com isso, que é exatamente a ausência de regras que faz com que o trabalho seja tão precário. A fim de ampliar essa discussão, é possível traçar um paralelo desse quadro com a concepção de sociedade do risco.

9 Acerca deste ponto, ver: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2021/07/home-office-denuncias-excessos-trabalho-mpt/>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

A sociedade do risco, no pensamento de Dardot e Laval (2016) - acerca do conceito de Ulrich Beck - é aquela em que todas as desigualdades são atribuídas a uma responsabilidade individual, com a particular característica de promover a sensação de que os indivíduos estão “liberados” da tradição e das estruturas coletivas.

O indivíduo deve governar-se a partir de dentro por uma racionalização técnica de sua relação consigo mesmo. Ser “empreendedor de si mesmo” significa conseguir ser o instrumento ótimo de seu próprio sucesso social e profissional. Mas contar apenas com a tecnologia do “training” e do “coaching” não é suficiente. A instauração de técnicas de auditoria, vigilância e avaliação visa a aumentar essa exigência de controle de si mesmo e bom desempenho individual. Embora os coachs de subjetividades eficazes visem a fazer de cada indivíduo um “especialista de si mesmo”, o essencial, como bem notou Éric Pezet, é fabricar o homem accountable [responsável] (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 343).

No caso do trabalhador plataformizado, observa-se a individualização do seu destino como a individualização do risco relativo ao exercício de sua atividade. Não por acaso, como trabalhadores essenciais para conectar o consumidor ao produto no cenário de pandemia, o entregador via plataforma digital se percebeu em uma situação crítica durante esse período: a ele coube arriscar sua saúde<sup>10</sup> para que o bem-estar da sociedade seja resguardado.

Para que o trabalhador seja submetido a tamanha responsabilização, algumas estratégias de controle são mobilizadas pela modalidade plataformizada. Dentre elas - relativa à interiorização das normas de desempenho - está o estímulo da avaliação, o qual está associado ao elemento algorítmico. Esse mecanismo faz com que o avaliado seja o produtor das normas que servirão para julgá-lo e que passe a respeitar novos procedimentos que, com frequência, são tão formais quanto as regras burocráticas clássicas (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 304).

<sup>10</sup> Para uma análise mais aprofundada acerca dos riscos à saúde que os entregadores de aplicativo ficaram submetidos nesse período, ver: KALIL, 2020.



Nessa lógica, compreende-se a liberdade na atividade plataformizada como uma narrativa que aponta para uma possível camuflagem de direitos, voltada, em última análise, à maximização de lucros. A partir dessa constatação, é essencial questionar por que, em um cenário de maior flexibilidade como é o atual - que projeta a ideia de rápida e fácil remuneração - são notadas jornadas de trabalho extenuantes.

A coerção tem sido, ao longo da história, um dos motores da atividade produtiva. Nesse viés, é importante repensar se, de fato, são perceptíveis esquemas mais livres e igualitários na era tecnológica, ou se essa está, apenas, facilitando a exploração do trabalho por meio de novas ferramentas.

## **AS DIFICULDADES NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE PLATAFORMIZADA**

No artigo intitulado como “Chasing the Pink”, Sarah Manson, que foi motorista da *Lyft*, na Califórnia, narrou sua experiência com a modalidade de trabalho plataformizado e com o processo de gamificação<sup>11</sup>. Rapidamente absorvida pela dinâmica de trabalho, Sarah relata que sua aparente liberdade representava um desafio à necessidade das plataformas de prestar um serviço fiável e “sob demanda” aos seus utilizadores – e por isso tinha que ser sutilmente gerida.

Nessa lógica, vale questionar: como regular um trabalho exercido frente a um novo tipo de sujeição e subjetivação do indivíduo, que redimensiona os agentes usualmente envolvidos nas relações laborais? Para Veena Dubal (2017), o debate é, fundamentalmente, sobre disrupção e continuidade, isto é: quais são as novidades - se elas existem - e

11 Entende-se gamificação como o uso de elementos de jogo – pontuação, competição com outros, provas mensuráveis de realização, classificações e etc – em contextos externos ao jogo para influenciar o comportamento do trabalhador (MANSON, 2016).

quais são as semelhanças desse quadro com outras modalidades já reguladas na complexa e diversificada economia de serviços atual.

Nesse contexto, a análise do nível de controle e o modo pelo qual ele é exercido - motivo pelo qual conhecer o operacional dos algoritmos é fundamental para regular a modalidade plataformizada - é essencial para a determinação de quais figuras normativas são as mais apropriadas, assim como a existência ou não de vínculo empregatício.

Apesar da aparente complexidade desse panorama normativo, de acordo com Veena Dubal (2017), os principais desafios nessa arena não seriam, contudo, de ordem legal, mas relativos ao poder estrutural e instrumental das principais plataformas digitais.

No decorrer da crise pandêmica, houve uma intensificação, no plano internacional, da preocupação com a regulação dessa modalidade, a fim de garantir que ela impulse o crescimento de empresas sustentáveis. O governo espanhol por exemplo, em 11 de fevereiro de 2021 e de forma inédita na Europa, decidiu introduzir na legislação trabalhista a categoria dos entregadores em domicílio de plataformas como *Deliveroo* e *Uber Eats* como assalariados<sup>12</sup>.

A OIT divulgou, também em fevereiro de 2021, um relatório em que destaca a imprescindibilidade do diálogo social e da cooperação internacional em termos de regulamentação do trabalho (ILO, 2021).

Todavia, é a recente decisão do Reino Unido que melhor exemplifica o que Abdul indica como o maior desafio relativo à regulação da modalidade. A Suprema Corte britânica determinou, em março de 2021, que a Uber deve considerar seus motoristas “trabalhadores” (*workers*), classificação que repercute em direitos como salário-mínimo, férias e aposentadoria. Perante a lei, todavia, os trabalhadores

<sup>12</sup> Em relação a esse episódio, ver: <<https://tribunahoje.com/noticias/mundo/2021/03/12/entregadores-de-aplicativos-terao-direitos-trabalhistas-na-espanha/>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

estão abaixo dos “funcionários” (*employees*), com contrato de trabalho considerado tradicional. Outro ponto de destaque, é que a decisão impacta os motoristas de aplicativo, mas não os entregadores cadastrados na *UberEats*, plataforma de *delivery* da mesma empresa.

Por que, nesse contexto, essa decisão, referente ao trabalhador da Uber no Reino Unido, é exemplo do pensamento de Dubal<sup>13</sup>? Por dois motivos principais: primeiro, porque a decisão referente à Uber, no Reino Unido, não necessariamente será utilizada como parâmetro em outros países - sequer é possível prever, com certeza, a intensidade de sua influência no Brasil, tendo em vista as muitas estratégias empregadas pela empresa para o convencimento acerca da regularidade da situação dos profissionais autônomos<sup>14</sup>. Em segundo lugar, porque é perceptível que tudo se reverte, ao final, em benefício e marketing para as empresas.

Como um exemplo disso, está o novo slogan da Uber no Reino Unido. A campanha “Só a Uber” visa demonstrar que a empresa oferece direitos trabalhistas para seus trabalhadores<sup>15</sup>. Porém, não é mencionado que isso somente acontece na Uber do Reino Unido - no tocante aos seus motoristas de aplicativo - e após anos de luta nesse sentido.

No Brasil, a jurisprudência acerca desse tópico torna-se, também, cada vez mais conflitante. Com um longo histórico de rejeição da hipótese de vínculo entre motorista de aplicativo e empresa, uma decisão da justiça chamou atenção em agosto de 2021<sup>16</sup>. Considerando que a Uber usa a técnica de conciliação estratégica para manipular a

13 Dubal (2017) considera o principal desafio relacionado à regulação da modalidade como sendo relativo ao poder estrutural e instrumental das empresas.

14 Para mais informações sobre o tópico, ver: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/04/29/como-a-uber-manipula-jurisprudencia-para-evitar-reconhecimento-de-vinculo-de-emprego>>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

15 Sobre o movimento publicitário protagonizado pela Uber do Reino Unido, ver: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/bbc/2021/07/29/uber-transforma-derrota-judicial-em-marketing-com-oferta-de-ferias-e-salario-minimo-mas-nao-no-brasil.htm>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

16 Acerca da decisão da Justiça brasileira, ver: <<https://www.direitonews.com.br/2021/08/trt-reconhece-vinculo-emprego-motoristas-uber.html>>. Acesso em: 09 de ago. de 2021.

jurisprudência trabalhista, a 7ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) reconheceu, visto o controle exercido pela empresa sobre os prestadores de serviço, o vínculo de emprego entre a Uber e duas motoristas do aplicativo.

Nota-se, a partir dos elementos elencados acima, a pertinência de analisar os fundamentos que regem a modalidade plataformizada - na medida que os entendimentos ainda estão se construindo a nível global - para garantir que sejam oferecidas condições de trabalho adequadas e que as demandas dos prestadores de serviço/trabalhadores sejam atendidas e incorporadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A esfera do trabalho vem passando por inúmeras modificações nos mais diversos âmbitos, desde na questão do reconhecimento do vínculo empregatício quanto nas dinâmicas que envolvem a atividade plataformizada em si. Trata-se de um vasto universo, onde as relações de trabalho vêm sendo revisitadas e, no contexto da pandemia, pode-se dizer que essas transformações foram não apenas agudizadas, como remetem a cenários de extrema vulnerabilidade social.

A regulamentação na arena da atividade plataformizada representa, nesse sentido, elemento indispensável para garantir direitos fundamentais ao trabalhador, na medida que a competição entre as empresas do setor não pode prescindir do quesito de dignidade para o exercício desse novo formato de atividade laboral.

Nessa direção, é fundamental analisar esse campo buscando incorporar todos os pontos de vista, tanto dos empresários quanto dos trabalhadores, de forma a suscitar o diálogo na busca por uma solução conciliatória que contemple - a exemplo do que foi, de certo modo, realizado no Reino Unido - as necessidades dos trabalhadores e as

próprias peculiaridades inerentes ao trabalho inserido no contexto das plataformas digitais.

Para tanto, torna-se relevante observar a modalidade plataforma-mizada como um campo em movimento, que ainda lida com suas assimetrias e desigualdades, cujo debate em termos de regulação, possivelmente, não se diferencia tanto daqueles existentes para outros tipos de trabalhos no âmbito da economia de serviços.

Por esta perspectiva, soluções criativas capazes de conciliar os interesses dos agentes envolvidos representam aspecto fundamental para acompanhar as novas dinâmicas laborais sem renunciar às garantias básicas que devem estar intrinsecamente associadas às relações de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: **Do empreendedorismo para o auto-gerenciamento subordinado**. Psicoperspectivas, Valparaíso, v. 18, n. 3, p. 1-11, 2019. Disponível em: <<https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/1674/1079>>. Acesso em 08 de ago. de 2021.

ABÍLIO, Ludmila Costhek; *et al.* **Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19**. Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano, Campinas, EDIÇÃO ESPECIAL – DOSSIÊ COVID-19, p. 1-21, 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Quem é a classe trabalhadora hoje?** In: O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

CASILLI, Antonio. **Da classe virtual aos trabalhadores do clique**: a transformação do trabalho em serviço na era das plataformas digitais. Revistas MATRIZES, USP V.14 - Nº 1, São Paulo, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal [recurso eletrônico]. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DUBAL, Veena B. **Wage Slave or Entrepreneur?**: Contesting the Dualism of Legal Worker Identities, 105 Cal. L. Rev. 101, 2017. Disponível em: <[https://repository.uchastings.edu/faculty\\_scholarship/159](https://repository.uchastings.edu/faculty_scholarship/159)>. Acesso em 09 de ago. de 2021.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica** – O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Editora Áyiné, 2018.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **World Employment and Social Outlook 2021**: The role of digital labour platforms in transforming the world of work International Labour Office 1 v ISBN 97, Geneva: ILO, 2021.

KALIL, R. **Essencial e Precário**. Revista Direitos, Trabalho e Política Social, v. 6 n. 11, 2020. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br>>. Acesso em: 07 de ago. de 2021.

KIRZNER, Israel M. **Competição e atividade empresarial**. Tradução de Ana Maria Sarda. – São Paulo : Instituto Ludwig von Mises, 2012.

MANSON, Sarah. **Chasing the Pink**. Logic Magazine, Issue 06, 2019. Disponível em: <<https://logicmag.io/play/chasing-the-pink/>>. Acesso em: 09 ago. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **iFood e Rappi devem garantir material de higienização e assistência financeira aos entregadores para conter disseminação do coronavírus**. 2020. Disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-ifood-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financieira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>>. Acesso em: 07 ago. de 2021.

PRASSL, Jeremias. **Humans as a Service**: The promise and perils of work in the gig economy. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 2018.

RODGERS, Gerry. **Precairous work in Western Europe**: The state of the debate. *In*: RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine (Eds.). Precairous jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe. Geneva: International Labour Office, 1989.

ROSENBLAT, Alex. **Uberland**: How algorithms are rewriting the rules of work. California: University of California Press, 2018.

STEFANO, Valerio de. **The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”**. International Labor Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, Conditions of work and employment series, n. 71, Geneva, 2016.

## EPÍLOGO

Ao trazer ao debate a temática relacionada ao título do livro, “Cenários Contemporâneos no Âmbito da Governança Global: Desafios do Multilateralismo e o papel das Instituições Internacionais”, já sabíamos que essa empreitada significaria percorrer terreno pantanoso em decorrência das turbulências características desse cenário.

A relevância dos desafios que se deflagraram com a crise pandêmica envolve várias camadas, trazendo consigo problemáticas com alto grau de complexidade, cujos caminhos para sua solução são tão vastos quanto a magnitude das questões que se apresentaram e continuam se apresentando neste processo que ainda segue em curso.

Nesse sentido, é possível levantar alguns questionamentos relacionados a esse episódio: (1) Quais os principais entraves ao Multilateralismo Contemporâneo? (2) Por qual motivo as novas (e necessárias) dinâmicas têm encontrado tanta resistência? (3) Quais seriam os elementos fundamentais neste contexto para possibilitar a implementação de soluções inovativas que poderiam beneficiar o conjunto da sociedade, em âmbito internacional, por meio de mecanismos de cooperação e coordenação mediante os desafios que vêm se apresentando?

A pandemia, iniciada em dezembro de 2020, eclodiu em um período em que o mundo já vinha atravessando um momento de elevada polarização e tensionamento tanto em esfera local quanto global, fenômeno que pode ser observado em várias frentes: em termos econômicos-distributivos inter e intra países, na esfera política, no campo ideológico, nos tensionamentos na arena global, para mencionar algumas.

A deflagração da pandemia colocou uma lente de aumento em todas estas assimetrias pré-existentes, às quais se somam uma nova gama de desafios econômicos e sociais decorrentes da crise, agrava-

dos pelas possíveis limitações das modalidades adotadas para seu enfrentamento em âmbito global.

Especificamente na arena internacional, a ampliação das relações bilaterais em detrimento das iniciativas multilaterais - combinada à difusão da guerra comercial protagonizada por Estados Unidos e China - montaram um cenário em que a atuação do arcabouço multilateral, que já se encontrava em crise, acabou sendo colocado em xeque, questionando a efetividade e o papel do multilateralismo como ferramenta de gestão da ordem internacional.

Esse contexto, em certo grau, já vinha conduzindo a um processo de esvaziamento dos principais organismos multilaterais, tais como: Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e, em determinada proporção, até mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU).

A pandemia, que se difundiu por todos os países do mundo, exatamente por configurar um fenômeno global, deve ser entendida e enfrentada em dois âmbitos paralelos: políticas de escopo nacional e políticas de coordenação e gestão da crise em âmbito internacional.

Chama a atenção que, em um momento onde a coordenação multilateral em torno dos desdobramentos da pandemia se mostra necessária, esse aparato já se encontrava em xeque, agravando o quadro por não contribuir para um processo de convergência célere - necessária para o enfrentamento dos desafios que foram se apresentando em caráter emergencial.

Considerando tanto as novas possibilidades de arranjos em curso quanto os tensionamentos internacionais em voga, repensar o papel do multilateralismo e seu alcance em escopo global torna-se questão fundamental - sobretudo quando a confiança necessária entre os players para coordenação e cooperação na direção de um ordenamento internacional pós-pandêmico tem se apresentado cada vez mais fragilizada.



Nesse sentido, as respostas nacionais foram se delineando por meio de propostas que assumiram formas díspares e não harmonizadas ao redor do globo e, de certo modo, a comunidade global vem pagando, até hoje, o preço decorrente dessa falta de coordenação.

Por essa perspectiva, do ponto de vista da governança global, a pandemia trouxe consigo tanto a possibilidade de enfrentá-la através da construção de muros entre os países ou através da construção de pontes. Este contraponto que se apresenta nos processos em curso, representados pelo conflito entre “building bridges x building walls” é bastante revelador dos nossos tempos, abrindo a possibilidade de avaliar como estão sendo mobilizados os recursos para a superação deste quadro crítico na arena internacional.

A necessária busca por caminhos para o enfrentamento da crise passa pela adoção de soluções criativas, em um cenário que vem demandando alto grau de resiliência tanto dos governos como da população em geral. Por esse aspecto, revisar e reavaliar o modus operandi que vinha sendo dinamizado até então torna-se fundamental.

Tanto a relevância da coordenação em âmbito global, como a ampliação do nível de cooperação internacional (em relação ao processo de produção e difusão da vacina, por exemplo), representam elementos fundamentais a serem considerados nesse cenário. Dessa forma, as condições desiguais entre os países acabam repercutindo e reproduzindo as assimetrias que vêm sendo observadas nos processos de vacinação. Por essa perspectiva, assegurar a vacinação entre as nações mais ricas enquanto os países mais pobres ainda não completaram o ciclo de imunização, acaba expondo a comunidade internacional a novas variantes do vírus, comprometendo o processo de vacinação em escala global.

O mundo clama por novas dinâmicas e novas soluções tanto para desafios ainda não superados como para aqueles que vem se apresentando. Nesse sentido, a sociedade global está sendo convida-

da a revisitar os elementos desestabilizadores do sistema, na direção de formatos associados à atuação de instituições que visam propor respostas condizentes à magnitude dos desafios apresentados.

Com base no que foi apresentado ao longo das reflexões que permeiam os artigos que compõem essa obra, fica registrado aqui um voto sincero de esperança diante do cenário vigente, voltado à busca de caminhos para a implementação de uma agenda pautada em valores onde a parte não prevaleça sobre o todo - uma vez que essa estrada já demonstrou não representar o caminho mais adequado para harmonizar os desafios em questão.

Rio de Janeiro, 30 de Março de 2022.

Gabriel Rached

Rafaela Mello Rodrigues de Sá

## SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

### **Alejandro Louro Ferreira**

Mestrando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense de Niterói (PPGSD/UFF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Integrante do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF).

*E-mail:* [alejandrolouro1@yahoo.com.br](mailto:alejandrolouro1@yahoo.com.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3743438788992726>

### **Alyssa Ribeiro Perpeto Trotte**

Mestranda no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ).

*E-mail:* [trotte.alyssa@posgraduacao.uerj.br](mailto:trotte.alyssa@posgraduacao.uerj.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8533254419269797>

### **Amanda Cristina da Silva**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

*E-mail:* [cristinaamanda@id.uff.br](mailto:cristinaamanda@id.uff.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7177733614900885>

### **Bruno Do Val**

Bacharel em Ciências Econômicas (UFF), Especialista em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa (UFRGS), Mestrando em Economia Política Internacional (UFRJ).

*E-mail:* [brdoval@gmail.com](mailto:brdoval@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2339961381390025>

### **Caio Luis Chiarello**

Pós Doutorado em Administração Pública pela Unesp. UFGD.

*E-mail:* [caiochiarello@ufgd.edu.br](mailto:caiochiarello@ufgd.edu.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6858881569501075>

### **Carolina Miranda Cavalcante**

Doutora em Ciências Econômicas pela UFF. Professora Adjunta de Economia Política da FND/UFRJ.

*E-mail:* [cmcavalcante@gmail.com](mailto:cmcavalcante@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7955666794703314>

### **Críscila Cristina Ramos**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), na linha de pesquisa Instituições da Justiça e do Trabalho. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares (UFJF-GV), com período de intercâmbio na Università Degli Studi di Camerino (UNICAM), na Itália.

*E-mail:* [criscilaramos@hotmail.com](mailto:criscilaramos@hotmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3848396461424411>

### **Daniel Oppermann**

PhD in International Relations (University of Brasília, UnB), postdoctoral researcher and lecturer at the Institute of Strategic Studies (INEST) at the Federal Fluminense University (UFF).

*E-mail:* [danieloppermann@id.uff.br](mailto:danieloppermann@id.uff.br)

### **Deborah Moraes Souza Lopes**

Pós-graduanda em Direitos Humanos pela PUC-Rio e mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ).

*E-mail:* [lopes.deborah@posgraduacao.uerj.br](mailto:lopes.deborah@posgraduacao.uerj.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9300104295008809>

### **Edson Amaral de Almeida**

Mestrando em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduando em Residência Jurídica pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR). Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR). Presidente da Comissão de Segurança Pública da OAB/RJ – 5ª Subseção. Advogado criminalista.

*E-mail:* [eea@amaralecarraroadv.com.br](mailto:eea@amaralecarraroadv.com.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0867185574186354>

### **Gabriel Rached**

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) com Pós-Doutorado em Estudos Internacionais pela Università degli Studi di Milano (UNIMI). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) e coordenador, desde 2012, do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA/UFF).

*E-mail:* [gabrielrached@gmail.com](mailto:gabrielrached@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5731424969536468>

**Gabriela Neves Salerno**

Graduada em Engenharia Química pela Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

*E-mail: gabriela.neves.salerno@gmail.com*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2622381118278131>

**Larissa Louback Garcia**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista CNPQ.

*E-mail: larissalouback@id.uff.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4040565115156487>

**Leandro Pereira Morais**

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Unesp.

*E-mail: lpmorais@gmail.com*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8472617785156618>

**Leila Bijos**

Leila Bijos. Doutora em Sociologia do Desenvolvimento, UnB/UCSD. Pós-Doutorado pela SMU/Canada. Professor Visitante do Programa PPCPRI, UFPB. Coordenadora de Pesquisa do CEEEx. Aigner-Rollet-Guest Professor UNI-ETC, Uni-Graz. Professora Pesquisadora Baku International Multiculturalism Centre, Azerbaijão. Pesquisadora na Universidade das Nações Unida, Tóquio.

*E-mail: leilabijos@gmail.com.*

**Loyana Christian de Lima Tomaz**

Mestre em Filosofia, professora na Universidade do Estado de Minas Gerais.

*E-mail: loyana.tomaz@uemg.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4045540656029211>

**Márcia Cristina Souza de Oliveira**

Graduada em Direito, Mestra em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense.

*E-mail mcsoliveira.advrj@yahoo.com.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8241924728839333>

**Maria Clara Almico**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR).

*E-mail: mariaclaraalmico@id.uff.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4280593535785877>

#### **Maria Eduarda Schittino**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF/VR).

*E-mail: m.eschittino@gmail.com*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9116893446842418>

#### **Mariana Santos Alves de Lima**

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP).

*E-mail: mariana.s.lima@unesp.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3514121043189640>

#### **Michael Almeida di Giacomo**

Advogado. Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus – São Paulo, SP. Professor convidado do curso de especialização em Gestão Pública da Universidade Tuiuti do Paraná. Pesquisador no grupo de pesquisa: Sociedade da Informação e “Fake Democracy”: os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP/RS, Brasil.

*E-mail: michaeldigiacomo@hotmail.com*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4129529576917830>

ORCID ID: 000-0003-44-2-0663.

#### **Mônica Sichel Gurvitz**

Graduada em Engenharia Química pela Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Graduada em Biomedicina pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

*E-mail: msgurvitz@gmail.com*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3382673728253144s>

#### **Priscilla Nóbrega Vieira de Araújo**

Graduanda em Direito pela UNIRIO.

*E-mail: nobrega@edu.unirio.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6686278186311678>

#### **Sergio Azevedo Fonseca**

Doutor em Administração pela USP. Unesp.

*E-mail: sergio.fonseca@unesp.br*

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2879240108726907>

#### **Thamiris Castorina Freitas Borim**

Advogada, especializada em Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes-UCAM. É bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense-UFF e estudante de Licenciatura de História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UNIRIO.

*E-mail:* borim.thamiris@gmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4121059484068365>

#### **Vanessa Chaves de Siqueira**

Graduanda em Direito pela UFF/VR. Membro da Liga Acadêmica de Direito da UFF/VR. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito (GPEIA).

*E-mail:* vanessas@id.uff.br

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0760710966160964>

#### **Verônica Azevedo Wander Bastos**

Doutora em Memória Social, mestre em Direito Empresarial. Professora Associada I da UNIRIO.

*E-mail:* veronica.bastos@unirio.br

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7262588693472511>

#### **Vinicius Figueiredo Chaves**

Pós-doutor em Direito pela USP. Doutor em Direito pela UERJ. Professor Adjunto de Direito Comercial da UFF e da FND/UFRJ.

*E-mail:* viniuschaves@gmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8813036317885230>

#### **Vinicius Silva Santana**

Doutorando em Ciência Política (UFPE); mestre em Relações Internacionais (UFBA).

*E-mail:* vinigoleirao@gmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9509326256885741>

#### **Vitória Colognesi Abjar**

Graduanda em Direito, na Universidade do Estado de Minas Gerais.

*E-mail:* abjarvitoria@gmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9689891045662964>

### **Volha Yermalayeva Franco**

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

*E-mail:* [yermalayeva@gmail.com](mailto:yermalayeva@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0102634936396943>

### **Wladimir Tadeu Batista Soares**

Advogado; Médico da Divisão de Promoção e Vigilância em Saúde da Universidade Federal Fluminense (UFF); Professor de Clínica Médica do Departamento de Medicina Clínica da Faculdade de Medicina da Universidade Federal Fluminense (UFF); Residência Médica em Clínica Médica (UFF); Especialização em Direito Processual Civil (UFF); Especialização em Medicina do Trabalho (UFF); Mestre em Justiça Administrativa (UFF); Doutor em Direitos, Instituições e Negócios (UFF); Delegado da Comissão de Políticas Públicas e Controle Social da OAB Niterói – RJ (triênio 2019-2021); Ex-chefe do Serviço de Emergência do Hospital Universitário Antônio Pedro (UFF); Membro Associado da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD); Pesquisador do Instituto Gilvan Hansen.

*E-mail:* [wladuff.huap@gmail.com](mailto:wladuff.huap@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6529572400662383>

### **Yuri Saviolo de Souza Amaral**

Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

*E-mail:* [yurisaviolo@id.uff.br](mailto:yurisaviolo@id.uff.br)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4621711818175945>





## ÍNDICE REMISSIVO

### A

agenda 12, 36, 43, 98, 217, 352, 367,  
368, 369, 370, 372, 375, 376, 377, 378,  
379, 380, 382, 384, 385, 393, 407, 410,  
411, 413, 433

análise 10, 27, 33, 35, 36, 39, 49, 50,  
57, 62, 67, 71, 79, 87, 88, 94, 95, 96, 97,  
99, 103, 112, 135, 136, 144, 189, 194,  
196, 230, 233, 241, 271, 277, 286, 298,  
315, 323, 328, 331, 334, 336, 338, 363,  
387, 392, 408, 410, 413, 414, 421,  
423, 424, 425

Argentina 10, 71, 79, 84, 132, 133, 134,  
135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143,  
144, 145, 147, 148, 149, 280, 332, 368,  
369, 370, 371, 372, 374, 378, 379, 380,  
385, 386, 387, 398

### B

Brasil 9, 10, 11, 12, 13, 23, 27, 28, 29, 30,  
31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43,  
44, 45, 53, 54, 55, 70, 76, 77, 78, 84, 85,  
109, 111, 114, 115, 116, 120, 121, 125,  
129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 137,  
138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145,  
146, 147, 148, 150, 155, 156, 158, 160,  
165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 174,  
176, 177, 178, 179, 180, 181, 185, 186,  
188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195,  
198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205,  
207, 208, 209, 211, 212, 213, 216, 217,  
224, 225, 227, 228, 247, 268, 276, 277,  
280, 283, 285, 288, 289, 293, 295, 298,  
299, 301, 304, 310, 323, 331, 332, 334,  
335, 343, 346, 347, 349, 350, 351, 352,  
353, 354, 357, 361, 366, 368, 370, 371,

372, 374, 375, 377, 384, 385, 386, 387,  
388, 391, 392, 395, 397, 400, 401, 402,  
406, 407, 408, 409, 415, 418, 419,  
420, 426, 437

### C

comunidade 10, 14, 26, 76, 87, 88, 92,  
93, 94, 95, 105, 117, 178, 245, 274,  
278, 317, 432

contexto 10, 11, 12, 13, 15, 16, 37, 49, 52,  
53, 55, 60, 62, 67, 69, 72, 76, 78, 90, 114,  
116, 121, 133, 136, 140, 141, 147, 169,  
170, 172, 173, 176, 178, 179, 185, 186,  
193, 197, 199, 201, 202, 208, 209, 211,  
212, 217, 218, 223, 225, 269, 271, 276,  
279, 283, 286, 289, 299, 300, 311, 313,  
330, 342, 346, 350, 351, 352, 356, 359,  
360, 361, 362, 363, 364, 382, 389, 391,  
392, 397, 399, 400, 404, 406, 407, 409,  
410, 412, 413, 414, 419, 420, 425, 426,  
427, 428, 430, 431

coronavírus 10, 58, 61, 70, 90, 108, 109,  
111, 112, 114, 122, 126, 127, 129, 130,  
150, 174, 179, 189, 191, 193, 286, 308,  
359, 361, 429

COVID-19 9, 10, 11, 23, 24, 25, 26, 36, 39,  
41, 42, 64, 85, 111, 127, 129, 132, 135,  
136, 137, 138, 139, 143, 147, 148, 149,  
150, 153, 154, 189, 190, 191, 192, 193,  
204, 205, 228, 253, 306, 307, 309, 316,  
317, 321, 327, 361, 365, 408, 428

crise 9, 14, 15, 16, 24, 26, 27, 36, 41, 46,  
47, 49, 50, 58, 59, 62, 64, 67, 78, 88, 90,  
101, 109, 112, 114, 122, 124, 133, 135,  
136, 153, 155, 157, 165, 170, 173, 174,  
176, 177, 179, 185, 186, 187, 188, 189,

191, 193, 194, 196, 197, 209, 211, 212,  
213, 214, 215, 218, 223, 224, 225, 226,  
227, 228, 230, 232, 240, 245, 266, 283,  
306, 308, 309, 315, 322, 325, 327, 351,  
357, 361, 364, 368, 382, 387, 389, 391,  
392, 393, 396, 397, 398, 400, 402, 403,  
406, 407, 408, 410, 413, 414, 421, 425,  
430, 431, 432

## D

debate 9, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21,  
24, 25, 26, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 61,  
62, 73, 76, 83, 84, 161, 167, 170, 171, 172,  
178, 183, 184, 185, 186, 212, 223, 226,  
246, 351, 353, 354, 355, 357, 388, 389,  
390, 392, 401, 406, 411, 413, 415, 424,  
428, 429, 430  
digitais 13, 73, 76, 78, 82, 157, 398, 399,  
409, 410, 412, 413, 415, 417, 418, 420,  
421, 422, 425, 428  
direito 9, 14, 16, 27, 28, 29, 30, 51, 65, 66,  
69, 71, 84, 116, 121, 131, 143, 151, 153,  
170, 172, 173, 177, 178, 189, 227, 270,  
272, 274, 281, 290, 291, 293, 301, 302,  
304, 344, 345, 361, 363, 407, 412, 434,  
435, 436, 437, 438, 439  
doméstica 11, 95, 145, 191, 194, 202, 204,  
282, 283, 285, 286, 296, 298, 300, 301,  
302, 303, 304

## E

economia 12, 29, 30, 34, 62, 83, 84, 86,  
101, 138, 159, 166, 193, 201, 205, 207,  
211, 216, 218, 225, 226, 235, 238, 241,  
242, 244, 334, 335, 340, 367, 371, 372,  
374, 375, 385, 386, 387, 391, 394, 395,  
397, 398, 400, 402, 403, 404, 405, 406,  
408, 413, 416, 419, 420, 425, 428  
econômicos 9, 24, 26, 27, 46, 47, 49, 50,  
51, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 73, 128, 130,  
140, 170, 173, 212, 215, 223, 236, 242,

278, 293, 314, 320, 341, 371, 376, 385,  
402, 417, 430

estudo 9, 10, 11, 12, 24, 26, 50, 57, 62,  
65, 66, 67, 69, 71, 77, 78, 84, 95, 119,  
132, 133, 142, 185, 191, 194, 200, 202,  
204, 208, 233, 286, 315, 324, 325, 327,  
328, 342, 343, 344, 346, 349, 363,  
368, 394, 417

exercício 9, 66, 67, 69, 70, 72, 73, 75, 79,  
80, 82, 83, 84, 114, 119, 121, 209, 220,  
273, 293, 350, 358, 412, 423, 427

## I

impactos 11, 24, 36, 37, 137, 170, 172,  
173, 186, 189, 193, 198, 206, 208, 212,  
223, 225, 293, 294, 358, 359, 365, 389,  
391, 392, 393, 397, 398, 400, 402, 404,  
405, 410, 414

inteligência 10, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 95,  
96, 97, 98, 99, 105, 278

## L

limites 12, 88, 92, 105, 118, 121, 266, 269,  
273, 274, 311, 367, 408, 416, 422

## M

modalidades 13, 177, 212, 217, 219, 220,  
221, 357, 361, 383, 399, 407, 409, 410,  
412, 413, 414, 418, 420, 425, 431  
mulher 11, 161, 191, 200, 202, 203, 205,  
282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290,  
291, 292, 293, 295, 296, 297, 299, 300,  
302, 303, 304, 351

## N

nacional 10, 15, 24, 34, 39, 40, 41, 42, 49,  
50, 54, 62, 71, 79, 83, 87, 91, 92, 93, 94,  
95, 98, 99, 100, 101, 114, 126, 135, 153,  
167, 170, 174, 182, 183, 184, 186, 206,  
207, 224, 225, 241, 273, 275, 277, 290,  
302, 351, 357, 358, 362, 364, 371, 372,

377, 379, 387, 389, 391, 392, 393, 394,  
395, 397, 402, 406, 407, 431  
neoliberalismo 11, 151, 159, 213, 214,  
227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235,  
236, 237, 239, 241, 242, 244, 245, 246,  
247, 371, 414, 421, 429

## P

pandemia 9, 10, 11, 12, 13, 15, 23, 24, 26,  
30, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 47, 52,  
58, 62, 69, 71, 75, 77, 86, 90, 108, 109,  
111, 112, 113, 123, 125, 127, 129, 130,  
132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140,  
143, 144, 145, 147, 148, 150, 151, 157,  
158, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167,  
168, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176,  
177, 178, 179, 180, 181, 182, 185, 186,  
187, 188, 190, 191, 193, 194, 195, 196,  
197, 198, 200, 202, 203, 204, 205, 206,  
207, 208, 211, 212, 223, 224, 225, 227,  
228, 283, 285, 286, 297, 299, 300, 301,  
302, 305, 306, 308, 309, 316, 319, 320,  
322, 327, 340, 341, 342, 343, 346, 347,  
351, 357, 358, 361, 363, 364, 388, 389,  
391, 392, 393, 394, 397, 398, 400, 402,  
405, 407, 409, 410, 412, 418, 419, 422,  
423, 427, 430, 431, 432  
patentes 9, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33,  
34, 35, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,  
47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 62,  
63, 64, 65  
plataformas 13, 76, 83, 209, 212, 398, 399,  
407, 409, 410, 412, 413, 415, 416, 418,  
420, 421, 422, 424, 425, 428  
políticas 10, 13, 16, 26, 27, 38, 42, 49, 51,  
57, 73, 74, 81, 84, 88, 90, 93, 96, 98, 99,  
102, 103, 105, 111, 120, 122, 124, 125,  
126, 127, 128, 130, 132, 133, 135, 136,  
137, 140, 141, 144, 147, 153, 155, 157,  
158, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 172,

173, 174, 176, 188, 197, 209, 211, 212,  
213, 214, 215, 217, 218, 223, 225, 227,  
232, 266, 269, 270, 272, 273, 291, 294,  
295, 296, 301, 306, 309, 312, 316, 318,  
322, 325, 327, 328, 329, 330, 331, 332,  
335, 337, 342, 343, 344, 345, 347, 349,  
351, 352, 353, 362, 363, 364, 368, 371,  
372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379,  
380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387,  
388, 389, 391, 392, 393, 395, 399, 400,  
401, 402, 403, 406, 407, 408, 415, 431  
população 10, 24, 27, 34, 35, 49, 55, 62,  
69, 70, 74, 75, 109, 111, 114, 115, 118,  
124, 125, 126, 127, 128, 130, 135, 136,  
138, 141, 142, 143, 144, 149, 150, 152,  
155, 157, 158, 160, 161, 163, 164, 165,  
167, 175, 181, 182, 186, 187, 188, 194,  
195, 196, 199, 200, 203, 209, 211, 212,  
223, 224, 225, 227, 233, 236, 240, 241,  
243, 246, 274, 318, 319, 353, 354, 355,  
357, 362, 363, 364, 382, 392, 394, 395,  
397, 400, 403, 404, 405, 432  
princípios 10, 33, 53, 80, 82, 83, 84, 85,  
108, 109, 117, 120, 140, 176, 197, 215,  
227, 244, 266, 269, 272, 276, 290, 291,  
293, 294, 296, 331, 336, 370, 382, 399  
públicos 10, 30, 35, 55, 79, 80, 108, 109,  
115, 118, 119, 120, 124, 125, 126, 127,  
128, 130, 138, 170, 172, 173, 175, 186,  
201, 225, 236, 241, 275, 288, 291, 296,  
361, 373, 374, 376

## R

realidade 11, 70, 74, 76, 78, 124, 136, 158,  
190, 193, 194, 202, 204, 230, 232, 233,  
299, 300, 301, 341, 395  
reflexos 11, 27, 126, 208, 218, 225, 226,  
357, 358, 359, 362, 363, 393

reforma 11, 81, 86, 93, 100, 140, 178, 208,  
212, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 228,  
337, 400, 415

## S

saúde 10, 27, 34, 38, 39, 50, 52, 62, 83,  
109, 111, 112, 114, 115, 116, 118, 119,  
122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 133,  
136, 140, 143, 144, 147, 148, 150, 160,  
161, 162, 169, 172, 173, 174, 175, 176,  
178, 179, 180, 181, 185, 186, 187, 189,  
193, 202, 216, 219, 220, 225, 227, 234,  
240, 241, 243, 294, 296, 300, 306, 318,  
331, 332, 333, 336, 337, 339, 342, 347,  
391, 398, 423

segurança 10, 83, 87, 91, 92, 93, 94, 95,  
98, 99, 100, 101, 113, 141, 144, 156, 175,  
219, 220, 270, 272, 273, 278, 279, 294,  
295, 310, 311, 318, 319, 320, 325, 327,  
329, 330, 331, 335, 337, 338, 340, 342,  
347, 350, 351, 352, 353, 359, 361, 362,  
363, 364, 366, 377, 415

serviços 10, 73, 79, 80, 108, 109, 115,  
118, 119, 120, 124, 125, 126, 127, 128,  
130, 139, 158, 175, 187, 197, 200, 201,  
220, 221, 225, 236, 243, 275, 288, 299,  
300, 329, 330, 333, 337, 339, 358, 372,  
381, 397, 413, 415, 419, 420, 425, 428

sistema 9, 10, 16, 23, 24, 33, 35, 42, 44,  
51, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 88, 90, 91,  
92, 95, 96, 99, 101, 102, 103, 104, 105,  
111, 116, 117, 122, 124, 130, 132, 135,  
141, 143, 144, 146, 149, 150, 159, 181,  
206, 219, 221, 222, 230, 236, 237, 239,  
240, 242, 243, 245, 275, 276, 288, 317,  
325, 329, 332, 334, 335, 337, 340,  
341, 349, 355, 356, 362, 371, 373,  
383, 416, 433

situação 10, 40, 42, 55, 64, 81, 97, 109,  
111, 116, 119, 120, 125, 133, 139, 142,

145, 146, 152, 156, 157, 158, 160, 161,  
162, 163, 164, 166, 167, 168, 173, 187,  
191, 193, 196, 217, 224, 274, 290, 300,  
308, 311, 315, 319, 325, 327, 343,  
356, 363, 382, 412, 413, 419, 421,  
422, 423, 426

sociais 12, 16, 24, 26, 27, 59, 62, 70, 71,  
73, 75, 76, 78, 90, 118, 119, 120, 121,  
128, 129, 130, 140, 153, 155, 157, 158,  
159, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 170,  
175, 178, 185, 186, 187, 195, 203, 209,  
211, 212, 215, 222, 223, 226, 230, 235,  
236, 240, 241, 242, 244, 245, 266, 269,  
278, 287, 288, 293, 294, 296, 313, 314,  
324, 325, 327, 328, 330, 331, 332, 335,  
336, 337, 341, 342, 343, 345, 373, 374,  
375, 380, 382, 383, 392, 399, 402, 406,  
407, 419, 430

social 11, 12, 16, 21, 25, 26, 29, 34, 42,  
49, 53, 54, 60, 62, 69, 70, 75, 76, 77, 81,  
103, 114, 115, 116, 118, 119, 123, 128,  
129, 133, 134, 138, 140, 141, 147, 148,  
154, 155, 165, 170, 171, 172, 176, 179,  
181, 182, 187, 191, 192, 193, 194, 200,  
201, 202, 203, 204, 210, 211, 212, 214,  
215, 216, 218, 223, 225, 227, 230, 231,  
232, 233, 234, 237, 241, 243, 244, 245,  
246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253,  
254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262,  
263, 267, 272, 273, 281, 285, 288, 290,  
296, 298, 299, 300, 301, 304, 305, 306,  
307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314,  
315, 319, 320, 322, 323, 325, 326, 327,  
328, 329, 330, 331, 332, 333, 336, 337,  
338, 340, 341, 342, 343, 344, 347, 348,  
349, 353, 354, 356, 362, 371, 372, 373,  
374, 379, 381, 382, 384, 386, 387, 398,  
401, 408, 412, 414, 418, 422, 423,  
425, 427

**T**

tempos 11, 13, 189, 190, 213, 232, 238,  
243, 245, 302, 388, 420, 432

trabalho 11, 13, 16, 27, 75, 77, 78, 122,  
133, 135, 136, 141, 153, 162, 165, 170,  
173, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196,  
197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205,  
206, 207, 209, 211, 212, 213, 214, 215,  
217, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226,  
227, 228, 230, 232, 234, 235, 236, 285,  
294, 297, 311, 325, 328, 330, 337, 347,  
349, 350, 372, 375, 379, 381, 382, 383,  
384, 385, 389, 391, 392, 393, 394, 395,

396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 404,  
405, 406, 407, 408, 409, 410, 412, 413,  
414, 415, 416, 418, 419, 420, 421, 422,  
424, 425, 426, 427, 428

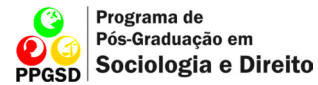
**V**

violência 11, 145, 191, 194, 202, 203, 204,  
233, 235, 237, 240, 266, 270, 272, 273,  
282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 291,  
292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299,  
300, 301, 302, 303, 304, 318, 319, 351,  
358, 359, 360, 361, 362, 365

## REALIZAÇÃO



## PARCEIROS INSTITUCIONAIS



## APOIO



[www.pimentacultural.com](http://www.pimentacultural.com)

# CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Políticas nacionais e internacionais de enfrentamento  
da crise em perspectiva comparada



**uff**  
Universidade  
Federal  
Fluminense

**UNIRIO**

**UFRJ**

**UFRRJ**

**pimenta  
cultural**