

Anais de Artigos Completos - Volume 9 VII CIDHCoimbra 2022

Organizadores:

Vital Moreira
Jónatas Machado
Carla de Marcelino Gomes
Catarina Gomes
César Augusto Ribeiro Nunes
Leopoldo Rocha Soares



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: UMA VISÃO TRANSDISCIPLINAR

ORGANIZAÇÃO:



<http://www.inppdh.com.br>



<http://igc.fd.uc.pt/>

**VITAL MOREIRA
JÓNATAS MACHADO
CARLA DE MARCELINO GOMES
CATARINA GOMES
CÉSAR AUGUSTO RIBEIRO NUNES
LEOPOLDO ROCHA SOARES
(Organizadores)**

**ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS DO
VII CIDHCoimbra 2022
VOLUME 9**

www.cidhcoimbra.com

1ª edição

**Campinas / Jundiaí - SP - Brasil
Editora Brasílica / Edições Brasil
2023**

© Editora Brasília / Edições Brasil - 2023

Supervisão: César Augusto Ribeiro Nunes
Capa e editoração: João J. F. Aguiar
Revisão ortográfica: os autores, respectivamente ao capítulo
Revisão Geral: Comissão Organizadora do VII CIDHCoimbra 2022

Conselho Editorial Editora Brasília: César Ap. Nunes, Leopoldo Rocha Soares, Daniel Pacheco Pontes, Paulo Henrique Miotto Donadeli, Elizabeth David Novaes, Eduardo Antônio da Silva Figueiredo, Egberto Pereira dos Reis

Conselho Editorial Edições Brasil: Antonio Cesar Galhardi, João Carlos dos Santos, Dimas Ozanam Calheiros, José Fernando Petrini, Teresa Helena Buscato Martins, Marlene Rodrigues da Silva Aguiar. Colaboradores: Valdir Baldo, Glauca Maria Rizzati Aguiar e Ana Paula Rossetto Baldo.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610/1998. Todas as informações e perspectivas teóricas contidas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos/as autores/as. As figuras deste livro foram produzidas pelos/as autores/as, sendo exclusivamente responsáveis por elas. As opiniões expressas pelos/as autores/as são de sua exclusiva responsabilidade e não representam as opiniões dos/as respectivos/as organizadores/as, quando os/as houve, sendo certo que o IGC/CDH, o INPPDH, as editoras, as instituições parceiras do Congresso, assim como as Comissões Científica e Organizadora não são oneradas, coletiva ou individualmente, pelos conteúdos dos trabalhos publicados.

A imagem da capa foi obtida na Adobe Stock por João J. F. Aguiar. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer meio, sem previa autorização por escrito das editoras. O mesmo se aplica às características gráficas e à editoração eletrônica desta obra. Não é permitido utilizar esta obra para fins comerciais. Quando referenciada, deve o responsável por isto fazer a devida indicação bibliográfica que reconheça, adequadamente, a autoria do texto. Cumpridas essas regras de autoria e editoração, é possível copiar e distribuir essa obra em qualquer meio ou formato. Alguns nomes de empresas e respectivos produtos e/ou marcas foram citadas apenas para fins didáticos, não havendo qualquer vínculo entre estas e os responsáveis pela produção da obra. As editoras, os organizadores e os autores acreditam que todas as informações apresentadas nesta obra estão corretas. Contudo, não há qualquer tipo de garantia de que os conteúdos resultarão no esperado pelo leitor. Caso seja necessário, as editoras disponibilizarão erratas em seus sites.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N9221a Nunes, César Augusto R.

Anais de Artigos Completos do VII CIDHCoimbra 2022 -
Volume 9 / César Augusto R. Nunes et. al. (org.) [et al.] – Campinas /
Jundiaí: Brasília / Edições Brasil, 2023.

p. Série Simpósios do VII CIDHCoimbra 2022

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-65-5104-031-3

1. Direitos Humanos I. Título

CDD: 341

Publicado no Brasil / Edição eletrônica
contato@edbrasilica.com.br / contato@edicoesbrasil.com.br

VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: uma visão transdisciplinar

11 a 13 de Outubro de 2022 – Coimbra/Portugal

www.cidhcoimbra.com

VOLUME 9 - Composição dos Simpósios:

<p>Simpósio n.º. 87</p> <p>DIREITOS HUMANOS, GLOBALIZAÇÃO, SEGURANÇA PÚBLICA E PAZ: O DIREITO HUMANITÁRIO NOS TEMPOS MODERNOS</p> <p>Coordenadores: Karla Karolina Harada Souza e Wagner Balera</p>
<p>Simpósio n.º. 90</p> <p>GOVERNANÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE PRAGMÁTICA DE AÇÕES E INSTRUMENTOS POLÍTICOS, SOCIOECONÓMICOS E JURÍDICOS DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA</p> <p>Coordenadores: Bárbara Manganote e Carolina Filipini Ferreira</p>
<p>Simpósio n.º. 91</p> <p>IMAGEM, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA NO CONTEXTO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE</p> <p>Coordenadores: Horácio Monteschio e José Sebastião de Oliveira</p>
<p>Simpósio n.º. 92</p> <p>DIREITOS HUMANOS, OPINIÕES VOLÁTEIS, FAKE NEWS, RESPONSABILIDADE CIVIL, SOCIAL E AMBIENTAL</p> <p>Coordenadores: uiz Alberto de Farias e Benedita de Fátima Delbono</p>
<p>Simpósio n.º. 93</p> <p>POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO SOCIAL</p> <p>Coordenadores: Carlos Alberto Lima de Almeida e Amanda Lacerda Jorge</p>
<p>Simpósio n.º. 95</p> <p>DIREITOS HUMANOS E AS AÇÕES INTERSETORIAIS NO ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES FOME E DA MISÉRIA NO MOMENTO PANDÊMICO</p> <p>Coordenadores: Regina Celia de Souza Beretta e Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni</p>
<p>Simpósio n.º. 98</p> <p>DIREITOS HUMANOS E ANÁLISE DE DISCURSO: UMA LEITURA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE</p> <p>Coordenadores: Greciely Cristina da Costa e Clevisvaldo Pinheiro Lima</p>
<p>Simpósio n.º. 100</p> <p>DIREITOS HUMANOS E CULTURAS JURÍDICAS</p> <p>Coordenadores: Fernanda Duarte e Rafael Mario Iorio Filho</p>

Simpósio n.º 104

DIREITOS HUMANOS, EMPRESAS GLOBAIS, GOVERNANÇA E
SUSTENTABILIDADE

Coordenadores: Ana Luíza da Gama e Souza e Lara Denise Góes da Costa

Simpósio n.º 105

A AGENDA 2030 DA ONU E A PAUTA ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL E
GOVERNANCE)

Coordenadores: Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho e Patrícia Cardoso Dias

ISBN: 978-65-5104-031-3

COMISSÃO CIENTÍFICA DO VII CIDHCOIMBRA 2022:

Membros Titulares:

Prof. Doutor Vital Moreira; Prof. Doutor Jónatas Machado; Mestre Carla de Marcelino
Gomes; Mestre Catarina Gomes; Doutor César Augusto Ribeiro Nunes; e Doutor
Leopoldo Rocha Soares.

Membros Convidados:

Prof. Doutor César Aparecido Nunes; Profa. Doutora Aparecida Luzia Alzira Zuin;
Mestre Alexandre Sanches Cunha; Mestre Orquídea Massarongo-Jona

SUMÁRIO

Cultura, o Elo dos Direitos Humanos: no que Toca à Segurança Pública, à Globalização e à Paz e o Contexto Humanitário na Modernidade	10
Oduvaldo José Harmbach	
A Globalização na Sociedade de Risco e os Deslocamentos Forçados: impactos e consequências	24
Miguel Horvath Júnior e Vera Maria Corrêa Queiroz	
A Hiper Vulnerabilidade do Idoso e os Direitos Humanos de 3ª Dimensão.....	37
Denise Tanaka dos Santos e Ester Moreno de Miranda Vieira	
Direitos Humanos dos Refugiados: reflexões sobre a (ine)fetividade do seu direito fundamental social à saúde	46
Regina Vera Villas Bôas e Flávia Soares de Sá Neves	
A Efetivação dos Direitos Humanos no Brasil à Luz da Incorporação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância	56
Rodrigo Demian Silva	
Governança Pública e <i>Compliance</i> Para Condução da Democracia na América Latina	67
Marcelo Pereira dos Santos	
Modelo Colaborativo Intersetorial na Promoção dos Direitos das Crianças com Figuras Parentais de Referência em Detenção ou Reclusão: uma proposta do Projeto Agentes de Transformação 3C's	79
Carla Alexandra Ferreira Mendes e Cátia Marisa P. Rodrigues dos Santos Mariano	
As Margens do Direito à Imagem, Intimidade e Vida Privada da Pessoa Notória: mecanismos de solução da antinomia: liberdade de imprensa e direitos da personalidade	89
João Victor Baptista de Lima e Mayara Ferraz Fonseca	
Caso de Francisca na CIDH Sob a Ótica dos Direitos Humanos e da Personalidade: a violência obstétrica praticada contra a pessoa soropositiva do HIV	102
Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka	
Fake News: a relação da desinformação com a terceira idade	117
Bruna Eduarda da Costa Mateus Amorim e Gustavo de Sousa Oliveira	

Entrave do Combate a Pandemia: a responsabilidade social diante a disseminação de fake news por influenciadores digitais e o seu impacto sobre a opinião pública...	126
.....	
Laura Fioroni Concon	
Desastres Socioambientais e Família, um Olhar Multidisciplinar dos Impactos de Grandes Desastres no Âmbito Familiar: Estudo de Casos Samarco e Vale.....	138
Paulo Henrique Camargos Trazzi e Rafael Mello Portella Campos	
Uma Análise Midiática da Responsabilidade Social Sob o Enfoque da Pobreza..	151
Iolanda Faustino Félix	
Habitação Popular e Direitos Humanos: um estudo de caso sobre planejamento e gestão urbanos.....	163
Sandro Ivo de Meira	
Juventude Brasileira e Pandemia: desconstrução de possibilidades de educação e trabalho como direitos fundamentais	174
Neide Aparecida de Souza Lehfeld e Lucas de Souza Lehfeld	
Aporofobia: Entre a Alteridade e a Condição da População em Situação de Pobreza no Brasil Contemporâneo.....	188
Elias Guilherme Trevisol	
Estado e Políticas Públicas em Portugal: uma análise a partir da entrada na Comunidade Econômica Europeia	198
Gabriela Abrahão Masson	
A Fome e a Miséria no Contexto da Pandemia: uma análise das respostas do Estado brasileiro no enfrentamento a essas desproteções sociais	210
Warles Rodrigues Almeida e Davi da Silva Nascimento	
A Regulamentação da Renda Básica de Cidadania no Brasil Como Mecanismo de Superação das Pobrezas, Promoção das Liberdades e Efetivação dos Direitos Humanos	220
Patrick Costa Meneghetti	
Faceta do Desemprego e a Exclusão Produtiva: estudo sobre os enfrentamentos da política assistência social no Município de Franca/SP.....	230
Maria José de Oliveira Lima e Elaine Cristina Estevam	
Política de Assistência Social: impactos e tensões da pandemia na proteção social básica/CRAS.....	240
Valéria Cristina da Costa	

Direito à Educação: Efeitos de Sentidos Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Parecer CNE/CEB Nº 11/2000	250
Larissa da Silva Carneiro Rocha e Rhafaela Rico Bertolino Beriula	
Direito de “Atrapalhar”: a educação da pessoa com deficiência significada nos discursos político e jurídico	262
Thaís R. Alencar	
Os Discursos De/Sobre Direito Social e os Seus Funcionamentos em Regimes Autoritários do Estado Brasileiro	272
Mônica de Oliveira Pasini	
A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: um estudo acerca do acesso à informação	284
Maristela de Medeiros Tavares	
A Contribuição das Empresas Globais Para a Produção e Consumo Responsáveis	295
Eduardo Goulart Pimenta e Eduardo Henrique de Oliveira Barbosa	
As Externalidades Negativas das Empresas Globais da Moda e a Governança Como Instrumento de Sustentabilidade.....	307
Elizabeth Andrade dos Santos	
A Atuação dos Cartórios Extrajudiciais no Cumprimento de Metas da Agenda 2030	321
Najla Aparecida Assad de Moraes e Nicole Assad Gontijo de Moraes	
A Política de Desenvolvimento Agrário Brasileira: uma questão de gênero e classe social.....	332
Juliana Guidi Magalhães	
O Acesso à Água Potável e ao Saneamento Básico, Como Instrumento Concretizador dos Direitos Humanos, nos Campos de Refugiados à Luz da Agenda 2030 da ONU	343
Claudia Maria Oliveira de Albuquerque e Tania Bécil Ferreira Helou	

CULTURA, O ELO DOS DIREITOS HUMANOS: NO QUE TOCA À SEGURANÇA PÚBLICA, À GLOBALIZAÇÃO E À PAZ E O CONTEXTO HUMANITÁRIO NA MODERNIDADE

Oduwaldo José Harmbach

Escrevente, Bolsista da CAPES, doutorando em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP

Resumo:

O momento atual por qual o planeta passa é, no mínimo, preocupante, para não dizer grave, principalmente sob o prisma da existência, por consequência, essa sensação de desassossego pairando no ar. No entanto, um caminho diferente é possível. O grande desafio desta pesquisa foi ter em sua hipótese que a cultura pode ser uma possibilidade positiva e plausível aos conceitos de direitos humanos, segurança pública, globalização, paz e direito humanitário na modernidade. Ainda, como objetivo geral, procura demonstrar a ligação pela perspectiva da cultura entre os direitos humanos e os demais conceitos. Tem como objetivo geral demonstrar que esta não é complicada e sofisticada, sendo objeto de *status* e figura presente no cotidiano mais simples e inconsciente. Sabe-se que não existe somente uma única definição de cultura, esta sofre grandes variações, corriqueiramente, está relacionada ao conceito de ensino, sendo este voltado à instrução e ao treinamento. O ensino pertence ao conjunto da educação e, este, por sua vez, ao da cultura, não o contrário. Esta pesquisa tem como objetivos específicos expor ou revelar de que a cultura de uma forma positiva ou não toca aos direitos humanos, à segurança pública, à globalização e à paz. O presente artigo observa que, pela cultura e educação (possibilidade crítica), se alcança positivamente estes conceitos. O método utilizado é o dedutivo, por leitura, pesquisa, reflexão e dedução.

Palavras-chave: Cultura; Direitos Humanos; Dignidade; Educação.

Introdução

O momento existencial que o planeta vive é no mínimo preocupante, para não dizer grave, principalmente sob o prisma do meio ambiente e da sobrevivência humana, que por consequência, traz uma sensação de desas-

sosego. Nos dias atuais, no Brasil, muito se discute a importância da cultura, segurança pública, direitos humanos e temas afins.

O grande desafio desta pesquisa foi ter em sua hipótese que a cultura pode ser uma possibilidade positiva e plausível aos conceitos de direitos humanos, segurança pública, globalização, paz e direito humanitário na modernidade. Ainda, como objetivo geral, procura demonstrar a ligação da cultura entre os direitos humanos e os demais conceitos.

Aqui cabe apontar que a cultura para grande parte da população é vista como complexa e sofisticada e com um *status* que determinados grupos sociais têm acesso. Evidentemente, essa constatação vem sendo sustentada pelos preconceitos existentes, o resultado só pode ser um enfoque obtuso do que é cultura.

Sabe-se que não existe somente uma única definição de cultura, esta sofre grandes variações e também contradições. O presente artigo tem como pretensão ou objetivo geral superar a visão de que o conceito de cultura é somente complexo e sofisticado, mas de que este está presente de uma maneira simples e inconsciente. Tendo, por fim, como objetivos específicos demonstrar que a cultura, de uma maneira ou forma positiva ou não, toca aos direitos humanos, à segurança pública, à globalização e à paz. A metodologia usada é o “método dedutivo”, por leitura, pesquisa, reflexão e dedução.

No capítulo “2”, o que foi pesquisado em relação à Cultura, de sua origem, desenvolvimento, conceito de pessoa e educação. No capítulo “3”, o conceito de cultura em sua relação com os direitos humanos, direito humanitário, globalização, segurança pública e paz. No capítulo “4”, cultura, como um conceito imprescindível, onde se tem o que é de fundamental importância na relação desta com os conceitos de direitos humanos, direito humanitário, globalização, segurança pública e paz. E, por fim, no capítulo “5”, as considerações finais.

Cultura

A primeira constatação da presente pesquisa é de que a palavra Cultura isoladamente tem uma série de significações, ou é empregada em vários sentidos, sendo importante pontuar que não existe uma definição precisa do que significa cultura, se trata de um conceito multidimensional e multidisciplinar.

Tudo, na vida dos seres humanos, é cultura. A floresta amazônica, a gravidade que faz a pedra cair, a beleza mais sublime, os escravos africanos atravessando o Atlântico em galés, a fome que antecede a refeição, a sexualidade regrada ou desenfreada são realidades que só podem ser conhecidas, compreendidas e interpretadas no contexto de uma cultura. Não existe dado objetivo que não chegue até a pessoa por uma mediação cultural. Não existe ideia ou percepção que não tenha uma reverberação cultural, no próprio autor e nos demais (RIBEIRO NETO, 2022, p. 1).

Origem/desenvolvimento

A palavra cultura tem origem no século XIII, aproximadamente, derivada do verbo latim *colere*, que significa cultivar, que também foi origem das palavras agricultura (tomar conta ou cuidado da terra), floricultura (tomar conta ou cuidado de uma flor). Sintetizando, tomar conta da natureza.

Vinda do verbo latino *colere*, que significa cultivar, criar, tomar conta e cuidar, cultura significava o cuidado do homem com a natureza. Donde agricultura. Significava, também, cuidado dos homens com os deuses. Donde culto. Significava ainda o cuidado com a alma e o corpo das crianças, com sua educação e sua formação. Donde puericultura. A cultura era o cultivo ou a educação do espírito das crianças para tornarem-se membros excelentes ou virtuosos da sociedade pelo aperfeiçoamento e pelo refinamento de suas qualidades naturais (caráter, índole, temperamento). A cultura era, assim, a intervenção deliberada e voluntária dos homens sobre a natureza de alguém para torná-la conforme aos valores de sua sociedade (CHAUI, 2021, p. 138).

A cultura se torna uma evolução, cujo ponto de partida é a natureza, ou seja, pelo conhecimento e técnicas. Exemplificando, quando o homem passou a cultivar a terra, com conhecimento e técnicas (cultura), obtém a agricultura, se domesticam os animais, sendo por meio da cultura que posteriormente surge a linguagem ou domínio da palavra, em que o homem começa a ter progresso ou evolução, deixando seu estado natural para se tornar humano.

Em seu sentido antigo, a cultura era o aprimoramento da natureza humana por meio da educação entendida em sentido amplo, isto é, como formação das crianças pela sua iniciação à vida da coletividade por meio do aprendizado de música, dança, ginástica, arte da guerra, gramática, poesia, oratória, lógica, história, filosofia, etc. Culta era a pessoa moralmente virtuosa, politicamente consciente e participante, intelectualmente desenvolvida pelo conhecimento das ciências, das artes e da filosofia, de sorte que a divisão social das classes era sobre determinada pela distinção entre cultos (os senhores) e incultos (escravos, servos e homens livres pobres), e a distinção entre os povos se fazia pela designação do outro como bárbaro (CHAUI, p. 139).

No século XVIII, passou a existir uma amplitude do conceito de cultura, ela alcançou outras dimensões, tais como artes, ciências, políticas, entre outras, por esse fato, inevitavelmente tornou-se sinônimo de civilização, formação e educação.

Em seu sentido antigo, a cultura era o aprimoramento da natureza humana por meio da educação entendida em sentido amplo, isto é, como formação das crianças pela sua iniciação à vida da coletividade por meio do aprendizado de música, dança, ginástica, arte da guerra, gramática, poesia, oratória, lógica, história, filosofia, etc. Culta era a pessoa moralmente virtuosa, politicamente consciente e participante,

intelectualmente desenvolvida pelo conhecimento das ciências, das artes e da filosofia, de sorte que a divisão social das classes era sobre determinada pela distinção entre cultos (os senhores) e incultos (escravos, servos e homens livres pobres), e a distinção entre os povos se fazia pela designação do outro como bárbaro (CHAUI, 2021, p. 139).

Importante mencionar que a cultura auxilia na promoção da própria cultura e da sociedade. E esta, por sua vez, quanto mais caminha na direção da civilização, acaba por contribuir com a cultura, passando a existir um movimento recíproco, de benefícios e evolução mútua.

No conceito de cultura introduz-se a ideia de tempo, mas de um tempo muito preciso, isto é, contínuo, linear e evolutivo, de tal modo que, pouco a pouco, cultura torna-se sinônimo de progresso. Avalia-se o progresso de uma civilização pela sua cultura e avalia-se a cultura pelo progresso que ela traz a uma civilização (CHAUI, 2021, p. 171).

Aqui é feito o delineamento para deixar de abordar essa concepção mais genérica de cultura, que traz consigo uma infinidade de possibilidades, de significados, significações, ramificações, entre outros, progredindo para uma perspectiva da cultura que está ligada ao desenvolvimento e evolução da pessoa humana.

Conceito de pessoa dentro do conjunto da cultura

O conceito de pessoa é diferente do conceito de ser humano, pessoa está na direção da personalidade, uma perspectiva dentro do direito, enquanto o ser humano, ligado à questão biológica ou à espécie (*homo sapiens*):

Os escravos não eram pessoas, não têm qualquer personalidade jurídica. A teoria tradicional não nega que pessoa e homem são dois conceitos distintos, se bem que pense também poder afirmar que, segundo o Direito moderno, diferentemente do que sucedia com o direito antigo, todos os homens são pessoas ou têm personalidade jurídica (KELSEN, 2009, p. 192).

Tal qual ocorre na citação acima, em que escravos não eram considerados pessoas no passado. Na cultura e no direito da época, era aceita a escravidão, inclusive os escravos eram comercializados, também não existia uma maior consciência ecológica, no momento cultural, isto hoje já não é aceito como antes.

Importante pontuar que o homem não é somente produtor de cultura, e sim formado por ela, a formação da pessoa não vem da natureza, esta vem sua formação biológica. A educação também tem sua contribuição (transmissão e aprendizado do conhecimento), não somente do ensino (básico, técnico, superior), mesmo assim a maior contribuição vem do contexto cultural.

Grande parte daquilo que nós possuímos e que fazemos desde criança não é fruto da natureza, mas sim da cultura. Essa é a característica mais destacável, aquela que mais distingue o homem dos animais e das plantas. Diversamente dos outros seres vivos, cujo ser é inteiramente produzido, pré-fabricado pela natureza, o homem é em grande medida artífice de si mesmo. Enquanto as plantas e os animais sofrem, no ambiente natural em que se encontram, o homem é capaz de cultivá-lo e de transformá-lo profundamente, adequando-o às próprias necessidades. A cultura não é uma roupa que se vista ou se dispa ao próprio prazer, não é qualquer coisa acidental ou secundária, mas é um elemento constitutivo da essência do homem, ela faz parte da natureza humana. Sem a cultura não é possível existir a pessoa individualmente, nem o grupo social (MONDIN, 1998, p. 15).

Cultura e educação

Corriqueiramente atribui-se à educação o ensino (básico, nível médio, superior), associado à escola, ao colégio, às salas de aula, que, na verdade, são equipamentos de ensino, não de educação. O ensino está ligado à instrução ou à transmissão de informação.

Educação é um conceito muito maior, tal qual ocorre com o conceito de cultura. O que se tem ou é ministrado nos bancos escolares, é inegável sua importância e é preciso reconhecer que o ensino escolar é muito necessário, tanto para o desenvolvimento da pessoa individualmente, quanto em sociedade, pois os benefícios de uma boa educação são imensuráveis.

Assim, o processo educacional consiste na transmissão de valores e experiências entre as gerações, permitindo às mais novas alcançar perfeita interação social, propiciando-lhes meios e instrumentos para que possam manter, aprimorar e, posteriormente, retransmitir a seus sucessores o arcabouço cultural, os valores e os comportamentos adequados à vida em sociedade e indispensáveis para o processo de evolução social rumo a um efetivo Estado Democrático de Direito, que deve por premissa a consagração da dignidade da pessoa humana. Nessa senda, a educação é direito social, consagrado pelo artigo 6º da Constituição de 1988, ao qual se contrapõe dever voltado ao Estado, à família e à sociedade, nos moldes do artigo 205 da Magna Carta. A educação é direito de trato contínuo e permanente, não se resumindo ao ensino formal, começa com o nascimento da criança, momento em que se encontra particularmente afeta à família, prosseguindo durante toda a existência da pessoa humana, sendo posta sob a forma de experiências de vida e transmissão de valores culturais e sociais (SOUZA, 2010, p. 9).

A educação tem sua ligação com a formação de valores e experiências, sintetizando, é o conhecimento que é transmitido, que é transformador, diferentemente do que ocorre com a informação. Conjunto de referências de algum fato, não implicando que leve a um conhecimento.

Cultura e Direitos Humanos

Em relação à palavra Direito, existe uma infinidade de acepções e definições. No entanto importante ressaltar que o Direito é um só (uno e indivisível), ocorre que para ser mais didático e para melhor organizar e disciplinar sua prática na vida social e para o ensino acadêmico, é dividido inicialmente em dois grandes grupos: o público e o privado, estes, por sua vez, se subdividem em outros ramos.

No atual grau de sofisticação, padronização e exigências que são necessários para proporcionar a vida em sociedade, o Direito se tornou imprescindível.

Do ponto de vista teórico, sempre defendi e continuo a defender fortalecido por novos argumentos que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBIO, 2004, p. 25).

Direitos humanos são simplesmente porque somos humanos (dignidade, liberdade, igualdade), que nos levam a uma vida com consciência do próprio valor, são direitos que qualquer pessoa humana tem pelo simples fato de ser humano.

Os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os direitos humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna. Não há um rol predeterminado desse conjunto mínimo de direitos essenciais a uma vida digna. As necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas na lista dos direitos humanos (RAMOS, 2018, p. 29).

Entre todos os instrumentos de Direitos Humanos existentes, a presente pesquisa optou por eleger a Declaração Universal dos Direitos Humanos (10/12/1948), sua positivação foi e é um grande marco histórico e cultural.

Pontuando na DUDH está presente o vocábulo dignidade. Em síntese, é atributo visceral do ser humano e da pessoa (direito) àquilo que o ser humano tem de mais valor de imprescindível.

Tal qual mencionado acima, o homem se torna humano por meio da cultura, ele deixa de ser um elemento da natureza e passa a ser humano. Por meio da cultura surgiu a linguagem e o trabalho. Nessa senda, o Direito e os Direitos Humanos são possíveis devido à cultura e esta, por sua vez, influencia e sofre influência da sociedade, ensina Reale (2002, p. 23): “o homem não apenas existe, mas coexiste, ou seja, vive necessariamente em companhia de outros homens”.

Cultura e direito humanitário nos tempos modernos

O Direito Internacional Humanitário é a somatória de normas que visam proteger as pessoas que não participam e as que estão inseridas em conflitos armados ou guerras. Nessa senda, é imensurável ou até mesmo imprescindível a participação de Jean Henri Dunan, que ficou impressionado e tocado pela forma como as pessoas eram tratadas na guerra. Com base no seu livro (marco cultural) *Un Souvenir de Solférino*, de 1863, posteriormente surgiu o Comitê Internacional de Ajuda aos Feridos e, alguns anos mais tarde, em 26 de outubro de 1863, a criação da Cruz Vermelha.

O direito internacional humanitário se divide em dois grandes grupos de normatizações: o primeiro, o direito de Genebra, que cuida da proteção da pessoa humana, e o direito de Haia, que limita os métodos e meios empregados na guerra. O Direito Internacional Humanitário nos tempos modernos se constitui por convenções de 1949 até 1993, que proíbem o uso de armas químicas, os problemas das minas terrestres, entre outras.

O DIH é amparado pelo conjunto de leis originário das **quatro Convenções de Genebra (1949) e seus Protocolos Adicionais (1977) e pela Convenção de Haia (1954)** que protege o patrimônio cultural em tempo de conflito armado. Existem também acordos que proíbem o uso de certas armas e táticas militares, entre as quais as **Convenções de Haia de 1907, a Convenção das Armas Bacteriológicas (Biológicas) de 1972, a Convenção das Armas Convencionais (1980) e a Convenção das Armas Químicas (1993)** (IGNACIO, 2020, p. 1, grifos do autor).

Importante pontuar que existem diferenças entre o Direito Internacional Humanitário e os direitos humanos. Os desenvolvimentos são diferentes e sua positivação também o é, uma vez que estão presentes em outros tratados. Destacando que a principal diferença é de que os Direitos Humanos Internacionais são aplicados sempre. O Direito Humanitário Internacional, quando da ocorrência de guerra ou conflito. Outro fator importante é que sua aplicação inicia independentemente de qual nação ou Estado originou o conflito.

Cultura e globalização

O fenômeno da globalização gerou mais integração e ao mesmo tempo aumento da competição dos mercados do mundo, aumento nos deslocamentos e transporte de mercadorias e até mesmo serviços e tecnologia.

Aldeia global tanto quanto espaço-tempo contraído permitiriam imaginar a realização do sonho de um mundo só, já que, pelas mãos do mercado global coisas, relações, dinheiros, gostos largamente se difundem por sobre continentes raças, línguas, religiões, como se as particularidades tecidas ao longo de séculos houvessem sido todas esgarçadas tudo seria conduzido e ao mesmo tempo homogeneizado pelo mercado global regulador (SANTOS, 2001, p. 41).

Faz-se necessário ressaltar que nem tudo são flores no fenômeno da globalização, hoje, o planeta vive um momento preocupante e perigoso, já foi dito aos quatro ventos que a Terra não aguenta ou suporta os atuais níveis de produção e consumo, e que ainda hoje permanecem muito estimulados e desejados. Ocorre que essa velocidade e amplitude de produção e consumo vêm levando ao esgotamento dos recursos naturais e uma grande degradação ambiental. A ideia de uma aldeia global que poderia suprir em grande parte as necessidades do ser humano, pelos dados atuais, aparentemente não resultou verdadeira.

De fato, se desejamos escapar à crença de que esse mundo assim apresentado é verdadeiro, e não queremos admitir a permanência de sua percepção enganosa, devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização (SANTOS, 2001, p. 18).

O que é fundamental neste item é trazer a compreensão do conceito de globalismo. O globalismo reduz as várias dimensões e amplitudes da globalização a uma única dimensão de crescimento e não desenvolvimento econômico.

Globalismo designa a concepção de que o mercado mundial ou bane ou substitui a ação política; trata-se, portanto, da ideologia do império do mercado mundial, da ideologia do neoliberalismo. O procedimento é monocausal, restrito ao aspecto econômico, e reduz a pluridimensionalidade da globalização a uma única dimensão - a econômica -, que, por sua vez, ainda é pensada de forma linear e deixa todas as outras dimensões - relativas à ecologia, à cultura, à política e à sociedade civil sob o domínio subordinador do mercado mundial (BECK, 1999, p. 27).

Crescimento e desenvolvimento são conceitos diferentes, estando o primeiro focado nas questões de mercado de maior produção, lucratividade e o desenvolvimento na qualidade de vida, índice de desenvolvimento humano, entre outros.

Com o fenômeno da globalização, hoje, em praticamente em todos os países, se tem a necessidade da preservação dos valores culturais de uma nação ou Estado. Um dos caminhos será por meio do direito protegendo os valores culturais, disciplinando e regendo as atividades voltadas à globalização, para que o globalismo não aconteça e a conexão de uma cultura subjugue a outra.

Cultura e segurança pública

Ao versar sobre segurança pública, a ideia inicial ou primeira interpre-

tação é fazer a ligação desse conceito com as forças de segurança ou polícia. De fato, a polícia pertence ao conjunto da segurança pública, no entanto, esse conjunto muito mais amplo.

O que é de fundamental importância: segurança, antes de tudo, é uma sensação, exemplificando para uma melhor compreensão, uma criança brinca livremente, quando está perto dos pais, por essa sensação de segurança, diferentemente de quando os pais estão ausentes.

Estabelecendo uma analogia com a sociedade, não é muito diferente, com raríssimas exceções todos se sentem seguros quando avistam uma autoridade policial. No Brasil, tudo que é ligado de uma maneira ou outra à segurança pública envolve altos custos com justiça, polícia, entre outros, buscando proporcionar ao cidadão comum certa sensação de segurança.

O universo de questões que envolve o conceito de segurança pública é grande e complexo, portanto, a presente pesquisa optou por eleger um dos seus muitos aspectos. Esta é a questão prisional, partindo do raciocínio de que criminosos presos não estão cometendo e nem poderão cometer crimes, levando a uma taxa menor de criminalidade e a uma melhor sensação de segurança.

Infelizmente isso não ocorreu ou ocorre, hoje, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás somente da China e dos Estados Unidos, países bem mais populosos. Estamos à frente de países que também têm maior população, um exemplo é a Índia.

Segundo dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), divulgados pelo jornal O Globo, a pandemia da Covid-19 pode ter levado o Brasil ao trágico marco de 919.651 presos, número que o consagra como terceiro país que mais prende no mundo, atrás apenas de China e Estados Unidos (FERNANDES, 2022, p. 1).

O Brasil tem a cultura do encarceramento, que é politicamente estimulada, com prisões superlotadas, onde não se têm condições de proporcionar uma recuperação de quem lá está. Nesse sentido, essa cultura de punições não está alcançando seu objetivo maior, que é proporcionar a segurança e a sensação desta aos cidadãos.

Existe uma cultura jurídica do encarceramento no país, e isso traz diversas implicações para o Brasil, disse hoje (23) o Juiz Claudio do Prado Amaral, professor da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em Ribeirão Preto, a 313 quilômetros da capital paulista - e coordenador do Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da USP (CRUZ, 2017, p. 1).

Cultura e paz

Atualmente a palavra paz, em um primeiro momento, está relacionada

à ausência de conflitos, ausência de violência, dando a impressão de que não existem problemas, ou seja, um sinônimo de calma ou tranquilidade.

Quando se pensa em um Estado ou nação, se tem a conexão com ausência de guerra, revoluções ou conflitos com outros países ou Estados. O Dia Internacional da Paz é celebrado anualmente no dia 21 de setembro e teve seu início no ano de 1981.

O secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, convocou todos os países do mundo para um cessar-fogo de 24 horas em declaração publicada nesta quinta-feira (17). “Vamos fazer do Dia Internacional da Paz um dia sem violência e um dia de perdão. Se pudermos viver durante um dia em um mundo sem hostilidade e agressão, veremos que podemos muito mais”, afirmou o chefe da ONU na véspera do Dia Internacional da Paz, celebrado no dia 21 de setembro (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015, p. 1).

No entanto, não raro, se encontra nas bibliografias que a história do homem é a história das guerras. Ainda, recentemente em termos históricos, com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, desde então não existiram ausências de guerras, exemplos não faltam, no momento atual na Europa, guerra da Rússia contra Ucrânia

Retomando o conceito de paz, uma das possíveis interpretações é de que a paz não seja ausência de conflito, a paz é um movimento de ajuste dos conflitos, ou seja, que se tire o conflito do campo bélico ou guerra, pela via da diplomacia.

Cultura um conceito imprescindível

Sintetizando, é por meio da cultura que o homem se torna pessoa (direito) humana. Dessa forma, o ponto de fundamental importância é de que a cultura é imprescindível para o humano, é por meio desta que o homem se humaniza, pois o homem é essencialmente um ser cultural.

Para definirmos nosso ser fizemos um longo caminho, percorrendo as estradas da fenomenologia, da ética, da ontologia e da axiologia. Todas revelam a extraordinária grandeza do homem, como ser, ou como valor. O homem, porém, permanece essencialmente um ser cultural: isto é, um ser que se define e se realiza mediante a cultura (MONDIN, 1998, p. 47).

Iniciando o que é de fundamental importância na conexão entre cultura e educação, atribui-se quem tem mais ensino formal tem mais cultura (quem tem ensino superior tem mais cultura). Sim, é fato que ter mais ensino formal contribui de alguma maneira para cultura, no entanto, o ensino pertence ao conjunto da educação e este por sua vez ao da cultura, não o contrário.

Assim se estabelece o que é de fundamental entre a cultura e os Direitos Humanos, ou seja, a dignidade. Se trata que o movimento da cultura é de rea-

lizar a pessoa humana, a cultura tem o propósito de valor, absoluto e permanentemente da pessoa humana em sua singularidade.

Esta se propõe ou deveria se propor, a realizar o homem integralmente. Para realizá-lo integralmente, é necessária uma cultura integral, que saiba cultivar todo homem, com as suas propriedades, qualidades, dotes, faculdades, dimensões, segundo aquele desígnio que Deus mesmo traçou para ele na criação, e que potencializou na redenção. Uma cultura do homem para ser integral deve ser, sobretudo, cultura do espírito porque, aquela do espírito é a única dimensão que faz do homem um valor absoluto e perene. Cuidar da própria alma é um imperativo categórico de toda boa cultura: somente essa corresponde a grandiosíssima dignidade do homem (MONDIN, 1998, p. 47).

Primeiramente, o vocábulo moderno, normalmente é associado a uma evolução, a algo ou a um objeto atual e não antigo. Importante ressaltar que o conceito de tempos modernos reflete o estilo de vida norte-americano no fim da década de 1920, início da década de 1930. Com esse mote cultural, o direito internacional nos tempos modernos é de fundamental importância, não somente pelas convenções contra armas químicas e minas terrestres de 1949 até 1993, na atualidade por combate ao terrorismo internacional, detenções irregulares em locais desumanos, hostilidades entre nações, entre outros, principalmente impondo uma preservação a vida de civis quando se tem o estado de guerra.

A cultura do encarceramento existente no Brasil. Uma das possibilidades de amenizar ou diminuir o alto grau de encarcerados, poderá ser pela via cultural, tendo a percepção que a inclusão é uma via melhor que a segregação. Nesse sentido, há inovações, como a Justiça restaurativa e diretamente ligada ao sistema prisional das APACS (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), onde o índice de reincidência é menos da metade dos presídios tradicionais.

Entre os resultados positivos reivindicados pelas APACs estão o seu melhor custo comparado a unidades prisionais tradicionais, a ausência de violência ou rebeliões e as poucas fugas. O principal indicador usado pelo movimento para aferir seu sucesso é a baixa reincidência. Segundo levantamento da FBAC, 13,9% dos presos que cumprem pena nas unidades das APACs voltam a cometer delitos, índice inferior ao observado nas prisões convencionais. Em 2020, um estudo conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a reincidência criminal no país entre 2015 e 2019 apontou uma média nacional de 42,5%. Os próprios pesquisadores envolvidos, no entanto, advertiram que “possivelmente o valor seria mais alto, caso fosse ampliado o corte temporal analisado” (RODRIGUES, 2022, p. 1).

Enquanto pessoa humana ou cidadão ou ainda na vida em sociedade, o que melhor para promover a paz é a cultura de paz, que em outras palavras

significa respeitar a vida, rejeitar a violência, promover uma educação sem castigos físicos.

Continua dizendo que ficou impressionado ao ver que esse tipo de violência era aceito em escolas americanas, mas ficou ainda mais chocado ao descobrir que ainda hoje 19 estados americanos permitem castigos físicos. Estimativas mostraram que, todos os anos, cerca de 200 mil crianças apanham de adultos em posição de autoridade na escola. Precisamos parar de chamar isso de “disciplina” e admitir que é apenas violência contra as crianças (GANDHI, 2018, p. 97).

Certamente, uma educação que permite castigos físicos às crianças não irá proporcionar resultados positivos, a não ser medo e frustração, no máximo, uma obediência ao adestramento.

Considerações finais

Nesta pesquisa, ficou evidenciado que o conceito de cultura está totalmente relacionado com a atividade de cuidar, de preservar, portanto, que está em total conexão com a dignidade, por sua vez, com os direitos humanos e direitos humanitários.

O objetivo geral desta pesquisa foi alcançado, uma vez que foi demonstrado que a cultura é um caminho simples e comum a todos e, muitas vezes, inconsciente e transmitido pelas pessoas mais próximas (família), tal qual ocorre com a maneira de se vestir, se alimentar e as próprias regras de comportamento e convívio social, que não estão escritas ou positivadas.

A hipótese se resultou verdadeira, conforme as constatações do capítulo “4”. Onde se evidenciou que pela cultura é possível se equacionar ou dar encaminhamento positivo e plausível para alguns dos obstáculos ou problemas dos conceitos de globalização, segurança pública e paz.

Para se alcançar o objetivo geral e ainda a constatação da hipótese, só foi possível depois de demonstrado os objetivos específicos no capítulo “3”, onde se observa a conexão da cultura com cada um dos conceitos desta pesquisa.

O movimento da cultura é imprescindível para a pessoa humana, tal qual ocorre com a paz. Um bom exemplo, didaticamente, é retratado no filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin, filmado em 1936, no qual este chama atenção à relação do homem dentro do processo de exploração, em que a produtividade industrial tem o movimento contrário no ser humano, ou seja, de incultura, perdendo sua característica humana para se tornar uma peça, tal qual ocorre com as demais partes da máquina, perdendo sua essência.

A cultura busca promover e restaurar a totalidade do humano, melhor, da pessoa humana, de sua evolução e desenvolvimento, segurança e paz, e não de divisão e alienação. O fim último da cultura é contribuir para a formação do ser humano em sua totalidade.

Com esta pequena contribuição, se tem o intento de despertar novos estudos ou trabalhos relacionados a Direitos Humanos e à Cultura.

Referências

BALERA, W. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Brasília: Fortium Editora, 2008.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: LTC, 2020.

CHIAUI, Marilena. **Cidadania cultural: O direito a cultura**. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu, 2021.

CRUZ, Eliane Patrícia. **Existe cultura jurídica de encarceramento no Brasil, diz professor da USP**. 23 fev. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-02/existe-cultura-juridica-de-encarceramento-no-brasil-diz-juiz-paulista>. Acesso em: 1 out. 2022.

FERNANDES, Maíra. **Brasil chegou a mais de 900 mil presos durante a Covid-19**. Consultor Jurídico, 08 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-08/escritos-mulher-sistema-prisonal-durante-covid>. Acesso em: 25 set. 2022.

GHANDI, Arun. **A virtude da raiva: E outras lições espirituais de Mahatma Gandhi**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

IGNACIO, Julia. **Entenda tudo sobre o direito internacional humanitário!** Politize, 04 dez. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direito-internacional-humanitario/>. Acesso em: 25 set. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MONDIN, Battista. **Definição filosófica de pessoa humana**. 2ª ed. São Paulo: Edusc, 1998.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Chefe da ONU convoca países para cessar-fogo de 24 horas no Dia Internacional da Paz**. 18 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/70819-chefe-da-onu-convoca-paises-para-cessar-fogo-de-24-horas-no-dia-internacional-da-paz>. Acesso em: 27 set. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO NETO, Francisco Borba. **Cultura dos direitos humanos**. Tomo Direitos Humanos. São Paulo: Enciclopédia Jurídica da PUCSP, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br//verbete/532/edicao-1/cultura-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 abr. 2022.

RODRIGUES, Léo. **Sistema prisional: Congresso das APACs marca trajetória**

de 50 anos. Agência Brasil, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/sistema-prisional-congresso-das-apacs-marca-trajetoria-de-50-anos>. Acesso em: 27 set. 2022.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: Do pensamento único a consciência universal. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Motaury Ciocchetti de. **Direito educacional**. São Paulo: Verbatim, 2010.

A GLOBALIZAÇÃO NA SOCIEDADE DE RISCO E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS: IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS

Miguel Horvath Júnior

Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Núcleo de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador Federal

Vera Maria Corrêa Queiroz

Doutoranda e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora e Professora de Direito Previdenciário na Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil

Resumo:

A sociedade de risco é uma sociedade que se preocupa cada vez mais com o futuro e a segurança, cujos riscos atingem a sociedade global como um todo, implicando na busca da ampliação de resultados com políticas neoliberais, através dos blocos econômicos, e do uso intenso de tecnologia. A globalização na sociedade de risco é marcada pelo excesso de consumo, com aumento do uso de matéria prima, cuja produção tem refletido no aquecimento global trazendo não só consequências ambientais, bem como pela livre circulação de pessoas. A globalização também tem sua parcela de culpa pelas crises que desencadeiam o deslocamento forçado, como os ocorridos na Síria, Afeganistão, Haiti, Venezuela e Ucrânia. Este estudo aponta para a necessidade de reavaliação do conceito de refugiados para sua expansão de tal forma a contemplar os refugiados climáticos e econômicos.

Palavras-chave: Globalização; Sociedade de risco; Refugiados; Instrumentos protetivos.

Introdução

O objetivo do presente trabalho centraliza-se na análise dos instrumentos de proteção em relação às pessoas em situação de refúgio e a sua efetividade em um mundo em crise fiscal, demográfica, econômica e política, abordando os impactos do ingresso de pessoas em território estrangeiro, em decorrência do deslocamento forçado, assim como a eficácia das normas nacionais

e internacionais, como instrumentos de efetividade dos Direitos Humanos, com ênfase na importância que o volume de pessoas em situação de refúgio e a efetividade da integração e proteção dessas pessoas em outros países requer.

Embora existam inúmeros instrumentos normativos, em âmbito nacional e internacional, visando a proteção social das pessoas em situação de refúgio, as políticas públicas adotadas são insuficientes para garantir o bem-estar social desses indivíduos e, muitas das vezes, impedem a efetividade das normas e impactam na qualidade de sobrevivência dos seres humanos que se encontram em deslocamento forçado.

Assim, partindo do modo de pesquisa qualitativa e dedutiva, busca-se abordar aquela que tem sido vista como a maior crise social do século XXI, a fim de que se possa trazer ao debate as questões pertinentes à dignidade da pessoa humana no tocante aos critérios de proteção social das pessoas em situação de refúgio a serem adotados em nível internacional.

Conforme Maria Cecília de Souza Minayo¹, “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares”, considerando-se que, nas Ciências Sociais, o nível de racionalidade que não pode ser quantificado, até porque trabalha com um universo de significados que não se reduzem a variáveis.

A preocupação com a condição dos refugiados remonta desde os efeitos produzidos pela Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), por conta das violações aos direitos humanos, remodelando a geopolítica mundial em face da grande quantidade de refugiados e apátridas que deixaram de ser bem-vindos em seus países de origem, acarretando uma nova situação jurídica de pessoas sem lar, sem direitos e, principalmente, sem cidadania, numa clara ofensa à dignidade da pessoa humana. Eram tratados como refugos da terra, situação essa agravada pela Revolução Russa de 1917 e pelo Império Otomano em face do Genocídio Armênio que expulsou a minoria armênia durante o período de 1915 a 1923.

Em conjunto com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Liga das Nações criou, em 1921, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, como sendo a primeira Organização Internacional cujo objetivo específico era a proteção aos refugiados, regularizando-se a situação a fim de que pudessem ser repatriados ou assentados em outros países, com moradia e trabalho digno.

Apesar de grande produção normativa de proteção internacional dos refugiados, foi no contexto da Liga das Nações que se criou, em 1936, o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha, em face da ocorrência dos horrores do Holocausto nazista, em especial aos judeus, submetidos à fúria devastadora que se acentuou nessa catástrofe universal, cuja perseguição levou à perda de referências familiares, de seus bens, seus lares e até a língua materna, forçando a migração, sem que houvesse nenhum mecanismo de proteção social internacional à essa nova condição que se iniciava.

1 MINAYO, Maria Cecília de Souza (coord). Pesquisa social - teoria métodos e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994, p.22

O Tema refugiados só ganhou evidência após a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1936 a 1945), haja vista as graves violações aos direitos humanos na perseguição aos judeus, tendo Hannah Arendt como a grande influenciadora na construção do conceito de refugiado, descrevendo os acontecimentos em vista de sua origem judaica, reverberando que:

[...] o inferno não é mais uma crença religiosa ou uma fantasia, mas algo tão real quanto as casas, as árvores e as pedras. Aparentemente ninguém quer saber que a história contemporânea criou um novo tipo de seres humanos - o tipo dos que são postos em campos de concentração pelos seus inimigos e nos campos de internamento pelos seus amigos.²

Pontuando sobre esse fenômeno, a mesma autora anotou que “Aparentemente ninguém quer saber que a história contemporânea criou um novo tipo de seres humanos - o tipo dos que são postos em campos de concentração pelos seus inimigos e nos campos de internamento pelos seus amigos”³.

O conceito de refugiado e sua delimitação

Em 1921, a Liga das Nações traçou as primeiras mobilizações para a proteção jurídica das pessoas em deslocamento no documento conhecido como Passaporte Nansen que tratava dos refugiados russos.

Em 1950, com o propósito de ajudar milhões de europeus que fugiram ou perderam suas casas após a Segunda Guerra Mundial, foi criado o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, através de Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, advinda da Convenção de Genebra. Sendo este o ambiente que propiciou a criação do Estatuto dos Refugiados, como primeiro tratado internacional que disciplinava a condição genérica, os direitos e deveres dos refugiados, sendo ratificado pelo Brasil em 1961.

Entretanto, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 delimitava temporal e geograficamente o conceito de refugiado. Estabelecendo o refugiado como sendo a pessoa que:

[...], em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.⁴

2 ARENDT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Tradução de: Ricardo Santos. Covilhã: Lusosofia, 2013, p. 9.

3 Idem.

4 ACNUR, 1951, Capítulo I, art. 1º, A., 2.

A referida Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabeleceu uma limitação temporal ao conceito de refugiado, pois sua aplicabilidade se restringe às pessoas em situação de refúgio para os acontecimentos ocorridos até 1º de janeiro de 1951, o que cria um impasse na solução dos problemas apenas aos refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial, não levando em conta outras situações de refúgio surgidas após essa data, fazendo com que se analise uma necessária reformulação do conceito de refugiado.

Foi nesse viés de preocupação que o Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, e reformando a Convenção de 1951, estendeu a sua aplicabilidade a todas as pessoas em situação de refúgio, independentemente da existência do marco temporal anteriormente estabelecido, inclusive para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, o artigo 1º do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados estabelece que:

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

Assim, para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, os refugiados “[...] são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos [...]”.

A partir de 1995, o ACNUR se tornou o responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo.

No Brasil, o conceito de refugiados foi tratado na Lei n. 9.474, de 1997, de forma mais abrangente, a saber:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se

fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A referida Lei n. 9.474, de 1997 trouxe uma inovação ao conceito quando passou a reconhecer a condição de refugiado em relação às pessoas que são obrigadas a deixar o seu país de origem em decorrência de grave e generalizada violação de direitos humanos, o que não estava previsto no Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Por outro lado, estendeu os efeitos da condição de refugiados ao cônjuge e outros familiares, no seguinte formato:

Art. 2º. Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

A diferença entre os conceitos de refugiado, ato de refúgio e migrante

Para Paulo Henrique Gonçalves Portela⁵ (2015, p. 358), “O refúgio é o ato pelo qual o Estado concede proteção ao indivíduo que corre risco em outro país por motivo de guerra ou por perseguições de caráter racial, religioso, nacionalidade ou pertinência a um grupo social.”

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, os migrantes são as pessoas que [...] “escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo.”

A necessidade do refúgio e o risco iminente no retorno ao país de origem, são os principais fatores que diferenciam a condição de migrante e de refugiado, se resumindo no seguinte contexto:

Para o migrante: 1) São pessoas que buscam em outros Estados melhorias em suas condições de vida; 2) Sua situação não é perigosa, podendo se deslocar a outro Estado, buscando melhores oportunidades de trabalho e educação ou procurando viver com parentes que moram fora do país de origem; 3) Passam a ser considerados migrantes e continuam recebendo a proteção do seu governo; 4) No Brasil são

5 PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito internacional público e privado. 7. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 358.

regidos pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 - Lei de Migração. Para o refugiado: 1) São pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições; 2) Sua situação é perigosa e intolerável, o que os obrigam a cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos; 3) Passam a ser consideradas um “refugiado”, reconhecido internacionalmente, com acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações; 4) No Brasil, a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Em face da grave violação de direitos humanos, sem possibilidade de retorno seguro ao Estado de origem que possa colocar em risco a vida, a liberdade e a integridade física, o refugiado se vê obrigado a buscar a proteção em outro Estado por conta das perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, sob pena de ocorrerem graves consequências de violação à dignidade humana, elemento inerente aos homens e que, embora não possua definição doutrinária, é subentendida como um valor superior a qualquer outro e que implicam em liberdade, igualdade e justiça.

A crise mundial de migrantes e refugiados no Século XXI

Milhões de pessoas saíram de seus países em busca de melhores condições de vida por conta de diversos aspectos, em regra de origem política e econômica.

Todavia, é no aspecto humanitário que a Organização da Nações Unidas vem afirmando tratar-se da mais intensa crise do século, com dimensões semelhantes à da crise migratória que ocorreu no período da Segunda Guerra Mundial.

Conquanto os refugiados sejam imigrantes, não podemos dizer que todo imigrante é um refugiado. São imigrantes as pessoas que, por razões econômicas e sociais, livre e espontaneamente deixam seus locais de origem. Ao contrário, quando são forçadas à migração por razões relevantes que as coloquem em risco de perseguições e até de morte em seu local de origem, as pessoas refugiadas deixam esses locais, pois em geral são ocupados por organizações criminosas e normalmente devastados em razão de conflitos armados.

Segundo dados trazidos pela Organização das Nações Unidas, o volume de pessoas em situação de refúgio alcançou o número de 65,6 milhões no ano de 2016. Para o final do ano de 2021 foi estimado que, em razão de fatores como a violência, os conflitos, perseguições e muitas outras violações aos direitos humanos, chegou-se a 89,3 milhões, o número de pessoas deslocadas à força em todo o mundo.

Deste total, 69%, ou seja, mais de dois terços de todos os refugiadas e venezuelanos deslocados no exterior, excluindo-se os refugiados palestinos sob mandato da UNRWA - Agência das Nações Unidas de Assistência aos

Refugiados da Palestina no Próximo Oriente, saíram de apenas cinco países, sendo: 27% da Síria (6,8 milhões), 18% da Venezuela (4,6 milhões), 11% do Afeganistão (2,7 milhões), 9% do Sudão do Sul (2,4 milhões), 5% de Mianmar (1,2 milhões), 31% de outros países.⁶

Em relação aos principais países de acolhida, a Turquia acolheu a maior população mundial, com cerca de 3,8 milhões de refugiados. Em seguida a Colômbia, acolhendo aproximadamente 1,8 milhão, incluindo venezuelanos deslocados no exterior.

Dos 89,3 milhões de pessoas deslocadas existentes no mundo, 27,1 milhões são pessoas em situação de refúgio porque foram forçadas a deixarem seus locais de origem, e cerca de metade deles ainda nem completaram 18 anos.

Ademais, foram identificados milhões de pessoas apátridas, para os quais foi negada a nacionalidade, o que lhes retira o acesso a direitos fundamentais de sobrevivência digna, tais como saúde, educação, emprego digno e liberdade de locomoção.

Os reflexos da globalização nos deslocamentos forçados

A globalização com o avanço das tecnologias e meios de transportes agudizou a necessidade da criação e aperfeiçoamento de um sistema de proteção livre e de forma igualitária às pessoas que estão em trânsito pelo planeta Terra em especial às pessoas em situação de refúgio. Ainda que não seja essa a visão das pessoas em situação de refúgio que sentem essa proteção limitada em face de um seletivo e rigoroso processo de circulação de pessoas nas fronteiras políticas dos países.

Em sua Dissertação de Mestrado, Giuliana Silva Serricella⁷, aponta o posicionamento de Castles (CASTLES, 2007, p. 47) em que “a migração contemporânea é um processo social, que possui suas próprias dinâmicas. Neste sentido, a globalização e a intensificação do movimento migratório e suas dinâmicas culturais e econômicas provocou a diversidade desses fluxos migratórios.”

Para Eric Hobsbawm (HOBSBAWM, 2007), citado por Rafaela Claudino Osaki na Revista das Relações Exteriores⁸, “as desigualdades advindas do fenômeno globalizatório ultrapassaram a condição de mero efeito colateral, assumindo o caráter de substrato: é sobre os crescimentos desequilibrados e assimétricos decorrentes da própria globalização que esta se sustenta.”

6 <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/> acesso em 17/11/2022.

Fonte: UNHCR Global Trends 2021 Obter dados Criado com Datawrapper

7 SERRICELLA, Giuliana Silva. Globalização e Refúgio- os refugiados congolese na cidade do Rio de Janeiro como exemplo dessa relação complexa. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016, p.17.

8 HOBSBAWM, Eric. Globalização, democracia e terrorismo. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 - Apud por Rafaela Claudino Osaki, em Revista das Relações Exteriores de 22 de maio de 2022. Disponível em <https://relacoesexteriores.com.br/globalizacao-da-migracao-um-fenomeno/> Acesso em 19.11.2022.

O deslocamento forçado em razão da crise política e econômica

Os refugiados econômicos são aqueles que, voluntariamente, deixam o seu local de origem em busca de melhores condições de vida, importando-lhes, especialmente, os aspectos da segurança. No caso dos refugiados políticos, o deslocamento se dá por questões de religião, raça, perseguições, opiniões, e principalmente pela excessiva violação de direitos humanos e pelos conflitos armados.

Assim, a crise dos refugiados é causada não só por guerras, mas predominantemente pelas instabilidades econômicas e políticas.

A questão econômica é a principal motivadora dos deslocamentos populacionais no mundo, tendo como pressuposto a busca por melhores condições de emprego e renda por parte dos indivíduos migrantes, sendo as dificuldades econômicas as propulsoras de deslocamentos não só entre países, mas também entre regiões de um mesmo país.

No que se refere às questões políticas, as causas de migração estão ligadas aos conflitos bélicos, fazendo com que esse tipo de imigrante busque em outro território uma maior estabilidade, como é o caso da Guerra Civil Síria, onde o conflito bélico provocou o deslocamento de expressivo número de imigrantes para outras regiões, principalmente nos países do Oriente Médio e da Europa. Além da Síria, países africanos como o Congo, o Sudão e a Nigéria, são vítimas dos conflitos políticos que geram o refúgio. O Afeganistão é um país com conflitos que envia a segunda maior quantidade de refugiados para o mundo. Outro exemplo foi a situação ocorrida na Venezuela, um misto de conflito político e grave crise econômica, que provocou grandes movimentos populacionais na região, tendo o Brasil como um dos principais centros de recepção.

O deslocamento forçado em razão de fatores climáticos e ambientais

Segundo dados da ACNUR, em 2020, foram registrados mais de 30,7 milhões de novos deslocamentos devido a desastres ambientais, e que já provocaram o triplo dos deslocamentos decorrentes de conflitos e violência. Na verdade, as questões relacionadas ao clima costumam acentuar os conflitos e provocar sérias tensões, até porque as pessoas refugiadas, via de regra, vivem em várias vulneráveis às alterações climáticas, submetendo-se a tempestades, inundações, terremotos e outros eventos, sem recursos que possam melhor adaptação em ambientes menos perigosos.

No entendimento da Organização Médicos Sem Fronteiras - MSF, “A emergência climática agrava as vulnerabilidades existentes e as situações humanitárias. Por exemplo, no Níger, a mudança nos padrões de chuva está afetando a produção de alimentos e doenças infecciosas como a malária. Isso se soma a epidemias recorrentes e insegurança alimentar associada à pressão demográfica e ao uso da terra, bem como à violência e ao deslocamento. A

combinação mortal de malária e desnutrição tem um grande impacto sobre as crianças menores de cinco anos.”⁹

A Conferência das Partes - Conference of the Parties

A Organização das Nações Unidas - ONU, desde 1995, reúne lideranças de todo o mundo, a fim de tratarem das ações de enfrentamento ao desafio global das mudanças climáticas.

A Conferência das Partes é um encontro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, sendo reconhecida como um dos eventos mais relevantes nas discussões sobre mudanças climáticas no mundo, haja vista que reúne líderes de quase todos os países para debaterem sobre as mudanças climáticas e buscarem soluções eficazes para as questões ambientais.

Realizada anualmente, a COP sempre ocorre em países diversos, tendo a sua primeira edição em Berlim, na Alemanha, no ano de 1995, onde se negociou metas e prazos para a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE). Os eventos de maiores repercussões ocorreram em 1997, na COP3, onde se estabeleceu o Protocolo de Kyoto, em 2015 com a COP21, onde se celebrou o Acordo de Paris e em 2021 com a COP26, que tratou do mercado global de carbono. Na COP21, de 2015, 195 países e a União Europeia assinaram um importante tratado: o Acordo de Paris, que substituiu o Protocolo de Kyoto, cujo objetivo principal é manter o aumento da temperatura do planeta abaixo de 2°C, além da previsão de se criar um fundo de garantia de \$ 100 bilhões anuais pelos países ricos para financiar medidas de redução de emissões nos países em desenvolvimento. Os países concordaram em cortar as emissões de GEE para ajudar a limitar o aquecimento global e evitar as consequências mais perigosas e onerosas caso as temperaturas continuem a subir. Para evitar a violação desse limite, as emissões precisam ser reduzidas pela metade até 2030 e atingir o zero líquido por volta da metade do século. Durante a 26ª Conferência das Partes - COP 26 das Nações Unidas sobre o clima, ocorrida em Glasgow, na Escócia, em novembro de 2021, os líderes mundiais se reuniram para atualizar os planos de uma eficiente ação climática que pudesse garantir condições seguras de habitação. Nessa Conferência, a Agência da ONU para Refugiados, o ACNUR, chamou a atenção para a relação entre deslocamento e clima, reforçando o pedido de ajuda as comunidades e governos que enfrentam os piores impactos das mudanças climáticas.

Na COP27, ocorrida no balneário de Sharm El-Sheikh, no Egito, no período de 7 a 18 de novembro de 2022, a Organização das Nações Unidas - ONU, analisará se as metas estabelecidas foram atingidas, assim como trata-

9 https://www.msff.org.br/noticias/a-crise-climatica-e-uma-crise-humanitaria-e-de-sau-de/?utm_source=grants_exiber&utm_medium=cpc&utm_campaign=crise-climatica_crise-climatica_comunicacao&utm_content=_tr%20C3%A1fego__texto_avulso&gclid=Cj0KCCQiA99ybBhD9ARIsALvZavUYFvHca3yE0mvLCOBGnaK4uqXujHdTMYAj8F9Li4l6TkZldCoIlKcaAmLwEALw_wcB

rá da definição de novos projetos e objetivos, em especial para se alcançar a neutralidade de carbono, compromisso assumido por muitos países na última edição do evento.

Os temas em debate na COP27 estão relacionados primeiramente no tocante a implementação efetiva do Acordo de Paris, no sentido de avaliar as medidas concretas e imprescindíveis na promoção de ações concretas que possam frear o número de emissões, levando em conta a revisão do processo industrial atual, a busca por alternativas de energia sustentáveis, a substituição de combustíveis fósseis, entre outros.

Em segundo lugar, a mitigação da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), que tem sido considerado como um dos principais responsáveis pelo aumento da temperatura no mundo, cujas medidas são fundamentais para se evitar dificuldades na produção de alimentos e no acesso à água potável, bem como ameaças à saúde e à segurança das populações de todo o globo.

Também de grande importância, a discussão acerca do impacto climático na questão financeira, haja vista os grandes prejuízos experimentados pelo mercado financeiro, uma vez que as mudanças climáticas comprometem o meio ambiente e o bem-estar de plantas, animais e seres humanos. A perda da produção agrícola e a escassez hídrica, por exemplo, são reflexos diretos das mudanças climáticas e afetam a economia e a vida da sociedade, sendo, portanto, necessário se estimar o impacto econômico de eventos climáticos e encontrar formas e meios de evitá-los.

Outro aspecto relevante está ligado à crise energética, considerada um dos maiores desafios globais em todo o mundo. Em 2022, a Europa registrou a sua pior seca em 500 anos, o que afetou diretamente a produção de energia no continente.

Os impactos e consequências da COP27 para as empresas e a sociedade

A COP27 é um evento de grande importância para toda a sociedade, a qual deve participar ativamente das discussões referentes às mudanças climáticas, não ficando na dependência de ser uma prática adotada apenas por grupos específicos, até porque a avaliação das mudanças climáticas no planeta exige medidas gerais em prol da sustentabilidade.

O evento reuniu tanto representantes dos países membros, como pessoas da sociedade, em vista de que o mercado se mostra cada vez mais acirrado, com apresentação de inúmeros eventos paralelos que ocorriam simultaneamente à discussão dos líderes dos países, trazendo grande contribuição para a implementação efetiva dos objetivos gerais da Convenção e permitindo ao setor privado atentar para a probabilidade de tornar o seu negócio mais competitivo, sustentável e responsável diante das demandas da sociedade.

Essa participação dos representantes do setor empresarial já havia demonstrado sua importância na COP26, que contou com a participação da

Amcham, trazendo impactos diretos na regulamentação do mercado de carbono, o que permitiu que as empresas com potencial de geração de créditos de carbono foram apresentadas a um novo leque de oportunidades, considerando-se que tal mercado tem sido visto como a ferramenta mais adequada para garantir a redução de emissões com baixo custo.

Ainda nesse contexto da COP26, ficou pactuado que o Brasil, juntamente com outros países, celebrasse acordos para zerar o desmatamento ilegal, bem como de reduzir as emissões de metano, o que fez com que as empresas ligadas a práticas envolvidas nessas atividades, precisaram mudar suas rotinas porque foram diretamente impactadas.

As discussões da COP27 trouxeram ao debate um tema inédito, numa das mais controversas questões da cúpula, relacionado aos acordos de “perdas e danos”, cuja finalidade é fornecer financiamento a países em desenvolvimento que sofrem eventos climáticos catastróficos, cujo termo faz referência aos estragos destrutivos da crise do clima que esses países não podem prevenir, ou se adaptarem com seus atuais recursos, a exemplo do Paquistão, que no ano de 2022 e em decorrência de fortes cheias, ficou praticamente cerca de um terço submerso.

Conquanto a União Europeia tenha apresentado uma proposta para resolver o impasse, de uma forma geral o bloco concorda em criar um fundo especial para cobrir perdas e danos nos países mais vulneráveis, porém considera que deva ser financiado por uma ampla base de doadores, de forma que os países emergentes que produzem altos níveis de gases de efeito estufa, como a China, teriam que contribuir, em vez de o fundo ser financiado apenas pelos países ricos.

Já se pode reconhecer que o mundo tem produzido grandes avanços para a melhoria das condições que se efetivam com as mudanças climáticas, como no caso da transição para veículos elétricos, do uso de energia renovável que vem apresentando um crescimento exponencial, e outras medidas ambiciosas de redução de emissões para 2030.

Entretanto, os atuais compromissos climáticos nacionais, ou NDCs (sigla em inglês para Contribuições Nacionalmente Determinadas,) ainda são insuficientes para que o mundo não ultrapasse o limite de aquecimento esperado de 1,5°C. por outro lado, os países que apresentam maiores vulnerabilidades às mudanças climáticas, ainda não recebem o apoio suficiente e necessário que precisam para adotar o uso de energia mais limpa, nem para proteger as florestas dos desmatamentos, ou até mesmo se protegerem melhor dos impactos do clima. Assim, uma ação global e coletiva pode ajudar a resolver os maiores desafios da humanidade.

Conclusão

O atual conceito de pessoas em situação de refúgio se mostra restritivo e insuficiente diante das situações das pessoas residentes em países com grave

crise climática e econômica que as forcem a sair de seus países como única alternativa para manter a sua vida. O Brasil com a instrumentalização da previsão do artigo 14 da Lei n. 13.455, de 2017, introduziu o instituto da acolhida humanitária. Pela lei brasileira, poderá ser concedido o visto para acolhida humanitária ao apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

Este avanço deve ser acolhido e integrado às Convenções Internacionais, notadamente da Organização das Nações Unidas, como forma de expansão do conceito de pessoa em situação de refúgio, e de introdução de mecanismo de proteção segura e rápida para as pessoas que se encontram nestas situações.

Referências

ACNUR (ORG.). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 17.11.2022.

ARENDDT, Hannah. **Nós, os refugiados. Tradução de: Ricardo Santos. Covi-
lhã**: LusoSofia, 2013.

BRASIL, **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

BRASIL, **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em 18.11.2022.

BRASIL, **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2107**. Institui a Lei de Migração.

BRASIL, **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em 16.11.2022.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Apud por Rafaela Claudino Osaki, em Revista das Relações Exteriores de 22 de maio de 2022. Disponível em <https://relacoesexteriores.com.br/globalizacao-da-migracao-um-fenomeno/> Acesso em 19.11.2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (coord). **Pesquisa social - teoria métodos e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 7. Salvador: JusPodivm, 2015.

SERRICELLA, Giuliana Silva. **Globalização e Refúgio- os refugiados congo-
leses na cidade do Rio de Janeiro como exemplo dessa relação complexa**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Dados sobre refúgio.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em 17.11.2022

_____. A crise climática e uma crise humanitária e de saúde. Disponível em https://www.msf.org.br/noticias/a-crise-climatica-e-uma-crise-humanitaria-e-de-saude/?utm_source=grants_exiber&utm_medium=cpc&utm_campaign=crise-climatica_crise-climatica_comunicacao&utm_content=_tr%C3%A1fego__texto_avulso&gclid=Cj0KCQiA99ybBhD9ARIsALvZavUYF_xHca3yEOmvLC_0BG-naK4uqXuJ_HdTMYAj8F9_L_i4l6TkzI_dCoIlKcaAmLw_EALw_wcB. Acesso em 16.11.2022.

A HIPER VULNERABILIDADE DO IDOSO E OS DIREITOS HUMANOS DE 3ª DIMENSÃO

Denise Tanaka dos Santos

Pós-doutoranda em Direito, Doutora e Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil, Editora da Revista da DPU, Defensora Pública Federal

Ester Moreno de Miranda Vieira

Doutoranda e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Advogada, Professora de Direito Previdenciário

Resumo:

No Brasil, a terceira dimensão de Direitos Humanos configura-se pelo direito ambiental, direitos do consumidor, da criança, adolescente, idosos e portadores de deficiência, bem como a proteção dos bens que integram o patrimônio artístico, histórico, cultural, paisagístico, estético e turístico. Em 2050 estimaram que o número de pessoas com mais de 60 anos deverá aumentar mais do que o dobro globalmente, de cerca de 900 milhões de pessoas em 2015 para mais de 2 bilhões em 2050. O objetivo deste trabalho analisar a efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade sob a ótica das disposições constitucionais relativa à ordem econômica e social e quais os avanços e retrocessos das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso. Foi possível apurar que levantamentos preliminares demonstram que o Brasil tem atualmente mais de 60 (sessenta) milhões de endividados, dos quais 30 (trinta) milhões (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, 2019) são considerados superendividados, em especial os idosos na condição de aposentados e pensionistas de todos os Regimes de Previdência Social, situação agravada pela fixação altas margens de crédito consignado.

Palavras-chave: Idoso; Hiper vulnerabilidade; Superendividamento; Abuso econômico.

Introdução

A partir do debate sobre a hiper vulnerabilidade do idoso, no Brasil con-

temporâneo, à luz dos Direitos Humanos de 3ª dimensão, ou seja, dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, o presente artigo tem por objetivo analisar a efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade sob a ótica das disposições constitucionais relativa à ordem econômica e social e quais os avanços das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso.

Ressalte-se que a carência de produção acadêmica sobre o tema e o fato de que, em 2030, as pessoas idosas farão parte de um grupo maior que o de crianças com até 14 anos, estimando-se que em 2025 serão 64 milhões de velhos e, em 2050, um em cada três brasileiros será idoso, representando aproximadamente 29,7% da população, justificam a importância deste artigo.

Assim, a partir de pesquisa qualitativa, com base nos dados estatísticos da participação do idoso na sociedade e com ênfase nos levantamentos relacionados a Seguridade Social, no âmbito da Assistência Social e da Previdência Social, este artigo busca problematizar e identificar o que há disponível no ordenamento jurídico que fornece indagações para o debate, no Brasil, sobre a necessidade da construção dos Direitos Humanos de 3ª dimensão dos idosos hiper vulneráveis.

Decorre disso a discussão acerca de como essa construção normativa poderia contribuir para a efetivação desses Direitos Humanos de 3ª dimensão no Brasil. Os levantamentos preliminares demonstram que o Brasil tem atualmente mais de 60 (sessenta) milhões de endividados, dos quais 30 (trinta) milhões (IDEC, 2019) são considerados superendividados, em especial os idosos na condição de aposentados e pensionistas de todos os Regimes de Previdência Social. Deflui do exposto que o abuso econômico das instituições financeiras levou a edição de normas de proteção ao superendividamento, em especial ao idoso. Contudo, a situação exige medidas, inclusive judiciais, para tornar eficaz a proteção econômica do idoso.

Os Direitos Humanos de 3ª dimensão no Brasil

Para se analisar os Direitos Humanos de 3ª dimensão, é necessário realizar uma breve inserção no direito internacional.

A origem do direito internacional está na Antiguidade, contudo pode-se fazer um corte epistemológico (ACCIOLY, 2010, *passim*) e situá-lo a partir dos Tratados de Paz de Vestfália, de 1648, cuja contribuição foi entre outras o surgimento da Liga das Nações, com principal foco na paz entre os Estados.

Ainda nesse corte epistemológico temporal, foi criado o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, com sede em Den Haag, cuja denominação foi alterada para Tribunal Internacional de Justiça, com o advento da Declaração Universal de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas ONU.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, inaugurou uma nova era (LIMA, 1974, *passim*) e trouxe luzes de esperança às pessoas huma-

nas que se encontravam em minorias ou em vulnerabilidade, transformando-as em sujeitos de direitos, e transformando o direito internacional dos direitos humanos.

Vale destacar que infelizmente esses direitos estão de fato consagrados em vários Documentos Internacionais (BOBBIO, 2004, *passim*), contudo há um longo caminho a ser trilhado na busca da efetividade desses direitos.

É o que este trabalho pretende abordar ainda que de forma sucinta: a efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade, sob a ótica das disposições constitucionais relativas à ordem econômica e social e os avanços das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso.

Pois bem. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos gerado pela criação da ONU irradiou seus efeitos tanto em nível global, quanto em nível regional, trazendo ao cenário mundial vários instrumentos internacionais de Direitos Humanos.

Além desse aspecto, ao longo do processo histórico, a ciência jurídica partiu para uma nova perspectiva: o aspecto teórico vinculado à realidade, às questões cotidianas, cada vez mais judicializadas, inclusive no Brasil, entre elas, os interesses difusos e coletivos e a supremacia do interesse público sobre o individual, isto é, os chamados direitos de 3ª dimensão. Resta evidente que o direito seja impelido a regular fatos para coletividades, não mais somente para indivíduos. A evolução da sociedade aponta para o superpovoamento do planeta, a diminuição da matéria-prima e dos recursos naturais, sendo necessário pensar em todos os indivíduos nas suas relações uns com os outros (KUMMEL, 1996, p. 285-287).

Nessa linha, foi criada, especialmente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada na Resolução A/70/L.1, de 25 de setembro de 2015, pela Assembleia Geral das Nações Unidas ONU, como plano de ação, para aprovar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ODS.

Importante destacar que esse plano de ação conta com 169 metas específicas e com inúmeros temas transversais. A Agenda 2030 busca efetivar o caráter integrado e indivisível, com vistas às completas dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social, a ambiental, a institucional e a normativa, como continuação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, de 2005.

A proteção ao idoso no Brasil

Como já referido, este trabalho pretende abordar, ainda que de forma sucinta, a efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade, sob a ótica das disposições constitucionais relativas à ordem econômica e social e os avanços das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso, à luz dos Direitos Humanos de 3ª dimensão.

Sob à ótica das disposições constitucionais, a proteção dos direitos e da dignidade da pessoa com idade avançada está prevista em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, notadamente no seu Preâmbulo, com a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Consigne-se ainda, no que se refere à ordem econômica e financeira, a Constituição Federal de 1988 indica que essa ordem é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados princípios, entre eles, a função social da propriedade; a defesa do consumidor; a defesa do meio ambiente; a redução das desigualdades regionais e sociais; e a busca do pleno emprego.

Por fim, no que tange à ordem social, a Constituição Federal de 1988 delinea que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Ademais, determina que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Inseridos no contexto da ordem social, a Carta brasileira estabelece dispositivos para a proteção ao idoso no Brasil. Assim, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Deflui disso que a proteção ao idoso compreende a saúde do idoso, como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação; a previdência social que atenderá ao idoso, na forma da lei, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; e, finalmente, a assistência social que será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos especialmente a proteção à velhice, com a garantia de um salário mínimo de benefício mensal ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Como se depreende, a efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade, sob a ótica das disposições constitucionais relativas à ordem econômica e social e aos avanços das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso, devem buscar a edição de normas de proteção ao superendividamento, em especial ao idoso.

O idoso e panorama demográfico

Durante a Conferência Internacional sobre o Envelhecimento em Brdo, na Eslovênia, em 2016, os especialistas estimaram que o número de pessoas com mais de 60 anos deverá aumentar mais do que o dobro globalmente, de cerca de 900 milhões de pessoas em 2015 para mais de 2 bilhões em 2050, constituindo uma das transformações demográficas mais importante do século XXI¹.

Um dos documentos mais relevante sobre o envelhecimento no século XXI é o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, produzido pela Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, das Nações Unidas, celebrada em Madri em 2002, que aponta o envelhecimento como um problema de Estado e de governos.

O plano prevê ações em defesa da dignidade humana através da proteção das condições da vida e do envelhecimento, sendo necessário, portanto, cuidar da velhice por meio de políticas de saúde e políticas de trabalho, educação e seguridade, como destaca COSTA (2016, p. 152-153)

Dentre os objetivos para redução da pobreza entre as pessoas idosas está a promoção da igualdade de acesso ao emprego e às oportunidades de geração de renda, de crédito, aos mercados e aos bens ativos.

O documento afirma que as pessoas idosas devem envelhecer em segurança e com dignidade, participando da sociedade como cidadãos com plenos direitos. O plano propõe que os idosos concretizem seus direitos humanos, envelhecendo com segurança longe da violência e da discriminação, e protegidos da pobreza.

Segundo o IBGE² em 2012, a população com 60 anos ou mais era de 25,4 milhões, superando a marca de 30,2 milhões em 2017. Os 4,8 milhões de novos idosos em cinco anos correspondem a um crescimento de 18% desse grupo etário, que tem se tornado cada vez mais representativo no Brasil. As mulheres são maioria expressiva nesse grupo, com 16,9 milhões (56% dos idosos), enquanto os homens idosos são 13,3 milhões (44% do grupo).

Esta nova configuração demográfica promoveu um novo olhar sobre o envelhecimento e o idoso, que exige maior efetividade das normas infraconstitucionais de proteção ao idoso face a sua hiper vulnerabilidade, não só no contexto da assistência, saúde e previdência, como também no âmbito da ordem econômica e nas relações de consumo.

Hiper vulnerabilidade do idoso e o superendividamento

A previdência social no Brasil, segundo dados do INSS em 2019 prote-

1 Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/72904-populacao-idosa-mais-do-que-do-brara-ate-2050-especialista-da-onu-pede-foco-em-direitos>. Acesso em 10-10-2022.

2 Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017> - Acesso em 05-11-2022

ge 70 milhões de trabalhadores, sendo 36,4 milhões de benefícios pagos mensalmente, sendo que a maior parte, mais de 21 milhões são aposentadorias³.

O valor médio das aposentadorias concedidas pelo INSS não chega a dois mil reais⁴, contudo os aposentados e pensionista são diariamente assediados por instituições financeiras através da crescente disponibilidade de produtos financeiros e empréstimos instantâneos e consignados, sem observar as chamadas práticas de empréstimo responsável.

O assédio aos idosos é quase que diário, não obstante da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados LGPD, os dados relativos aos benefícios dos aposentados não recebem a devida proteção do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e circulam livremente entre as instituições financeiras sem nenhum constrangimento, transformando assim os aposentados, pensionista e beneficiários em vítimas fáceis para empréstimos abusivos, fraudes e contratação de cartão de crédito indesejados.

Segundo o Banco Central⁵ o saldo de crédito com recursos livres às famílias atingiu R\$1,7 trilhão em setembro, com altas de 1,3% no mês e de 21,7% na comparação com o mesmo período do ano anterior. Por modalidades, o crescimento se manteve disseminado, como nos últimos meses, com destaque para o crédito consignado para trabalhadores do setor público (+1,5%), o cartão de crédito rotativo (+5,8%), o crédito pessoal não consignado (+1,3%), o crédito pessoal destinado à composição de dívidas (+3,1%), o crédito pessoal consignado para beneficiários do INSS (+0,9%) e os outros créditos livres (+5,5%). O endividamento das famílias com o SFN alcançou 52,9%.

O consumo é uma das formas de inclusão na sociedade, porém o Superendividamento representa o lado oposto, ou seja, a exclusão social a “morte civil”, daí a importância da Recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Proteção do Consumidor no âmbito de Crédito ao Consumo (*OECD Council adopted the Recommendation on Consumer Protection in the field of Consumer Credit*), de 02 de julho de 2019, por sua vez, trata do fornecimento justo e responsável de crédito de modo a reduzir o superendividamento.

Estudos apontam que os indivíduos superendividados enfrentam problemas de saúde física e mental, dificuldades financeiras, queda no consumo, vulnerabilidade crescente e risco de pobreza, de modo que a depressão, que parece ser comum entre esse grupo social, é uma das principais causas de incapacidade, onerando ainda mais a Seguridade Social.

3 Disponível em [https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/02/previdencia-completa-99-anos-com-mais-de-90-servicos-digitais-disponiveis-ao-cidadao#:~:text=A%20maior%20parte%20desses%20benef%C3%ADcios,n%C3%BAmeros%20n%C3%A3o%20param%20por%20a%C3%AD](https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/02/previdencia-completa-99-anos-com-mais-de-90-servicos-digitais-disponiveis-ao-cidadao#:~:text=A%20maior%20parte%20desses%20benef%C3%ADcios,n%C3%BAmeros%20n%C3%A3o%20param%20por%20a%C3%ADcesso em 10-10-2022)

4 Disponível em <https://www.anasps.org.br/valor-medio-dos-beneficios-do-inss-e-menos-que-r-2-mil-reais/> Acesso em 05-11-2022

5 Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticas-monetarias-credito> Acesso em 10-10-2022

Segundo o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor⁶ em 2022 40 (quarenta) milhões de brasileiros, isolados ou em núcleos familiares, vivem na extrema miserabilidade⁷ e levantamentos realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumir - IDEC, demonstram que o Brasil tem atualmente mais de 60 (sessenta) milhões de endividados, dos quais 30 (trinta) milhões são considerados superendividados⁸.

Em evidente retrocesso o Decreto 11.150, de 26 de julho de 2022 traz uma definição de mínimo existencial uma renda mensal equivalente a vinte e cinco por cento (25%) do salário-mínimo vigente equivalente a R\$303,00/mês ou R\$ 10,10/dia, essa medida permite que aposentados, pensionista e beneficiários BPC da LOAS possam realizar empréstimos com base na margem consignável.

Todavia, esse critério, que fixa o mínimo existencial no patamar idêntico ao critério de miserabilidade previsto na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistencial Social - LOAS que claramente afronta a primeira parte o art. 25 da DUDH que prevê:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Como fazer frente ao mínimo existencial com apenas R\$ 10,10 p/dia ou seja, US\$ 2,00 e ainda destinar desse valor, 40% para pagar empréstimo, pois bem, esse é exatamente o conteúdo da Medida Provisória 1.106/2022 convertida na Lei 14.431 de 03 de agosto de 2022, que autoriza os beneficiários do Benefício de prestação continuada (BPC) previsto na LOAS e do Programa Auxílio Brasil, acesso aos empréstimos consignados e ainda amplia a margem de empréstimo de 35% da renda consignável para até 40%.

A crise sanitária da pandemia da COVID-19 agravou ainda mais a condição de endividamento das famílias, de maneira que os empréstimos são realizados para atendimento de necessidades básicas e para pagamento de outras dívidas, culminando com o superendividamento de muitos idosos aposentados e pensionistas, na medida que comprometem sua renda com pagamento de empréstimos, ficando ainda mais expostos a hiper vulnerabilidade.

A liberação de crédito consignado aos beneficiários dos programas de assistência social e o comprometimento da renda do BPC para pagamento de juros é totalmente inaceitável considerando o grau de necessidade, vulnerabi-

6 Disponível em <https://www.brasilcon.org/superendi-vidamento> Acesso em 05-11-2022

7 Disponível em https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/7/70CCFD3DC27FB4_nota-tecnica.pdf

8 Disponível em <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/cresce-numero-de-endividados-saiba-organizar-financas> Acesso em 10-10-2022.

lidade e miserabilidade em que está inserido o beneficiário do BPC da LOAS e sua família.

É urgente a necessidade da criação de instrumentos de prevenção e tratamento do superendividamento através de políticas públicas e mecanismo de repressão do abuso do poder econômico, em especial em relação ao idoso, que passa a ocupar um lugar de destaque na sociedade diante do crescimento da população idosa e da sua hiper vulnerabilidade.

Conclusão

Sob a ótica das disposições constitucionais relativas à ordem econômica e social e aos avanços das principais políticas públicas voltadas à proteção econômica do idoso, o Estado e o Governo devem buscar a edição de normas de proteção ao superendividamento, em especial ao idoso, sendo que o aumento da margem de empréstimo consignado aliado a um conceito de mínimo existencial distorcido, agravam a hiper vulnerabilidade dos idosos, em especial, aqueles que tem como única fonte de renda o benefício previdenciário, representando um retrocesso a fixação do mínimo existencial com base em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Referências

BALERA, Wagner. (Org.). **Comentários à Declaração Universal de Direitos Humanos e Jurisprudência**. 3ª Ed. KDP Amazon: São Paulo, 2018.

_____. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento anotada**. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. **Sistema de Seguridade Social**. 8a Ed., São Paulo: LTr, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 set.2022.

BRASIL. **Lei 10.741 de 1 de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm

BRASIL. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm

BRASIL. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm

BRASIL, Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm

BRASIL. **Decreto 11.150, de 26 de julho de 2022**. Disponível em <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm

BRASIL. **Lei 14.431, de 3 de agosto de 2022.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm

Desenvolvimento de uma Proposta de Década do Envelhecimento Saudável 2020-2030: <https://www.who.int/ageing/decade-of-healthyageing>

ONU - Organização das Nações Unidas. **Plano Internacional para o Envelhecimento.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/search/plano%20internacional%20para%20o%20envelhecimento>

Organização das Nações Unidas, **Década do Envelhecimento.** Disponível em: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB146/B146_23-en.pdf

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6a Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência e velhice: Direito ao trabalho e à segurança no processo de envelhecimento.** Curitiba: Juruá, 2016

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento.** 1ª Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo: Fapesp, 2004

DINIZ, Maria Helena. **A ciência jurídica.** 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Alceu Amoroso. **Os direitos do homem e o homem sem direitos.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de ação internacional contra o envelhecimento,** 2002/ Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos. -- Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 19 Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Denise Tanaka dos. **As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA JUNIOR, Paulo Isan Coimbra da. **Ação afirmativa para o trabalhador velho.** São Paulo: LTr, 2010

SOUZA, Peterson de. **A redução da contribuição social do aposentado que retorna ao trabalho.** Leme SP: Imperium Editora, 2015

KUMMEL, Marcelo Barroso. **Do individual ao coletivo.** In.: América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado. VENTURA, Deisy de Freitas Oliveira (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS: REFLEXÕES SOBRE A (INE)FETIVIDADE DO SEU DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SAÚDE

Regina Vera Villas Bôas

Bi-Doutora e Mestre em Direito Privado e Direitos Difusos (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Brasil). Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos (Universidade Coimbra - Portugal). Coordenação do Juizado Especial Cível (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Flávia Soares de Sá Neves

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no núcleo de pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo:

Ao longo de toda a história, indivíduos cruzam as fronteiras de seus países de origem devido situações de violência, como guerras, conflitos e perseguições. O presente estudo aborda as condições encontradas pelos refugiados no acesso aos serviços de saúde, no Brasil, e as consequências à efetividade do direito social à saúde dessa coletividade. O cumprimento do objetivo principal da pesquisa se realiza por meio da análise dos obstáculos específicos, enfrentados pelos refugiados, quanto ao acesso à saúde, no Brasil, a exemplo da barreira linguística e cultural, além dos estudos das previsões normativas protetivas das garantias jurídicas desse grupo vulnerável. A pesquisa apresenta cunho qualitativo, valendo-se do método de revisão bibliográfica e documental, na medida em que visita artigos de periódicos qualificados, legislações, dissertações, teses e documentos sobre a matéria apreciada. A bibliografia é analisada a partir de olhar crítico que sugere propostas ao enfrentamento de relevante problemática nacional. A relevância da presente pesquisa é justificada, principalmente, pelos temas abordados, entre os quais se destacam: o Estado, a violação de direitos humanos, os refugiados, a inclusão e o direito à saúde, todos esses temas convergindo às reflexões sobre o direito que o indivíduo refugiado possui de ser plenamente incluído na sociedade do país que o acolhe, usufruindo efetivamente de todas as garantias e direitos fundamentais, ofertados aos cidadãos, inclusive e, especialmente, ao direito social à saúde.

Palavras-chave: Refugiados; Direitos Humanos; Direito social à saúde; Efetividade dos Direitos Fundamentais; Estado brasileiro.

Introdução

Todos os indivíduos têm direito à uma vida saudável. Os refugiados, em todas as fases do seu deslocamento, necessitam ter acesso a serviços essenciais de saúde e nutrição. No entanto, muitos obstáculos existem à efetividade desse direito, como é o caso, por exemplo, da interrupção na continuidade dos cuidados prestados às pessoas com doenças crônicas, barreiras linguísticas, longas distâncias até as unidades de saúde e qualidade de serviço inferior ao ideal ofertada pelas unidades de saúde.

O objetivo do presente artigo é refletir sobre a efetividade do direito à saúde dessa coletividade, o que se mostra possível pela análise das condições e dos obstáculos que são enfrentados pelos refugiados, e pela análise das previsões normativas que buscam garantir a proteção jurídica de referido grupo vulnerável. Nesse sentido, a pesquisa coleta alguns elementos que servem de instrumentos à análise da efetividade do direito social à saúde dos refugiados.

A fim de atingir o objetivo proposto, é realizada a análise da situação fática vivenciada pelos refugiados, no Brasil, aliada à interpretação do conjunto de normas de proteção jurídica dos direitos humanos, que versam sobre os direitos dos refugiados, as quais são previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro. A partir dessa análise, é feita uma reflexão sobre a efetividade do direito social à saúde dos refugiados, por meio do estudo dos determinantes sociais, as quais são entendidas como características da população de refugiados no Brasil, com destaque aos obstáculos enfrentados por esse grupo vulnerável no acesso aos serviços de saúde.

A justificativa para o enfrentamento da temática abordada está concentrada em dois principais aspectos: a crescente complexidade das questões migratórias, tendo em vista o crescimento da população global de refugiados, a qual, segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), é de aproximadamente 27,1 milhões de pessoas (ACNUR; FFHI, 2021); os temas relevantes e atuais enfrentados na pesquisa da temática principal, entre outros, a (in)efetividade do direito social à saúde, a proteção jurídica dos refugiados e a inclusão dos refugiados na sociedade brasileira; o princípio da solidariedade em face da proteção das pessoas vulneráveis, concretizando a proteção da dignidade da pessoa humana.

A metodologia da presente pesquisa realiza abordagem do problema por meio de estudo qualitativo, valendo-se de levantamento bibliográfico e documental, que visita artigos científicos de periódicos qualificados, legislação nacional e internacional, dissertações, teses e documentos da temática apreciada, com destaque para aqueles disponibilizados pela Agência da ONU para Refugiados.

Os refugiados e a saúde

A migração de populações em contextos de crise causadas por processos sociais, econômicos, políticos e humanitários é um fenômeno que vem

ocorrendo em diversos momentos da história.

Os refugiados, segundo a definição do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), “são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados” (ACNUR, 2022).

A Lei nº 9.474 de 1997, a qual define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, determina outras providências, adotando a mesma definição em seu artigo 1º, ao estabelecer que:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

Diante das referidas definições oficiais, os refugiados podem ser considerados como migrantes que atravessam as fronteiras dos seus países de origem, em busca de proteção que é motivada por razões variadas, conforme acima disposto. Em relação à citada população vulnerável, observa Moreira (2014, p. 85-86) que a mudança é motivada pela violação ou ameaça de violação aos direitos, relacionados, inclusive, aos países de origem das populações vulneráveis, cabendo ao país acolhedor de referidas populações e indivíduos, promovê-los, conforme afirmado, a seguir:

“A temática dos refugiados se encontra intrinsecamente associada à esfera do Estado-nação. Isso porque o país de origem ameaçou violar ou de fato violou ou, ainda, revelou-se incapaz de proteger os direitos de seus nacionais, o que os levou a fugir para escapar da situação de violência. Nessa medida, a categoria dos refugiados emerge como consequência das ações ou omissões políticas empreendidas pelo Estado. Diante disso, o país acolhedor deve prover proteção a essa população estrangeira recebida em seu território e garantir direitos que estavam em risco no país de origem.” (MOREIRA, 2014, p. 85-86)

Ocorre, todavia, que a garantia efetiva dos direitos dos refugiados nem sempre é observada na prática. Isso, porque, estima-se que aproximadamente 80% das pessoas refugiadas está abrigada em países de baixa e média renda, os quais, normalmente, possuem sistemas de saúde deficientes (ACNUR, 2020) e enfrentam, conseqüentemente, dificuldades relacionadas às desigual-

dades e às situações de pobreza, fato este que, no cenário brasileiro, está assim lecionado por Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico:

Fundamental se faz apontar que os refugiados no Brasil enfrentam as mesmas dificuldades que os nacionais, resultantes da pobreza e das desigualdades sociais que atingem a maioria da população nacional. A deficiente qualidade no atendimento aos serviços de saúde e de educação também atinge os refugiados, assim como as habitações inadequadas, que permanecem como questão de difícil solução. Um exemplo são as faltas de programas especiais para refugiados africanos, cuja economia no país de origem é essencialmente agrícola e não há, no Brasil, programas especiais de capacitação profissional para auxiliá-los na integração, levando-os a entrar no mercado por meio da economia informal. Por isso, os programas de micro-crédito e a formação de cooperativas são um auxílio fundamental em seus processos de integração. (PACÍFICO, 2008, p. 93-94)

Nesse caminho, no caso do direito à saúde, conforme constatado pelo 2020 Annual Public Health Global Review (UNHCR, 2020, p. 9), os refugiados frequentemente não possuem acesso adequado aos serviços de saúde, em razão da ausência de informação, das barreiras linguísticas, das políticas públicas e/ou barreiras financeiras.

Para elucidar essas dificuldades que são vivenciadas especificamente pelos refugiados, traz-se à baila o exemplo dos indígenas venezuelanos das etnias Warao e Eñepa, residentes, atualmente, no Brasil. Além da barreira linguística, que dificulta tanto a comunicação do profissional da saúde e do paciente, como o acesso à informação de qualidade, uma parte dessas populações vive em constante trânsito, devido à busca da realização de condições de vida que seja relacionada à sua cultura, o que dificulta, em tese, a garantia de um acompanhamento médico adequado.

Buscando superar tais barreiras que são impostas pela língua e pela cultura, a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e a Instituição Fraternidade - Federação Humanitária Internacional (FFHI) elaboraram em conjunto com indígenas Warao e Eñepa - residentes como refugiados no Brasil - a Cartilha “Comunicação sobre Saúde com Indígenas Warao e Eñepa” (ACNUR; FFHI, 2020) em português, espanhol e nos idiomas nativos da população indígena em situação de refúgio no Brasil.

A referida Cartilha multilíngue traz uma perspectiva intercultural que busca facilitar a comunicação com a população indígena sobre saúde, diagnóstico e tratamento, de maneira que seja respeitada a cosmologia de cada grupo. Essa publicação traz informações sobre as enfermidades mais comuns enfrentadas pelas referidas coletividades, incluindo as medicinas tradicionalmente utilizadas, por cada grupo, no tratamento de certos sintomas, entre outras, a febre, as inflamações, as cólicas e as dores.

O profissional da saúde pode escrever algumas observações sobre a saúde do paciente, na parte final da citada Cartilha, a qual apresenta, no seu

conteúdo, instrução no sentido de que os indígenas a carreguem consigo, fato este que corrobora a tentativa de garantir um acompanhamento médico adequado às referidas populações. Isso, porque, além da barreira linguística, que dificulta a comunicação entre o profissional da saúde e o paciente, uma expressiva parte dessas populações indígenas, vive em trânsito, na busca de meios de vida que sejam relacionados à sua cultura, o que, certamente, dificulta sobremaneira um acompanhamento médico adequado.

A Cartilha invocada designa exemplo expressivo de instrumento que busca garantir o direito social fundamental à saúde, de população específica, objetivando superar a barreira linguística e cultural existente, barreira esta comumente vivenciada pelos refugiados.

Além dos específicos obstáculos elencados, os refugiados enfrentam as mesmas dificuldades dos demais cidadãos, relativamente à fruição plena de seus direitos, principalmente nos países de baixa e média renda. Nesse passo, assim como ocorreu em diversos grupos vulneráveis, a pandemia da COVID-19 ofertou notoriedade às deficiências relacionadas ao acesso à saúde, tendo em vista que, conforme já mencionado na presente pesquisa, a maioria dos refugiados se encontram em países em desenvolvimento, nos quais as unidades de terapia intensiva costumam ter um número menor de leitos e de equipamentos médicos disponíveis (ACNUR, 2020).-

A pandemia da COVID-19 foi apontada pelo 2020 Annual Public Health Global Review (UNHCR, 2020, p. 12) como relevante ameaça à saúde e bem-estar dos refugiados, tendo em vista ser uma das causas para o aumento dos níveis de estresse psicológico durante um período em que o fornecimento e o acesso à saúde se mostrou muito mais complexo e complicado, devido às restrições impostas pela pandemia, como foi o caso do *lockdown*.

A desnutrição aguda também se localiza no rol dos problemas significativos de saúde e acesso à saúde, enfrentados pelos refugiados. Durante referida pandemia, os programas de nutrição tiveram que ser revisados para conseguirem manter a devida continuidade dos cuidados (UNHCR, 2020, p. 25). Ainda, conforme o 2020 Annual Public Health Global Review (UNHCR, 2020, p. 13), frequentemente os refugiados residem em áreas, nas quais, inexistem psicoterapeutas qualificados ou, no caso de existirem, são enfrentados obstáculos relacionados ao acesso, linguagem e cultura.

Problema relevante evidenciado pela pandemia da COVID-19 diz respeito à desigualdade no acesso à saúde, decorrente da falta de documentação dos refugiados. Frequentemente, imigrantes sem registro deixam de ir aos postos de saúde devido ao receio de sofrer sanções por não possuírem registros no país em que se encontram. Durante a pandemia, certos países, como no caso de Portugal, como medida de saúde pública, solucionaram as situações dos imigrantes e refugiados presentes no país, incentivando a população refugiada a buscar os serviços de saúde, quando necessários. Assim, essa adaptação ocorreu objetivando garantir um acesso seguro às unidades de saúde pelos refugiados, enfrentando situações de restrições que haviam sido

impostas pelo distanciamento, no início da pandemia.

Pelo exposto, a partir dos diversos obstáculos elencados, fica evidenciada a necessidade de elaboração de políticas públicas inclusivas e não discriminatórias, que considerem as especificidades referentes às populações vulneráveis de refugiados, conforme referidas, a seguir:

O governo, por sua vez, deve repensar e reconsiderar as políticas atuais para os refugiados e requerentes de asilo, em termos de agilização do visto de residência, levando em consideração suas diferentes origens para dar a condução adequada à familiarização e integração (atualmente essas peculiaridades não são levadas em conta). Deve, ainda, redesenhar os programas de saúde desse grupo para adequar o protocolo às necessidades específicas dos refugiados, principalmente em termos de gênero e das patologias que podem ter ou desenvolver em virtude de sua origem e história de vida. (IRIGARAY *et al*, 2020, p. 231)

Entende-se, nesse sentido, que à garantia de uma cobertura universal da saúde, a qual corrobora o cumprimento de alguns dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - principalmente o Objetivo 1 (erradicação da pobreza), 3 (saúde e bem-estar) e 8 (trabalho decente e crescimento econômico), é imperiosa a concretização de políticas públicas específicas, voltadas ao acolhimento dos refugiados e que lidem com as peculiaridades que envolvem o seu atendimento à saúde, de maneira a poder lhes garantir o direito ao acesso à saúde.

Arcabouço jurídico à proteção dos refugiados

O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, concluída em Genebra e incorporada internamente pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1951. O texto foi elaborado especificamente para tratar dos temas relativos aos refugiados e, além de “declarar direitos individuais aos beneficiários deles, a Convenção de 1951 expõe obrigações que os Estados têm em relação aos beneficiários - que também são definidos por ela” (JACOBUCCI, 2022, p. 77).

No Brasil, a previsão acerca do tema dos refugiados se iniciou com a aprovação da Lei nº 9.474 de 1997, que trouxe a definição do termo “refugiado” - transcrita anteriormente pelo artigo 1º desse texto legislativo -, além de uma série de provisões sobre o tema, como é o caso do direito de reunião familiar, o qual estende a concessão do refúgio aos outros membros da família do refugiado; também, o direito de trabalhar no país, mesmo antes de ser deferido o reconhecimento do refúgio; e, ainda, o direito ao recebimento de documentos provisórios de identidade após ter sido realizado o pedido de refúgio, entre outros.

Em 2017, ampliando a legislação nacional sobre a matéria, a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445 de 2017) entra em vigor, trazendo nas suas dispo-

sições a garantia da identificação dos migrantes, que são assim reconhecidos como cidadãos de direitos preservados.

Relativamente ao direito à saúde, a Lei nº 8.080 de 1990 (Lei Orgânica da Saúde) dispõe sobre as condições à promoção, proteção e recuperação da saúde, à organização e ao funcionamento dos serviços correspondentes, oferecendo outras providências. Estabelece como princípios do Sistema Único de Saúde, a universalidade, a integralidade e a equidade, dispondo que, no âmbito do SUS (Sistema Único de Saúde), os refugiados podem realizar os seus exames médicos, os quais costumam “ser facilitados pela intervenção de órgãos federais e estaduais, a partir de convênios com o ACNUR e ONG locais (...)” (PACÍFICO, 2008, p. 93).

A Lei nº 8.080 de 1990, recepcionada pela vigente Constituição da República Federativa do Brasil, encontra-se em conformidade com o texto do artigo 196, a partir do qual a saúde é prevista como um direito de todos e um dever do Estado, denotando, assim, que os solicitantes de refúgio e residentes provisórios possuem referido direito à saúde e, conseqüentemente, ao atendimento gratuito pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Todavia, apesar de o direito à saúde dos refugiados estar previsto no ordenamento jurídico brasileiro, eles encontram, ainda, inúmeros e variados obstáculos à fruição plena desse direito social fundamental, conforme explicado, a seguir:

No entanto, mesmo com todos os direitos assegurados pela Carta Magna, e amparados pelos princípios norteadores contidos no SUS, “universalidade, integralidade e equidade”, as pessoas em condição de refúgio enfrentam muitas dificuldades, pois desconhecem os procedimentos de acesso à saúde e, mesmo quando são devidamente informadas, o medo de exposição, discriminação e violência são impactantes; junte-se a isso a fragilidade do domínio da língua, que desfavorece a comunicação eficaz e o acesso às questões culturais em relação à saúde e fatores sociais. (SOARES; SOUZA, 2018, p. 145)

A despeito das normativas sobre a matéria da proteção da saúde, e da previsão legislativa sobre a integração local, o ordenamento jurídico brasileiro não identificou, de maneira determinante, os instrumentos efetivos à concretização de tão importante direito fundamental, fato este, assim, tratado por Moreira (2014, p. 93):

A legislação brasileira ainda incorporou as chamadas soluções duráveis para os refugiados, frisando o seu caráter voluntário: o repatriamento, o reassentamento e a integração local. A respeito desta, no entanto, nos dispositivos jurídicos, apenas foram tratadas questões sobre documentação, incluindo documentos relativos à educação. Não foram especificados, portanto, os termos para concretizar a integração, em seus mais diversos aspectos (psicológicos, sociais, culturais,

econômicos, políticos), bem como as condições de vida a serem proporcionadas aos refugiados após o ingresso no país. Tampouco foi previsto o acesso a políticas públicas a esses migrantes internacionais. (MOREIRA, 2014, p. 93)

Nesse sentido, necessária a consideração de que, apesar da existência de legislação sobre a matéria, o processo de integração dos refugiados no Brasil, enfrenta obstáculos de natureza socioeconômica, cultural e política, a serem superados. Adotado o sentido *lato* da efetividade dos Direitos Humanos, o qual, de acordo com Silva (2019, p. 222) “se dá a partir do atendimento e auxílio aos refugiados no sentido de obterem alimento, moradia, transporte, educação (...), busca de oportunidade de trabalho e saúde (atendimento médico, odontológico e psicológico)”, tem-se que o direito à saúde dos refugiados não vem sendo plenamente efetivado.

Conclusão

O estudo apreciou situações fáticas vivenciadas pelo refugiado, notadamente, no Brasil, e que podem designar obstáculos à efetivação de seus direitos humanos, entre os quais, o direito fundamental à saúde.

Alertou para o fato de que os problemas que a população em geral enfrenta para acessar os serviços de saúde, também são enfrentados pelos refugiados, os quais, com dificuldade, procuram saber lidar com esses referidos problemas, além daqueles específicos, entre os quais se destacam os relacionados a barreira linguística e cultural.

Recordou, a pesquisa, que os refugiados são afetados de maneira desproporcional pelas lacunas existentes no sistema jurídico, econômico e social ao não contemplarem soluções de maior efetividade à problemática vivida pelos grupos vulneráveis, entre eles os migrantes e os refugiados.

Como uma tentativa de combate à discriminação e ao preconceito que sofrem os refugiados, e buscando proporcionar maior segurança e dignidade, em âmbito nacional, ao referido grupo vulnerável, foram criados princípios e diretrizes voltados à garantia e proteção de seus direitos.

Os estudos revelaram que, apesar de o Brasil possuir legislação voltada à proteção de grupos vulneráveis, e de garantir, por meio da ótica do Sistema Único de Saúde (SUS) - marcado pela universalidade, integralidade e equidade do atendimento - o refugiado que possui direito ao pleno acesso à saúde no Brasil, na prática enfrenta obstáculos à fruição desse direito, que somente podem ser superados, a partir da efetivação de específicas políticas públicas. Isso porque, existem singularidades e condições de vulnerabilidade que surgem em razão da trajetória de deslocamento dos migrantes e refugiados, cujos efeitos perversos experimentados por eles, somente podem ser compensados por meio de atuações específicas.

Por derradeiro, a presente pesquisa, de cunho qualitativo, se desenvolveu e chegou aos resultados finais, por meio de metodologia, que se valeu do

método de revisão bibliográfica e documental, utilizando artigos de periódicos qualificados, legislações, dissertações, teses e documentos sobre a matéria apreciada, e a partir de olhar crítico ao enfrentamento da problemática nacional da efetividade do direito social à saúde. Referida metodologia permitiu concluir que no Brasil as políticas públicas de saúde, voltadas à população de refugiados, são ainda incipientes, tendo em vista que não conseguem garantir efetivamente o atendimento da população vulnerável de refugiados.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Acesso aos serviços de saúde é essencial para conter a COVID-19 e salvar vidas de refugiados**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/03/31/acesso-aos-servicos-de-saude-e-essencial-para-conter-a-covid-19-e-salvar-vidas-de-refugiados/>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Coronavírus e refugiados: o que o ACNUR está fazendo no Brasil e no mundo**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/03/27/coronavirus-e-refugiados-o-que-o-acnur-esta-fazendo-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Refugiados**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 9 de outubro de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); FRATERNIDADE - FEDERAÇÃO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL (FFHI). **Comunicação sobre Saúde com Indígenas Warao e Eñepa**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/05/Carilha-Saúde-Ind%C3%ADgena-Online.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); FRATERNIDADE - FEDERAÇÃO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL (FFHI). **Dados sobre refúgio**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

IRIGARAY, Hélio Arthur Reis *et al.* Seu lar, meu refúgio: sobre o que ser um refugiado no Brasil. **Cadernos EBAPÉ.BR (online)**. 2021, v. 19, n. 2, p. 222-233. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200040>. Acesso em: 11 de outubro de 2022.

JACOBUCCI, Fabrízio Conte. **O regime internacional de proteção dos refugiados para além de seu principal tratado: a perspectiva dos estados não signatários da convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2022.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana [online]**. 2014, v. 22, n. 43. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004306>. Acesso em: 20 de outubro de 2022.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

SILVA, Alan Faria Andrade. **Caritas, Organização da sociedade civil efetivando direitos humanos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2019

SOARES, Karine Giuliano; SOUZA, Francisca Bezerra. O refúgio e o acesso as políticas públicas de saúde no Brasil. **Trayectorias Humanas Transcontinentales**, 2018, n. 4. Disponível em: <https://doi.org/10.25965/trahs.1234>. Acesso em: 21 de outubro de 2022.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **2020 Annual Public Health Global Review**. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/brochures/60dc89e24/2020-annual-public-health-global-review.html?query=Annual%20Public%20Health%20Global%20Review>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

VILLAS BÓAS, Regina Vera; LIMA, Andreia M.B. Resende. A judicialização da saúde, o respeito à vida e à dignidade da pessoa humana no contexto das políticas públicas nacionais. **Revista Direito & Paz**. Ano XVII. N.º 32 (2015). Lorena: Editora: P. J. Serrano, p. 33-72, 2015.

VILLAS BÓAS, Regina Vera; LIMA, Andreia M.B. Resende. A saúde suplementar no Brasil e a falta de diálogo entre a Seguradora e o segurado comprometendo a concretização do Direito Social à saúde e a efetividade da relação entre o paciente e profissional da saúde. **Revista do Consumidor**. Editora Revista dos Tribunais. Ano 25, Vol.106. Jul-Ago, p. 229-248, 2016.

VILLAS BÓAS, Regina Vera; REMEDIO JR, José Angelo. A responsabilidade jurídica dos operadores de planos de saúde privados pela recusa no atendimento do consumidor à luz da Teoria Crítica do Direito. **Revista dos Tribunais**. Editora Revista dos Tribunais. Ano 107, n. 991, p. 117-138, 2018.

A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL À LUZ DA INCORPORAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E FORMAS CORRELATAS DE INTOLERÂNCIA

Rodrigo Demian Silva

Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense

Resumo:

O presente trabalho consiste em uma análise do processo de incorporação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, no ordenamento jurídico pátrio, no que atine ao *status* normativo que lhe é atribuído, de forma que se discute, paralelamente, a efetividade e a garantia dos direitos humanos no Brasil. Utilizou-se a metodologia qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e jurisprudencial, principiando pela análise da incorporação dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. Na sequência, avança-se na investigação quanto à natureza jurídica dos tratados e convenções sobre Direitos Humanos, influenciado pelo rito, e a qual espécie normativa fazem equivalência, analisando-se suas consequências quanto à efetividade. Indaga-se, por fim, a eventual possibilidade do Congresso Nacional, conferida pela redação promovida pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, decidir a hierarquia normativa do tratado internacional. Após a análise e revisão documental e bibliográfica, extraíram-se informações que fundamentassem e validassem o conteúdo abordado na investigação científica e conclui-se que, embora a adesão do Brasil à referida Convenção tenha garantido uma maior efetividade aos Direitos Humanos, há uma indeterminabilidade prejudicial suscitada pela aludida emenda.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Efetividade; Emenda Constitucional n.º 45/2004; Convenção Interamericana Contra o Racismo; A discriminação racial e formas correlatas de intolerância.

Introdução

O presente artigo analisa o processo de incorporação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas

de Intolerância, no ordenamento jurídico pátrio, em especial ao *status* normativo que lhe é atribuído. Paralelamente, discute-se a efetividade e a garantia dos direitos humanos no Brasil por meio deste processo.

Adotada na Guatemala, em 5 de junho de 2013, os vinte e dois artigos da Convenção estabelecem ao País à proteção de todo ser humano contra a discriminação e intolerância baseadas em raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica. Tal incorporação se deu pela promulgação do Decreto n.º 10.932, de 10 de janeiro de 2022, pela prévia aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n.º 1, de 18 de fevereiro de 2021, conforme o procedimento de que trata o § 3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, e reflete em todas as esferas do Estado, mormente após a Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, a qual promoveu alterações nesta seara.

A relevância temática encontra-se exatamente no fato de que a discriminação massiva, o racismo, o genocídio racializado, as práticas discriminatórias, a marginalização, se fazem presentes no hodierno, de forma que é necessária a compreensão dos *status* normativos conferidos à Convenção e se a magnitude da contribuição pela sua promulgação traduz-se numa maior efetividade e salvaguarda dos direitos humanos ali contidos.

No tocante à efetivação e garantia dos direitos previstos nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, justifica-se esse trabalho na discussão dos efeitos da Emenda Constitucional n.º 45/2004. A hipótese levantada é de que a natureza jurídica da Convenção, adotada pelo processo de incorporação escolhido, foi responsável pela maior salvaguarda dos direitos humanos previstos.

Todavia, tem-se, também, como hipótese o fato do normativo nacional, alicerçado na nova redação dada à Constituição Federal de 1988 pela referida emenda constitucional, ter dado ensejo a um maior formalismo, de forma artificial, que contribui, de certa forma, para um vazio de juridicidade, ante à discricionariedade atribuída aos membros do Congresso Nacional.

Parte-se, pois, da análise da incorporação dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, sobretudo da Convenção Interamericana de Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, na forma do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Na sequência, avança-se na investigação quanto à natureza jurídica dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, ou seja, qual será, com base no rito adotado pelo Congresso Nacional, o grau hierárquico dos textos normativos internacionais no momento de sua incorporação no ordenamento pátrio. É dizer: qual espécie normativa fazem equivalência, analisando-se suas consequências quanto à efetividade à proteção dos direitos.

Indaga-se, por fim, a eventual possibilidade do Congresso Nacional, conferida pela redação promovida pela referida Emenda, decidir a hierarquia normativa do tratado internacional. A investigação, assim, tem como objetivo geral estudar a importância do Decreto n.º 10.932, concernente à concretização de Direitos Humanos e, como objetivo específico, analisar criticamente as

alterações enredadas pela EC n.º 45/2004.

Após a análise e revisão documental e bibliográfica, extraíram-se informações que fundamentassem e validassem o conteúdo abordado na investigação científica e conclui-se que, embora a adesão do Brasil à referida Convenção tenha garantido uma maior efetividade aos Direitos Humanos, há uma indeterminabilidade prejudicial suscitada pela Emenda Constitucional n.º 45/2004.

A incorporação dos tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos no ordenamento jurídico pátrio

Faz-se necessário, de proêmio, compreender o processo de incorporação dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, visando analisar o grau hierárquico que lhe é atribuído. Questiona-se, pois, se os tratados de direitos humanos em vigor no País têm índole e nível de normas constitucionais, nos termos dos §§ 2.º e 3.º do art. 5.º da Constituição Federal de 1988, com a internalização pelo rito de incorporação dos tratados na ordem jurídica pátria.

A rigor, para sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro seguem um rito de formalidades, consistente na negociação pelo Estado no plano internacional (fase de negociações preliminares); assinatura do instrumento; mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional para discussão e aprovação do instrumento com posterior aprovação parlamentar mediante decreto legislativo (art. 49, I, da Constituição); ratificação do instrumento; e promulgação do texto legal do tratado por meio do decreto presidencial.

Fundamental se faz, mesmo que burocrático, o seguimento deste processo, eis que somente terá a plena eficácia da norma internacional uma vez submetida ao processo de validação. Isso porque a assinatura do tratado traduz um aceite precário e provisório, não irradiando efeitos jurídicos vinculantes, revelando-se mera aquiescência do Estado em relação à forma e ao conteúdo final do tratado, indicando ser autêntico e definitivo (PIOVESAN, 2013).

Somente após sua completa introdução, isto é, a ratificação e promulgação de seu corpo normativo pelo Estado Brasileiro, é que a obrigatoriedade dos tratados internacionais se impõe aos sujeitos. Reside, aqui, a discussão quanto ao valor axiológico que lhe é atribuído quando da incorporação, noutros dizeres, o *status* normativo das normas internacionais de direitos humanos incorporadas ao direito pátrio.

Certo é que, desde 1988, garantido pelo §2º do artigo 5º da Constituição Federal, a constitucionalidade material dos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos é aceita por grande parcela da doutrina, demonstrando por este dispositivo um importante instrumento jurídico à abertura do sistema jurídico brasileiro ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Com ele, parcela da doutrina já defende, seguindo o constitucio-

nalismo contemporâneo, o *status* de norma constitucional, além de aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior (MAZZUOLI, 2011).

No entanto, em que pese parcela de a doutrina definirem, desde então, que os tratados e as convenções internacionais de proteção dos direitos humanos encontram-se no grau hierárquico constitucional, face à materialidade constitucional do parágrafo, e, para alguns, até mesmo no *status* de supraconstitucionalidade, a matéria de seu nível hierárquico possui ampla divergência, seja em sede doutrinária, seja na seara jurisprudencial.

Nesse trilhar, desenvolveu-se quatro níveis hierárquicos possíveis para os tratados e convenções internacionais, quando de sua incorporação: 1) hierarquia supraconstitucional; 2) hierarquia constitucional; 3) hierarquia infraconstitucional, mas supralegal; 4) paridade hierárquica entre tratado e lei federal (KOEHLER, 2007).

Quanto à hierarquia supraconstitucional, em que pese não ter grande relevância quando da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, o entendimento atribui superioridade às normas internacionais em detrimento à Constituição Federal, levando-se em conta toda a principiologia internacional marcada pela força expansiva dos direitos humanos e pela sua caracterização como normas de *jus cogens* internacional (MAZZUOLI, 2011).

Para Agustín Gordillo (*apud* PIOVESAN, 2013, p. 125), “a supremacia da ordem supranacional sobre a ordem nacional preexistente não pode ser senão uma supremacia jurídica, normativa, detentora de força coativa e imperatividade”, de forma há de se ter uma hierarquia supraconstitucional dos tratados que versam sobre direitos humanos.

A antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não entendia pela hierarquia supraconstitucional dos tratados, de forma que, anteriormente a 1977, há diversos acórdãos consagrando o primado do Direito Internacional. Entrementes, a partir de 1977, com base no raciocínio paritário dos tratados internacionais com as leis ordinárias, como o fixado no bojo Recurso Extraordinário de n.º 80.004, aplicou-se a regra geral para resolver antinomias de mesma hierarquia, com o critério cronológico, *lex posterior derogat priori*. Assim, desde 1977, o Supremo Tribunal Federal acolheu o sistema que equipara juridicamente o tratado internacional à lei federal (PIOVESAN, 2013).

Em contrariedade a este entendimento, no bojo do julgamento do *Habeas Corpus* n.º 72.131-RJ, sinalizou Celso Duvivier Albuquerque Mello (STF, 1995) que:

A tendência mais recente no Brasil é a de um verdadeiro retrocesso nesta matéria. No Recurso Extraordinário n. 80.004, decidido em 1977, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que uma lei revoga o tratado anterior. Esta decisão viola também a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) que não admite o término de tratado por mudança de direito superveniente.

Com esse contexto conflituoso, mormente face às discussões jurisprudenciais e, em especial, as doutrinárias acerca do teor do §2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o legislador viu-se na necessidade de pacificar, ou pelo menos tentar, a cizânia, e, para tanto, promulgou a Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. Diversos dispositivos foram alterados, entre eles o artigo 5º da Carta Magna, no qual foi acrescentado o §3º, *in verbis*:

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 2004).

Sobre o contexto de motivador da criação da referida técnica, André Ramos Tavares (2009, 528) aponta que:

Ao que tudo indica, a finalidade deste preceptivo era a de integrar o País no arcabouço internacional de direitos humanos. Contudo, no Brasil, notou-se uma resistência, quase que insuperável em assimilar internamente os efeitos dos direitos humanos internacionais. Francisco Rezek, tecendo crítica à posição do Supremo Tribunal Federal, apontou que “alguém estava ali raciocinando como se a Convenção de São José da Costa Rica fosse um produto que por obra nefanda de alienígenas desabasse sobre nossas cabeças, à nossa revelia, como se aquilo não fosse um pleno exercício de legislação ordinária, como se pudesse o texto de São José valer para nós se o Congresso Nacional não o tivesse aprovado, e se o Presidente da República não o tivesse ratificado. Parece que não se sabe ainda, aqui ou ali, que o Direito Internacional Público não é uma imposição de criaturas exóticas a nossa brasilidade?”. Ou seja, havia um descompasso entre os compromissos assumidos internacionalmente pelo País e a sua postura de internalização destes. Mais do que isso, havia franca guerra doutrinária entre os que defendiam a equiparação dos tratados sobre direitos humanos às normas constitucionais e aqueles que, encabeçados pelo S.T.F., ao contrário, submetiam-nos à Constituição brasileira, encartando-os no mesmo patamar hierárquico da legislação ordinária.

Nesse trilhar, com essa disposição, os tratados e convenções de direitos humanos teriam *status* constitucional, com o caráter formalmente constitucional atribuído tão somente àqueles incorporados após a Emenda Constitucional n.º 45/2004 e com o quórum ali determinado. Àqueles que não seguiriam ou seguirão o referido rito, se mantinha as divergências.

Na seara jurisprudencial, a partir de 3 de dezembro de 2008, no julgamento do RE n.º 466.343-1/SP, o Supremo Tribunal Federal tem assentado, por maioria, mas não unanimidade, que os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos que não sejam aprovados pelo rito visto acima possuem caráter supralegal. Tal posicionamento se coaduna com o princípio da boa-fé, vigente no direito internacional, com reflexo o art. 27 da Convenção

de Viena, segundo o qual não cabe ao Estado invocar disposições de seu Direito interno como justificativa para o não cumprimento de tratado (PIOVESAN, 2013).

Esse entendimento, assim, não atribui o caráter materialmente constitucional, aferido por parcela da doutrina, por força do §2º do art. 5.º da Carta de 1988, mas lhe garante um *status* superior à lei ordinária federal. No entendimento consignado no Voto-vista Ministro Gilmar Mendes (STF, 2009):

Não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos **lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna**. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação (grifo nosso).

O Min. Gilmar Mendes entendeu que os tratados e convenções internacionais de direitos humanos possuem um caráter especial, sendo, pois, supralegal, pelo que têm o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante, como no caso da prisão civil do depositário infiel (artigo 5º, inciso LXVII da CRFB), mas que este não pode ser revogado por meio de um tratado, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais (BATISTA, RODRIGUES, PIRES, 2008).

O papel da Emenda Constitucional 45/2004 e a incorporação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância

Conforme o § 3º do art. 5.º da Constituição Federal, os tratados internacionais e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos para terem *status* equivalentes às emendas constitucionais devem ser aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. À semelhança do quórum para aprovação de emenda constitucional, insculpido no art. 60, § 2.º, da Constituição, tal previsão permitiu, evidentemente, fornecer maior seguridade e valor às aprovações dos textos internacionais.

Nessa quadra, conforme analisado alhures, os tratados internacionais de direitos humanos, aprovados com este quórum e rito, terão, conseqüentemente, o caráter material e formal constitucional. *A contrario sensu* pela redação do dispositivo, tem-se o entendimento de que aqueles não aprovados por este rito terão grau hierárquico diverso, bem como os tratados e convenções de direitos humanos já ratificados seriam recepcionados como lei federal, pois não teriam obtido o quórum qualificado de três quintos, demanda-

do pelo supracitado parágrafo. (PIOVESAN, 2013).

Se acolhido, por certo, sob esse raciocínio, estar-se-ia presente de diferentes graus hierárquicos para os tratados e convenções que versem sobre a mesma matéria, a saber, de direito humanos, apenas pela formalidade da aprovação, após a Emenda Constitucional n.º 45/2004. Isto é, normas com a mesma natureza, porém com diferença hierárquica, ou, é dizer que haverá hierarquização diferente dos tratados que têm o mesmo conteúdo ético, qual seja, a proteção internacional dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2011). A teoria geral de recepção está, nesse panorama, sendo desrespeitada, diante de um verdadeiro agudo anacronismo do sistema jurídico (PIOVESAN, 2013).

Uma vez não observado o rito no aludido parágrafo, a aprovação se dá por meio de Decreto Legislativo, por maioria simples, nos termos do art. 49, I, da Constituição, o que remonta às inúmeras controvérsias jurisprudenciais sobre a aparente hierarquia infraconstitucional, com o nível de normas ordinárias desses instrumentos internacionais (MAZZUOLI, 2011). Ainda que se admitisse um grau hierárquico maior, este seria de índole e caráter de supralegalidade, com supedâneo na construção da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas não equivalente à emenda constitucional.

Destarte, a introdução do §3º no art. 5.º da Carta de 1988 não conseguiu o seu intento de colocar termo às controvérsias da seara doutrinárias e jurisprudenciais sobre o nível hierárquico dos tratados de direitos humanos no Brasil (MAZZUOLI, 2011). Isso porque se viu diante de uma indeterminabilidade tamanha, porquanto permite, através do quórum de votação, o Congresso Nacional, a seu alvitre, escolher a hierarquia na incorporação dos tratados.

Para Cançado Trindade (2006, p. 410-411):

Mal concebida, mal redigida e mal formulada, representa um lamentável retrocesso em relação ao modelo aberto consagrado pelo parágrafo 2 do artigo 5 da Constituição Federal de 1988. No tocante aos tratados anteriormente aprovados, cria um imbróglío tão a gosto de nossos publicistas estatocêntricos, insensíveis às necessidades de proteção do ser humano. Em relação aos tratados a aprovar, **cria a possibilidade de uma diferenciação tão a gosto de nossos publicistas míopes, tão pouco familiarizados, - assim como os parlamentares que lhes dão ouvidos, - com as conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Este retrocesso provinciano põe em risco a interrelação ou indivisibilidade dos direitos protegidos em nosso país (previstos nos tratados que o vinculam), ameaçando-os de fragmentação ou atomização, em favor dos excessos de um formalismo e hermetismo jurídicos eivados de obscurantismo. Os triunfalistas da recente emenda constitucional n. 45/2004, não se dão conta de que, do prisma do Direito Internacional, um tratado ratificado por um Estado o vincula *ipso jure*, aplicando-se de imediato, quer tenha ele previamente obtido aprovação parlamentar por maioria simples ou qualificada. Tais providências de ordem interna, - ou, ainda menos, de

interna *corporis*, - são simples fatos do ponto de vista do ordenamento jurídico internacional, ou seja, são, do ponto de vista jurídico internacional, inteiramente irrelevantes. A responsabilidade internacional do Estado por violações comprovadas de direitos humanos permanece intangível, independentemente dos malabarismos pseudo-jurídicos de certos publicistas (como a criação de distintas modalidades de prévia aprovação parlamentar de determinados tratados, a previsão de pré-requisitos para a aplicabilidade direta de tratados no direito interno, dentre outros), que nada mais fazem do que oferecer subterfúgios vazios aos Estados para tentar evadir-se de seus compromissos de proteção do ser humano (...) (grifo nosso).

O legislador brasileiro que concebeu o § 3.º do art. 5.º em comento, desta forma, além de demonstrar total desconhecimento dos princípios do contemporâneo direito internacional público, em especial das regras basilares da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, demonstrou o ideal arraigado da ultrapassada noção de soberania absolutista (MAZZUOLI, 2011).

Além disso, a introdução do parágrafo 3º colide, por si só, à interpretação de que o parágrafo 2º teria ensejado nivelamento constitucional para os tratados e convenções internacionais de direitos humanos já incorporados ao ordenamento interno, antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 45/2004 (DALLARI, 2005).

Cogita-se, ainda, com a Emenda Constitucional n.º 45/2004, a possibilidade do poder do Congresso Nacional, com base em sua discricionariedade e seu alvedrio, decidir qual a hierarquia normativa que devem ter determinados tratados de direitos humanos em detrimento de outros, violando a completude material do bloco de constitucionalidade (MAZZUOLI, 2011).

Sobreleva destacar que, afastando essa incongruência da alteração, parcela da doutrina, entende, como já optava por fazê-lo, que a cláusula aberta do § 2.º do art. 5.º da Constituição Federal de 1988 sempre abarcou a incorporação do tratado internacional de proteção dos direitos humanos no mesmo grau hierárquico das normas constitucionais, e não em outro âmbito de hierarquia normativa. A hierarquia, nesse sentido, equivale-se à emenda constitucional, não estando no mesmo grau de lei ordinária, tampouco em caráter supralegal.

Na análise da promulgação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pelo Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013, por meio do Decreto n.º 10.932, de 10 de janeiro de 2022, tem-se que o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n.º 1, de 18 de fevereiro de 2021, acertadamente, aprovou-a com o rito estabelecido no § 3.º do art. 5.º, pelo que equivalem hierarquicamente à emenda constitucional.

De fato, refletiu-se numa postura mais enfática e consentânea para com a efetivação dos direitos humanos ali abrangidos, mormente, em reflexo, com os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, CRFB) e a preva-

lência dos direitos humanos (art. 4.º, II, CRFB). A escolha, pois, demonstrou uma maior valoração dos direitos humanos e de sua relevância para o País.

Em que pese o entendimento doutrinário de que, pelo teor do §2º do art. 5.º, o tratado inevitavelmente já teria o *status* de norma constitucional, o legislador afastou e sepultou qualquer discussão quanto à hierarquia, fincando-a equivalente à emenda constitucional. De outro modo, sem a aprovação pelo quórum, cogitar-se-ia a atribuição do caráter de norma supralegal, eis que se encontra assentada a jurisprudência do Pretório Excelso desta forma.

A importância de tal aprovação na efetividade dos direitos ali assegurados, conforme aponta Mazzuoli (2011, p. 53/54), reside no fato de que os tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados pelo rito do §3º do art. 5.º:

1) (...) passarão a reformar a Constituição, o que não é possível tendo apenas o status de norma constitucional; 2) eles não poderão ser denunciados, nem mesmo com Projeto de Denúncia elaborado pelo Congresso Nacional, podendo ser o Presidente da República responsabilizado em caso de descumprimento dessa regra (o que não é possível fazer - responsabilizar o Chefe de Estado - tendo os tratados somente status de norma constitucional); e 3) eles serão paradigma do controle concentrado de convencionalidade, podendo servir de fundamento para que os legitimados do art. 103 da Constituição (*n.g.*, o Presidente da República, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB *etc.*) proponham no STF as ações do controle abstrato (*n.g.*, ADIn, ADECON, ADPF *etc.*) a fim de invalidar erga omnes as normas infraconstitucionais com eles incompatíveis.

Dessa forma, afastando-se qualquer discussão, mesmo ante à indeterminabilidade e discricionariedade do Congresso Nacional na aprovação de tratados internacionais sobre os direitos humanos, na análise da efetivação dos direitos humanos assegurados na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, infere-se sua prevalência na internalização e do *status* hierárquico adquirido.

Essa dinâmica, portanto, delineada no §3º do art. 5.º e adotada pelo Congresso Nacional, representou uma maior garantia e proteção ao direito de todo ser humano ser igual perante a lei e ter direito à igual proteção contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada (art. 2º da Convenção), bem como de todo ser humano ter direito ao reconhecimento, gozo, exercício e proteção, em condições de igualdade, tanto no plano individual como no coletivo, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na legislação interna e nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes (art. 3º da Convenção).

Conclusão

O presente artigo, que ora termina e se busca sintetizar, buscou compreender o papel do Congresso Nacional, por meio do §3 do art. 5.º da Constituição Federal de 1988, ao incorporar a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, na efetividade e salvaguarda dos direitos ali insculpidos.

Para tanto, utilizou-se metodologia qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e jurisprudencial acerca da temática e da Emenda Constitucional n.º 45/2004, principiando na análise do *status* normativo que lhe são atribuídos aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. Analisou-se, ainda, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro quanto ao grau hierárquico atribuído aos instrumentos internacionais sobre direitos humanos.

Nesse sentido, malgrado tenha atribuído e dado, com a formalidade exacerbada ali prevista no §3º do art. 5.º da Constituição Federal, certa discricionariedade ao Congresso Nacional ao *status* hierárquico pelo procedimento de incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos, a salvaguarda e efetividade dos direitos previstos na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância foram asseguradas.

Referências

BATISTA, Vanessa Oliveira; RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueireido; PIRES, Thula Rafaela. **A Emenda Constitucional n.º 45/2004 e a constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 10, n.º 90, p. 01-44, abr./maio, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e90-251>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10932.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Desafios e Conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf> . Acesso em: 19 out. 2022.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Tratados internacionais na Emen-**

da 45. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Org.). Reforma do judiciário analisada e comentada. São Paulo: Método, 2005.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **Hierarquia dos tratados internacionais em face do ordenamento jurídico interno. Um estudo sobre a jurisprudência do STF.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1557, 6 out. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10491/hierarquia-dos-tratados-internacionais-em-face-do-ordenamento-juridico-interno>. Acesso em: 19 out. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Tratados internacionais de direitos humanos: jurisprudência do STF.** In: Sidney guerra e Lilian Balmant Emerique (org.). (Org.). Perspectivas Constitucionais Contemporâneas. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº. 72.131 do Rio de Janeiro,** de 23 nov. 1995. Relator: min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: min. Moreira Alves. Diário da Justiça, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=73573>. Acesso em: 19 out. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 466.343 de São Paulo.** Relator: Min. Cezar Peluso, Brasília, DF, 03 dez. 2008, Diário da Justiça, Brasília, DF, 5 de jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 19 out. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE PARA CONDUÇÃO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Marcelo Pereira dos Santos

Doutor em Direito e Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em
Direito da Universidade Estácio

Resumo:

A investigação encontra justificativa no desgaste da democracia que afeta o povo latino-americano, além de abrir espaço para difusão da tirania, experimentada pela população em situação de vulnerabilidade, frente a precarização dos direitos e garantias fundamentais. Tais apontamentos foram extraídos a partir da metodologia dialético-descritiva, que permitiu a identificação de variações semânticas em torno das definições de democracia, governança e *compliance*. Apoiado na concepção de juridicidade administrativa, instituída por Paulo Otero, e, tomando como referencial teórico sua definição de Administração Pública transnacional, este trabalho tem por objetivo específico identificar o poder de influência da sociedade sobre o processo de tomada de decisão dos gestores públicos, em favor dos interesses coletivos. A finalidade desta pesquisa é destacar os possíveis efeitos favoráveis, decorrentes do uso de sistemas de governança e *compliance* na gestão pública das democracias latino-americanas, de modo que sejam levadas em consideração as demandas das pessoas vulneráveis, sob o viés socioeconômico, nos processos de tomada de decisão, voltados para implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a hipótese estabelecida como demarcação do presente estudo consiste na utilização de sistemas de governança e *compliance* nos países da América Latina que enfrentam crises políticas e econômicas, bem como crescentes ataques aos pilares democráticos dos governos, visando a preservação e a manutenção dos direitos e garantias fundamentais, alusivos às minorias. Preliminarmente, foi possível concluir que o processo de tomada de decisão no âmbito das escolhas pública ainda se mostra obscuro, não obstante o ordenamento jurídico ofereça instrumentos de intervenção e participação popular.

Palavras-chave: América Latina; *Compliance*; Democracia; Governança; Juridicidade.

Introdução

Apoiado na concepção de juridicidade administrativa, instituída por Paulo Otero, e, tomando com referencial teórico sua definição de Administração Pública transnacional, este trabalho tem por objetivo específico identificar o poder de influência da sociedade sobre o processo de tomada de decisão dos gestores públicos, em favor dos interesses coletivos.

Sob o aspecto geral, a finalidade desta pesquisa é destacar os possíveis efeitos favoráveis, decorrentes do uso de sistemas de governança e *compliance* na gestão pública das democracias latino-americanas, de modo que sejam levadas em consideração as demandas das pessoas vulneráveis, sob o viés socioeconômico, nos processos de tomada de decisão, voltados para implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, a hipótese estabelecida como demarcação do presente estudo consiste na utilização de sistemas de governança e *compliance* nos países da América Latina que enfrentam crises políticas e econômicas, bem como crescentes ataques aos pilares democráticos dos governos, visando a preservação e manutenção dos direitos e garantias fundamentais, alusivos às minorias.

Isto posto, a investigação encontra justificativa no desgaste da democracia que afeta o povo latino-americano, além de abrir espaço para difusão da tirania, experimentada pela população em situação de vulnerabilidade, frente a precarização dos direitos e garantias fundamentais.

Tais apontamentos foram extraídos a partir da metodologia dialético-descritiva, que permitiu a identificação de variações semânticas em torno das definições de democracia, governança e *compliance* e interesse público. Por conseguinte, foi permitido concluir que o processo de tomada de decisão no âmbito das escolhas pública ainda se mostra obscuro, não obstante o ordenamento jurídico ofereça instrumentos de intervenção e participação popular.

Assim sendo, a proposição de um modelo de gestão parametrizado por referenciais de governança e instruído por sistemas de *compliance* poderão induzir escolhas mais transparentes e qualificadas pela juridicidade administrativa, tendo em vista a maior propensão à participação dos potenciais interessados nas decisões inerentes à manutenção do bem comum.

Ademais, o emprego de diretrizes comportamentais, fundadas em padrões éticos e delineadas pelo princípio da moralidade administrativa, dará realce à segurança jurídica no âmbito das relações públicas e privadas, seja no trato com os cidadãos, seja nos contratos e convênios firmados na órbita interna ou externa.

O resultado pretendido com a implementação desse modelo é a redução do custo político nos processos de tomada de decisão, inerentes às escolhas públicas, na esfera delimitada pelo exercício do poder discricionário, bem como a observância das demandas sociais, especialmente, ligadas às classes desafortunadas. Outrossim, cogita-se que a transparência, exteriorizada nas

razões de decidir (na motivação ou na fundamentação), irá fomentar a deferência com as decisões planejadas e, conseqüentemente, inibir o fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial.

No primeiro tópico, são apresentados os aspectos relacionados ao conceito de democracia, e, a correlação entre fatores que aproximam o modelo de gestão pública nos países latino-americanos. Além disso, será dado destaque aos vínculos transnacionais firmados através de acordos para flexibilização das negociações comerciais, a fim de salientar que as nações soberanas se submetem a regras instituídas fora dos seus parlamentos para atenderem interesses de maior preponderância.

Em seguida, é formulada a ideia de juridicidade e constituído o pensamento em torno da superação da concepção de legalidade estrita, que, historicamente, foi reproduzida pela doutrina administrativista. Sob essas duas considerações, busca-se desconstituir a percepção equivocada da supremacia da vontade do legislador sobre a liberdade dos governantes, a qual teria sido edificada com apoio nos pensamentos iluministas, presentes nas Revoluções Gloriosa e Francesa.

Por fim, é trazido para realidade da Administração Pública contemporânea as definições de governança e *compliance*, retratados como recursos gerenciais para o aprimoramento do processo de tomada de decisão, com o propósito de ampliar o espectro de discricionariedade sem abrir espaço para eventuais arbitrariedades. Por outro lado, salienta-se que a proposição de novos arranjos decisórios, compostos por sistemas de interação com a sociedade civil e participação dos potenciais interessados ofereceriam maior garantia à legitimidade das escolhas públicas.

Democracia, gestão pública e América Latina

Partindo-se de um referencial normativo constitucional, é dado destaque ao parágrafo único, do artigo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual exprime o propósito de instituir diálogos supranacionais e compromissos comunitários para tutela jurídica dos valores sociais e culturais, bem como para o fortalecimento da integração econômica e política, em proveito das garantias alusivas à dignidade humana, à cidadania e ao meio ambiente sustentável, no âmbito das nações latino-americanas (BRASIL. 1988).

Correlato ao dispositivo mencionado, salienta-se a previsão expressa no parágrafo 2º, do artigo 5º, da Carta Magna brasileira, em alusão aos direitos e garantias assegurados por força de regimes, princípios e tratados internacionais, que merecem máxima efetividade no plano concreto. Nessa perspectiva, afirma-se que a eficácia dos direitos fundamentais se espalha sobre todas as convenções firmadas entre os países da América Latina, com o propósito de formular um conteúdo valorativo que corresponda à ideia de condição existencial as gerações presente e futura (BRASIL. 1988).

A flexibilidade das fronteiras comerciais seria relevante para o fortalecimento das economias no contexto da América Latina, circunstância que colocaria em jogo novos interesses nas esferas decisórias. Dessa forma, o Tratado de Montevideu fixou o compromisso de expansão e diversificação do intercâmbio, alusivas às práticas mercantis (KAPLAN, 1968, pp. 186-187). Os acordos firmados trariam reflexos na alçada tributária e administrativa, de modo que os países envolvidos fossem reciprocamente contemplados pelos benefícios concedidos, com apoio na diminuição das assimetrias e garantia do equilíbrio comercial (VIEIRA, 2015, p. 34).

O processo de redemocratização, disseminado a partir do século XX, abriu espaço para o exercício da cidadania e integração da sociedade civil no processo de tomada de decisão da Administração Pública. Dessa forma, o ambiente gerencial do Estado expandiu a arena política para definição das escolhas públicas, permitindo a penetração de diversos atores sociais para melhor qualificação dos processos decisórios, diante dos referenciais estabelecidos pelos princípios republicanos. Esse fator, traria para o espaço de discricionariedade valores axiológicos transnacionais, os quais deveriam servir de orientação ao juízo de juridicidade em torno do agir administrativo. Com isso, novos paradigmas seriam concebidos para avaliar a efetividade dos direitos fundamentais, assim como para identificar o cumprimento da função social (das empresas, dos contratos, da posse e da propriedade) e a conformidade do exercício dos direitos, em alusão à eticidade e à probidade.

Contudo, a crise da representatividade democrática vem causando abalos no sistema jurídico, de modo que o interesse público passa a ser subjugado por força da busca por vantagens econômicas e privilégios destinados a grupos específicos. A desconfiança que paira sobre o parlamento tem gerado uma hipertrofia do Poder Judiciário, o qual assume o papel de legislador positivo, mesmo não tendo competência para tal, para oferecer respostas às demandas sociais, de maior urgência. Esse fenômeno rompe com a regra da separação dos poderes e fere um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.

A questão é agravada pela intervenção judicial sobre o mérito administrativo, sem que haja uma justificativa mínima, em alusão ao princípio da proporcionalidade (BINENBOJM, 2005, p. 46). O Poder Executivo tem a prerrogativa de agir de ofício para atender as necessidades dos cidadãos, entretanto, precisa se valer de um planejamento bem estruturado para que os esforços empreendidos na máquina pública sejam investidos de maneira eficiente, a fim de alcançar os melhores resultados possíveis. Assim sendo, o exercício de um controle disfuncional sobre a esfera de discricionariedade do gestor público pode provocar embaraços e prejuízos ao erário, tanto quanto, acarretar episódio de paralisia dos organismos governamentais.

As crescentes demandas absorvidas pelo Estado passaram a exigir, cada vez mais, a corrida pela informação, o incremento de recursos tecnológicos, a elaboração de planos de contingência, a prescrição de escolhas planejadas,

a qualificação técnica dos tomadores de decisão e a flexibilidade para experimentação de práticas administrativas, em conformidade com os valores constitucionais, que se adequem aos cenários político, econômico, social, ambiental, cultural e científico.

Esses aspectos induziriam uma reformulação no processo de tomada de decisão, na esfera das escolhas públicas, a fim de absorver os influxos externos, derivamos da mudança comportamental da sociedade civil, dos novos modelos de negócios, adotados pelas empresas privadas, e, do emprego da tecnologia na captação de dados informacionais. Tal reflexo recairia sobre os governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e, com maior impacto sobre estes últimos, marcados pela modernidade tardia.

Sob uma ótica pragmática, a Administração Pública carece de um contínuo diálogo e aproximação com a sociedade civil para aprimorar suas técnicas gerenciais, reduzir o espectro dos riscos e das incertezas e obter uma racionalidade mais qualificada, em torno das escolhas administrativas, mediante a democratização dos processos decisórios¹. Portanto, a ideia de democracia deliberativa deve se fazer presente nesse contexto, com intuito de oportunizar, aos potenciais interessados, uma maior influência sobre as escolhas públicas, e, conseqüentemente, atingir patamares desejados de legitimidade².

As minorias, que suportam a maior carga de vulnerabilidade socioeconômica, tais como povos indígenas, afrodescendentes, mulheres, transexuais, homossexuais, agêneros etc., também gozam do direito de participar da arena decisória para definição das pautas prioritárias, e são dotados do poder de voto para interferir nas escolhas públicas. Ademais, merecem o mesmo tratamento jurídico concedido às camadas privilegiadas, na perspectiva do princípio da isonomia, cabendo aos Estados e à sociedade a busca pela redução das assimetrias. Assim sendo, a concepção de soberania deve ser compreendida como vontade legítima do povo, em conformidade com o princípio da dignidade humana, para que os ideais democráticos e republicanos sejam experimentados na realidade latino-americana.

Para além da legalidade administrativa

As revoluções científica e tecnológica, que deram ensejo a rupturas dog-

- 1 Em uma relevante constatação sobre a sociedade de risco, Beck (2011, p. 233) salienta que “o monopólio do conhecimento e da transformação se diferenciam, escapam dos lugares que lhes são destinados, e, num determinado e alterado sentido, generalizam-se”.
- 2 A busca por dados empíricos é utilizada, em maior grau, pelas nações erguidas na cultura da *common law*; em razão da predominância do método indutivo, no âmbito do processo decisório. De Mendonça (2014, p. 190) faz referência ao termo “novo estilo do Direito Administrativo”, destacando um formato de gestão pública “pragmatista e empirista”, fundada no modelo norte-americano, o qual utiliza recursos matemáticos para garantir uma racionalidade qualificada. Entretanto, os países da América Latina estão impregnados pelo sistema da *civil law*; circunstância na qual preponderam as interpretações dedutivas. Com isso, compreende-se que, mesmo diante de uma mudança de paradigma no plano das escolhas públicas, os postulados e princípios normativos continuaram exercendo influência, em defesa da segurança jurídica.

máticas, causaram abalos às tradições históricas e jurídicas, fazendo surgir novos direitos, alusivos a normas de conduta, de procedimento e de organização. Porém, ainda que houvesse máximo empenho do parlamento, as regras estabelecidas não dariam conta dos avanços e dos problemas que surgiriam de forma crescente.

Os ideais iluministas teriam sido rebatidos pela velocidade das mutações sociais, assim como pela capacidade humana de desenvolver meios mais eficazes para atender suas necessidades individuais e coletivas. Portanto, o legislador perderia estatura e poder de editar normas sobre a multiplicidade de eventos e seus respectivos desdobramentos, seja no universo das relações privadas, seja no terreno da Administração Pública, razão pela qual seria mera “ilusão garantística” reconhecer que a liberdade administrativa estaria sujeita aos estritos limites da lei (OTERO, 2017, p. 271).

O direito administrativo francês, que serviu como fonte inspiradora da matéria nos países latino-americanos, constituiu suas bases na jurisprudência do Conselho de Estado, cuja competência e atribuição estavam vinculadas ao Poder Executivo. Isto posto, julgar a Administração ainda era administrar, haja vista a desconfiança dos revolucionários franceses contra os tribunais judiciais, pretendendo impedir que o espírito de hostilidade reinasse sobre os ideais da Revolução de 1789, e, eventualmente, limitasse a liberdade de ação das autoridades administrativas (LAUBADÈRE; VENEZIA; GAUDEMET, 1990, p. 249).

Os litígios entre a Administração e os administrados eram dirimidos com base nas normas editadas pelo administrador-juiz, configurando uma verdadeira hipótese em que o executivo decidia em causa própria, circunstância não alinhada à ideia de separação dos poderes. Desse modo, a normatividade estava isenta de qualquer intervenção do legislativo, permitindo que os organismos de controle interno regessem as relações firmadas entre os órgãos administrativos e os particulares. Por conseguinte, “o poder genérico de definição unilateral e autoritária do Direito no caso concreto, gozava de uma presunção de legalidade, inerente à afirmação do privilégio de execução prévia como princípio geral, a consolidação de poderes exorbitantes no âmbito das suas vinculações contratuais” (OTERO, 2017, p. 280).

A idealização do princípio da legalidade foi concebida no pensamento filosófico liberal, que daria ensejo à formulação do *Bill of Rights*, em 1689, com a finalidade de restringir o poder do monarca à vontade política do parlamento, cristalizada no corpo das leis. Com isso, o parlamento britânico exerceria supremacia sobre as funções executivas, assim como, teria domínio sobre o *common law* revelado pelos tribunais. Deste modo, estaria consagrado o império do legislador e sua autoridade absoluta para delimitar as balizas do ordenamento jurídico. Nesse panorama, Montesquieu salientara que a liberdade existiria, somente, nas hipóteses permitidas pela lei, ou seja, a liberdade consistiria no direito de fazer tudo aquilo que as leis permitissem (MONTESQUIEU, 1979, p. 292).

Frente às considerações sobre o pensamento de Montesquieu, Otero (2017, p. 51) destaca que a legalidade administrativa estaria fundada em três ideias nucleares: a) a lei seria a expressão racional de uma vontade geral; b) o poder executivo encontraria na lei o critério de decisão; e c) o respeito pela lei comportaria uma função garantística da liberdade, pois esta consistiria em fazer aquilo que aquela permitiria. Por outro lado, sob uma perspectiva crítica, o referido autor sustenta que não seria lícito afirmar que o poder executivo se encontraria subordinado à vontade política do poder legislativo, nem que o princípio da legalidade expressaria a prevalência absoluta da vontade do parlamento ou a supremacia decisória da vontade do monarca, porque a inovação legislativa corresponderia a um ato compromissório entre duas vontades que expressariam legitimidades diferentes (OTERO, 2017, p. 52).

A imperfeição e a insuficiência da lei já eram reconhecidas por Locke, que admitia a possibilidade de o executivo atuar em proveito do bem comum, diante das lacunas normativas. Dessa forma, haveria uma margem de liberdade para a Administração Pública se socorrer da autorregulação para agir em função do interesse comunitário. Outrossim, seria assegurado ao governante decidir de modo diverso da proposição legislativa, caso fossem identificados potenciais danos ou inconvenientes, decorrentes da eventual execução da regra legal, a fim de resguardar os propósitos públicos (SILVESTRI, 1979, p. 254).

No mesmo sentido, Rousseau (2000, p. 106) confessa que a inflexibilidade das leis e a impossibilidade de adaptação do teor normativo à realidade fática do Estado poderia ser uma arma para auto implosão das instituições governamentais. Admitiu, também, que o legislador não teria capacidade de tudo prever, podendo ser surpreendido por situações que estariam fora da sua possibilidade de regulação. Diante do acaso, seria indispensável uma atitude direta, concentrada nas mãos do governante, para responder às variáveis não calculadas pelo Poder Legislativo³.

A constitucionalização do direito administrativo fixou novos paradigmas para a Administração Pública, os quais levariam à releitura do princípio da legalidade, reforçando a concepção de que não haveria uma determinação preconcebida de sujeição incondicionada do executivo à vontade do parlamento. O governo gozaria das suas prerrogativas constitucionais para deliberar, decidir e adotar providências, em conformidade com os vetores axiológicos, tra-

3 “A ordem e a lentidão das formas requerem um espaço de tempo que as circunstâncias às vezes negam: sobrevêm mil acontecimentos a que não deu providências o legislador, e é muito necessária providência conhecer que não se pode tudo antever...” “Só os maiores perigos se podem contrapesar com o da alteração da ordem pública, e jamais se deve suspender o sacro poderio das leis, senão quando se tratar da salvação da Pátria, e provê-se à segurança pública por um ato particular, que a incumbe ao mais benemérito cidadão; de duas maneiras se dá segundo o perigo, essa comissão. Se para o remediar basta crescer a atividade do governo, concentra-se este num ou dois de seus membros, e não se altera assim a autoridade das leis, mas só a força de sua administração. Se o perigo é tal que o aparato das leis impede esquivá-lo, nomeia-se um chefe supremo que as faça todas emudecer” (ROUSSEAU, 2000, p. 106).

duzidos em parâmetros jurídicos. Isto posto, o princípio da dignidade humana seria, então, a linha demarcatória do conceito de interesse público, situando-se para além da lei.

Significa dizer que, o gestor público não estaria mais vinculado aos estritos limites da lei, já que assumiria o dever de observar os preceitos e princípios previstos na Constituição, estando vinculado à juridicidade administrativa. Em paralelo, as ações motivadas pelo interesse público dependeriam de “juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses metaindividuais, constitucionalmente consagrados”. Ademais, as escolhas discricionárias deveriam ser justificadas por intermédio de procedimentos técnicos e jurídicos, visando a otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa. Dessa forma, o processo de tomada de decisão, dentro de um contexto democrático, contemplaria a ênfase na participação e na eficiência (BINENBOJM, 2005, p. 33).

Governança e *compliance* como vetores dos princípios democráticos

Uma vez diagnosticada a falibilidade da racionalidade administrativa e apontadas as razões para se empreender uma releitura do princípio da legalidade, parte-se para a descrição de um arranjo operacional da Administração Pública transparente, evoluída, pragmática e alinhada à cultura da inovação.

O rompimento das fronteiras burocráticas, que desafiam as liberdades públicas e os direitos individuais é aqui compreendido como um caminho para a democratização da gestão pública. Nessa perspectiva, o estímulo à integração da sociedade civil na definição do planejamento estratégico dos organismos governamentais e nos processos de tomada de decisão abre espaço para efetivação dos princípios republicanos, com o objetivo de promover, cada vez mais, a legitimidade das escolhas públicas.

A efetiva participação dos potenciais interessados no plano gerencial do Estado pode suceder uma redução das assimetrias, relacionadas às pretensões internas e externas, uma vez que os recursos são limitados e, em contrapartida, as demandas são infinitas. Por conseguinte, o diálogo entre gestores públicos, agentes administrativos e os cidadãos afetados pela ineficiência do Estado é capaz de projetar resultados mais efetivos no âmbito das políticas públicas. Outrossim, o dever de *accountability* se faz presente na ordem jurídica dos países latino-americanos, o que tonifica o exercício da cidadania e o poder de intervenção sobre o agir administrativo desprovido de juridicidade (AL-TOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2017, p. 87-89).

O Banco Mundial já teria traçado esses referenciais como expressão do *modus operandi* da gestão dos recursos econômicos e sociais para os países em desenvolvimento, instituindo um modelo no qual atores estatais e não estatais estabeleceriam uma interatividade para conceber e implementar políticas públicas no contexto de um dado conjunto de regras informais que moldariam e

seriam moldadas pelo poder (THE WORD BANK, 2017, p. 3).

No Brasil, a matéria ganhou relevo normativo por força da Lei nº 13.655/18, a qual dispôs sobre a aplicação das regras de direito público, estabelecendo a exigência de um diálogo parametrizado pelo consequencialismo e pela proporcionalidade para assegurar a juridicidade das decisões administrativas, bem como oferecer uma clara e objetiva exposição das razões motivadoras da escolha adotada em determinada situação concreta. Assim, os riscos ocasionados pelo medo suportado pelos gestores, em alusão a um exame disfuncional, seriam minimizados, pois o ônus argumentativo e probatório, em torno da inadequação do mérito, caberia aos órgãos controladores (VALLE; SANTOS, 2019, p. 172).

Na mesma direção, a inserção de sistema de *compliance* no contexto da gestão pública já teria amparo na Constituição, em virtude dos princípios explícitos e implícitos aplicados ao gerenciamento da máquina administrativa para obtenção de resultados, em atenção aos direitos fundamentais (individuais e metaindividuais). A implementação de uma cultura de conformidade e integridade nas esferas de governo estaria ancorada na estabilização da segurança jurídica, no sentido de instituir pautas comportamentais em congruência com os valores constitucionais, democráticos e republicanos, independentemente de prévia autorização legal.

A reformulação do princípio da legalidade estrita traria para a Administração Pública contemporânea a flexibilidade de agir de acordo com o ordenamento jurídico, porém, não necessariamente, com fundamento em uma lei em sentido estrito, pois não haveria espaço para submissão absoluta à vontade do parlamento, consoante as circunstâncias já destacadas anteriormente. Entretanto, essa nova vertente não daria ao administrador o poder de utilizar-se de suas prerrogativas para desviar das finalidades do Estado Democrático de Direito, nem mesmo cometer arbitrariedades desprovidas de legitimidade. Logo, não estaria afastado o controle sobre o mérito administrativo, sob a ótica dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, mas agora, com incremento dos sistemas de *compliance* e das práticas de boa governança.

Ampliar o espectro de discricionariedade não seria interpretado como um movimento contrário à separação dos poderes e das demais balizar constitucionais, mas sim como uma adequação da dogmática administrativista às necessidades da sociedade pós-moderna, visando estímulos à inovação, à valorização da cidadania, à transparência, à publicidade, ao experimentalismo, ao desenvolvimento e à qualificação dos agentes governamentais, à eficiência dos serviços públicos, à competitividade entre nações, à capacidade de negociação e investimento em novos negócios, à efetividade dos direitos fundamentais, ao planejamento e à elaboração de estratégias para obtenção de melhores resultados e ao aperfeiçoamento dos processos decisórios.

Para tanto, a implementação de práticas de governança pública e *compliance* daria tônica ao direito fundamental à boa administração, guarnecendo a segurança jurídica das relações intermediadas pelo Estado e, consequente-

mente, elevando o grau de confiança da sociedade sobre as ações empreendidas por gestores e agentes públicos. Desse modo, as contingências, os riscos e as incertezas seriam mais bem gerenciadas, levando-se em conta a agilidade dos tomadores de decisão e a elasticidade do sistema normativo para solução de eventuais adversidades.

Conclusão

Os países da América Latina partilham de referências históricas aproximadas, levando em consideração o sistema de colonização, a exploração dos recursos naturais e o genocídio que vitimou os povos originários. Há também uma congruência na formação dos Estados e regimes de governos, marcados por ditaduras, arbitrariedades e privilégios reservados às oligarquias. Essas características se propagaram no tempo e forjaram as assimetrias socioeconômicas que rederam às nações latino-americanas o status de economias subdesenvolvidas.

Para fortalecer as relações comerciais, formam firmados acordos e tratados internacionais, porém todo esforço voltado para expansão das relações empresariais se mostrava insuficiente para combater as imposições mercadológicas das grandes potências. Por outro lado, as instituições governamentais precisavam ter uma estrutura capaz de atender as demandas sociais, de modo que fossem assegurados os direitos humanos para garantia de uma vida digna aos seus cidadãos.

Os paradigmas da gestão pública, no percurso dos séculos XIX e XX, ainda retratavam, os ideais proferidos durante o iluminismo, tais como a supremacia do interesse público sobre o privado, a submissão do agente público à vontade do legislador e a intangibilidade do mérito administrativo. Contudo, o fenômeno da constitucionalização dos direitos e a consagração do princípio da dignidade humana acarretaram a formulação de novos parâmetros para delimitar a ação legítima do Estado.

O princípio da legalidade, incidente sobre os atos da Administração, passou a ser compreendido numa concepção inversa, ou seja, tudo que não estivesse proibido no ordenamento jurídico, estaria autorizado. Dessa forma, os gestores públicos teriam maior espectro de discricionariedade para atuar na defesa do bem comum, podendo inovar no gerenciamento da máquina administrativa, com a finalidade de alcançar resultados mais satisfatórios aos interesses coletivos. Isso não concederia uma liberdade plena e absoluta aos agentes executivos, uma vez que permaneceriam vinculados às finalidades do Estado Democrático de Direito.

Assim sendo, as escolhas públicas estariam sujeitas a um juízo de ponderação, com amparo nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que serviriam de barreiras aos eventuais abusos e excessos praticados pelos mandatários do povo. A arena decisória possibilitaria à participação de todos os potenciais interessados para que as liberdades individuais também pudes-

sem ser consideradas, conforme as particularidades de cada grupo. Apesar de não haver a possibilidade de absorver a íntegra das variadas demandas, pelo menos seria reservado o direito de interferir na alternativa a serem adotadas, prevalecendo aquela que prosperasse como produto das disputas políticas.

Nesse sentido, pensar para além da legalidade para atingir a juridicidade administrativa, representaria avaliar a legitimidade do ato administrativo sob a ótica dos valores axiológicos consubstanciados nas Constituições latino-americanas, sem afetar a soberania dos seus países integrantes. O emprego prático desse desenho seria induzido através da implantação de sistemas de *compliance* que visariam a consolidação de uma cultura de conformidade e de integridade, na esfera dos organismos públicos.

A autocontenção da Administração Pública funcionaria em proveito da deferência com as escolhas públicas, exigindo dos controladores maior ônus argumentativo para revisão das decisões administrativas. Portanto, haveria uma mitigação do signo do medo, que atualmente, provoca paralização nos processos gerenciais, fenômeno conhecido como “apagão das canetas”.

A materialização da cultura do *compliance* e da governança pública também tornaria viável a internalização do respeito aos direitos dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, constituindo um arranjo governamental mais democrático e transparente. A motivação das escolhas estaria mais propensa a se adequarem às necessidades concretas da sociedade porque abarcaria fatores de caráter mais pragmático, levando em consideração a proximidade dos administradores com os gargalos que impedem respostas mais eficientes, efetivas e eficazes.

Referências

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª edição. São Paulo. Ed. 34, 2011.

BINEMBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista Quaestio Iuris**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 27-63, jun. 2014. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11615>>. Acesso em: 18 nov. 2022

DE MENDONÇA, J. V. S. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 265, p. 179-198, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18916>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

KAPLAN, Marcos. **Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina**. Caracas: Monte Avila Editores C.A, 1968.

MONTESQUIEU, Charles-Louis **De Secundat. De L'Esprit des Lois**, Tome I.

Paris: Flammarion, 1979.

LAUBADÈR, André de; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMET, Yves. *Droi administratif général: organisation et action de l'administration, la jurisdiction administrative. Tome I.* 11^a ed., Paris; L.G.D.J, 1990.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à Juridicidade.** 3^a reimp. Coimbra: Almedina, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político.** Tradução Pietro Nasseti. 3^a ed. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SILVESTRE, Gaetano. *La separazione dei poteri. I.* Milano: Giuffrè, 1979.

THE WORLD BANK. *World development report 2017. Governance and law.* Washington DC: World Bank, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 75, p 161-177, jan./mar, 2019.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As Experiências de Integração da ALALC e ALADI. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16049>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

MODELO COLABORATIVO INTERSETORIAL NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS COM FIGURAS PARENTAIS DE REFERÊNCIA EM DETENÇÃO OU RECLUSÃO: UMA PROPOSTA DO PROJETO AGENTES DE TRANSFORMAÇÃO 3C'S

Carla Alexandra Ferreira Mendes

Centro de Apoio Social dos Pais e Amigos da Escola n.º 10. Mestre em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo pela Universidade de Coimbra

Cátia Marisa P. Rodrigues dos Santos Mariano

Centro de Apoio Social dos Pais e Amigos da Escola n.º 10. Mestre em Psicologia Clínica pelo Instituto Superior Miguel Torga

Resumo:

Os Direitos Humanos e em particular os relacionados com a detenção ou reclusão, têm vindo a ter relevância por parte das Nações Unidas o que, em parte, resulta do reconhecimento do impacto da detenção e reclusão das figuras parentais de referência para a vida social e familiar. Foi neste contexto que surgiu, em junho de 2021, o projeto *Agentes de Transformação 3C's* (Conhecimento, Consciencialização e Capacitação), que visa promover uma maior consciência e conhecimento sobre os Direitos Humanos, apoiando-os e defendendo-os e, particularmente, sobre os direitos de crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão, capacitando diferentes interlocutores para um papel ativo como agentes de transformação. Promovido pelo Centro de Apoio Social dos Pais e Amigos da Escola 10 e financiado pelo Active Citizens Fund/EEA Grants, o projeto prevê, desde a sua génese, o desenvolvimento de um modelo de trabalho colaborativo intersectorial num contexto de Governança. A parceria é constituída pelo promotor e seis organizações do setor público e da Economia Social, uma das quais norueguesa. Colaboram e interagem na execução de ações outras sete Organizações da Economia Social, do setor privado e do setor público, das áreas da Justiça, Forças de Segurança, Social e Educação. Apresenta-se um modelo inovador no panorama nacional Português de implementação e avaliação de coexistência dos processos colaborativos, em desenvolvimento e análise. Pretende-se, após avaliação do impacto, validar esta metodologia de trabalho colaborativo intersectorial na promoção dos direitos das crianças com figuras parentais

de referência em detenção ou reclusão.

Palavras-chave: Colaboração intersetorial; Direitos da criança; Figuras parentais de referência; Detenção e reclusão

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar um modelo de gestão colaborativo intersectorial enquadrado num contexto de Governança. Este modelo foi identificado e é aplicado no âmbito do projeto *Agentes de Transformação 3C's* (Conhecimento, Consciencialização e Capacitação), promovido pelo Centro de Apoio Social dos Pais e Amigos da Escola n.º 10 (CASPAE) e financiado pelo Active Citizens Fund/*EEA Grants*. Surge como um projeto piloto que visa testar uma metodologia centrada na implementação de um trabalho em rede colaborativo intersectorial em prol da promoção dos direitos das crianças com progenitores ou representantes legais em situação de detenção ou reclusão.

A Organização das Nações Unidas, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e através da Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada por Portugal em 1990, proclama que as crianças têm direito a proteção e atenção especiais.

No âmbito do Projeto *Agentes de Transformação 3C's* dá-se especial atenção sobre o reconhecimento dos Direitos das crianças com progenitores ou representantes legais, que se constituam como as suas figuras parentais de referência¹ em detenção ou reclusão.

A detenção e reclusão das figuras parentais de referência da criança tem um impacto negativo na sua vida ao nível biopsicossocial. A alteração da situação socioeconómica do agregado familiar, o estigma associado à detenção e reclusão das figuras parentais de referência, a interrupção nos serviços e cuidados prestados à criança são algumas das alterações mais significativas e que mais impacto têm na criança. Como *outcomes* da criança são mais prevalentes o insucesso escolar, o comprometimento funcional da criança, a prática de comportamentos de risco, o desenvolvimento de psicopatologia e a prática de crime (AKESSON et al., 2012). Considera-se, portanto importante avaliar e intervir tendo em conta sempre o interesse superior da criança.

Tendo por cerne de atuação garantir o interesse superior da criança [Convenção dos Direitos da Criança (CDC), Art. 3º, 1989] reforça-se o direito de ser livre de discriminação (CDC), Art. 2º, 1989); o direito de a criança ter opinião e se exprimir livremente (CDC, Art.12.º, 1989); de ter contacto direto e frequente com os pais, incluindo o direito de receber informações sobre o paradeiro do(s) membro(s) ausente(s) da família, salvo se a disponibilização

1 Dora avante considere-se progenitores ou representantes legais da Criança como as figuras parentais de referência.

de informação for contrária aos seus interesses (CDC, Art. 9º, 1989). Estes direitos são reforçados no Art. 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais (Carta dos Direitos Fundamentais da UE, 2009).

Devendo todas as decisões que digam respeito à criança considerar o seu interesse superior, sejam elas “adotadas por instituições públicas ou privadas de proteção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos” (CDC, Art. 3.º, 1989), é recomendada pelo Comité de Ministros aos Estados-membro da União Europeia a formação em políticas, práticas e procedimentos, de todos os profissionais, que tenham contacto com crianças e seus pais (mãe/pai) reclusos (Recommendation CM/Rec 5/2018, 2018).

No sentido de dar resposta às necessidades identificadas, apresenta-se um modelo inovador no panorama nacional português de implementação e avaliação de coexistência dos processos colaborativos, em desenvolvimento e análise. Pretende-se, após avaliação do impacto, validar esta metodologia de trabalho colaborativo intersectorial na promoção dos direitos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão.

Direitos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão

A forte repercussão da consciência sobre os Direitos Humanos relacionados com a reclusão, pelas Nações Unidas e Parlamento Europeu, parte do reconhecimento sobre o impacto da reclusão na vida social e familiar (Resolução/2007/2116(INI), 2008), sobre a importância de contacto regular entre mães e filhos(as) (Regras de Bangkok, 2016), a par do estabelecimento de acordos e recomendações internacionais das Nações Unidas (Regras Nelson Mandela, 2015).

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Organização das Nações Unidas reconhece a universalidade dos direitos da criança consubstanciada através da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC, 1989). A “criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir maioridade mais cedo” (CDC, Art. 1.º, 1989) devendo ser garantida a proteção do seu interesse superior (CDC, Art. 3º, 1989).

O impacto da detenção e reclusão sobre as crianças conduz a especial reflexão sobre o direito de ser livre de discriminação [Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), Art. 2º], sobre o direito de ter contacto direto e frequente com os pais (CDC, Art. 9º), incluindo o direito de receber informações sobre o paradeiro do(s) membro(s) ausente(s) da família, salvo se a disponibilização de informação for contrária aos seus interesses (CDC, Art. 9º) e ainda sobre o direito de a criança se exprimir livremente (CDC, Art.12.º). Tais direitos são reforçados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - ratificada pelo Tratado de Lisboa (2009) - ao estabelecer o direito à proteção, aos cuidados necessários, bem-estar, a manter relações pessoais e

contactos diretos com os progenitores (Carta dos Direitos Fundamentais da EU, Art. 24.º, 2009).

Tendo em conta que todas as decisões que digam respeito à criança devem considerar o seu superior interesse, sejam elas “adotadas por instituições públicas ou privadas de proteção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos” (CDC, Art. 3.º, 2019), revela-se fundamental formação em políticas, práticas e procedimentos, de todos os profissionais, que tenham contacto com crianças e seus pais (mãe/pai) reclusos (Recommendation CM/Rec 5/2018, 2018).

É neste sentido que se apresenta um modelo inovador no panorama nacional português de implementação e avaliação de coexistência de processos colaborativos operacionalizado, a ser testado para validação sobre a sua eficácia no âmbito do Projeto Agentes de Transformação 3C’s.

O projeto agentes de transformação 3C’s

O Projeto Agentes de Transformação 3 C’s - Conhecimento, Conscientização e Capacitação -, financiado pelo Active Citizens Fund/EEA Grants, visa promover uma maior consciência e conhecimento sobre os Direitos Humanos, apoiando-os e defendendo-os e, particularmente, sobre os direitos de crianças com figuras parentais de referência detidas ou reclusas, capacitando diferentes interlocutores para um papel ativo como agentes de transformação.

A par disso e na medida em que, entre os objetivos do projeto se destacam também os relacionados com a auto-determinação dos jovens e capacitação parental, pretende-se potenciar a vivência plena dos seus direitos, contribuindo para a quebra de ciclos de reprodução geracional de situação de reclusão (Condry & Smith, 2018).

Promovido pelo Centro de Apoio Social dos Pais e Amigos da Escola N.º 10 (CASPAE), Instituição Particular de Solidariedade Social, de Coimbra, este projeto constitui-se por uma rede de parceria, com culturas organizacionais e missão dispare, mas que, no alcance de uma missão comum, transferem o seu *know how* e contribuem com recursos na procura de respostas concertadas e eficazes, a saber: a Direção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais (DGRSP), a Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (FPCE/UC), a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Coimbra (CPCJ), o Agrupamento de Escolas Rainha Santa Isabel (AERSI), Associação Juvenil CódigAtomiko e For Fangers Pårørende (FFP).

A colaboração em rede tem vindo a assumir-se como prática de valor na promoção da equidade e desenvolvimento sustentável, centrando-se no compromisso de solidariedade entre instituições e cidadãos em prol dos mais vulneráveis. Tal premissa é corroborada através do descrito nas agendas políticas Europeias e globais, designadamente, através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17, que prevê “reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015, p. 34).

Neste contexto, o Projeto Agentes de Transformação 3C's prevê, desde a sua gênese, o desenvolvimento de um modelo de trabalho colaborativo intersectorial. Um dos seus princípios de atuação é a recomendação (49) do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre crianças com figuras parentais em reclusão, que evidencia o exercício de uma abordagem multisectorial e intersectorial que promova, suporte e proteja os direitos das crianças, considerando o seu interesse superior (Recommendation CM/Rec 5/2018, 2018).

No contexto das necessidades identificadas, designadamente ao nível da capacitação e formação de profissionais sobre os Direitos da Criança, e em particular daquelas com figuras parentais de referência, foi proposta a coconstrução de uma Toolbox. Esta materializa-se num Manual de Boas Práticas, que visa contribuir para uma atuação mais eficiente e eficaz dos profissionais em cenários ou contextos que impliquem a presença, previsível ou imprevisível, de crianças, visando a mitigação do impacto que a detenção ou reclusão tem sobre estas. Com destaque para situações que impliquem a detenção das figuras parentais de referência, privação de contacto destas, ou em situação de reclusão. Inclui ainda as situações que envolvam crianças que vivem com as mães ou pais na prisão.

Para a concretização desta Toolbox, foi ativada uma rede colaborativa interorganizacional e intersectorial constituída por organizações nacionais e internacionais. Estas têm origem nas áreas da Justiça, Segurança, Educação e Social, perfazendo um total de 16 profissionais. Fazem parte ativa desta rede colaborativa promotor e parceiros CASPAE, DGRSP, CPCJ de Coimbra e AERSI e ainda o Centro de Estudos Judiciários, Comando Territorial de Coimbra da Guarda Nacional Republicana, Comando Distrital de Coimbra da Polícia de Segurança Pública, FAF Sociedade de Advogados, Associação Cigana de Coimbra, Centro em Rede de Investigação em Antropologia e Projeto Trampolim E8G (promovido pela Câmara Municipal de Coimbra e gerido pelo CASPAE). A parceira norueguesa FFP assume a consultoria neste processo de coconstrução da Toolbox.

Procurando garantir a eficiência e eficácia da ação, propõe-se um modelo colaborativo intersectorial que se apresenta como inovador por congregar, num mesmo grupo de trabalho, diferentes áreas do saber que convergem, colaboram e dialogam de forma aberta, participando de forma ativa e regular na conceção da Toolbox.

Modelo colaborativo intersectorial

O modelo de Governança tem ganho proeminência sob a orientação das Políticas Sociais Europeias de Desenvolvimento Local, “respondendo à descentralização de poderes e garantindo o trabalho de proximidade e de parceria envolvendo o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil (*Welfare Mix*)” (Mendes, 2020, p. 13).

Desta forma, para o desenho do Modelo Colaborativo Intersectorial

partimos da proposta de que a organização do bem-estar assenta na divisão de responsabilidades entre Estado, Mercado e Comunidade. Estes, entre si, devem suprir as falhas uns dos outros e, não havendo uma concertação colaborativa eficaz, poderá incidir-se numa posição de défice ou crise de bem-estar (Esping-Andersen, 1990). Ou seja, o Terceiro Setor encontra-se integrado num sistema tripolar de mercado, comunidade e estado, com recurso à representação do “triângulo de bem-estar”, “frequentemente invocado e geralmente aceite como um instrumento para situar o lugar estrutural do Terceiro Setor” (Almeida, 2011, p. 95).

Na conceção e desenvolvimento do projeto *Agentes de Transformação 3C's*, são promovidos processos colaborativos que levam a que as “organizações autónomas e dispersas, porventura até com culturas organizacionais e áreas de atuação diversas, se relacionem para alcançar uma missão comum com base numa abordagem sistémica e inclusiva” (Mendes, 2020, p.20).

Apresenta-se um modelo de trabalho em rede colaborativo que se constituiu para dar visibilidade, apoiar, defender e capacitar diferentes intervenientes, na defesa dos direitos humanos, particularmente dos direitos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão.

Assim sendo, foram propostas e estão em desenvolvimento linhas de operacionalização que conduzem à firmação de uma rede de parceria constituída por organizações do setor público, privado e da Economia Social (terceiro setor), e intersectorial, das áreas da Justiça, Forças de Segurança, Social e Educação:

- i) Constituição de rede colaborativa: mapeamento de redes de parceria enquanto estratégia fundamental de sucesso no desenho, execução e avaliação do projeto. Após convite formal aos reconhecidos *stakeholders*, a rede firmou-se com o envolvimento de organizações que atuam no âmbito regional e nacional, congregando num só grupo de trabalho profissionais com áreas de trabalho e de atuação diferenciadas.
- ii) Ativação e combinação de recursos: após sensibilização e fundamentação em torno de uma certa lacuna de atuação sobre os direitos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão, partiu-se para a identificação dos constrangimentos e necessidades sentidos por cada organização no exercício da sua prática profissional. Procedeu-se também à identificação das potencialidades e oportunidades individuais, reconhecendo culturas, protocolos e procedimentos internos organizacionais, como desafios na execução do projeto. A partir dessas reflexões, foi possível coconstruir um plano de operacionalização de práticas intersectoriais. A partir da “[...] da capacidade de entendimento dos problemas e a possibilidade de estes assumirem significados colectivos” (Guerra, 2006, p.92), o *know how* e recursos individuais interrelacionaram-se, possibilitando o estabelecimento de relações e o planeamento de

- uma intervenção concertada, eficiente e eficaz, geradora de mudança (Carrilho, n/d).
- iii) Promoção da participação e ação coletiva democrática: o desenho de estratégias de participação e ação coletiva, envolvendo todos os intervenientes, contribui, entre outros, para o aumento da sensibilidade e aceitação do processo democrático (Guerra, 2006, p.92). Uma das estratégias privilegiadas é o desenvolvimento de processos colaborativos *peer-to-peer*. A aprendizagem entre pares envolve as pessoas no intercâmbio de conhecimentos e experiências com base num sistema de confiança e compromisso e com foco nos resultados e não tanto no processo (Andrews et al, 2016, p.5). Recorreu-se à aplicação de inquéritos por questionário para aferição de expectativas e interesses, mas o desenvolvimento é sobretudo concretizado através da organização e dinamização de sessões de trabalho gerais, isto é, com todos os intervenientes, mas também específicas por áreas profissionais. Esta dinâmica tem permitido a reflexão conjunta, proposta de ferramentas úteis com vista à otimização de procedimentos dos profissionais, mas sobretudo tomadas de decisão colaborativas fundamentais na coconstrução contínua da Toolbox.
 - iv) Consultoria: assumida por especialistas da organização parceira norueguesa (FFP) com *know how* e experiência na área de atuação. Realiza-se por meio de uma comunicação aberta, designadamente através da participação em sessões de trabalho, quer no âmbito de gestão do projeto, quer com os intervenientes no processo. Esta ação permite uma reorientação das linhas de operacionalização e o desenvolvimento de conhecimento acerca de boas práticas europeias, passíveis de replicação/adaptação em Portugal com vista à otimização de práticas organizacionais/profissionais.
 - v) Validação: a validação da Toolbox será concretizada através da sua testagem com grupos de trabalho identificados pelos intervenientes de cada organização. Será aplicada uma primeira versão desta ferramenta para a capacitação de profissionais na promoção dos direitos das crianças. Esta aplicação, complementada com inquéritos por questionário, permitirá aferir a pertinência e eficácia da mesma, bem como proceder a eventuais alterações para otimização do produto final.
 - vi) Disseminação: após verificação e validação da Toolbox, tenciona-se ampliar a aplicação da ferramenta, numa perspetiva de criar oportunidades de capacitação a um maior número de profissionais. A disseminação está considerada para o território nacional, assim como internacional já que esta Toolbox será disponibilizada em versão Portuguesa e Inglesa.

Na implementação do Modelo Colaborativo Intersectorial é aplicada

uma estratégia mista de gestão, muito embora com maior tendência para uma abordagem *bottom-up*, que “[...] tende a ser mais adotada em horizontes de tempo mais curtos e para itens individuais” (Wanke, 2008, p. 231). São propostas dinâmicas de organização e dinamização de trabalho promotoras, entre outras, da partilha das diferentes perspetivas e conhecimentos técnicos e científicos inerentes a cada área profissional, da comunicação ajustada a diferentes tipos de linguagem, da participação ativa e tomada de decisões democrática. A gestão do modelo é, assim, concretizada através da organização e implementação de processos e subsistemas numa perspetiva de horizontalidade, com um elemento gestor que assume o papel de facilitador, garantindo assertividade e eficácia da comunicação. Tenciona-se, desta forma, promover a consciência necessária sobre o desenvolvimento de uma identidade coletiva, que facilite antever desafios e oportunidades na busca de respostas concertadas e céleres para o alcance dos objetivos comuns propostos.

Através da condução de um estudo qualitativo através da aplicação de instrumentos produzidos para o efeito, findo o projeto, procede-se a avaliação do impacto sobre a coexistência de processos colaborativos na promoção dos direitos das crianças com figuras de referência em detenção ou reclusão.

Conclusão

Como o próprio nome indica, o projeto *Agentes de Transformação 3C's* (Conhecimento, Consciencialização e Capacitação), surge com o objetivo de promover uma maior consciência e conhecimento sobre os Direitos Humanos, apoiando-os e defendendo-os, particularmente os direitos de crianças e jovens filhos/as de mães e/ou pais reclusos, capacitando diferentes interlocutores para um papel ativo como agentes de transformação.

Contemplando legislação, regulamentos e recomendações já supramencionados, é fundamental capacitar, formar e consciencializar todos os intervenientes que tenham contacto com crianças em que as suas figuras parentais de referência experienciem situações de detenção e/ou reclusão. Assim, consideramos pertinente utilizar um modelo de trabalho em rede colaborativo de forma a abranger o macrossistema e microssistema em que se insere a criança.

A aplicação do modelo colaborativo intersectorial conta com a participação de 16 profissionais de diferentes áreas de intervenção. A linha de operacionalização deste modelo conta com 6 fases: (i) constituição de uma rede colaborativa; (ii) ativação e combinação de recursos; (iii) promoção da participação e ação coletiva democrática; (iv) consultoria; (v) validação, e (vi) disseminação.

Sendo um modelo inovador no panorama nacional português, de implementação e avaliação de coexistência de processos colaborativos, está a ser realizado um estudo qualitativo através da aplicação, pré e pós projeto, de instrumentos produzidos para o efeito. Por fim, proceder-se-á à avaliação do impacto sobre a coexistência de processos colaborativos na promoção dos direi-

tos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão.

Como resultados esperamos aferir que este é um modelo que contribui para o aumento da colaboração intersectorial na promoção dos direitos das crianças com figuras parentais de referência em detenção ou reclusão.

Tendo em conta a inexistência de aferição deste tipo de modelo colaborativo intersectorial, uma das principais limitações é a de não existir linhas de orientação e bibliografia acerca desta temática. Isto é, há necessidade de mais investigação sobre modelos colaborativos intersectoriais.

Referências

ANDREWS, M.; MANNING, N. **A Guide to Peer-to-Peer Learning: How to make peer-to-peer support and learning effective in the public sector?. Effective Institutions Platform.** 2016. Disponível em: https://www.effectiveinstitutions.org/files/The_EIP_P_to_P_Learning_Guide.pdf. Acesso em: 02 de outubro de 2022.

AKESSON, B., et al. **Parental involvement with the criminal justice system and the effects on their children: a collaborative model for researching vulnerable families.** *Social Work in Public Health*, 27(1-2), 148-164. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19371918.2012.629898>. Acesso em: 02 de outubro de 2022.

ALMEIDA, V. **Estado, Mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo.** *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, pp. 85-104, 2011.

CARRILHO, T. (n.d.). **Construção de Parcerias em Projectos de Promoção local do Emprego.** Universidade Aberta de Lisboa, pp. 155-176.

EUROPEIA, Comissão. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (2009). Disponível em: de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c4b523-db7b-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-pt>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

CONDY, R.; SMITH, P. **Prisons, punishment, and the family: Towards a new sociology of punishment?.** Oxford University Press, 2018. Disponível em: <https://books.google.pt/books>. Acesso em: a 26 de junho de 2022.

COMITÉ PORTUGUÊS PARA A UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança: Protocolos Facultativos**, 80p, 2019. Disponível em: https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf. Acesso em: 23 de junho de 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** New Jersey: Princeton University Press, 1990.

GUERRA, I. **Participação e Ação Coletiva: Interesses, Conflitos e Consensos.** Estoril: Príncipia Editora, 2006.

MENDES, C. **Redes de Parceria e Governança: processos, dinâmicas e resultados na promoção da inclusão social.** Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2020. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/94761>. Acesso em: 23 de

junho de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Guia para o Desenvolvimento Sustentável**, 38 p. 2015. Disponível em: https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2019/01/SDG_brochure_PT-web.pdf. Acesso em: 27 de junho de 2022.

COMITÉ DE MINISTROS DOS ESTADOS MEMBROS PARA CRIANÇAS COM PAIS RECLUSOS. **Recomendação CM/Rec(2018)5**. 2019. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/7802-recommendation-cmrec20185-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-concerning-children-with-imprisoned-parents.html>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdbc397c32eecd-c40afbb74.pdf>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS DROGAS E CRIME. **Regras de Nelson Mandela. Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos**. 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 27 de junho de 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução de 13 de março de 2008 /2007/2116(ini). Relatório sobre a situação particular das mulheres na prisão e o impacto da detenção dos pais para a vida social e familiar**. 2008. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0033_PT.html. Acesso em 26 de junho de 2022.

TREMBLAY, M., SUTHERLAND, J. **The effectiveness of parenting programs for incarcerated mothers: A systematic review**. 2017. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2017-47211-001>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

WANKE, P. **Previsão top-down ou bottom-up?: impacto nos níveis de erro e de estoques de segurança**. Gest. Prod., São Carlos, v. 15, n. 2, p. 231-245. 2008. Disponível em: de 2022 de <https://www.scielo.br/pdf/gp/v15n2/a03v15n2.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2022.

AS MARGENS DO DIREITO À IMAGEM, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA DA PESSOA NOTÓRIA: MECANISMOS DE SOLUÇÃO DA ANTINOMIA: LIBERDADE DE IMPRENSA E DIREITOS DA PERSONALIDADE

João Victor Baptista de Lima

Universidade Presbiteriana Mackenzie Campinas

Mayara Ferraz Fonseca

Universidade Presbiteriana Mackenzie Campinas. Concluiu formação como Técnico em Qualidade pelo Colégio Técnico de Limeira- COTIL, sendo este gerenciado pela instituição UNICAMP

Resumo:

O presente artigo visa, *a priori*, perquirir as diretrizes que regem o direito à imagem, à vida privada e à intimidade, no que concerne aos direitos da personalidade, com foco no contraste entre os direitos das pessoas comuns e os das pessoas notórias. O trabalho pretendeu abordar, a princípio, os aspectos teóricos para, posteriormente, retratar regras de aplicação prática aos casos concretos de violação dos direitos da personalidade das pessoas públicas e notórias, baseando-se na doutrina brasileira, assim como na jurisprudência. Haja vista o exposto, procurou-se estabelecer as distinções existentes entre os graus de tutela dos referidos direitos das pessoas famosas, em contraposição aos dos demais cidadãos. Do mesmo modo, objetiva propor uma solução para a aparente antinomia entre os respectivos direitos fundamentais: direito à liberdade de imprensa e direito à imagem, vida privada e intimidade. A análise inicial foi orientada por uma visão de que os direitos da personalidade da pessoa notória são, em parte, restringidos em razão da prevalência do interesse público sobre o privado. O ensaio foi norteado, de igual modo, por uma perspectiva de que a aplicação dos direitos fundamentais é flexível, pois um direito, mesmo que de natureza inviolável, pode ser suprimido em função do cumprimento de outro. Buscou-se, portanto, propor instrumentos de conciliação para a aplicação efetiva dos direitos fundamentais conflitantes, visando a máxima abrangência e a mínima derrogação de direitos, a fim de auxiliar o julgador na interpretação e criação de soluções para a mediação do plano nor-

mativo para a esfera da realidade.

Palavras-chave: Direitos da personalidade; Imagem, vida privada e intimidade; Pessoa notória; Liberdade de imprensa; Antinomia.

Introdução

O tema a ser abordado no presente artigo diz respeito à identificação dos direitos da personalidade da pessoa notória e, também, à análise da liberdade de imprensa, propondo, ao final, instrumentos de solução da aparente antinomia existente entre esses direitos.

Cumprе ressaltar, *a priori*, que este ensaio não tem a pretensão de analisar o exercício dos direitos da personalidade em toda sua completude e abordagem, uma vez que tal proposta é, indubitavelmente, inviável.

Tal pesquisa demonstra-se de grande relevância ante ao âmbito jurídico e acadêmico, ao passo que sua importância é justificada com base no fato de que os conflitos existentes entre os direitos da personalidade da pessoa notória (direito à imagem, vida privada e intimidade) e o direito à liberdade de imprensa são, por diversas vezes, encaminhados ao Judiciário, apresentando-se como uma aparente antinomia, que urge por meios efetivos de solução.

Desta forma, percebe-se a importância da garantia dos direitos explicitados para a promoção de uma vida digna e um convívio harmonioso dentro da sociedade atual.

Logo, nota-se a clara necessidade da proposição de mecanismos efetivos de resolução do problema levantado que objetivem, sempre, o equilíbrio entre os referidos direitos, visto que se apresentam, na Constituição Federal de 1988, como garantias fundamentais, havendo, dessa forma, a necessidade de proteção e defesa dos tais.

Direitos da personalidade e sua definição

A princípio, cumpre destacar a definição dos direitos da personalidade, uma vez que, apenas dessa forma, será possível compreender a magnitude do tema e do referido conceito jurídico. Possibilitando, destarte, a análise a qual o presente trabalho se propõe a fazer, promovendo a elaboração de uma conceituação satisfatória, para que, enfim, seja possível estabelecer a devida diferenciação entre o significado apurado e as demais distinções terminológicas existentes.

Os direitos da personalidade, de forma inicial, são garantidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, no qual são salvaguardados vários direitos individuais que, embora abordados de maneira genérica, ainda mantêm, em seu âmago, um caráter garantidor do bem-estar social, assegurando aos indivíduos uma convivência pacífica em sociedade.

Na Carta Magna, demonstram-se da seguinte forma os direitos a serem

abordados:

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 [...].

A partir de 2002, esta gama de direitos recebeu um tratamento especial por parte do Código Civil do referenciado ano. Sendo assim, a contar de tal data, cada direito da personalidade obteve diretrizes jurídicas mais específicas, o que possibilitou classificá-los devidamente, referenciando-os nos artigos 11 ao 21 do Código aludido.

Destarte, o Código Civil de 2002 aborda os direitos da personalidade, conferindo-lhes um caráter assegurador, tanto do exercício da individualidade de cada pessoa, quanto da defesa do bem particular, que lhe é de posse. De tal maneira, que os direitos supramencionados são, de acordo com a legislação, intransmissíveis e irrenunciáveis.

Paralelamente ao exposto retro, o doutor em Direito Civil, Carlos Alberto Bittar, afirma que os direitos da personalidade podem ser classificados como sendo aqueles reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções sociais. Compreende-se, por conseguinte, que tais direitos são previstos em lei, visando a proteção de valores inerentes ao homem e anteriores ao direito positivo.

Imprescindível se faz destacar que, em detrimento da existência de variadas técnicas de interpretação e perspectivas de análise, os direitos da personalidade podem receber diferentes nomenclaturas, cabendo demonstrá-las a fim de evitar eventuais ambiguidades, sendo assim, ressalta-se as principais utilizadas: “direitos inatos”; “direitos fundamentais da pessoa”; “direitos humanos”; “direitos do homem”.

Dentre as diversas espécies de direitos da personalidade existentes, recortam-se, para fins de pesquisa, os seguintes direitos a serem explicitados e explicados em suas particularidades: direito à imagem, à vida privada e à intimidade.

Direito à imagem

Como mencionado anteriormente, o direito à imagem é um dos direitos da personalidade previstos em lei. Enquadrando-se, desta maneira, na proteção legal e na promoção por parte do Estado e da sociedade. Tal direito, em vista disso, é autônomo e possui garantia constitucional, prevista em cláusula pétrea.

O direito à imagem é o responsável por promover a manifestação do direito do resguardo. Ou seja, em linguagem jurídica, “compreende a faculdade que toda pessoa tem para dispor de sua aparência, autorizando ou não a captação e difusão dela” (FARIAS, 2000).

O direito à própria imagem é inalienável e intransmissível, ainda que seja detentora de um elemento denominado “disponibilidade”, que diz respeito à possibilidade de alguém dispor ou não de sua imagem em favor de outrem, autorizando que este a utilize para determinados fins.

Salienta-se, no entanto, que apesar da aplicação do conceito ser utilizada no campo fotográfico, perante o aspecto jurídico, torna-se indiferente a forma de confecção do retrato: por meio de pintura, escultura ou ainda, de modo mais recorrente, através de fotografia; sendo todas essas representações abrangidas pela tutela legal, correspondendo ao conceito de imagem-retrato.

Importante enfatizar, destarte, que a imagem pode ser classificada, de acordo com a teoria precursora de Luiz Alberto David Araújo, em imagem-retrato e imagem-atributo. Tal evolução na diferenciação, dentro do próprio termo “imagem”, se deu pela consideração, no âmbito do Direito, das características efetivamente cultivadas pelo homem em seu meio social, classificando-se como imagem-atributo.

Vale apontar, contudo, que esses dois conceitos distintos são independentes, podendo ser um deles ferido sem que o outro, necessariamente, seja. No entanto, apesar da existência de tais subclassificações, cumpre salientar, que a profunda análise de tais categorias não se demonstra necessária na presente pesquisa, posto que ambas podem ser violadas em razão de eventual conflito com a liberdade de imprensa.

A tutela do direito à imagem da pessoa notória

O direito à imagem, assim como enunciado pela doutrina, é um direito, como todo direito da personalidade, absoluto, extrapatrimonial, intransferível, imprescritível, impenhorável, vitalício e necessário.

O nível da proteção, que deve ser ofertado em relação ao direito à imagem atinente às pessoas notórias, é diferente do que aquele proporcionado aos indivíduos comuns. Essa prerrogativa pode ser denotada ao observar que tal exposição de imagem, quando consentida, é necessária para que a pessoa se torne famosa, fazendo com que sua fama seja exteriorizada e divulgada.

No entanto, ainda que esse pressuposto seja constatado, a tutela legal, perante o referido direito, deve ser mantida e prevalecer diante de tal circunstância, ainda que de forma reduzida. O interesse e a repercussão social devem ser levados em consideração frente à presente conjuntura, sem que essa análise encaminhe a decisão, defronte ao caso concreto, à viabilidade irrestrita e total da circulação da imagem de um indivíduo.

Em vista do supracitado, o interesse público na análise do direito à imagem é de extrema importância, na medida em que determina a utilização da imagem de um indivíduo levando em consideração sua relevância dentro do contexto social em que está inserido. Vale pontuar, todavia, que tal postulação não é absoluta, devendo cada caso ser avaliado em sua particularidade, encontrando um ponto de equilíbrio no que concerne ao fato.

Porém, mesmo se tratando de um direito de imprescindível conservação, que visa a manutenção da dignidade humana, o ordenamento jurídico tolera a este, restrições, em face da predominância do interesse público sobre o privado.

Vale ressaltar, que a doutrina tem realçado casos excepcionais, a saber: exigência de saúde pública e de feição médico-profissional, ou da ordem tributária, também matéria de comunicação informativa dos órgãos de imprensa e, ademais, publicações com finalidade cultural ou didática, ainda de combate ao crime, dentre outros.

O interesse público alberga a liberdade de informação, garantida na Constituição Federal, art. 5º, inc. XIV e art. 220, §1º, do qual decorre a livre divulgação da imagem de pessoas públicas durante o exercício de suas funções. Por exemplo: o flagrante de uma autoridade executiva na inauguração de uma obra pública; de um parlamentar discursando na tribuna do Legislativo; ou a divulgação da fotografia de um artista no momento em que se apresenta ao público.

E como elucida Antônio Chaves:

[...] as pessoas providas de notoriedade, assim como não podem opor-se à difusão de sua imagem, assim também não podem obstar a divulgação dos acontecimentos de sua vida. O público interesse sobreleva, então, o privado; o povo, como tem interesse em conhecer a imagem dos homens célebres, assim aspira conhecer o decurso e os eventos de sua vida, as ações e as suas conquistas; na verdade, somente através desse conhecimento ele poderá formar um juízo sobre o seu valor.

A partir do exposto, reitera-se que, apesar de tal redução automática da tutela dos direitos da personalidade da pessoa notória, deve haver uma proteção e garantia mínima a ser estabelecida, sempre, perante o caso concreto e todos os seus detalhes, cabendo ao julgador, a partir dos instrumentos de conciliação que serão demonstrados, concluir qual direito irá preponderar diante do caso factual.

Direito à vida privada e à intimidade

É essencial destacar, a intrínseca relação existente entre o direito à própria imagem, o direito à vida privada e à intimidade, tanto que são previstos no mesmo dispositivo constitucional:

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:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Entretanto, apesar de haver no âmbito do direito à imagem, restrições situacionais possíveis de serem impostas às pessoas de caráter público, o mesmo não ocorre no que concerne aos direitos tratados neste tópico. Pois toda pessoa, por mais famosa, tem o direito de preservar sua vida privada e sua intimidade. Não é lícita, portanto, a assimilação da vida particular à vida pública.

Posto isto, resta esclarecer os conceitos de direito à vida privada e à intimidade que, por diversas vezes, confundem-se. De forma genérica, pode-se afirmar que o conceito acerca da intimidade está inserido em toda a completeza do conceito da vida privada.

Esta última diz respeito a todas as informações da vida familiar do indivíduo que lhe convém decidir se as divulga ou não para o público em geral. Por outro lado, a intimidade está relacionada diretamente às suas características pessoais, isto é, sua forma de ser, sua personalidade, sexualidade e identidade.

Como bem menciona Paulo Lôbo,

O direito à intimidade diz respeito a fatos, situações e acontecimentos que a pessoa deseja ver sob seu domínio exclusivo, sem compartilhar com qualquer outra. É a parte interna da história de cada um, que o singulariza. O direito à vida privada diz respeito ao ambiente familiar e cuja lesão resvala nos outros membros do grupo.

Feitas as devidas diferenciações, cabe elencar, a seguir, o grau de tutela dos direitos abordados neste tópico, de forma a determinar os distintos níveis de proteção dos tais, com relação às pessoas notórias.

Tutela do direito à vida privada e à intimidade da pessoa notória

Apesar de os direitos da personalidade serem automaticamente reduzidos em vista da posição social do indivíduo - pessoa notória ou famosa -, eles não podem ter sua tutela inibida, especialmente perante o cenário globalizado e tecnológico atual, que promove uma difusão maior e mais acelerada de informações.

Todos têm o direito de preservar sua intimidade e sua vida privada, que não se confunde com a vida pública. Apesar dessa tutela, a redução de tal será analisada perante o caso concreto, no qual se examinará qual direito - diante de um conflito normativo- irá preponderar.

Um caso que vai ao encontro da temática tratada, narrado em vários compêndios de Direito, é o do poeta Mário Quintana, que durante mais de três décadas, morou num apartamento do Hotel Magestic, no centro de Porto Alegre, o qual ele mesmo considerava “reduto inviolável da pouca intimidade que resta a um homem público”, e jamais permitiu que fosse exposto ao conhecimento geral.

Ao completar 70 anos de idade, em 1976, o poeta foi muito homenageado, e o cineasta Antônio Jesus Pfeil se propôs a elaborar um documentário.

Mário Quintana assentiu com filmagens nas ruas da cidade, no jornal “Correio do Povo”, local de seu trabalho e no saguão do Hotel Magestic, porém não consentiu que os segredos de seu apartamento fossem desvendados.

Concluídas as tomadas de cenas do saguão, deixaram juntos o Hotel e, a meio caminho, escusado no esquecimento de um objeto, Antônio Jesus Pfeil pretextou rápido retorno, quando logrou iludir a camareira, que lhe abriu o apartamento com chaves suplementares.

Suspeitoso, o poeta também retornou e colheu, em flagrante, o cineasta, que tomava as locações da filmagem proibida. Debalde as súplicas para que fossem destruídas aquelas cenas, o caso terminou na justiça. Mário Quintana obteve ganho de causa, condenando Antônio Jesus Pfeil à apreensão do filme “O último reduto de minha virgindade” e ao pagamento de multa diária enquanto a película não fosse depositada em juízo. É dizer: foi reconhecido o direito à intimidade do poeta Mário Quintana.

Trata-se, pois, de julgado que bem delimita a ação alheia de intrusão na intimidade ou na solidão da pessoa, ou de qualquer assunto que o titular do direito da personalidade queira manter no recato de sua vida privada.

Tal caso corrobora com a ideia de que, mesmo em posição notória na sociedade, o indivíduo pode e deve ter sua vida privada e intimidade tuteladas e efetivamente garantidas.

Resolução da aparente antinomia

Sabe-se que a fama e a notoriedade acabam por gerar, inevitavelmente, a supressão dos direitos à imagem, vida privada e intimidade das pessoas famosas.

No entanto, apesar da existência de uma espécie de tutela distinta assegurado às pessoas notórias, sua proteção deve existir de alguma forma, posto que, por mais famoso e notório que um indivíduo seja, deve ser possível, para ele, encontrar, no ordenamento jurídico, respaldo para a proteção e garantia de seus direitos.

Por fim, com base nos conceitos estabelecidos, resta propor um meio de solucionar a aparente antinomia existente entre o direito à liberdade de imprensa e o direito à imagem, vida privada e intimidade da pessoa notória.

Hipóteses de solução

A priori, cumpre destacar três meios possíveis de solução, sendo estes:

1. A primazia do direito à liberdade de imprensa com relação aos direitos da personalidade: o interesse público e a liberdade de imprensa se sobressaem sobre a tutela existente aos direitos da personalidade da pessoa notória.

Demonstra-se isso, pois os direitos da coletividade constituem fator irrevogável em comparação a proteção dos direitos da personalidade da pessoa notória, isto é, devem prevalecer por serem mais importantes. Os direitos da coletividade asseguram a formação de opiniões e garantias sociais, que não

seriam promovidas se houvesse a preponderância dos direitos individuais. O que prevalece, portanto, é o interesse público sobre o privado, ideia infundada no âmago do conceito de sociedade.

2. A primazia dos direitos da personalidade da pessoa notória com relação ao direito à liberdade de imprensa: os direitos da personalidade devem prevalecer sobre o direito à liberdade de imprensa, já que os direitos individuais não podem ser derogados em favor da coletividade. A tutela dos direitos da coletividade pressupõe uma proteção anterior dos direitos da personalidade.

Entende-se, portanto, os direitos da coletividade como uma extensão dos direitos individuais, ou, ainda, como sendo direitos decorrentes e interdependentes. Logo, se não há a proteção dos direitos individuais, não existe a possibilidade de haver uma tutela dos direitos coletivos, dentro do qual está o direito à liberdade de imprensa.

3. Ponderação entre os direitos: a análise individual de cada caso concreto é o que promoverá um ponto de equilíbrio entre os direitos estudados, visando a máxima abrangência e a mínima derrogação de tais, para que o julgador possa realizar, da melhor forma, a mediação do plano normativo para a esfera da realidade, ou seja, a aplicação efetiva do que está disposto na norma. Tal hipótese nega, dessa forma, a possibilidade da proposição de soluções unilaterais, propondo, apenas, critérios de solução.

Apreciação das hipóteses

Estabelecidas as hipóteses, há de se ponderar qual a mais adequada para a solução do conflito em questão.

Deve se considerar, preliminarmente, que não se pode estabelecer uma tutela como sendo mais importante do que outra, ou seja, com *status* de absoluta; pois a legislação não deve possuir um caráter rígido, mas ser detentora da capacidade de solucionar casos concretos, se adequando à realidade tal como se apresenta.

Logo, as duas primeiras hipóteses se demonstram equivocadas. Sendo a primeira hipótese falsa, pelo fato de promover uma tese, na qual o direito da personalidade nunca seria garantido em eventual conflito, havendo, portanto, um abuso de direito por parte da imprensa, que seria legitimada a exercer, irrestritamente, seu direito. E a segunda hipótese, por sua vez, demonstra-se inverídica, em razão de não permitir que a imprensa exerça seu direito, o que resultaria em uma ineficácia, quase absoluta, da norma de proteção à liberdade de informação jornalística, que, inevitavelmente, durante o exercício de suas atividades, violaria parcialmente direitos da personalidade dos indivíduos.

Logo, denota-se que a hipótese de aplicação ponderada dos direitos é a que melhor se adapta à realidade social e promove uma maior subsunção de ambos os direitos fundamentais. Pois, a negação à absolutização de um direito é o que confere, ao sistema jurídico, um caráter flexível; podendo, a depender

do caso concreto, optar pela prevalência que lhe pareça mais justa.

Mecanismos hermenêuticos de ponderação

Doravante, propor-se-á mecanismos de solução para o conflito normativo devidamente explicitado, visando extinguir quaisquer dúvidas hermenêuticas que possam vir a surgir no momento da análise do caso concreto.

Como bem sustenta Robert Alexy, em sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”, em situações como esta, há de se utilizar o Princípio da Razoabilidade ou Proporcionalidade, atendo-se às suas “máximas parciais”. Tais máximas correspondem, por sua vez, a aspectos que dizem respeito à: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Restringindo-se a cada aspecto de maneira individual, temos que:

“A adequação entre meios e fins impõe que as medidas adotadas, para serem consideradas proporcionais, sejam aptas para alcançarem os objetivos almejados.

A necessidade (exigibilidade ou princípio da menor ingerência possível) exige que o meio utilizado para atingir um determinado fim seja o menos oneroso possível. Uma medida deve ser considerada inconstitucional quando for constatada, de forma inequívoca, a existência de outra menos onerosa ou lesiva.

A proporcionalidade em sentido estrito está vinculada à verificação do custo-benefício da medida, aferida por meio de uma ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos. A interferência na esfera dos direitos dos cidadãos só é justificável se o benefício alcançado for maior que o ônus imposto. Nesse caso, meio e fim são equacionados mediante um juízo de ponderação para que sejam pesadas as desvantagens do meio em relação às vantagens do fim” (NOVELINO, 2022).

Cabe também ressaltar também os importantes estudos realizados pelos juristas norte-americanos Louis Brandeis e Samuel Warren, sendo pioneiros na análise do conflito normativo existente entre liberdade de expressão e direito à privacidade. Em razão da proximidade semântica que se observa entre os direitos citados e aqueles abordados no presente trabalho (a liberdade de informação jornalística e o direito à vida privada e intimidade, respectivamente), pode-se estabelecer um paralelo entre a situação analisada pelos autores e aquela perscrutada neste ensaio.

No artigo em questão, “The Right to Privacy”, publicado no final do século XIX, é possível verificar a existência de seis regras que norteiam o método de ponderação sustentado. Sendo estas:

1. A regra do interesse público: o direito à privacidade não deve ser invocado para impedir a divulgação de fatos ou assuntos de inegável interesse público; essas informações pessoais do indivíduo não se restringem, como nas demais, à esfera pessoal, mas influenciam a vida de outros indivíduos.

2. A regra da comunicação privilegiada: nos casos em que a lei permite que informações privadas ou imagens sejam divulgadas, tal como em cortes de justiça ou casas legislativas, não há o ferimento dos direitos da personalidade.
3. A regra das comunicações orais: a única e exclusiva divulgação oral não fere os direitos da personalidade, salvo se for feita por um dispositivo midiático, que permita a perenidade e a durabilidade do que foi comunicado.
4. A regra da exposição própria: o indivíduo não pode invocar os direitos da personalidade quando a divulgação de informações pessoais for feita por ele mesmo; ressalva-se, porém, o direito à imagem, que não se enquadra nessa situação, por haver a possibilidade de perversão de sua utilização, podendo esta não ser a querida pelo indivíduo exposto.
5. A regra da veracidade: o indivíduo não pode invocar os direitos da personalidade quando as informações pessoais expostas forem verdadeiras, sendo aplicável, todavia, somente a casos de eventual calúnia ou difamação.
6. A regra da dispensabilidade de dolo: em casos de conflito, não há de se analisar a existência ou não de dolo, tendo em vista que, na maior parte dos casos, não existe a intenção de prejudicar o ofendido; entretanto, por resultar em uma violação de direito, levar-se-á em conta somente o resultado e não a intenção. Tal regra possui a função de contrapeso, freando o exercício do direito à liberdade de imprensa, para que as atividades jornalísticas não incorram em abuso de direito.

Do interesse público

Atemo-nos à primeira regra [do interesse público], pois é nessa em que a jurisprudência nacional se ampara com mais veemência. Justifica-se tal asserção, baseada, a título de exemplo, na ADI 4815, em que se pode aferir, claramente, a preponderância do direito à liberdade de expressão e imprensa, em detrimento do direito à imagem, vida privada e intimidade da pessoa notória. Nota-se na seguinte decisão proferida:

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para dar interpretação conforme à Constituição aos artigos 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, para, em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, declarar inexigível o consentimento de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo por igual desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas). (ADI 4815. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Data de julga-

Observa-se que, no momento em que o Tribunal opta por preferenciar os direitos e garantias de caráter coletivo, reduz a tutela dos direitos individuais supracitados a uma esfera restrita, a qual não incorre informações que sejam relevantes para o corpo social como um todo.

Contudo, tal fundamentação não deve ser entendida como uma prerrogativa de violação irrestrita dos direitos individuais amparadas no baluarte do interesse público. Deve-se, antes disso, ser estabelecida uma pequena diferenciação existente entre o conceito de “interesse público” e “curiosidade pública”.

Pois como bem elucida o civilista Marco dos Anjos, o mero anseio por informações acerca de pessoas públicas ou notórias, justificada pela admiração ou curiosidade que se têm pelo indivíduo em questão, não pode servir como base de fundamentação para justificar a redução da tutela do direito individual resguardado.

Longe de corresponder apenas a essência semântica de “curiosidade pública”, o conceito de “interesse público” se demonstra muito mais atrelado a uma situação, em que a ignorância acerca de uma determinada informação, de caráter privado, que diz respeito a pessoa pública ou notória, acarreta um prejuízo a toda sociedade à qual tal informação se faz relevante.

Por conta disso, não se demonstraria razoável salvaguardar o direito individual da pessoa notória em detrimento de um prejuízo coletivo de tão grande magnitude.

Percebe-se, também, que tal decisão se pautou no Princípio da Razoabilidade (ou Proporcionalidade), uma vez que buscou, frente ao conflito normativo, a ponderação dos direitos, visando alcançar o fim pretendido através do meio mais razoável, menos oneroso e que ofertasse o melhor custo-benefício.

Conclusão

Após as devidas conceituações necessárias para análise do grau de proteção dos direitos perquiridos na presente pesquisa, notou-se que a tutela de tais, no que concerne as pessoas notórias, é reduzida, naturalmente, em face da posição social ocupada por tais indivíduos, pois a fama pressupõe uma elevada exteriorização e exposição do indivíduo em questão. Levando, por conseguinte, a uma pressuposição de validade da prevalência do interesse público sobre o privado.

No entanto, repisa-se que a sobressaliência do interesse público ante ao privado deve apenas ocorrer em situações excepcionais, conforme demonstrado *a posteriori*, isto é, quando houver real interesse público e não apenas curiosidade pública. Essa diferenciação permite, justamente, que as pessoas notórias possuam algum resguardo legal, no que diz respeito aos seus direitos da personalidade.

Em síntese, foi possível esquadrihar, com base na jurisprudência e na doutrina nacional, que, via de regra, o interesse público se sobressai ao interesse privado, uma vez que se considera, as informações pertinentes ao corpo social, com *status* de maior importância, se comparadas com as garantias individuais de proteção da imagem, vida privada e intimidade da pessoa notória.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANJOS, Marco Antônio dos. **A colisão entre o direito de informar e a proteção da imagem**. Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-colisao-entre-o-direito-de-informar-e-a-protexcao-da-imagem/>. Acesso em: 09/11/2022.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de direito constitucional**. 23ª Ed. Barueri: Manole, 2021.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade em face do projeto do Código Civil**. Biblioteca digital do Senado. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181034>. Acesso em: 28/10/2022.

BRANDEIS, Louis; WARREN, Samuel Dennis. *The Right to Privacy*. 1890. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1321160#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 15/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4815**. Aparente conflito entre princípios constitucionais: liberdade de expressão, de informação, artística e cultural, independente de censura ou autorização prévia (art. 5º incs. IV, IX, XIV; 220, §§ 1º e 2º) e inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal [2015]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur336558/false>. Acesso em: 12/11/2022.

CHAVES, Antônio. **Direito à própria imagem**. Biblioteca digital do Senado. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180562>. Acesso em: 10/11/2022.

CORRÊA, Rafael. **Responsabilidade Civil e Privacidade: autodeterminação informativa como expressão de liberdade positiva na construção da personalidade**. Curitiba: Edição do Autor, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro- teoria geral do direito**. 29ª Ed., Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2021.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de Direitos: A Honra, a Intimidade, a Vida Privada e a Imagem Versus a Liberdade de Expressão e Informação**. 2ª Ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editore, 2000.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro- Parte Geral**. 20ª ed., Vol. 1. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

HOLANDA, Danielle Spencer. **Direito. À privacidade: uma análise sob a ótica da nova sociedade da informação**. Recife: Edição da Autora, 2005.

LÔBO, Paulo. **Danos morais e direitos da personalidade**. Revista Jus Navigandi. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4445>. Acesso em: 10/11/2022.

MARTINS, Paulo Jorge dos Santos. **O privado em público- Direito à informação e direito de personalidade**. Lisboa: Edição do Autor, 2013. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4445>. Acesso em: 14/11/2022.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, parte geral**, 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**, 17^a ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**, 5^a ed., Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2055.

CASO DE FRANCISCA NA CIDH SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS E DA PERSONALIDADE: A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA PRATICADA CONTRA A PESSOA SOROPOSITIVA DO HIV

Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka

Mestre em Ciências Jurídicas (2020-2022) e especialista em Direito Civil, Processo Civil e Direito do Trabalho (2019-2021) pela Universidade Cesumar; especialista em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade Damásio (2021); assessora jurídica pelo Tribunal de Justiça do Paraná

Resumo:

O artigo tem por objeto a análise das violações dos direitos humanos e da personalidade ocorridas contra pessoas soropositivas ao Vírus da Imunodeficiência Humana no parto a partir do Caso n.º 12.956 na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Centra-se no seguinte problema: em que medida o preconceito e a discriminação contra pessoas soropositivas ao vírus impactam no exercício dos direitos reprodutivos dessas pessoas no momento do parto na América do Sul no século XXI? Tem-se por objetivo geral: avaliar, sob a ótica dos direitos humanos e da personalidade, de que forma o preconceito e a discriminação contra pessoas soropositivas no século XXI impacta na assistência ao parto na América do Sul; e por objetivos específicos: expor-se-á a trajetória de Francisca desde o dano até a retratação pública do presidente chileno; e verificar-se-á os impactos do preconceito e da discriminação na assistência à saúde reprodutiva das pessoas soropositivas na América do Sul. Adota-se o método de abordagem indutivo e como metodologias de pesquisa a análise documental e pesquisa bibliográfica, respectivamente a cada objetivo específico. Constata-se que Francisca foi vítima de violência obstétrica no parto, agravada pelo fato de ser soropositiva e que a atuação da CIDH no caso foi eficaz para a reparação dos danos. Além disso, que a violência obstétrica é um problema generalizado no Estado Chileno e na América do Sul. Conclui-se que devem ser tutelados e protegidos os direitos reprodutivos enquanto direitos humanos e da personalidade, com vistas à liberdade, igualdade e não discriminação.

Palavras-chave: Caso Francisca; Direitos da personalidade; Direitos Humanos; Violência obstétrica; Pessoa soropositiva ao HIV.

Introdução

O artigo tem por objeto a análise das violações dos direitos humanos e da personalidade ocorridas contra pessoas soropositivas ao HIV no momento do parto, com base no caso de Francisca (nome fictício), mulher chilena, portadora do HIV, que foi vítima de uma esterilização não consentida após o parto, em 2002, no Chile (Caso n.º 12.956 - F.S. vs. Chile, na CIDH).

O caso foi submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Reprodutivos e Vivo Positivo em 2009. Em 26 de maio de 2022, diante de um Acordo de Solução Pacífica assinado pelo governo chileno, o Estado do Chile, por seu presidente, realizou uma retratação pública à vítima. Portanto, parte-se da seguinte problemática: em que medida o preconceito e a discriminação contra pessoas soropositivas ao HIV impactam no exercício dos direitos reprodutivos dessas pessoas no momento do parto na América do Sul no século XXI?

Em vista disso, objetiva-se avaliar, sob a ótica dos direitos humanos e da personalidade, de que forma o preconceito e a discriminação contra pessoas portadoras do HIV no século XXI impacta na assistência ao parto na América do Sul. Ademais tem-se por objetivos específicos: expor-se a trajetória de Francisca desde o dano até a retratação pública do presidente chileno; e verificar-se-á os impactos do preconceito e da discriminação na assistência à saúde reprodutiva das pessoas soropositivas para o HIV na América do Sul, sob a perspectiva da violação dos direitos humanos e da personalidade e da violência obstétrica.

O método de abordagem a ser empregado será o indutivo, pois a partir de um caso específico pretende-se discutir o preconceito e a discriminação contra pessoas portadoras de HIV na assistência ao parto e as violações direitos humanos e da personalidade ligados à intimidade e vida privada da vítima. Diante disso, a metodologia de pesquisa se baseará na pesquisa bibliográfica e documental, consultando-se obras, artigos científicos, reportagens sobre as temáticas: direitos reprodutivos, direitos humanos, direitos da personalidade, violência obstétrica e sobre o “Caso Francisca”. Diante da dificuldade de acesso ao caso original na íntegra, a coleta de dados sobre esse será realizada por meio de reportagens divulgadas na mídia brasileira e chilena em 2022 e do podcast Rádio Ambulante, da NPR (2022), que no episódio “Llámenme Francisca”, entrevistou Francisca, trazendo detalhes do caso. Em seguida, o conteúdo será sistematizado, buscando-se o estado da arte sobre o “Caso Francisca”; dos direitos reprodutivos enquanto direitos humanos e da personalidade e da violência obstétrica.

Diante dos dados a serem levantados a partir da pesquisa bibliográfica e documental que subsidiarão a pesquisa, torna-se possível afirmar que Francisca teria sido vítima de violência obstétrica agravada pelo fato de ser portadora do vírus HIV e que o Estado do Chile teria negligenciado na proteção de seus direitos humanos e da personalidade ligados à intimidade e vida privada.

A pesquisa se justifica, considerando: a igualdade de gênero e o direito à saúde e bem-estar fazem parte da Agenda 2030 da ONU; o preconceito incidente sobre as pessoas soropositivas ao HIV; e que é dever dos Estados promover a equidade na assistência em saúde. O tema deve ser debatido visando encontrar possíveis soluções para promover a assistência ao parto igualitária e digna a todos, livre de violência e discriminações injustas.

O estado da arte do “Caso Francisca”: da gravidez até à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Francisca (nome fictício), que vivia em uma cidade na região rural do Chile, localizada na região de Muale, ficou grávida de seu primeiro filho aos 20 (vinte) anos de idade. Durante a gestação, ao serem realizados testes pré-natais de rotina, ela descobriu o diagnóstico positivo para HIV. A partir de então, foram tomadas todas as medidas para minimizar o risco de transmissão vertical do HIV para a criança, o que foi eficaz, uma vez que o bebê nasceu sem o vírus em novembro de 2022. Contudo, no dia seguinte à cesariana, Francisca recebeu a notícia de que o médico que realizou o seu parto, havia decidido esterilizá-la sem o seu consentimento (UNAIDS, 2022).

Em entrevista concedida ao podcast “Rádio Ambulante” (disponível nas plataformas de *streaming*), da NPR, realizada pelo jornalista Daniel Alarcón, publicada em 19 de abril de 2022, cujo episódio é denominado “Llámenme Francisca”, Francisca relata a sua trajetória desde a descoberta da gravidez até o acordo de solução pacífica (NPR, 2022).

Conta que se casou aos 18 anos e ter filhos sempre foi um sonho para ela. Descobriu a gravidez em 2002, por meio de um teste caseiro e por exame de sangue realizado no posto de saúde próximo de sua residência. Durante o pré-natal, no centro médico, fez o teste ELISA, que deu positivo para o HIV. Ela não tinha informações suficientes sobre o vírus, nem que esse era relacionado à época com preconceitos acerca da prostituição e da homossexualidade. Em seguida, iniciou o tratamento para evitar a transmissão vertical (NPR, 2022).

Então, se dirigiu ao Hospital Curicó, onde iniciaria o tratamento. No hospital, houve a coleta de uma amostra de sangue e, de acordo com o médico, se ela seguisse corretamente o tratamento, ela não transmitiria o vírus para o filho. Entretanto, não foi explicado que os remédios a estavam protegendo de desenvolver o vírus e não evoluir para um quadro de Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS). Então, ela passou a gestação toda pensando que poderia morrer (NPR, 2022).

Na década de 1990 a 1999, a taxa de transmissão de HIV por cem mil habitantes no Chile quase triplicou, entretanto, o assunto era tabu no país, o que fez Francisca sentir culpa e vergonha. Por medo de sofrer discriminação, não buscou informações e não trabalhava, pois não queria justificar suas faltas para exames e quase não tinha dinheiro (NPR, 2022).

Com o tratamento, sua carga viral ficou em um nível quase indetectável, com o risco de transmissão para o bebê muito baixo. Para minimizar tais riscos, foi marcada a cesárea eletiva para novembro de 2002, em uma terça-feira (NPR, 2022).

Ocorre que a bolsa se rompeu na segunda-feira à tarde e o trabalho de parto se iniciou antes. Por conta disso, a equipe que lhe atendeu no pré-natal e que tinha experiência com pacientes soropositivos ao HIV não estava lá, de modo que Francisca foi atendida por uma enfermeira de plantão (NPR, 2022). Com a bolsa rompida, Francisca teve que caminhar pelos corredores do hospital para ir a outro quarto tomar remédios para proteger o bebê. Depois, a enfermeira começou a dizer: “que pessoas como eu não podiam ter filhos, que tinham que ser esterilizadas, que quando eu descobri que estava grávida e com HIV deveria ter feito um aborto. Ela não deveria ter continuado a gravidez” (NPR, 2022, s.p, tradução livre).

A parturiente não foi encaminhada para a maternidade e, junto com a enfermeira, elas ficaram cerca de 15 minutos andando pelos corredores, tentando encontrar um quarto; e, após, retornaram para a sala de ginecologia onde estavam no início. Então, foi-lhe aplicado o soro. Francisca relata ter sentido medo, pois não tinha informações suficientes sobre o processo do parto e não tinha a quem recorrer. Além de ter sentido muita dor (NPR, 2022).

O parto foi à meia-noite daquele dia, quando a enfermeira levou a parturiente até a sala de cirurgia para uma cesariana. O médico era o que estava de plantão e, devido à paramentação, ela não conseguiu ver o rosto das pessoas que compunham a equipe de saúde. Sentiu-se sendo tratada como uma paciente altamente contagiosa e como se o médico estivesse reticente em realizar seu parto, pois ela era soropositiva ao HIV. Relata ter se sentido muito vulnerável. Após isso, a anestesia fez efeito e ela “apagou” (NPR, 2022).

Quando ela acordou, ouviu o seu bebê chorar, disseram que ele havia nascido bem, que iriam fechar o corte e levar a criança para a neonatologia por causa do risco de contaminação. Antes, ela pediu para ver a criança e um enfermeiro se aproximou com o bebê nos braços. Depois disso, o médico fechou o corte e ela voltou a dormir (NPR, 2022).

A parturiente acordou às 8:00 am do dia seguinte, na sala de recuperação. Então, a enfermeira veio lhe ver e lhe disse que seu filho estava bem, que não era soropositivo ao HIV e que ela poderia ver o recém-nascido em breve. E acrescentou: “Calma, deu tudo certo, sua esterilização é perfeita [...] e você não vai poder ter mais filhos, então, está tudo bem” (NPR, 2022, s.p., tradução livre).

Durante sua internação, a enfermeira não fez questão de prestar os cuidados básicos e nem apoio, de modo que Francisca tomou banho e fez os curativos sozinha. Ainda, ela não pôde amamentar o filho, devido ao risco de transmissão mediante o leite materno (NPR, 2022).

Após o parto, Francisca ia a cada três meses ao hospital para realizar

exames de sangue. Um ano e meio após, encontrou um representante da ONG “Vivendo Positivo” que a observava, contou sobre seu parto e, nesse momento, descobriu que sua esterilização tinha sido ilegal e que o caso dela não era o único no país. Um mês depois, em Santiago, entrou em contato com Sara Araya (técnica de enfermagem e gerente de gênero da ONG), que lhe explicou tudo sobre o vírus, lhe trazendo conforto; e a quem Francisca contou sobre a esterilização, os comentários da enfermeira, a atitude do médico; como se fosse algo rotineiro (NPR, 2022).

Naquele ano, entre abril e maio de 2002, o Vivo Positivo, a Universidade ARCIS do Chile e a Flacso Chile já havia entrevistado uma centena de mulheres com HIV. Destas, 31 tinham sido esterilizadas, 24 após o diagnóstico positivo para o vírus. Além de Francisca, outras 4 mulheres não haviam dado seu consentimento e outras 9 disseram que sofreram pressão dos profissionais de saúde. Nos anos seguintes, a “Vivo Positivo” em parceria com o “Centro de Direitos Reprodutivos” (ONG internacional) documentaram casos de esterilização em mulheres com HIV nos países da República Dominicana, México e Venezuela (NPR, 2022).

De acordo com Carmem Martínez, gerente da ONG internacional para a América Latina e Caribe, dois eram os motivos das esterilizações: o preconceito contra pessoas vivendo com o HIV e a ideia de que os médicos podiam tomar decisões pelos pacientes. Não havia uma determinação ou política estatal que autorizassem essas esterilizações. Entretanto, até o ano 2000, a legislação acerca do assunto, não era clara acerca dos casos para os quais o procedimento era indicado, podendo ser realizada por decisão médica e por razões médicas específicas, as quais, na interpretação dos médicos, se incluía o HIV. No ano 2000, a legislação mudou, estabelecendo que as esterilizações deveriam ser sempre autorizadas por escrito pelos pacientes, devendo os médicos prestarem o livre consentimento esclarecido sobre outras alternativas, possíveis complicações e reversibilidade do procedimento, podendo retirar seu consentimento minutos antes do procedimento (NPR, 2022).

Então iniciaram os procedimentos para ajuizar ação judicial, preservando o sigilo de sua identidade. Foi quando Francisca descobriu que sua esterilização era irreversível. Em março de 2007, Francisca apresentou sua denúncia criminal no Tribunal de Garantia de Curicó, na qual processou o médico e os demais responsáveis por sua esterilização por “ferimentos graves, gravísimos”. A investigação durou mais de seis meses, tendo por testemunhas o seu marido, o médico e as enfermeiras que a atenderam. Contudo, na audiência, ocorrida em junho de 2008, a enfermeira disse que o consentimento havia sido prestado verbalmente (NPR, 2022).

No decorrer do processo, o médico argumentou que era comum que esterilizações fossem solicitadas no momento do parto por via cesariana e que somente em 2004, o hospital havia adotado um formulário para solicitar o consentimento por escrito. Quase todas as enfermeiras apoiaram o médico, inclusive, uma delas não se lembrava da paciente Francisca, mas se lembra-

va de seu suposto consentimento verbal. Apenas uma delas disse que nunca havia informado a parturiente sobre o procedimento. Por fim, o Ministério Público, argumentando que o médico teria agido sob os princípios científicos da prática médica e que nenhum direito havia sido violado, pediu o arquivamento do caso. Os advogados recorreram da decisão perante o Tribunal de Recursos de Talca, mas o recurso foi rejeitado e o caso foi encerrado definitivamente (NPR, 2022).

Com isto, a Vivo Positivo e o Centro de Direitos Reprodutivos resolveram apresentar o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e processar o Estado do Chile por não cumprir seu direito a um processo judicial justo, à não discriminação, à não submissão do ser humano a um tratamento cruel, desumano e degradante e de ter informações sobre seus direitos sexuais e reprodutivos, o que ocorreu em 2009. Em 2014, a CIDH admitiu o caso para tramitação.

No processo perante a CIDH, foram pedidas várias formas de reparação: que o Chile elaborasse medidas para reverter a discriminação contra pessoas vivendo com o HIV; que houvesse capacitação em direitos sexuais e reprodutivos, com perspectiva de gênero, nos centros de saúde e órgãos de justiça do país; indenização financeira à vítima pelos danos físicos e psicológicos; acesso integral à saúde para ela e seu filho; bolsas de estudo. Ademais, que os responsáveis fossem investigados e punidos e que o Estado lhe pedisse desculpas em um ato público (NPR, 2022)..

Três anos após a admissão do caso na CIDH (Caso n.º 12.956 - F.S. vs. Chile, na CIDH), a audiência foi marcada para março de 2017, em Washington D. C., nos Estados Unidos da América. No dia da audiência, estavam presentes um representante do Subsecretário de Direitos Humanos do Chile, um médico do Ministério da Saúde, e o embaixador, Óscar Alcamán Riffo; bem como suas advogadas, Sara Araya, os comissários da CIDH. Seu depoimento não foi gravado e sua identidade foi preservada. Também foi ouvido o Sr. Rafael Mazin, médico especialista em saúde sexual e HIV, convocado pela CIDH para analisar o caso (NPR, 2022).

O médico disse que a pessoa vivendo com HIV deve ser informada detalhadamente sobre sua situação, qual o tratamento para que a/o paciente tenha uma carga viral indetectável e cuidar da transmissão para o feto. Além disso, deve-se eliminar a ansiedade, o sentimento de culpa e vergonha após a descoberta de seu estado sorológico. No pré-natal, a pessoa vivendo com HIV deve ser tratada como de costume, sem ser separada das demais, evitando-se que ela se sinta isolada ou perigosa para os outros. Ainda, a esterilização nunca deve ser realizada para salvar a saúde da paciente, pois não é um procedimento de emergência, mas eletivo, devendo haver o consentimento esclarecido, certificando-se de que a pessoa está em condições de consentir (NPR, 2022).

No final da audiência, o Estado do Chile, representado pelo embaixador Oscar Alcamán Riffo, propôs uma solução amistosa: estavam dispostos a re-

visar todos os requisitos para chegar a um acordo, que estavam trabalhando para melhorar o tratamento das mulheres grávidas com HIV no país e promover atenção às questões relativas aos direitos sexuais e reprodutivos para todos os chilenos. As negociações para um acordo duraram mais quatro anos, devido aos protestos ocorridos no Chile em 2019 e a pandemia. Em agosto de 2021, Francisca e Sara foram convidadas a ir a Chancelaria, em Santiago para firmarem um acordo. O Centro de Direitos Reprodutivos estava conectado virtualmente e acompanhou as negociações. Finalmente, tudo acabou (NPR, 2022).

O texto de compromissos internacionais, estabelecia, entre outras medidas, uma compensação econômica para a vítima (cujo montante não foi divulgado publicamente), acesso a um subsídio habitacional, benefícios estudantis e atenção à saúde integral. Além disso, obriga o Estado do Chile a se comprometer com a capacitação das equipes dos serviços de saúde e da justiça acerca da esterilização feminina e masculina; bem como uma campanha de conscientização para a atenção e não discriminação para as pessoas que vivem com o HIV (LABORDE, 2022).

Ainda, o acordo previa um ato de reconhecimento público das autoridades acerca da responsabilidade do Estado chileno no caso, o que foi realizado no dia 26 de maio de 2022. A fim de se proteger a identidade de Francisca, ela participou via *streaming* no evento. Também estiveram presentes várias autoridades do governo, dentre elas as ministras do Interior, Izkia Siches; e das Relações Exteriores, Antônia Urrejola (LABORDE, 2022).

No ato, as palavras de Francisca lidas por Carmen Martinez, diretora associada de Estratégias Jurídicas para a América Latina e Caribe do Centro de Direitos Reprodutivos, foram:

Adoraria ter sido eu, com minha voz, minha cara e meu corpo, que, depois de tantos anos de luta, estivesse presente para liderar em meu nome próprio este ato. No entanto, tornar minha identidade conhecida, fecharia inúmeras portas para mim. Até hoje, se segue olhando com menosprezo as pessoas que portam o HIV, como se nós fôssemos o escolhido. Quero pensar que isso vai mudar. Que nenhuma mulher será esterilizada sem seu consentimento (LABORDE, 2022, s.p., tradução livre).

Então, o presidente Gabriel Boric começou sua fala pedindo perdão à Francisca pela grave violação de seus direitos e pela negação da justiça por todo esse tempo que teve que esperar (LABORDE, 2022). Então, o presidente proferiu as seguintes palavras:

Dói pensar que o Estado, que hoje tenho a honra de representar, é responsável por esses casos. Me comprometo perante a ti [Francisca] que, enquanto nós governarmos, vamos dar o melhor de cada um para que nunca volte a se repetir algo com estas características e, certamente, para que os casos em que já foram cometidas estas atro-

idades sejam reparados como corresponde (LABORDE, 2022, s.p, tradução livre.).

Portanto, Francisca sofreu uma esterilização sem o seu consentimento durante o seu parto, motivada pelo fato de ser uma pessoa vivendo com o HIV. Após, sofreu com a negligência do Estado chileno no processo judicial intentado a fim de investigar e punir a equipe de saúde que lhe atendeu. Apenas teve a reparação dos danos sofridos e direito a uma retratação pública após o caso ser levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com a ajuda da ONG Vivo Positivo e da ONG Centro de Direitos Reprodutivos, vindo a realizar um acordo de solução pacífica vinte anos após o dano. Diante disso, é necessário verificar se os danos ocorridos constituem violência obstétrica e quais direitos foram violados no caso concreto.

“Caso Francisca” e violência obstétrica: uma leitura sob a ótica dos Direitos Humanos e da personalidade na América do Sul.

No caso de Francisca, verifica-se que ela teria recebido um tratamento desumano no seu parto, motivado pelo fato de ser pessoa soropositiva ao HIV, o que teria ferido os seus direitos reprodutivos, que podem ser entendidos como direitos humanos e da personalidade.

Desse modo, nota-se que os direitos reprodutivos são protegidos tanto a nível internacional, com sua previsão enquanto direitos humanos; quanto a nível constitucional em alguns países da América do Sul, como o próprio Chile ou o Brasil, que os preveem como direitos fundamentais decorrentes da proteção da família.

Tal proteção decorre da garantia da dignidade humana, que é prevista nos tratados internacionais e nas constituições democráticas como o princípio máximo a ser respeitado pelos Estados. De acordo com Sarlet:

A dignidade da pessoa humana é uma qualidade intrínseca, inseparável de todo e qualquer ser humano, é característica que o define como tal. Concepção de que em razão, tão somente, de sua condição humana e independentemente de qualquer outra particularidade, o ser humano é titular de direitos que devem ser respeitados pelo Estado e por seus semelhantes. É, pois um predicado tido como inerente a todos os seres humanos e configura-se como um valor próprio que o identifica (SARLET, 1998, p. 2).

Portanto, a dignidade humana é o valor próprio que identifica o indivíduo, que deve ser tratado como sujeito de direitos. Diante disso, tendo em vista que a reprodução e a sexualidade são características inerentes à pessoa, tem-se que os direitos reprodutivos são direitos humanos e da personalidade.

Isso porque, a dignidade humana é o conteúdo material dos direitos humanos, fundamentais e da personalidade. O que diferencia tais direitos é o âmbito de proteção de modo que, respectivamente: os primeiros ganham

proteção internacional; os segundos, no âmbito doméstico, no plano constitucional; e os últimos, estão protegidos infraconstitucionalmente (ALTOÉ; OLIVEIRA, 2020).

Em outra perspectiva, os direitos fundamentais se originam na proteção do cidadão em relação ao Estado, no âmbito do direito público; os direitos da personalidade têm espaço perante o direito privado, nas relações subjetivas. Existem direitos fundamentais que não são da personalidade, como no caso da propriedade. Por isso, diz-se que os direitos da personalidade possuem conotação mais restrita e estão ligados à própria definição de pessoa (ALTOÉ; OLIVEIRA, 2020)

Os direitos reprodutivos são direitos humanos tidos como tais a partir da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo, Egito, em 1994, quando se traçou o seu conceito pela primeira vez em um documento das Nações Unidas (CORRÊA; ÁVILA, 2003) como o: “reconhecido direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsavelmente sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de seus filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais alto padrão de saúde sexual e de reprodução” (UNFPA BRAZIL, 2007, p. 62).

Além disso, outro documento que trata da dimensão dos direitos reprodutivos como direitos humanos é a Convenção contra a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 12¹) promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.

Outrossim, a Declaração Universal de Direitos Humanos prevê que: “ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem ataque à sua honra e reputação” (art. 12) e “a maternidade e a infância têm direito a cuidados especiais” (artigo 25.2) (ONU, 1948, s.p).

Logo, pode-se afirmar que os direitos reprodutivos são direitos humanos que permitem à pessoa ou casal, livre(s) de qualquer forma de discriminação, o direito de escolha acerca de ter ou não filhos; qual o espaçamento entre eles, quantos filhos terão; o acesso ao mais elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva; o acesso à informação clara e suficiente para o exercício desses direitos.

Além disso, a Constituição Política da República do Chile de 1980 prevê em seu artigo 1º que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e que “a família é o núcleo fundamental da sociedade”, reconhe-

1 Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera dos cuidados médicos a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso a serviços médicos, inclusive os referentes ao planejamento familiar. 2. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 1º, os Estados-Partes garantirão à mulher assistência apropriadas em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância (BRASIL, 2002, s. p.).

cendo como dever do Estado proteger a família (CHILE, 1980, p. 4). Desse modo, ao tratar a família como núcleo da sociedade e estabelecer proteção a ela, o Estado Chileno se compromete a resguardar os direitos reprodutivos que a fundam.

Tratando-se o caso sob a perspectiva brasileira, verifica-se que no Brasil, os direitos reprodutivos são protegidos pelo livre planejamento familiar, conforme artigo 226, § 7º, da Constituição Federal de 1988².

Portanto, no Brasil, é possível defender que os direitos reprodutivos também são direitos da personalidade e devem ser exercidos livre de discriminação, com base na dignidade da pessoa humana, liberdade e igualdade, tendo em vista que são fundados no livre planejamento familiar (YOSHIOKA, 2022).

A nível internacional, o livre planejamento familiar surge como uma barreira eficaz contra as políticas de controle da natalidade ocorridas contra as mulheres em todo o mundo nos séculos XVII a XX. Portanto, ao se incluir esse princípio na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, se rompe com a objetificação do corpo à vontade estatal e se passa a tratar o indivíduo na condição de sujeito. Salienta-se que esses são direitos de todas as pessoas, fazendo parte do seu rol o direito a uma atenção humanizada e igualitária a todas as pessoas (YOSHIOKA, 2022).

Desse modo, promovendo-se uma leitura do “Caso Francisca” sob a ótica dos direitos humanos e da personalidade, observa-se que foram violados os seus direitos reprodutivos e os direitos a ele relacionados, como o direito à privacidade e à intimidade, uma vez que, com a esterilização não consentida, se retirou o direito de decidir livre e responsabilmente acerca de quantos filhos a vítima teria, qual método contraceptivo ela utilizaria, interferindo na relação da pessoa com o próprio corpo. Em razão disso, há de se verificar a hipótese ocorrência violência obstétrica no caso.

Na América do Sul, a violência obstétrica está prevista por meio de lei federal em dois países: na Argentina e na Venezuela. De acordo com a Lei Orgânica sobre o Direito das Mulheres a uma Vida Livre da Violência, da Venezuela, de 2007, conceitua-se a violência obstétrica como:

Art. 15. 13. Violência obstétrica: Se entiende por violencia obstétrica la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente em la calidad de vida de las mujeres.

2 Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas (BRASIL, 1988, s.p.).

No Brasil não há uma legislação federal que defina o conceito de violência obstétrica e que a reconheça como violência de gênero. Seu conceito consta do dossiê “Violência Obstétrica: parirás com dor”, da Rede Parto do Princípio, que a define: “todos aqueles atos praticados contra a mulher no exercício de sua saúde sexual e reprodutiva, podendo ser cometidos por profissionais de saúde, servidores públicos, profissionais técnico-administrativos nas instituições públicas e privadas, bem como civis” (BRASIL, 2012, p. 60).

O dossiê esclarece que não aborda a violência obstétrica como aquela praticada única e exclusivamente por profissional de saúde, pois são plurais as fontes de agressão contra as mulheres em seus processos reprodutivos (dentre eles, o aborto e a esterilização) (BRASIL, 2012, p. 60).

Nesse sentido, Yoshioka (2022) amplia o espectro do conceito da violência obstétrica, ao defini-la como:

violência de gênero praticada mediante a utilização de instrumentos (físicos, verbais, simbólicos) com a finalidade de dominação dos corpos das pessoas no exercício de seus direitos reprodutivos, retirando a autonomia do sujeito passivo. Tem-se por sujeito ativo e passivo qualquer pessoa (independentemente de sexo e gênero); pode ocorrer em diversos momentos, durante a gravidez, o parto, o puerpério, a esterilização voluntária, o abortamento, em clínicas de reprodução humana assistida e outros; e em vários níveis: na relação individual (por exemplo: médico-paciente), institucional (perpetrada por toda a equipe de um lugar) ou estrutural (YOSHIOKA, 2022, p. 275).

Portanto, a violência obstétrica se configura como uma violência de gênero que tem por finalidade o domínio dos corpos no exercício dos direitos reprodutivos, retirando-lhes a autonomia.

No caso de Francisca, houve a violência obstétrica institucional no momento do parto, uma vez que: a parturiente, após o rompimento da bolsa, foi obrigada a andar no hospital durante 15 (quinze) minutos, procurando uma sala para o parto e não foi encaminhada até a maternidade; a enfermeira realizou comentários no sentido de que ela deveria ter realizado um aborto, pois estava grávida e com HIV; durante o parto, a equipe de saúde a tratou como uma paciente altamente contagiosa, indicando que ela representava um risco à saúde dela e do bebê, ainda que seus níveis de carga viral estivessem baixíssimos; e, por fim, ainda foi realizada a esterilização não consentida e sem a devida informação.

Além disso, enquanto gestante e parturiente vivendo com o HIV, Francisca não foi devidamente informada sobre o vírus, de modo que passou a gestação toda e após o parto com medo de morrer e de transmitir o HIV para o filho. Não foram prestados esclarecimentos sobre o modo de transmissão do vírus e durante anos, Francisca utilizava utensílios domésticos e pessoais separados dos de seu filho, vivendo aterrorizada com a ideia de que seu filho se contaminasse com o vírus. Portanto, Francisca foi discriminada

e impuseram suas vontades sobre a parturiente, realizando uma esterilização não consentida e sem a devida informação. Tanto que, até ela encontrar um representante da ONG Vivo Positivo, a parturiente imaginava que aquele era um procedimento padrão realizado em todos os partos de pessoas vivendo com HIV.

Isso corrobora a tese de que “a violência institucional no processo de parturição se agrava diante da dupla vulnerabilidade do sujeito passivo, que no momento do parto já se encontra especialmente vulnerável e que está inserido em uma matriz social de opressão” (YOSHIOKA, 2022, p. 276). No caso, o fato de Francisca ser soropositiva ao HIV e moradora de uma região rural foram fatores que a tornaram especialmente vulnerável à violência obstétrica no Chile em 2002.

Salienta-se que em pesquisa descritiva e transversal realizada entre dezembro de 2019 e maio de 2020 no Chile, cuja amostra é composta por 2105 mulheres de todas as regiões do país, maiores de 18 anos, que se submeteram a partos nos sistemas de saúde público ou privado chilenos, constatou-se que 79,3% das mulheres entrevistadas creem ter sofrido alguma forma de violência obstétrica. Além disso, que apesar da grande quantidade de informes de violência nos centros de saúde públicos e privados, se detectam diferenças significativas nos hospitais públicos (86,5%) do que nos privados (72,4%). Os resultados indicaram também que a percepção de ser infantilizada ou anulada pela equipe médica; a vulnerabilidade em relação ao atendimento recebido; o impedimento da entrada do acompanhante no processo de parturição; e a ausência de consentimento informado são as formas de violência mais frequentes. Nas instituições públicas, há dificuldade de expressar preocupações e medo no processo de parturição trazia à tona a vulnerabilidade da/do parturiente (CASTRO; RATES, 2022).

Quanto ao consentimento informado durante os procedimentos no momento do parto, 55,4% das mulheres declararam ter assinado um documento prestando o seu consentimento. Deste grupo, 63% declararam que o consentimento foi claro e preciso e que o compreenderam; 21,4%, o fizeram em consultas ou controles antes do parto; e 24,3% tiveram que o assinar durante o trabalho de parto. Há menor prevalência de assinatura do termo em hospitais públicos (49,9%) do que em hospitais e clínicas privadas (63,7%) (CASTRO; RATES, 2022).

Conclui-se que no Chile, a violência obstétrica é a norma e não a exceção, se tratando de um grave problema de saúde pública e desrespeito aos direitos humanos. Além disso, é norma nos espaços privados e públicos, sendo mais prevalente neste último. Ademais, constata-se a relação significativa entre essa forma de violência de gênero e o pertencimento a determinados grupos minoritários. Ou seja, ao se identificar como pertencente a um povo nativo, ser de faixa etária mais jovem e possuir uma orientação sexual não heterossexual, agrava-se a vulnerabilidade do sujeito passivo. Portanto, essa forma de violência nos serviços de saúde se articula com outras categorias

sociais relevantes (etnia e orientação social), demonstrando de que forma os preconceitos sociais mais arraigados são reproduzidos no contexto da saúde (CASTRO; RATES, 2022).

Logo, a matriz social de opressão a que as pessoas vivendo com HIV estão inseridas colabora para as violências obstétricas específicas, como a esterilização não consentida, a falta de consentimento livre e esclarecido acerca da HIV e da transmissão vertical no momento do parto; violências psicológicas e institucionais, como afirmar que a pessoa deveria ter abortado a criança ou deixar a pessoa parturiente em isolamento, como se ela representasse um risco aos demais.

Além disso, especificamente no Caso Francisca, ela sofreu violência institucional no processo judicial, uma vez que houve o descrédito de sua palavra; acreditando-se mais na narrativa de que ela teria prestado o consentimento verbal; ainda que a legislação chilena aduzisse que deveria ser prestado o consentimento por escrito nessa hipótese.

Desse modo, foi emblemática a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao atuar no caso, chegando-se a um acordo de solução pacífica, no qual se permitiu a reparação dos danos a nível individual (Francisca e seu filho), quanto a nível coletivo, no qual o Estado Chileno se comprometeu a tutelar os direitos reprodutivos, a reparar os danos causados a todas as vítimas de esterilização forçada e a garantir que essas situações nunca mais se repitam.

Considerações finais

A partir da análise do “Caso Francisca”, desde a descoberta da gestação até o acordo de solução pacífica realizado na audiência do Caso 12.956 FS da CIDH, verificou-se que na América do Sul, no Século XXI, os direitos humanos e da personalidade consistentes nos direitos reprodutivos são impactados negativamente caso o seu titular seja pessoa vivendo com HIV.

Evidencia-se que Francisca foi, em diversos momentos, vítima de violência obstétrica, uma vez que não tinha informação clara e suficiente acerca do vírus e de sua transmissibilidade durante a gestação; no momento do parto, foi tratada como pessoa que carregava em si um alto risco de transmissibilidade, ainda que seus níveis de carga viral estivessem baixos, havendo isolamento dela das demais parturientes e paramentação desproporcional; teve seu corpo esterilizado sem o seu consentimento, o que foi tratado como rotina pelo hospital.

Por meio de sua trajetória, Francisca representou inúmeras pessoas que, naquela época sofriam esterilizações forçadas no parto por serem soropositivas ao HIV; bem como as que sofrem violência obstétrica devido à matriz social de opressão a que estão inseridas.

Salienta-se que no Chile são altos os níveis de violência obstétrica (acima de oitenta por cento, conforme Castro e Rates, 2022), que ocorrem indis-

tintamente em instituições públicas ou privadas e que se agravam devido à origem étnica ou orientação sexual não heterossexual da vítima. Uma vez que o presidente chileno se responsabilizou e se comprometeu a tutelar os direitos reprodutivos, garantindo que irá tomar medidas para que situações como essas não ocorram novamente; a luta e vitória de Francisca, do Vivo Positivo e o Centro de Direitos Reprodutivos representam, diante desse quadro, uma conquista para todas as pessoas que podem gestar e parir naquele Estado.

A nível de América do Sul, essa situação nos convida a repensar nossas políticas, nossas práticas, tutelando-se a dignidade da pessoa humana, a liberdade e a igualdade, a fim de que todas as pessoas possam exercer, livres de discriminação o direito ao “mais elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva” preconizado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

Francisca, sem mostrar seu rosto, representou a todos nós, povos latino-americanos.

Referências

ALTOÉ, Bruna Agostinho Barbosa; OLIVEIRA, José Sebastião de. Abertura relacional e dignidade humana: breves considerações sobre a tutela das relações interpessoais como meio de proteção da personalidade. **Redes - Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 103-118, abr. 2020.

BRASIL. Governo Federal. Parto do Princípio- Mulheres em Rede Pela Maternidade Ativa. **Violência obstétrica: “parirás com dor”**. Brasil, 2012.

CASTRO, Manuel Cárdenas; RATES, Stella Salinero. Violência obstétrica no Chile: percepção das mulheres e diferenças entre centros de saúde. **Rev. American Journal of Public Health**, n. 46, p. 1-8, 2022.

CHILE. **Constitución Política de La Republica de Chile**. Santiago, 1980. Disponível em: https://sital.eiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

CORRÊA, Sônia; ÁVILA, Maria Betânia Direitos sexuais e reprodutivos: pauta global e recursos brasileiros. In: BERQUÓ, Elza (org.). *Sexo & vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp, 2003.

LABORDE, Antônia. Chile pide perdón a la mujer com VIH sometida a una esterilización sin su consentimiento. **El país**, 27 maio, 2022. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2022-05-27/chile-pide-perdon-a-la-mujer-con-vih-sometida-a-una-esterilizacion-sin-su-consentimiento.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

NPR. Llámame Francisca. **NPR**, Rádio Ambulante, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.npr.org/transcripts/1092328555>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

SARLET, Wolfgang Ingo. A dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 84-94, 1998.

UNAIDS. UNAIDS parabeniza o Chile pelo pedido público de desculpas no caso de esterilização involuntária de mulheres vivendo com HIV. **UNAIDS**, 27 maio 2022. Disponível em: <https://unaids.org.br/2022/05/unaids-parabeniza-chile-por-pedido-de-desculpa-publico/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

UNFPA BRAZIL. Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Conferência do Cairo). Publicado em 02 de janeiro de 2007.

YOSHIOKA, Anara Rebeca Ciscoto. **O reconhecimento da violência obstétrica como violência de gênero no Direito brasileiro: a proteção e a promoção dos direitos da personalidade do indivíduo parturiente**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas), Universidade Cesumar, Maringá, 2022.

FAKE NEWS: A RELAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO COM A TERCEIRA IDADE

Bruna Eduarda da Costa Mateus Amorim

Universidade Presbiteriana Mackenzie, graduanda em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie

Gustavo de Sousa Oliveira

Universidade Presbiteriana Mackenzie, graduando em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie

Resumo:

A pesquisa feita tem como princípio analisar dados á Fake News - no qual tem sua tradução literal “Notícias Falsas” - sendo um problema social atual que afeta principalmente, mas não unicamente a terceira idade. Como o acesso às notícias é mais democratizado, com fácil consulta em portais, blogs, redes sociais e outras plataformas online, existe hoje pessoas e empresas especializadas na disseminação de fake News, que transmite o sentimento de veracidade a quem não entende sobre determinado assunto e não se preocupa ou sequer sabe como encontrar fontes seguras para manter-se atualizado em relação a acontecimentos no Brasil e no mundo. A maior parte dos idosos não possui um conhecimento básico sobre as tecnologias atuais e sentem uma maior dificuldade no aprendizado principalmente em razão de não serem “nativos digitais”. Essa adversidade acaba trazendo a eles um sentimento de insegurança no momento de aderir a aparelhos eletrônicos para atividades do dia a dia, se limitando na utilização de poucas funcionalidades de seu smartphone, principalmente ligadas ao contato social com família e ciclo de amigos. Desta forma, os idosos tem uma maior facilidade em acreditar e repassarem Fake News, já que não possui o conhecimento necessário para identificá-las. Obtendo um impacto negativo na nossa sociedade, já que é repassado notícias caluniosas e difamatórias, podendo prejudicar a saúde pública, a eleições, ou até mesmo um indivíduo sozinho. Todavia, tem a diferenciação entre Fake News que tem ligação direta com a informação falsa e a desinformação que é o déficit no conhecimento adquirido.

Palavras-chave: Fake news; Tecnologia; Desinformação; Inclusão dos idosos.

Introdução

É necessário estabelecer a definição de fake news e quando se iniciou historicamente na sociedade, sendo ainda de grande relevância, os impactos causados pela fake news.

Pode ser obtidos diversas definições sobre o termo “Fake News”, no entanto, o significado é mantido em todas as definições, mas em 2016, foi definido no dicionário de Oxford como “pós-verdade”, ou seja, seriam todas aquelas verdades nas quais foram distorcidas e em grande parte visando a opinião pública. Partindo deste, pode ser afirmado que o termo é tanto quanto controversia, uma vez que “News” é definido como “notícia”, a qual possui veracidade partida de um jornalista embasado e o termo “Fake” é definido como “falso” ou “manipulado”, desta forma, trata de uma notícia que há veracidade, mas que ao mesmo tempo passa a ser falsa.

Apesar de não poder ser datada ao certo quando se iniciou as fakes news, é possível estabelecer uma noção de quanto tempo já habita adentro de nossas sociedades, como por exemplo, no ano de 44 a.C, onde se iniciou durante a Guerra Civil, no qual resultou a morte do Imperador Júlio César no final do Império Romano, sendo notório que houve diversas notícias falsas espalhadas pelo próprio filho adotivo do imperador e o general, os quais brigavam constantemente sobre o trono.

No final do século XX, foi utilizado o termo “sociedade pós-industrial”, que visa a evolução no setor de serviços, em que havia uma valorização no conhecimento teórico e as inovações tecnológicas, diferente da revolução industrial, que tinha como principal fonte, a atividade econômica.

Atualmente, nós vivemos em um “novo paradigma técnico-econômico” que estabelece como foco a informação na sociedade, assim usando as mídias em forma de comunicação nas relações sociais, portanto, acabam transformando a sociedade por serem influenciáveis, como no contexto político, social e econômico.

Com a progressão desse novo paradigma houve uma facilidade maior em disseminar informações, já que a circulação das notícias corre mais rápidas e são de fácil acesso. Trazendo consigo uma variedade de informações relevantes ou não, falsas ou verdadeiras e outros fatores.

A Fake News se popularizou em 2019, durante a corrida presidencial nos Estados Unidos, no qual ocorria as eleições, em que Trump atacava com notas falsas nas redes sociais contra a sua concorrente Hillary Clinton.

Se tornou viral por se tornar um movimento global, podendo dizer que “infectou” grande parte da sociedade moderna. Passando uma ideia de “vírus” que vai se transmitindo cada vez mais, visando ser uma espécie de epidemia. Assim, iremos viver em um looping entre incertezas e mentiras.

É notório as consequências causadas pelas fake news, sendo ainda possível notar a grande relevância que possui o papel da tecnologia no mundo atual e a falta de acessibilidade em grande parte da população, principalmente

no idosos, os quais são os maiores atingidos e os que mais disseminam essas notícias falsas.

Uma vez que essas pessoas já com uma idade avançada, não nasceram no que chamamos de “nativos digitais”, não possuem uma qualificação para avaliar se há veracidade na notícia compartilhada, fora mostrado ainda que as pessoas acima de 65 anos, compartilham em média sete vezes mais notícias falsas do que jovens com faixa etária de 18 e 29 anos. Devido a uma falta de conhecimento tecnológico, uma vez que não são inseridos adentro do mundo tecnológico ou até mesmo deixados de lado e esquecidos pelo grupo de pessoa mais jovens.

A dificuldade de reconhecer a fake news

Com o acontecimento da pandemia, o avanço tecnológico teve uma grande evolução. Tendo um impacto muito grande em nossas vidas, modificando e dando auxílio nos nossos hábitos do dia a dia, já que tivemos que ficar reclusos. O avanço tecnológico se dá por meio das nossas necessidades, e no momento era o combate do vírus em relação aos danos no corpo e na sua propagação, precisando de diversas demandas para tal feito. Como também, foi preciso de recursos para aqueles que ficaram em casa, a tecnologia foi imprescindível para manter o trabalho e para preservar a saúde mental. As redes sociais tiveram mais visibilidade, por ser um meio de entretenimento diante do caos instaurado. Entretanto, as mídias são propícias ocorrer a disseminação de notícias falsas, conhecidas como Fake News. A principal característica da Fake News é a dissimulação que ela cria entre as realidades paralelas que acabam modificando a visão da sociedade. Podendo facilmente ocorrer por meio das redes sociais que interferirem negativamente em vários setores da sociedade, como no corpo política, segurança, saúde e outros.

A dificuldade do público comum em analisar se a notícia é falsa ou verdadeira se encontra em uma grande desarmonia. Visando isso, é de fato que os idosos sentem um peso maior em encarar as tecnologias e lidar com os recursos que remetem a ela. Cada dia vem se tornado mais corriqueiras, já que a evolução não para e continua cada vez mais rápida.

Convém lembrarmos que o público idoso viveu passo a passo do avanço, enquanto nós nascemos nesse meio, sendo até mencionado que as crianças estão nascendo com o celular na mão, portanto, temos uma facilidade maior em compreender e acompanhar a evolução.

Kachar (2003, p.122) menciona que:

A geração mais nova tem intimidade e atração pelos artefatos tecnológicos, assimila facilmente as mudanças, pois já convive desde tenra idade, explorando os brinquedos eletrônicos e/ou brincando com o celular dos pais. Porém, a geração adulta e mais velha, de origem anterior à disseminação do universo digital e da internet, não consegue acolher e extrair tranquilamente os benefícios dessas evoluções na

mesma presteza de assimilação dos jovens”.

Visando, as inúmeras modificações que ocorrem no meio tecnológico e a familiaridade de receber essas modificações pelos nativos digitais. Enquanto, os idosos sentem tendo em si uma maior dificuldade em acompanhar por terem nascidos em outro tempo, é possível lembrar algumas características, como, por exemplo, a forma de estudo. Antes, era por meio de livros as buscas por informações e atualmente conseguimos encontrar as respostas por meio da internet em menos de dez minutos. Na maioria das vezes, não tinham nem o privilégio de estudar, por precisarem ajudar em casa e trabalhar, no cenário atual temos o ECA para garantir o direito ao estudo e outros benefícios da criança e adolescente. A dificuldade por eles enfrentada é maior que a nossa, e por conta disso deveríamos ter mais sensibilidade em ajudá-los.

Alexsandro Ribeiro, professor de jornalismo do Centro Universitário Internacional Unter destaca:

o contato com a máquina, com o aparato tecnológico e com sua linguagem; a barreira do aprendizado vinculado ao excesso de informação do meio dificulta; e o desconhecimento ou pouco proximidade com a cultura digital, ou seja, com o ambiente em que se circula ao se apropriar da tecnologia para navegar em cenários digitais e virtuais é parte da explicação.

Dessa forma, fica evidente a dificuldade de aprendizado por conta do excesso de informações e o seu desconhecimento pelo público da terceira idade. Sendo que até mesmo o público jovem acaba caindo em notícias falsas, em uma pesquisa feita pelo repórter Lucas Thiago na Rede Onde Digita, em 31 de agosto de 2022 demonstra que 62% dos entrevistados recebem notícias falsas toda semana e apenas 40% se preocupam com os conteúdos enganosos. Ficando explícito a propagação dessas notícias que por um mero descuido acaba sendo repassada, gerando uma certa dificuldade em identificar se é Fake News ou não. Se o próprio público comum, que tem maior conhecimento do uso da tecnologia cai nessa onda de Fake News, imagina como deve ser a dificuldade para a terceira idade em reconhecer essas propagações.

No entanto, cada indivíduo tem a sua relação com o uso da tecnologia, ou seja, cada uma lida de forma diversa com o fluxo de informações, podendo ter facilidade em reconhecer as mentiras por meio da interpretação ou pesquisas, sendo isento de cair em Fake News. Ou tendo uma maior facilidade em acreditar nessas mentiras e repassarem, visando esse potencial ao grupo da terceira idade.

Em síntese, fica visível que o público comum também sente dificuldades em reconhecer as Fake News, portanto, a terceira idade são mais propensos por não estarem habituados a tecnologia e a sua evolução análoga.

Fakes news e a desinformação

Como mostrado anteriormente, a fake news, não é possui o mesmo significado que a desinformação. É necessário para que possamos seguir, fazer uma diferenciação entre os dois termos e qual a relação estabelecida entre eles, ainda sim, estabelecendo quais as formas de uso e as consequências acarretadas.

A Fake news, como também já dito anteriormente, é um termo ambíguo, uma vez que se trata de uma notícia ou “News”, ou seja, uma matéria verificada por um jornalista que tende a disseminar tal informação e “Fake”, o qual se trata de uma coisa falsa ou parcialmente falsa, que tende a manipular a opinião pública, seja por forma de manipulação de mensagens ou criação das mensagens.

Diferentemente da desinformação, na qual parte de um déficit de conhecimento, ou seja, é desconhecimento ou a falta de conhecimento, podendo ter diversas definições, mas apenas um significado.

Assim estabelecido a diferenciação entre tais termos, é necessário afirmar que há uma correlação entre a fake news e o desconhecimento, uma vez que a disseminação da própria fake news depende propriamente do desconhecimento de uma matéria específica, ou seja, é impossível afirmar e transmitir uma notícia falsa quando já se sabe qual a verdadeira ou já se sabe qual o conhecimento da matéria.

Desta forma, partindo desse, é possível ser afirmado que as fakes news, a princípio, tendem a manipular a opinião pública, ademais, as fakes news iniciam fortemente quando se inicia o processo de eleições, com movimentação política, seja, na proposição de planos de governo ou até mesmo na administração da saúde pública. Assim, fazendo com que seja disseminado notícias que prejudicam tais áreas, como por exemplo, nas eleições de 2022, do Brasil, em que uma das maiores armas utilizadas pelo atual presidente que pretendia se reeleger, era a próprias fake news disseminadas sobre seu concorrente, Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do Brasil, sendo afirmadas deveras e extremas afirmações falsas e manipulativas para atingir publicamente e fazer com que o ex-presidente não pudesse ser reelegerido ou excluído da opinião pública.

Ademais, é nítido que no atual mundo em que vivemos não há uma forma de rebater as fakes news e assim fazem com que sejam transmitidas de forma fácil e rápida, uma vez que a um déficit na legislação brasileira e de alguns outros países, além do desgoverno em não investir na educação, um dos principais meios para o rebatimento da fake news.

Uma vez que as fakes news dependem expressamente do desconhecimento para que possa ser transmitida e criada, assim, é de grande destaque que os maiores atingidos pelas fake news são os próprios idosos, já que não possuem um determinado conhecimento da área tecnológica.

Inclusão da terceira idade com o meio tecnologico

As mídias têm dado a maior insegurança e desmotivação aos idosos, fazendo com que aconteça uma certa reclusão ao seu uso. Um exemplo, é a questão dos bancos. Se você for hoje em um banco físico irá ver mais idosos do que jovens adultos, por terem tendências de ficarem desconfiados em usarem os aplicativos de banco que são oferecidos pelas próprias agencias para pagarem suas contas e usarem outros recursos oferecidos. Ainda assim, o sentimento de insegurança e medo de algo errado acontecer se mantem.

Na maioria das vezes, acabam se sentindo incapazes intelectualmente de acompanhar as redes digitais, por não terem o conhecimento necessário para usufruir do uso da tecnologia. Infelizmente, são alvos fáceis para a propagação errônea dessas notícias por serem mais vulneráveis e por estarem mais disponíveis devida a falta de atenção de seus familiares e até mesmo amigos. Acabam sendo excluídos da família e sociedade por terem esse desconhecimento, portanto, deveríamos encontrar uma forma de introduzi-los na nossa atual realidade, que é o mundo virtual. A inclusão é necessária para que ocorra a igualdade social, assim iremos proporcionar confiança e melhorar a qualidade de vida, como proposto no Estatuto do Idoso, artigo 230:

A família, sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Os nativos digitais não tendem ter a paciência necessária para lidar com o público da terceira idade, ficando evidente que foge da nossa cabeça que também seremos idosos, querendo ou não. Portanto, é importante nos colocarmos no lugar deles e ampará-los para quando chegar a nossa vez, ocorrer o mesmo. Diante disso, cabe a nós lutar pelos direitos do Estatuto do Idoso, defendendo-o suas prioridades e o aperfeiçoando. Se trata de um cumprimento social, a luta contra o descaso e a conduta digna para que conseguirmos tornar o nosso país um lugar melhor e mais humanitário, como previsto na Constituição Federal de 1899 que defende a dignidade da pessoa humana e tem como base construir uma sociedade livre, justa e solidaria.

Considerações finais

Depreende-se, portanto, a adoção de medidas que venham conter a propagação de fake news em relação com a desinformação visada pelo público da terceira idade. Demonstrando, a importância do envolvimento dos idosos no meio tecnológico para obter sua inclusão na sociedade. E assim fazendo com que ocorra projetos que influenciam a terceira idade a não propagarem as Fakes News por terem o devido conhecimento de sua natureza.

A inclusão da terceira idade é um mecanismo que melhora as condições de vida desse público, fazendo com que adquiram maior independência e que

ocorra um resgate na autoestima deles, por terem a capacidade de estarem nesse meio. Todavia, faz com que a barreira socioeconômica seja rompida e que a terceira idade consiga utilizar da internet para fazer coisas básicas, como um pagamento pela internet ou uma compra. Quebrando também a barreira linguística, dessa forma, o público idoso terá mais entendimento do vocabulário usado pelos nativos digitais, assim eles podem participar de conversas com pessoas mais novas e fazer novas amizades pelas mídias sociais.

É um meio que os favorecem, pois muitos perdem contatos na medida que envelhecem com parentes ou amigos por conta da distância, ou como no caso da pandemia que tiveram que ficar reclusos em suas casas. Portanto, com o uso das redes sociais é possível reestabelecer esses laços por terem a capacidade de interagirem na internet. Sendo uma alternativa de transformar a vida do idoso, o tirando de sua rotina monótona e demonstrando outros meios que qualificam a sua vida. São formas de mudar a estrutura da democratização, trazendo, portanto, uma igualdade social maior entre as camadas da sociedade.

Silveira (2010), citada por Cardoso, Stefanello, Soares e Almeida (2014, p.3), argumenta que:

A Tecnologia Computacional surgiu como forma de contribuição na redução do isolamento, na estimulação mental e, finalmente, no bem-estar da pessoa idosa, podendo também facilitar o processo de comunicação com parentes ou amigos, aguçando, desta maneira, as relações interpessoais ou promovendo encontros geracionais na Web.

De tal modo, é notório, o interesse da terceira idade nas mídias sociais e no meio tecnológico, como mencionado no artigo. Cabe a nós, o público nativo digital termos mais paciência para envolvê-los nesse meio e disponibilizar ajuda. Podendo, até mesmo ser criado projetos de incentivo a eles.

Dessarte, a relação de envelhecer vai deixar de significar que o público da terceira idade serão excluídas digitalmente e que ocorrerá o isolamento social. O foco aqui presente é ressignificar o entendimento sobre o envelhecimento e a relação da desinformação. Dessa maneira, será propagado o envelhecimento ativo, definição criada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2005, como forma de alertar a população a não exclusão da terceira idade na sociedade. Logo, o idoso mantém sua independência buscando sempre novos desafios, fazendo com que ultrapasse as suas limitações.

Referencias

ANJOS, Thaiana Pereira. **Descomplicando o uso do telefone celular pelo idosos**: desenvolvimento de interface de celular com base nos princípios de usabilidade e acessibilidade. Production, São Paulo, v. 25, out-dez. 2015.

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

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, Planalto, 2003;

BEZ, Maria Rosângela. **Inclusão digital da terceira idade no centro Universitário Feevale.** In: Anais do XVII Simpósio Brasileiro de Informática na Educação - SBI-UNB, Brasília; 2006. p. 61-70;

CARMO, Elisângela. **Envelhecimento e novas tecnologias:** A inclusão digital e tecnológica na preparação para a aposentadoria e sua influência na qualidade de vida. 2016. 173 Folhas. Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” Instituto de Biociência, Rio Claro, 2016;

CERRI, Alessandra. **Qualidade de vida na velhice frente ao avanço tecnológico.** Fef Unicamp. Disponível em: https://www.fef.unicamp.br/fef/sites/uploads/deafa/qvaf/tecnologia_praticas_cap10.pdf. Acesso em: 07/12/2022;

ESTADÃO, Conteúdo. **Pessoas mais velhas compartilham mais fake news revela estudo.** Época Negócios, 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Vida/noticia/2019/02/epoca-negocios-pessoas-mais-velhas-compartilham-mais-fake-news-revela-estudo.html>. Acesso em: 26 de novembro 2022;

FEBRÔNIO, Rodrigo José Vieira. **Inclusão digital na terceira idade:** o processo de ensino/aprendizagem e dificuldades do idoso na informática. Ideias & Inovação, Aracaju, v. 3, n. 3, p. 51-58, abr. 2017

FERREIRA, Vitor. **Efeitos do uso das tecnologias e as relações sociais em idosos.** 2021. 87 Folhas. Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Distrito Federal, 2021;

FORBES. **12 países com maior exposição a fake news.** Forbes, 2018. Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2018/06/12-paises-com-maior-exposicao-a-fake-news/>. Acessado em: 28 de novembro 2022;

GALVÃO, Tatiana Maria Silva. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil.** Universidade Federal da Bahia, Salvador, Ed. Única, 2020;

GAMA, Sophia. **Fake News no Brasil:** da República velha aos dias de hoje. Câmara Municipal de Curitiba, Ed. Única, 2022;

GONÇALVES, Carina. **Tecnologia não é pensada para idosos?.** Tilt uol, 2021. Disponível em: <https://rockcontent.com/br/talent-blog/referencia-bibliografica-abnt/#:~:text=Pa%20ra%20fazer%20a%20refer%C3%A4ncia%20de,data%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20da%20obra>. Acesso em: 07/12/2022;

G1. **Quais os benefícios da tecnologia para os idosos?.** G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2019/07/31/quais-os-beneficios-da-tecnologia-para-os-idosos.ghtml>. Acesso em: 07/12/2022;

HERMINIO, Beatriz. **Fake News: origem, usos atuais e regulamentação.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Ed. Única, 2022;

HERN, Alex. **Older people more likely to share fake news on Facebook, study finds.** The Guardian, Ed. Única, 2019;

KRISTINNE, Karla. **O uso das tecnologias na terceira idade.** 2018. 33 Folhas,

Volume Único. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, Valença, 2018;

MACHADO, Letícia. **Competência digital de idosos: mapeamento e avaliação.** Educação Temática Digital, 2019. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/etd_rose,+8652536-Texto+do+artigo-60275-1-6-20191023.pdf. Acesso em: 07/12/2022;

MACKENZIE, Blog. **O que são as fakes news? Conheça a história e o impacto delas na sociedade.** Blog Mackenzie, 2021. Disponível em: <https://blog.mackenzie.br/vestibular/atualidades/fake-news-conheca-o-impacto-na-sociedade/>. Acesso em: 28 de novembro 2022;

MARQUINE, Taiuni. **Pesquisa tenta entender a complicada relação entre idosos e tecnologia.** Universidade de São Paulo Basil, 2013. Disponível em: <https://www5.usp.br/noticias/especial-2/pesquisa-tenta-entender-a-complicada-relacao-entre-idosos-e-tecnologia/>. Acessado em: 07/12/2022;

REGINA, Cláudia. **Desinformação, Desigualdade de Comunicação e Regulação.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Ed. Única, 2022;

SCHIMITT, Girlei. **As tecnologias na vida dos idosos que frequentam o projeto de informática.** 2010. Volume Único. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Centro Interdisciplinar de Novas Tecnologias na Educação, Curso de Especialização em Mídias na Educação, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010;

SOARES, Regina. **Tecnologia ajuda idosos a lidar com isolamento na quarentena.** Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/04/tecnologia-ajuda-idosos-a-lidar-com-isolamento-na-quarentena.shtml>. Acesso em: 28 de novembro 2022;

Só queria entender. **Jovens e Idosos.** Só queria entender, 2010. Disponível em: <https://www.souqueriaentender.com.br/jovens-e-idosos/>. Acesso em: 26 de novembro 2022;

Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. **Saiba como não cair em 'Fake news', investigando a origem das mensagens que recebem em aplicativos e redes sociais.** Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2022. Disponível em: <https://www.tre-ba.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/saiba-como-nao-cair-em-2018fake-news2019-investigando-a-origem-das-mensagens-que-recebe-em-aplicativos-e-redes-sociais>. Acessado em: 28 de novembro 2022.

ENTRAVE DO COMBATE A PANDEMIA: A RESPONSABILIDADE SOCIAL DIANTE A DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS POR INFLUENCIADORES DIGITAIS E O SEU IMPACTO SOBRE A OPINIÃO PÚBLICA

Laura Fioroni Concon

Graduanda em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie

Resumo:

O presente ensaio tem como objetivo discutir sobre a crise de desinformação e infodemia perante o contexto pandêmico, tendo sob perspectiva a maior facilidade de discussão em ambientes digitais, devido ao seu acesso simplificado para todas as gerações, destacando-se a importância das figuras de influência e sobre seu poder no compartilhamento de informações e, que consequentemente, estimulam a propagação das Fake News e formação de opinião pública, atingindo diretamente os direitos humanos. O artigo também dialoga sobre a importância das pesquisas científicas para desconstrução das Fake News e, indubitavelmente, para a desinformação pública, que foram os principais entraves ao combate a pandemia, uma vez que diversas pessoas foram ludibriadas com informações falsas que podiam facilmente ser questionadas, se não fosse a fácil propagação e diversidade das Fake News. Portanto, o objetivo do presente trabalho é justamente discutir e conscientizar sobre a amplitude e as consequências das Fake News sobre uma sociedade em um contexto social delicado e como isso afeta diretamente os direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Fake news; Responsabilidade social; Influenciadores digitais; Opinião pública.

Introdução

Tendo em vista que a internet se popularizou rapidamente, assim como possibilitou a facilidade de comunicação, em uma sociedade que se torna cada vez mais líquida, isso pode ser perigoso, uma vez que nem todas as informações que estão sendo transmitidas são essencialmente verdadeiras, podendo gerar impactos sociais irreversíveis, inclusive violações aos direitos humanos, uma vez que informações errôneas são extremamente prejudiciais a dignidade

humana, como será exposto ao longo do presente artigo.

Ademais, analisando o contexto da pandemia, ficou mais evidente o processo de digitalização da vida social, assim como suas consequências, justamente pela quantidade de informações que foi apresentada ao público leigo, desde informações científicas apresentadas em jornais, mensagens compartilhadas em redes sociais e, inclusive, a participação de influenciadores nessa discussão, resultando em um conflito de informações e diversas opiniões, que chegaram a abordar até a questionabilidade das vacinas contra o COVID-19.

Portanto, o impacto da imagem e responsabilidade da influência digital e das Fake News sobre a formulação da opinião pública foi extremamente prejudicial no combate a pandemia e a preservação dos direitos humanos.

Destarte, ressalta-se que a responsabilidade social é fator determinante para promoção do bem comum, visto que possui como base a ética das relações humanas. Por isso, os influenciadores digitais, com sua reprodução exponencial nas redes sociais, devem estar consonantes com a responsabilidade social, para evitar que a população esteja suscetível a ser ludibriada. Para corroborar, será analisado o caso da agência de marketing Fazze, que ofereceu pagamento para influenciadores digitais para que propagassem desinformações sobre as vacinas pelo mundo.

Deste modo, trata-se de pesquisa de método indutivo, visto que apresenta casos específicos, de forma exploratória, para alcançar um raciocínio geral. Assim, a pesquisa terá como base fontes documentais, ou seja, artigos científicos e bibliografias. Ademais, destaca-se que a pesquisa é de caráter qualitativo para compreensão da complexidade e das informações obtidas.

Nesta lógica, conclui-se que, o objetivo principal é a discussão do impacto das Fake News e a responsabilidade social dos influenciadores digitais na disseminação de informações como uma forma de violação aos direitos humanos, visto que o conflito de informações pode ocasionar em opinião pública problemática.

A questão da pandemia e da disseminação das fake news

Primordialmente, destaca-se que a internet é um meio de comunicação e interação entre redes públicas, privadas, de pesquisa e do terceiro, sendo que pode ser utilizada por diversos fins, como institucionais, econômicos ou até mesmo para lazer (BIOCALTI, 2022).

Ou seja, é uma infraestrutura global, em que todos possuem acesso através de um servidor e o código de IP, podendo aproveitar dos diversos serviços contidos na Internet, sejam estes positivos ou não.

Dessa forma, destaca-se que nem todos os serviços fornecidos pela internet possuem fontes confiáveis. É neste cenário que surgem as Fake News, que é reprodução de informações, sem a devida averiguação dos fatos expostos, entregando ao leitor/consumidor pseudoinformações, que podem ser extremamente prejudiciais ao serem inseridas no meio social (NETO, 2020).

Ademais, as Fake News geralmente possuem como foco o assunto que está em tendência ou em foco internacional, sendo que suas principais características envolvem a temporaneidade e variedade, uma vez que podem aparecer e desaparecer rapidamente, discutindo sobre vários assuntos, como se tivesse alguma forma de propriedade na exposição do assunto discorrido, com o intuito de formular uma opinião pública aos leitores.

Nesse diapasão, um exemplo recente sobre a influência das Fake News sobre a opinião pública ocorreu durante as campanhas eleitorais dos Estados Unidos em 2016, em que houve enorme propagação de informações falsas sobre a candidata Hilary Clinton, inclusive acusações de pedofilia, compartilhadas pelo seu concorrente ao cargo de presidência, Donald Trump, que utilizou muito das redes sociais ao longo de sua campanha, como o Twitter (BIOCALTI, 2022).

Posto isso, percebe-se ainda que ao longo da exposição de fatos inverídicos, existe um potencial danoso para ludibriar os seus consumidores, utilizando-se de linguagem acessível e leiga, além de grandes nomes de conhecimento ou institutos de pesquisa, sendo que, no caso do exemplo supracitado, esse potencial danoso resultou em diversas divergências ao longo das eleições do país norte-americano, além de violações aos direitos humanos de Hilary Clinton, que teve sua imagem e privacidade distorcidas perante o público de inúmeras formas.

Diante do exposto, ressalta-se a importância do artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela ONU, em 1948, perante a propagação das Fake News e a questão da violação dos direitos humanos, que expressamente prevê: “Ninguém será sujeito a interferência na sua vida privada, na sua família, em seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Todo ser humano tem o direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”.

No contexto pandêmico, é indubitável que em atenção a vulnerabilidade da população, devido a uma doença que aterrorizou o mundo inteiro, que disseminava de forma rápida e exponencial, as Fake News obtiveram espaço, disseminando tal como o vírus, trazendo informações errôneas a população sobre a doença, trazendo diversos riscos a sociedade e, conseqüentemente, a saúde em geral, uma vez que as Fake News são as principais responsáveis para não aceitação de cuidados ou medidas preventivas de combate ao COVID-19.

Em 2018, o principal laboratório de cibersegurança da América Latina, conhecido como DFNDR LAB formalizou um relatório de segurança digital no Brasil, em que o país já se encontrava com altos índices de circulação e produção de Fake News, o que é extremamente preocupante a uma sociedade moderna, que deveria estar esclarecida sobre os assuntos contemporâneos e não prejudicada por estes (BARCELOS, 2021).

Sob esse ponto de vista, ressalta-se que foram realizadas diversas coletas de dados, com o intuito de investigar a intensidade de circulação de Fake News no Brasil. De acordo com os dados apresentados pelo Ministério da

Saúde, entre janeiro e março de 2020, foram constatadas 70 notícias com dados equivocados, conforme demonstrado no gráfico abaixo divulgado pelo Ministério:

Categoria	Título da Notícia	Veículo de informação	Contra-argumentação
Informações relacionadas aos discursos de autoridades na saúde	Aplicativo Coronavírus-SUS, do Governo do Brasil, é inseguro	WhatsApp	O aplicativo Coronavírus-SUS-COVID-19, foi desenvolvido pelo Ministério da Saúde, com as precauções de segurança em sua construção e na divulgação das informações.
Terapêutica	Tomar bebidas quentes para matar o coronavírus	WhatsApp	A mensagem possui características de Fake News, pois os dados e informações são vagas, com erros ortográficos e pede seu compartilhamento. Ademais, a comunidade científica e a OMS não reconhecem nenhuma substância ou medicamento para cura da COVID-19.
Medida de prevenção	Beber muita água e fazer gargarejo com água morna, sal e vinagre previne coronavírus	WhatsApp	Até o momento, não há evidência de nenhum medicamento, substância, vitamina, alimento, muito menos beber muita água e fazer gargarejo com estas substâncias para prevenir a infecção pelo coronavírus (COVID-19).
Prognósticos da doença	Pesquisa publicada por cientistas chineses diz que coronavírus tornará a maioria dos pacientes do sexo masculino infértil	Internet	O artigo citado está em fase de pré-publicação e não foi revisado pelos pares, portanto tem pouco valor científico no momento. Esse artigo traz dados preliminares sobre a possibilidade de infecção de células do testículo pelo coronavírus (COVID-19), porém menciona que não existem dados suficientes para se estabelecer um risco de esterilidade masculina.
Vacinação	China anuncia vacina para coronavírus	Internet	Não há vacina contra o coronavírus até o momento, apesar de haver pesquisas em andamento.

Quadro 01 - Fake News obtidas pelo banco de dados do Ministério da Saúde (BR). Brasil, 2020.

Ainda sobre a análise de compartilhamento de Fake News ao longo da pandemia, destaca-se o estudo publicado pela “Revista Panamericana de Salud Publica”, que teve como base estudo documental por levantamento de dados nos sites “G1” e no site do Ministério da Saúde, uma vez que estes dois meios criaram espaços de comunicação para receberem informações sobre Fake News, através da própria população (BARCELOS, 2021).

A respeito dos resultados, a pesquisa identificou cerca de 339 Fake News, sendo que 253 foram registradas no site de notícia “G1”, enquanto 76 pelo site do Ministério da Saúde no período de janeiro a junho de 2020, sendo que o principal meio de propagação dessas informações ocorreu por redes sociais, através das conhecidas correntes de Whatsapp e posts do Facebook, porém, não sendo possível identificar onde se iniciou tal propagação, o que é extremamente preocupante a sociedade, conforme gráfico a seguir:

Variáveis	No.	%
Portal G1	253	76,9
Site Ministério da Saúde	76	23,1
Total	329	100,0
Categorias		
Política	66	20,1
Epidemiologia e estatística	64	19,5
Prevenção	53	16,1
Tratamento	39	11,9
Xenofobia e racismo	18	5,5
Auxílios	17	5,2
Economia	17	5,2
Penalidades e punições por descumprimento das normas sanitárias	10	3,0
Posicionamento de pessoas famosas	10	3,0
Predição do futuro	10	3,0
Surgimento do vírus	9	2,7
Crime	7	2,1
Sintomatologia	5	1,5
Comportamento do vírus	3	0,9
Meio ambiente	1	0,3
Canal de divulgação		
Mídias sociais/redes sociais (origem não identificada)	130	39,5
WhatsApp	100	30,4
Facebook	69	21,0
Twitter	13	4,0
Site	8	2,4
Instagram	6	1,8
YouTube	2	0,6
TikTok	1	0,3
Formato de divulgação		
Imagem	107	32,5
Mensagem (WhatsApp, Messenger etc.)	92	28,0
Vídeo	77	23,4
Texto (textos postados em redes sociais)	30	9,1
Sem informação	6	1,8
Link	6	1,8
Áudio	4	1,2
Multimídia	3	0,9
Carta	2	0,6
Tabela	1	0,3
Documentário	1	0,3

Fonte: G1 – Fato ou Fake – Coronavírus, e Ministério da Saúde – Fato ou Fake – Coronavírus.

Quadro 02 - Análise de Fake News durante pandemia (período janeiro a junho/2020).

Dessa forma, percebe-se a influência e a presença das Fake News nos meios sociais, principalmente em um contexto em que a sociedade se encontra vulnerável, assim como aconteceu na pandemia do COVID-19, o que pode ocasionar em diversas violações aos direitos humanos, uma vez que milhares de pessoas deixaram de seguir as medidas de prevenção, por conta dessa propagação intensa de notícias falsas.

Ademais, tendo em vista os resultados apresentados, é indubitável a necessidade de discutir sobre a responsabilidade social diante das plataformas digitais, bem como de seus influenciadores. Assim, nos próximos tópicos, será apresentado a perspectiva da responsabilidade social e dos influenciadores digitais diante a disseminação das pseudoinformações.

Sob a perspectiva da responsabilidade social e dos influenciadores digitais

Desde que os mecanismos tecnológicos se tornaram mais viáveis a população, após a Terceira Revolução Industrial, as redes sociais têm apresentado crescimento constante, tornando-se uma das principais formas de comunicação, principalmente entre as gerações mais novas, que consomem muito além do que “posts”, uma vez que as plataformas se tornaram uma nova forma de se realizar negócios, além de permitir que qualquer cidadão exerça o papel de criador de conteúdo e, conseqüentemente, responsável pela disseminação das informações, sendo estas, verdadeiras ou não, conforme será exposto a seguir (FALCÃO, 2021).

Neste cenário, destaca-se que os influenciadores digitais, além de serem os principais responsáveis pelo engajamento de grandes empresas atualmente, também são responsáveis por influenciar seus seguidores em determinadas questões e conceitos, formando opiniões sobre a grande massa, o que pode ser extremamente prejudicial, dependendo da opinião apresentada (AZEVEDO, 2021).

Tendo isso em vista, nota-se que a massa se identifica com o conteúdo apresentado pelo influenciador digital, desde sua forma de pensamento até comportamento, sendo que os consumidores, também chamados de seguidores, passam a repetir esse comportamento.

Portanto, Maria Gonçalves (2019, p. 13) defende o conceito que o influenciador digital é definido por “(...) alguém que comunica através dos canais digitais e que tem o poder de afetar as decisões de outros devido à sua autoridade, conhecimento, posição ou relação com sua audiência”.

Ou seja, é indubitável a grande fonte de poder que os influenciadores digitais possuem sobre as pessoas no mundo digital, principalmente diante o mundo do consumo. Portanto, isso não poderia ser diferente no contexto da pandemia do COVID-19.

Com isso em vista, deve-se destacar o caso da influencer Gabriela Pugliesi, que no auge da pandemia em 2020, quando cerca de quatro mil pessoas

faleciam por dia, realizou uma festa em sua casa, enquanto a Organização Mundial da Saúde (OMS) pedia para que todos fizessem o isolamento social, sendo que a atitude da influencer levou diversas pessoas a se questionarem sobre a vulnerabilidade humana perante o vírus.

Além disso, a agência Fazze também foi uma das grandes responsáveis no compartilhamento de Fake News, contratando diversos influenciadores digitais para discutirem sobre a eficácia da vacina Pfizer, através de informações falsas, em publicações feitas nas redes sociais, o que também foi prejudicial a campanha de vacinação (NETZPOLITIK, 2021).

Dessa forma, percebe-se que a intensa propagação de Fake News durante a pandemia ressalta outra questão a ser discutida, uma vez que tal compartilhamento decorre através de veículos de comunicação ou até mesmo influenciadores digitais, que são considerados como referência as novas gerações, uma vez que possuem forte impacto social, o que traz ao conceito da responsabilidade social.

A responsabilidade social está extremamente conectada ao contexto de mudanças sociais, sendo que implica diretamente na sua colaboração com a sociedade, por meio da promoção do bem comum, além da ética nas relações humanas, que é essencial, em especial, a produção de conteúdo dos influenciadores digitais.

Nesse diapasão, percebe-se que as redes sociais, assim como os influenciadores digitais precisam cumprir com seus deveres e responsabilidades perante a grande massa, justamente para garantir que seus direitos humanos sejam devidamente respeitados.

Tendo isso em vista, destaca-se que o Marco Civil da Internet, promulgado em 2014, tem como principal intuito regularizar as responsabilidades e deveres das plataformas digitais. Entretanto, a legislação supracitada não estava preparada para as diversas mudanças sociais e tecnológicas, que crescem exponencialmente todo ano, sendo insuficiente em sua aplicação (HARTMANN E MONTEIRO, 2021).

Contudo, apesar de existir uma mudança de comportamento nas redes sociais, como Facebook, Instagram e Twitter, que criaram um sistema de colhimento de dados, evitando que as Fake News continuassem a propagar, deletando todos os posts com informações falsas, não há nenhuma legislação que preveja uma responsabilização específica para os influenciadores digitais ao compartilharem seu conteúdo.

Portanto, é necessário maior regulamentação sobre as plataformas digitais, bem como sobre os influenciadores digitais, para que estejam consonantes com a responsabilidade social, ou seja, para que sejam devidamente responsabilizados pelo conteúdo que é compartilhado, com o intuito de evitar que a população seja ludibriada e acabe tomando decisões sobre uma opinião instável e que resulte em um dano aos seus direitos humanos.

O impacto na opinião pública

Primordialmente, é necessário destacar que a opinião pública pode ser muito volátil, diante a quantidade de informações que existem no contexto atual, principalmente pela sua velocidade de propagação, visto que a qualquer segundo alguém pode realizar uma pesquisa sobre qualquer assunto em questão de segundos, apenas ao entrar no Google.

Entretanto, nem sempre os resultados dessas pesquisas, que estão confiadas a Internet possuem fontes confiáveis, uma vez que o compartilhamento das Fake News já demonstrou ser muito mais rápido, através de robôs e pela própria atividade humana, enquanto as pesquisas científicas são mais questionadas pelos campos políticos e sociais, o que influencia diretamente na opinião pública (NETO, 2021).

Nesse sentido, traz-se o contexto da pandemia para refletir que o compartilhamento das Fake News foi o entrave direto ao combate ao COVID-19, uma vez que foram as principais razões da não adoção de medidas protetivas pela população, que foram propagadas principalmente pelos influenciadores digitais e por líderes políticos.

Ademais, o uso das Fake News desvirtua qualquer forma de debate público, visto que o uso de notícias fraudulentas afeta diretamente a objetivação que a retratação de fatos deve possuir (BIOCALTI, 2021). Posto isso, é inevitável o retrocesso em todos os âmbitos, especialmente na medicina, por meio de movimentos antivacinas, que ocasionam no reaparecimento de doenças que eram consideradas erradicadas ou, no caso da pandemia, sua amplificação.

Biocalti (2021, p. 182) destaca ainda que ao longo de seus estudos ao analisar Pesquisa Datafolha percebeu que em agosto de 2020, 89% dos brasileiros tinham interesse na vacina contra COVID-19, sendo que um mês depois, o interesse havia caído para 75%, o que é uma ameaça extrema a saúde pública, além de ser um requisito fundamental a dignidade da pessoa humana e os seus direitos.

Nesse cenário, é indiscutível o impacto das Fake News no meio social, sendo que, muitas vezes os estragos causados por estas falsas informações podem ser irreparáveis, assim como aconteceu Fabiane Maria de Jesus, que foi vítima de um boato em um post do Facebook, que a acusava de sequestrar crianças para praticar magia negra (FALCÃO, 2021).

Por conta de um único post, Fabiane foi espancada até a morte por seus vizinhos, sem qualquer direito a defesa. Nesse cenário, percebe-se a fragilidade e inconsistência da opinião pública e como seu impacto pode afetar diretamente os direitos humanos, assim como aconteceu com Fabiane, que teve sua dignidade humana dilacerada, pois não obteve uma existência humana adequada, virtuosa, honrada em termos materiais e espirituais, digna (SARLET, 2011).

Portanto, o impacto das Fake News sobre a opinião pública pode ser extremamente prejudicial a sociedade em um contexto geral, sendo que a

pandemia do COVID-19 deixou isso explícito, com diversas pessoas se recusando a tomar a vacina ou a aplicarem as medidas de proteção como uso de máscaras e álcool em gel, o que dificultou a erradicação do vírus, que destruiu tantas vidas.

O caso da agência Fazze

Diante o contexto da vacinação mundial contra o COVID-19 em 2021, houve muita discussão a respeito das vacinas, bem como da sua eficácia. Entretanto, a discussão foi muito mais extensa e prejudicial do que se pode imaginar, uma vez que diversas pessoas com influência questionaram as vacinas, dentre elas inclusive, líderes políticos (FALCÃO, 2021).

Um dos casos de maior relevância foi através da pesquisa realizada pelo site de notícias alemão Netzpolitik.org e pela revista ARD Contrast (2021) que destaca o caso da agência londrina Fazze, apresentada no artigo “O que está por trás da campanha dos influenciadores contra a Biontech”, em que a agência mencionada ofereceu dinheiro a influenciadores digitais de todo o mundo para que propagassem informações falsas sobre a vacina Biontech/Pfizer.

Conforme exposto, a falsa campanha consistia em compartilhar Fake News a respeito da vacina Pfizer, através dos influenciadores digitais, com supostos dados e tabelas contendo a taxa de mortalidade de pessoas que receberam a vacina, bem como afirmar que a vacina possui a mortalidade maior que o próprio COVID-19, o que foi extremamente prejudicial a campanha mundial de vacinação que estava sendo propagada. Entre os influenciadores, o brasileiro Everson Zoio também compartilhou tal conteúdo enganoso nas redes sociais.

Dessa forma, é necessário ressaltar que não há comprovação de ligação entre as vacinações e as mortes, embora a campanha Fazze apresente tal fato. Além disso, aqueles que morreram após a vacinação tinham em média mais de 80 anos, ou seja, tinham um risco significativamente maior de morrer de causas naturais devido à idade (NETZPOLITIK, 2021).

A respeito da agência Fazze, as autoridades alemãs realizaram investigações minuciosas, com o intuito de entender como tal campanha foi realizada, bem como onde teve seu início, sendo que a pesquisa encontrou os e-mails que foram encaminhados aos influenciadores digitais, além de uma terceira empresa chamada AdNow.

Entretanto, apesar de ter sido revelado que ambas as empresas são russas, nenhuma outra informação foi obtida, demonstrando o quão silenciosamente uma Fake News pode surgir e desaparecer, causando diversos impactos aos direitos humanos e ao meio social, sem haver a devida responsabilização aos envolvidos.

Contudo, o ponto crucial a ser discutido, é assustadoramente o fato de que um influenciador se dispôs a um contrato desta forma, sem verificar se

as informações foram retiradas de pesquisas científicas e, principalmente, não questionando sua responsabilidade social diante o compartilhamento de campanhas do qual não possui conhecimento aprofundado, sabendo que sua influência pode afetar diretamente a opinião pública, conforme ora exposto.

Portanto, é de extrema importância o investimento em publicações com base em evidências científicas, que precisam chegar a todas as camadas sociais, com o intuito de trazer o conhecimento adequado, evitando que as Fake News desorientem a população (NETO, 2021), assim como ocorreu durante a pandemia.

A importância da pesquisa científica

Perante o que foi apresentado, é necessário refletir sobre a importância das publicações com base nas evidências científicas em oposição ao compartilhamento das Fake News (NETO, 2021).

Portanto, destaca-se que a pesquisa científica é essencial para se obter conhecimento aprofundado sobre algum assunto, visando principalmente as necessidades da população, tornando-se um instrumento de aprendizagem, além de explorar o potencial humano, que deve sempre ser estimulado, uma vez que é a curiosidade e a necessidade de procurar respostas que incentiva o pesquisador a encontrar soluções (NERVO E FERREIRA, 2015).

Pedro Demo (2003, p. 02) afirma que o “Educar pela pesquisa tem como condição essencial primeira que o profissional da educação seja pesquisador, ou seja, maneje a pesquisa como princípio científico e educativo e a tenha como atitude cotidiana”. Ou seja, a pesquisa científica deve ser cotidiana a sociedade, de fácil acesso e compreensão para a formação de uma sociedade crítica e não submissa.

Tendo em vista que, no início da pandemia do COVID-19, as comunidades científicas ainda não possuíam conhecimento, dados ou sequer mesmo uma vacina para a menor propagação do vírus, não foi difícil para que as Fake News ocupassem espaço e causassem pânico no mundo todo (FALCÃO, 2021).

Tanto que diversas Fake News sobre medicamentos para tratamentos e prevenção da COVID-19 foram divulgadas em diversos “posts” do Facebook e Instagram ou correntes de Whatsapp, sem qualquer fundamento científico.

Inclusive, um dos casos mais polêmicos ocorreu em agosto de 2020, quando o prefeito de Itajaí (Santa Catarina) anunciou a aplicação de ozonioterapia por via retal como uma forma de tratamento ao vírus, informando que a cidade faria parte de um estudo. O caso foi tão polêmico que o Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) precisou se pronunciar informando que não havia nenhuma comprovação científica em relação ao ozônio e o COVID-19 (FALCÃO, 2021).

No entanto, quanto mais a pandemia intensificava, novas Fake News iam surgindo e, conseqüentemente, dificultando as pesquisas científicas que

estavam sendo elaboradas e que começaram a ser questionadas e contestadas, inclusive, por pessoas que não possuíam o conhecimento técnico necessário (NETO, 2021).

Nesse cenário, é imprescindível o maior investimento em pesquisas de cunho científico e na maior conscientização da população a respeito dessas publicações, que são essenciais a sociedade e que devem continuar a serem desenvolvidas, para que as pessoas não sejam enganadas com as Fake News e coloquem em risco suas próprias vidas, violando diretamente os seus direitos humanos.

Conclusão

Diante todo o exposto, percebe-se que a violação aos direitos humanos ocorre juntamente com o compartilhamento das Fake News, sendo que tal uso indiscriminado resulta em diversas opiniões públicas problemáticas, além da relativização da dignidade humana, evidenciando-se, portanto, a necessidade de discussão sobre o tema.

Ademais, é inquestionável a importância dos influenciadores digitais perante a grande massa, ou seja, sobre a opinião pública, sendo que são os grandes responsáveis pela propagação de Fake News, o que resultou no principal entrave da pandemia, uma vez que as pesquisas científicas obtiveram dificuldade ao se comunicarem com a população, que já estava aprofundada em notícias falsas, que eram mais rápidas que a obtenção e propagação dos dados científicos verdadeiros e consonantes a realidade apresentada.

Nesse cenário, pode-se concluir que as Fake News são extremamente prejudiciais no contexto social em geral, afetando avanços na medicina e ocasionando impactos políticos gravíssimos, além da evidente violação aos direitos humanos.

Dessa forma, é necessário o maior investimento em pesquisas com base em dados científicos, além da utilização de linguagem apropriada para todos e de fácil acesso, para que nenhum cidadão seja ludibriado novamente pelas Fake News, colocando a sua própria vida em risco e garantindo que sua dignidade humana prevaleça perante a disseminação de informações errôneas.

Referências

AZEVEDO, Marina Barbosa; MAGALHÃES, Vanessa de Pádua Rios. A Responsabilidade Civil dos Influenciadores Digitais pelos Produtos e Serviços divulgados nas Redes Sociais. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**. Ano 01. Ed. 02. Jul/Dez 2021.

BARCELOS, Thainá do Nascimento de; MUNIZ, Luíza Nepomuceno; DANTAS, Deborah Marinho; JUNIOR, Dorival Fagundes Cotrim; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Análise de Fake News veiculadas durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. **Revista Panam Salud Publica**, 2021.

BIOLCATI, Fernando Henrique De O. **Internet, Fake News e Responsabili-**

dade Civil das Redes Sociais. (Coleção Direito Civil Avançado). Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo Almedina (Portugal), 2022.

DEMO, Pedro. **Pesquisa:** princípio científico e educativo. 8ªed. São Paulo: Cortez, 2003.

FALCÃO, Paula. SOUZA, Aline Batista de. Pandemia de desinformação: as Fake News no contexto da COVID-19. **Reciis - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 01, p. 55-71, jan./mar. 2021.

HARTMANN, Ivar Alberto; MONTEIRO, Julia Iunes. Fake News no Contexto de Pandemia e Emergência Social: Deveres e Responsabilidades das Plataformas de Redes Sociais na Moderação de Conteúdo Online: entre a Teoria e as Proposições Legislativas. Dossiê Especial COVID-19. **Moderação de Conteúdo Online do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV**, 2021.

MATOS, Alexandre Magalhães de; COSTA, Ingrid Zuvanov Kahl; NETO, Mercedes; RAFAEL, Ricardo de Mattos Russo; CARVALHO, Eloá Carneiro; PORTO, Fernando Rocha. Fake News em tempos de COVID-19 e seu tratamento jurídico no ordenamento brasileiro. Mai/2021.

NETO, Mercedes; GOMES, Tatiana de Oliveira; PORTO, Fernando Rocha; RAFAEL, Ricardo de Mattos Russo; FONSECA, Mary Hellen Silva, NASCIMENTO, Júlia. Fake news no cenário da pandemia de Covid-19. **Cogitare enferm.** [Internet]. 2020 [acesso em 10 setembro de 22; 25. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/ce.v25i0.72627>.

NETZPOLITIK.ORG; ADR-Magazin Kontraste. **O que está por trás da campanha dos influenciadores contra a Biontech, 2021.** Disponível em: <https://netzpolitik.org/2021/spur-nach-russland-was-hinter-der-influencerkampagne-gegen-biontech-steckt/> Acesso em: 12 de setembro de 2022.

PESQUISA NACIONAL. **Instituto Datafolha**, 08 a 10 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/12/14/ad8a599a-43kj9u94hu9hv9u94j99no278vc.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2022.

SARLET, Wolfgang Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda. 2011. p. 73.

UOL. **Tomar sol vira moda na Indonésia após Fake News sobre coronavírus;** entenda [Internet]. UOL Viva Bem; abr.2020 Acesso em: 10 de setembro de 2022. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/rfi/2020/04/30/tomar-sol-vira-moda-na-indonesiaapos-fake-news-sobre-coronavirus-entenda.htm>>.

DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS E FAMÍLIA, UM OLHAR MULTIDISCIPLINAR DOS IMPACTOS DE GRANDES DESASTRES NO ÂMBITO FAMILIAR: ESTUDO DE CASOS SAMARCO E VALE

Paulo Henrique Camargos Trazzi

Procurador da República. Especialista em Direito Administrativo Econômico pela UCAM e em Direito Aplicado ao Ministério Público na ESMPU. Mestre em Sistemas Jurídicos Contemporâneos pela Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

Rafael Mello Portella Campos

Defensor Público do Estado do Espírito Santo. Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo. Integrante do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais (ORGANON)

Resumo:

Ao se trazer a questão para o enfoque da responsabilidade civil, a análise das perdas e danos referentes ao ilícito caminham para a individualização das demandas, fazendo-se uma análise sobre o impacto no patrimônio jurídico de cada pessoa. Tal lógica pode ser empregada com alguma segurança em casos mais simples de responsabilidade civil, ao falarmos de desastres os efeitos à coletividade extrapolam a perda econômica, abrangendo tantos outros reflexos na vida social. O abalo causado, além de gerar rupturas no modo de vida e na subsistência das famílias, também traz efeitos internos que desestabilizam a família e comprometem a solidariedade e a afetividade, como o desemprego, os vícios e a violência doméstica. Por sua vez, não se pode considerar apenas o indivíduo ativamente econômico como aquele que fará jus a uma reparação, na medida em que a vida doméstica demanda divisão de trabalho e esconde desigualdades de gênero que serão replicadas se não houver maior atenção no processo de reparação. Temos também o impacto na infância e na juventude. Portanto, aquele que comete o ato ilícito, como o poder público, tem responsabilidades especiais no que toca a família. Soma-se a isso a ausência de conhecimento dos seus próprios direitos lesados e o processo de desinformação que acabam por gerar novos danos a essas pessoas no ambiente familiar. Além das instituições de justiça, a mídia pode exercer um importante e positivo papel para adequadamente informar e instruir tanto em relação aos

direitos em discussão como suas formas para acessá-los.

Palavras-chave: Desastre; Direitos Humanos; Reparação integral; Desinformação; Rompimento da barragem de Mariana.

Apresentação

O desastre do rompimento da barragem de rejeito de mineração de Fundão, de propriedade da empresa Samarco Mineração S/A, - empresa controlada pela BHP Billiton Brasil Ltda e pela Vale S/A, localizada no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana-MG, na bacia do Rio Doce, no dia 5 de novembro de 2015, é de conhecimento nacional e, quiçá, mundial. Porém, apesar da notoriedade dos fatos, é salutar retomar alguns dados, eis que, com o natural passar do tempo e o atropelo de tantos fatos e notícias, ocorre o risco do esquecimento ou, se o desastre não se perder no esquecimento, pelo menos esvai-se o sentimento da gravidade e urgência das consequências ambientais e sociais ainda presentes nos territórios atingidos.

Com o rompimento da barragem, foram lançados, na bacia do rio Doce, mais de 56 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério, percorrendo e gerando profundos danos em uma extensão de 663 quilômetros, desde o distrito de Bento Rodrigues, passando pelo estado do Espírito Santo, até atingir o mar territorial brasileiro, no distrito de Regência, no município de Linhares (ES).

O colapso da estrutura da barragem do Fundão ocasionou o extravasamento imediato de aproximadamente 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, entre outros particulados. Outros 16 milhões de metros cúbicos continuaram escoando lentamente. O material liberado logo após o rompimento formou uma grande onda de rejeitos, atingindo a barragem de Santarém, localizada a jusante, erodindo parcialmente a região superior do maciço da estrutura e galgando o seu dique, após incorporar volumes de água e rejeitos não estimados que ali se encontravam acumulados.

O rompimento gerou, imediatamente, 19 mortes, entre trabalhadores e moradores; deixou cerca de 500 mil pessoas sem abastecimento de água, dependendo de caminhões pipa; desabrigou 329 famílias; destruiu 82% das edificações de Bento Rodrigues e causou a mortandade de peixes na magnitude de 29.300 carcaças de peixes, correspondendo a 14 toneladas¹, isso tudo sem considerar os danos que foram ocorrendo ao longo do tempo e ocorrem ainda hoje, seja pela omissão do Poder Público e das empresas causadoras dos danos em adotar medidas reparatórias em aspectos ambientais e sociais, seja pelas consequências nefastas de medidas adotadas sem levar em consideração as necessidades e especificidades das comunidades atingidas, o que podem ser identificados como “desastre do desastre”.

1 Fonte: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco>. Acesso em 20/11/2022.

Após mais de 7 anos desde de o rompimento da barragem, muito pouco se percebe de providências efetivas para recuperação do meio ambiente, para recuperar o tecido social das comunidades atingidas, para implementar medidas estruturantes de recuperação de renda e costumes tradicionais.

Pelo contrário, conforme se buscará demonstrar nas linhas que se seguem, o esforço é no sentido de criar narrativas que deturpam a realidade, como se as medidas reparatórias fossem exemplares e robustas, além de procurar transformar as pessoas atingidas em fraudadores e criminosos. Como resultado, vislumbra-se uma maior dificuldade de acesso das pessoas a terem seus direitos reparados, tanto no aspecto coletivo quanto individual, resultando em agravamento dos danos existentes além da geração de outros.

A desconstrução das narrativas simplistas e reducionistas referentes aos direitos das comunidades atingidas por desastres (como também pela própria implementação de empreendimentos) perpassa pela definição e disseminação do conceito contemporâneo de pessoa atingida. A partir dele, reforça-se o entendimento de que não só o indivíduo economicamente ativo foi impactado, mas toda a sua família, bem como a sua comunidade. O reconhecimento das relações familiares como interações sujeitas a danos ocasionados pelos desastres abre maiores possibilidades para se pensar o processo de reparação.

A pessoa atingida, a família atingida e a comunidade atingida. Degraus fundamentais para a compreensão do mosaico de direitos em disputa

O avanço histórico do reconhecimento das pessoas atingidas por desastres implicou na expansão de direitos relacionados não só a algum tipo de indenização financeira, como também afetas aos demais aspectos da sua vida, como assistência social, saúde, cultura, dentre outros. De acordo com Maso et al (2021), o conceito de atingido é permeado por disputas e envolve aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais. Para tanto, cita Vainer (2008, p. 40) que explica que

estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo - e, em alguns casos, como legal - seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária.

A percepção ampla de direitos invoca uma primeira reflexão. Não se pode partir apenas do indivíduo economicamente impactado para se pensar o processo de reparação. Na linha de Maso e Vainer, a adoção de um conjunto direitos formadores do patrimônio jurídico mínimo da pessoa atingida envolve o afastamento de lógicas que visam a afastar a sua ampla efetividade. Por exemplo, a adoção da ideia de impactos diretos e indiretos, comum em licenciamentos ambientais, se revelou completamente ineficaz para a reparação do

desastre do Rio Doce. Maso (2021), nesse sentido:

Dessa forma, caracterizar o atingido/atingida por desastre com base no impacto que sofreu como em geral se traduz a abordagem jurídico reparatória, se mostra insuficiente com as diferentes dimensões que sobrepõem as territorialidades atingidas. De igual modo, determinar um começo e um fim à realidade do desastre também é uma hipótese impossível, já que em geral eles estão associados ao modelo de desenvolvimento adotado. Tomemos como exemplo a mineração e o rompimento de uma barragem, em geral territórios em que se instalam esses empreendimentos apresentam problemas de vulnerabilidade e conflitos anteriores ao desastre e conexões a eles.

Assim, um outro ângulo ganha força nessa análise, ainda pouco conhecida e trabalhada na lógica da reparação, que é destacar os impactos na estrutura familiar, que é causado por desastres. Isto porque, a ruptura com o território, a privação econômica e demais dificuldades associadas ao esgotamento dos recursos e a dificuldade de resposta em contextos de crises e desastres, atinge a família como um todo e as relações que são compreendidas e lhe dão forma.

De acordo com Maria Berenice Dias:

O fato é que a família, apesar do que muitos dizem, não está em decadência. Ao contrário, houve a repersonalização das relações familiares na busca do atendimento aos interesses mais valiosos das pessoas humanas: afeto, solidariedade, lealdade, confiança, respeito e amor.

A matriz constitucional do direito de família e da proteção à família demanda especial atenção da sociedade e do Estado na sua proteção. Portanto, ao evidenciarmos a disrupção social ocasionada por desastres, como foi e está sendo o desastre do Rio Doce, é fundamental pensar as ações de reparação voltadas às famílias atingidas e às comunidades, superando o mero viés individualista e limitador da aferição dos danos sofridos. Maria Berenice Dias relembra que a Constituição evidencia especial preocupação com a família, e não com os seus integrantes. Reconhecida como a base da sociedade, a família recebe a especial proteção do Estado (CR 226), sendo-lhe assegurada assistência (CR 226 § 8º), dentre outros dispositivos constitucionais.

Ainda que se entenda a família como uma entidade não personalizada, é evidente que o ordenamento jurídico confere à família o sustentáculo da sociedade e reconhece especial proteção às interações constituídas no seu bojo. Essas interações, constituídas entre os integrantes do núcleo famílias, possuem valor jurídico e possuem densidade normativa suficiente para se discutir os impactos ocasionados por terceiros na vida e no desenvolvimento familiar, sobretudo de grupos vulneráveis.

O reconhecimento de todos os integrantes do núcleo familiar, bem como da família em si, como atingida por desastres, vem de uma leitura inte-

grada das teorias contemporâneas que disciplinam o regime de responsabilidades legais dos causadores dos danos.

De início, cumpre destacar o princípio da centralidade do sofrimento da vítima, de matriz internacional e central na temática da violação de direitos humanos por empresas. Qualquer sistema de gestão das consequências de desastres ou da instalação de grandes empreendimentos deve partir da perspectiva da pessoa atingida e do reconhecimento de que as consequências sociais e ambientais recairão diretamente a ela. Assim, é pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima (TRAZZI e CAMPOS, 2021). De acordo com esse princípio, a pessoa que sofreu os danos provenientes da ação de outro ser humano, do Estado, ou ainda de qualquer outro agente, seja pessoa natural ou jurídica, é a vítima do dano e deve figurar como o ponto central da discussão jurídica a respeito da reparação do mesmo. Ademais, a pessoa atingida também deve participar, com centralidade, na elaboração de mecanismos, judiciais ou não, de prevenção da vitimização, para evitar que os mesmos fatos danosos voltem a acontecer e a fazer mais vítimas (TRINDADE, 2003).

Senra (2016), ao analisar o referido princípio, atesta que a sua inobservância no caso Rio Doce acarreta severos prejuízos ao processo de reparação e a adoção de uma modelo particular de reparação, onde a percepção econômica do desastre se sobrepôs aos danos sofridos pelas pessoas atingidas.

Outra importante teoria que confere fundamento jurídico para esta visão conglobante dos danos sofridos pelas famílias atingidas é a tese da reparação integral. A tese do Poluidor-Pagador e da Reparação Integral *in integrum*, consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça nos Recursos Especiais n. 1145083/MG e n. 1198727 /MG. Acrescente-se o precedente da Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça que adotou a teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, §2º e § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981) e responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.

O Relator desses dois casos, Exmo. Ministro Herman Benjamin, em Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público de Minas Gerais para reparação em ilícitos ambientais fez uma excelente exposição sobre o princípio da reparação integral e o princípio do poluidor-pagador, nos seguintes termos:

Todo o Direito Ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio poluidor-pagador, já que é este que orienta - ou deve orientar - sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços. Por trás do princípio poluidor-pagador está a pergunta: quem paga pelos danos ambientais? O Estado - e, a partir dele, todos os contribuintes - ou o próprio poluidor?" (O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental, in Antonio Herman Benjamin, coordenador, Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, pp. 226-227)"

Também vigora no sistema jurídico brasileiro o princípio da reparação integral ou *in integrum* do dano ambiental, irmão siamês do princípio do poluidor-pagador, a estatuir a responsabilização por todos os efeitos (individuais, coletivos, intergeracionais, econômicos, ecológicos e morais) decorrentes de conduta lesiva.

[...]

Por sua vez, Álvaro Luiz Valery Mirra, magistrado em São Paulo, leciona que o princípio da reparação integral “deve conduzir o meio ambiente e a sociedade a uma situação na medida do possível equivalente à de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido causado”. Por isso mesmo, “a reparação integral do dano ao meio ambiente deve compreender não apenas o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido, como também, na lição de Helita Barreira Custódio, toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso, o que inclui os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo que estiverem no mesmo encadeamento causal, como, por exemplo, a destruição de espécimes, habitats, e ecossistemas inter-relacionados com o meio afetado; os denominados danos interinos, vale dizer, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental” (Ação Civil Pública e a Reparação do Dano Ambiental, 2ª ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004, pp. 314-315, grifos no original).

Por todos esses fundamentos, fica claro que a recusa de aplicação, ou aplicação truncada, pelo juiz, dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo normal do negócio”. Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= prevenção geral e especial), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do degradador premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

(REsp n. 1.198.727/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/8/2012, DJe de 9/5/2013.)

Há mais uma importante peça nesse mosaico. Muito se falou sobre as implicações jurídicas dos impactos nas relações familiares mas pouco se aprofundou ainda no que isso significa na prática, isto é, para os atores envolvidos nas consequências do desastre e no atendimento às comunidades atingidas. Pois bem, a experiência no caso Rio Doce permitiu que as instituições acompanhassem como que os impactos nas relações familiares são mais profundos e agudos do que se poderia supor. A ausência de renda e em alguns casos o deslocamento compulsório impôs quebras de rotinas e de projetos de vida dos integrantes da família. Crianças e adolescentes que deixam de estudar ou

não podem mais aprender o ofício com os seus pais, idosos sem amparo assistencial que agora necessitam ser cuidados pelas famílias, a situação das mulheres, vítimas de violência doméstica e invisibilizadas pelo processo de reparação. Os exemplos são inúmeros. Contudo, o que se pretende destacar é que há patente dano ao projeto de vida dessas famílias, para não dizer de comunidades inteiras, em virtude das consequências dos desastres em suas vidas.

Conforme ensina Thimotie Aragon Heemann (2021):

A condenação por violação ao projeto de vida de determinada pessoa nem sempre importa em uma reparação financeira isolada, sendo possível - e recomendável - também a imposição de obrigações de fazer (v.g. medidas de reabilitação da pessoa afetada), não fazer (não repetição) e dar (v.g. concessão de bolsas de estudo, concretização do direito à moradia adequada, etc.). A verificação da extensão do dano causado ao projeto de vida é medida a partir de parâmetros como a idade do indivíduo no momento em que teve seu projeto de vida interrompido ou retardado e a sua capacidade de projetar novas escolhas após o dano sofrido.

Uma perspectiva integral e transversal dos danos sofridos pelas pessoas atingidas revela também a necessidade de se desconstruir preconceitos e ir de encontro a posicionamentos dos causadores dos desastres e do Poder Público, que não raro desejam compartimentalizá-los, de modo a possibilitar um maior controle e economicidade dos seus reflexos, seja relacionadas às ações de reparação de competência do setor privado, ou do planejamento e alcance de políticas públicas.

Ao longo de 07 anos, muito se discute a respeito da extensão dos direitos das comunidades atingidas. Não se trata apenas do alcance territorial, suficientemente polêmico por si, mas também da devida compreensão sobre os reflexos do desastre em todos os integrantes do núcleo familiar, dos seus projetos de vida, da sua comunidade e das futuras gerações.

A estratégia de diminuição e atenuação das consequências do desastre é fundamental para impedir que a opinião pública se vire contra a instalação e execução de grandes empreendimentos ou tenha interesse em perquirir as devidas responsabilidades no cometimento de ilícitos. Nesse ponto, entende-se que um dos maiores desafios para a proteção das comunidades atingidas encontra-se no campo informacional.

Exemplos de guerra de narrativas, desinformação e fake news

MP's e DP's processam fundação por propaganda enganosa sobre desastre de Mariana (13 de maio de 2021) 1023835-46.2021.4.01.3800

A desinformação promovida pela Fundação Renova ensejou medidas judiciais para tentar frear o intuito de repassar à sociedade uma situação de normalidade inexistente. Diante de tais circunstâncias, as instituições de jus-

tiça ajuizaram ação civil pública². Segundo apurado, a Fundação Renova, que não tem fins lucrativos, investiu no ano de aniversário dos cinco anos do desastre a quantia de R\$17,4 milhões de reais, em contratos de propaganda e campanhas publicitárias realizadas no período de 06.09.2020 a 11.10.2020. Além desse valor, a entidade ostenta outros gastos históricos em propaganda que inclui, por exemplo, os aproximadamente 200 (duzentos) vídeos já postados pela Fundação no seu site institucional, entre outras campanhas realizadas desde a sua criação.

A ACP relata que, enquanto dados empíricos revelam que, passados cinco anos do desastre, fatores como insegurança no consumo da água e dos peixes, espera por indenizações, ameaças de interrupção do recebimento de auxílios de subsistência, falta de participação social dos atingidos e atingidas nos processos decisórios, ocorrência de trincas e rachaduras em casas, realocação de famílias em locais provisórios, atraso nas obras de reassentamentos, resistência ao reconhecimento de territórios e pessoas atingidas, falta de suporte físico e emocional às vítimas do desastre, aumento da violência doméstica, agravamento do estado de saúde, dúvidas, conflitos e insegurança alimentar são realidades vividas diuturnamente pelas comunidades ribeirinhas de Minas Gerais e do Espírito Santo, vídeos de qualidade hollywoodiana e imagens captadas por drones ostentando o logotipo da Fundação Renova bombardeavam a todos demonstrando a certeza de se estar vivenciando um verdadeiro milagre em que “o dano ambiental seria imperceptível” e onde “5 anos depois a vida de todos voltou ao normal!

As instituições apontam que ao todo, foram 861 inserções pagas em emissoras de TV de alto alcance nacional (114 inserções de vídeo na TV Globo MG/ES; 114 na TV Record MG/ES; 102 na TV SBT MG/ES; 114 na TV Band MG/ES; 102 na TV Rede TV MG/ES; 126 na TV Globo News; 63 na TV Record News; 63 na TV Band News e; 63 na TV CNN) e 756 inserções pagas às emissoras de rádio (84 inserções na Rádio Itatiaia FM; 84 na Rádio CBN FM/BH; 84 na Rádio Alvorada FM; 84 na Rádio CDL FM; 84 na Rádio BAND FM/BH; 84 na Rádio CBN FM/Vitória; 84 na Rádio Gazeta FM; 84 na Rádio Tribuna FM e; 84 na Rádio Band FM/Vitória) enaltecendo os resultados da reparação e promovendo informações imprecisas, dúbias, incompletas ou equivocadas acerca do restabelecimento de uma “normalidade” inexistente acerca de temas como a “qualidade da água e ambiente aquático”, “recuperação de nascentes e bioengenharia”, “recuperação econômica” “indenização”, “reassentamento e infraestrutura”, “concentração de rejeitos”.

Muitas outras informações estão presentes na ACP. Contudo, para fins do presente trabalho, foram pontuadas algumas questões para ilustrar como a desinformação pode ser uma poderosíssima ferramenta para impedir o reco-

2 Fonte: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-13/mps-dpu-processam-fundacao-renova-propaganda-enganosa#:~:text=Segundo%20MPs%20e%20Defensorias%2C%20as,inexistente%22%20acerca%20de%20v%C3%A1rios%20temas.-> Acesso em 20/11/2022.

nhecimento integral dos direitos dos atingidos.

Operação da PF com MPF contra fraudes de pescadores

Outro caso bastante exemplificativo foi a investigação sobre pessoas que se fizeram passar por pescadores para acessar políticas indenizatórias relativas ao desastre. Algumas pessoas se declararam como pescadoras, apresentando documentação falsa, com o auxílio de representantes das comunidades pesqueiras, como presidentes de associação etc. Um trecho de reportagem sobre o fato específico narra bem a situação:

De acordo com a PF, cerca de 100 pessoas receberam indenizações da Fundação Renova, criada para fazer os pagamentos, a partir das licenças falsas. Isso representa o recebimento de cerca de R\$ 7 milhões, somando indenizações e auxílios financeiros.³

Obviamente, qualquer fato possivelmente ilícito merece atuação dos órgãos de controle e, em se configurando crime, a devida punição. Porém, o que decorreu do caso foi a construção de uma narrativa de que os atingidos eram fraudadores, sendo que um percentual mínimo de pessoas estava praticando fraudes dentro do universo de atingidos. Tal narrativa resultou em maior rigor dos requisitos e da burocracia para comprovar a condição de atingido. Exigir documentação extensa de uma categoria que configura uma das mais informais da economia nacional significa negar direitos.

Para demonstrar como esse tipo de narrativa pode trazer sérias consequências, vale transcrever trechos de uma das decisões proferidas pelo juízo da 12ª. Vara Federal de Belo Horizonte, que é o juízo prevento para o desastre:

A realidade da bacia do Rio Doce, *infelizmente*, atesta o elevado número de fraudes envolvendo a concessão do Auxílio Financeiro Emergencial - AFE, com diversas pessoas recebendo o auxílio sem que tivessem tal direito.

Há casos, inclusive, de pessoas que residem no exterior e seguem recebendo normalmente o AFE pago pela Fundação Renova.

Esta situação, de alguma maneira, pode ser comprovada empiricamente pelas milhares de fraudes igualmente perpetradas no caso do chamado 'Coronavoucher', auxílio financeiro de R\$ 600,00 pagos pelo Governo Federal [sic] nessa época de Pandemia do [sic] COVID-19. A imprensa diariamente relata a concessão fraudulenta do benefício em favor de oportunistas.

Não há qualquer dúvida de que o AFE foi alvo de múltiplas fraudes na bacia, em razão da ação de oportunistas e aproveitadores que encontraram na Fundação Renova um [sic] espécie de '**fonte eterna de dinheiro fácil**'.

3 Fonte: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2019/02/26/pf-faz-operacao-contrafraude-em-indenizacoes-por-tragedia-de-mariana.ghtml> - Acesso em 20/11/2022.

Admitir que a FUNDAÇÃO RENOVA possa ser obrigada a pagar AFE eternamente aos fraudadores significa atuar de forma contrária ao ordenamento jurídico, que proíbe, de forma muito enfática, o enriquecimento ilícito (art. 884 do Código Civil).

Exigir que a FUNDAÇÃO RENOVA siga efetuando pagamento de AFE para casos comprovados de fraude significar [sic] desconsiderar a própria eticidade do direito.

Se de um lado, [sic] é fato público e notório a existência de fraudes no AFE, de outro, **não se pode generalizar tal afirmação**, fazendo crer que todos os pagamentos são fraudulentos e inidôneos.

O corte geral e indiscriminado acaba por atingir situações legítimas, em claro prejuízo àqueles que realmente fazem jus ao benefício nos termos do TTAC.

É direito evidente da Fundação Renova suspender/cancelar o pagamento do AFE daqueles casos de comprovada fraude, mas isto requer, por certo, **um exame individualizado e comprovado de cada situação, não sendo cabível uma ilação generalizada a esse respeito**. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Justiça Federal de 1ª instância. Decisão judicial de Id. 276019876 no processo n. 1024354-89.2019.4.01.3800, 2020, pp. 5-6. Destaques no original.)

Apesar de se perceber uma pseudo consideração de que não se pode generalizar a situação dos eventuais fraudadores, fica claro que a narrativa construída influenciou não somente a sociedade, mas o próprio juízo da causa, aprofundando as dificuldades de acesso aos programas de reparação com a criação de requisitos cada vez mais rigorosos para comprovação da condição de atingido.

A adoção deste tom pelo Poder Judiciário, baseado apenas na percepção pessoal do julgador e não acompanhado de evidências probatórias, estimula a expansão da percepção de que as pessoas atingidas sejam oportunistas ou atentas apenas aos possíveis ganhos financeiros com a tragédia. O acompanhamento por parte das instituições de justiça demonstra que a complexa e riquíssima ordem de segmentos representativos nas comunidades atingidas demonstra uma percepção muito mais crítica acerca dos direitos em jogo do que a decisão pretende estabelecer como verdade.

Ainda que se restringisse o debate ao direito de auxílio financeiro, no ano de 2022 o referido posicionamento foi integralmente revisto pela Justiça Federal, que determinou o retorno imediato do auxílio financeiro emergencial⁴, inclusive às comunidades indígenas⁵. O prejuízo deste tipo de manifestação, contudo, ocorreu.

4 <https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/caso-samarco-trf1-derruba-decisao-que-reduziu-pela-metade-valor-do-auxilio-financeiro-emergencial-pago-a-atingidos> - Acesso em 20/11/2022.

5 <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/juiz-federal-determina-retorno-imediato-do-auxilio-emergencial-aindigenas#:~:text=Primeiro%2C%20determinou%20o%20retorno%20do,dezembro%20a%20audi%C3%Aancia%20de%20conclia%C3%A7%C3%A3o> - Acesso em 20/11/2022.

As idas e vindas do processo de reparação. Expectativas e a realidade do processo de repactuação do Rio Doce

Recentemente, a nova tentativa conciliatória das instituições de justiça, poder público e empresas ensejou o acionamento do Conselho Nacional de Justiça e a instauração de uma mesa de negociação que se convencionou denominar “repactuação”. As tratativas se deram até setembro de 2022 a partir do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Por mais de 01 ano, foram realizadas reuniões entre Poder Público, instituições de justiça e empresas para se buscar soluções para o processo de reparação do Rio Doce.

As negociações ocorreram a partir da assinatura da Carta de Premissas, em 22 de junho de 2021⁶ e findaram em setembro de 2022⁷, com o fracasso da negociação e a não realização do acordo almejado.

A desinformação, neste caso, opera na abertura de questionamentos e dúvidas das comunidades atingidas a respeito do sistema de reparação do Rio Doce. Atualmente, as comunidades buscam compreender o que está sendo discutido judicialmente e o que está em tramitação no sistema CIF, sistema de governança instituído pelo TTAC. A sobreposição de instâncias decisórias em três frentes diferentes colocaram as comunidades à mercê de informações desconstruídas, especulações e expectativas, piorando o ambiente nos territórios.

A instauração desta mesa de negociação passou a impressão de um terceiro espaço decisório que, embora para os participantes não seja incongruente com as ações atuais, para os atores externos passa insegurança quanto ao futuro. No decorrer das negociações, informativos como o colacionado abaixo estimularam a desconfiança das comunidades atingidas com as instituições de justiça representadas à mesa, em que pese os esforços para se manter contatos e explicar, na medida do possível, o que estava se passando no decorrer das negociações.

O CNJ (Conselho Nacional de Justiça) espera fechar na primeira semana de setembro o maior acordo ambiental do mundo para ressarcir as vítimas da tragédia de Mariana (MG), ocorrida em novembro de 2015. Ainda não foi fixado um valor, mas a expectativa é que a cifra gire em torno de R\$ 155 bilhões. O dinheiro será usado para indenizar famílias e também a coletividade. Até agora, o maior acordo ambiental do mundo foi fechado nos Estados Unidos, para compensar estragos causados pelo vazamento de petróleo no Golfo do México. O valor fixado por de [sic] U\$ 21 bilhões. Se o acordo de Mariana for

6 https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/07/Carta_1120695_Carta_de_Premissas_OFICIAL_CNJ_CNMP_1.pdf - Acesso em 20/11/2022.

7 <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2022/09/apos-mais-de-250-reunioes-negociacao-com-mineradoras-envolvidas-em-tragedia-de-mariana-e-encerrada-por-falta-de-acordo.html> - Acesso em 20/11/2022.

fixado no valor esperado, equivalerá a U\$ 30 bilhões.⁸

A ausência de participação social neste processo, somado aos grandes interesses econômicos envolvidos no processo, também estimulam a desinformação, uma vez que as comunidades ficam integralmente dependentes das instituições de justiça para ter alguma informação. Mesmo com o encerramento formal da mesa, ainda se vê na imprensa notícias que criam expectativas⁹.

Conclusões e propostas de reflexão

A utilização de notícias na mídia tem o potencial de distorcer, ainda que involuntariamente, os fatos, principalmente em casos de grande complexidade. Como a população em geral não tem como acompanhar todos os fatos de perto e com a gama de perspectivas que seriam necessárias para formar uma opinião consciente, o risco de confusões está sempre presente. Somam-se a isso a utilização do Direito como ferramenta de discursos e a “captura” do sistema de Justiça a partir dessas construções.

O tratamento adequado deste problema envolve inúmeras frentes. Como ponto de partida, a percepção de que as comunidades atingidas possuem um rico mosaico de direitos atingidos, que demandam iniciativas dos atores públicos e privados envolvidos para a devida reparação. Partir dessa matriz jurídica, compreendendo não só a pessoa economicamente atingida, mas a sua família, a sua comunidade e as futuras gerações é a pedra que sustentará e é a referência neste trabalho.

Para além dos compromissos éticos e morais quanto ao uso da informação em contextos dos desastres, é elementar dotar as comunidades atingidas de ferramentas que auxiliem na percepção da realidade ao seu redor e permitam a participação qualificada nos espaços decisórios. O direito de assessoria técnica é uma dessas importantes ferramentas. Além disso, privilegiar o amplo acesso à informação por meio de canais oficiais, a participação social na governança dos processos de reparação e estimular ferramentas de educação de direitos estimularão a participação cidadã e criará novas proteções contra a desinformação e às fake news.

Referências

BRASIL. Justiça Federal de 1ª. instância - 1ª. Região. Decisão judicial de Id. 276019876 no processo n. 1024354-89.2019.4.01.3800, 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.198.727/MG, relator Ministro

8 <https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2022/08/25/cnj-deve-fechar-em-setembro-maior-acordo-ambiental-do-mundo-em-mariana.htm> - Acesso em 20/11/2022.

9 <https://www.otempo.com.br/politica/zema-preve-concluir-acordo-de-mariana-mas-negociacao-de-pagamento-e-entreve-1.2767674> - Acesso em 20/11/2022.

Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/8/2012, DJe de 9/5/2013.

DIAS NETTO JÚNIOR, Edmundo Antônio. Contribuição para uma sociologia das ausências: alguns apontamentos sobre o processo de reparação do desastre na bacia do rio Doce. In *Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados [recurso eletrônico] : efeitos e danos da implantação de “grandes projetos de desenvolvimento” em território sociais / organização Marcos Cristiano Zucarelli. [et al.]*. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Mórula, 2022, pp. 388 e ss.

DIAS, Maria Berenice. Manual de Direito das Famílias. / Maria Berenice Dias - 14. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 49.

HEEMANN, Thimotie Aragon. Dano ao projeto de vida e grupos vulneráveis. Uma espécie de reparação gestada na Corte IDH e pouco utilizada no direito brasileiro. Acesso em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/dano-ao-projeto-de-vida-e-grupos-vulneraveis-15072021#_ftn6. 2021.

MASO, T. F.; SCALABRIM, L. ; UCHIMURA, G. C. ; GALEB, A. C. M. ; OLIVEIRA, S. B. ; DUTRA, J. M. R. . Populações Atingidas por Desastre. In: Magalhães, José Luis Quadros; GONTIJO, Lucas de Alvarenga; COSTA, Bárbara Amelize; BICALHO, Mariana Ferreira. (Org.). *Dicionário de Direitos Humanos*. 1ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2021, v. 1, p. 1-572.

SENRA, Laura Monteiro. Graduação em Direito. Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Brasil. Trabalho de Conclusão de Graduação. Título: O Princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima e seus Reflexos na Prestação Jurisdicional Brasileira: uma análise do crime de Mariana. Orientadora: Manoela Carneiro Roland. 2016.

TRAZZI, Paulo Henrique Camargos. Desenvolvimento sustentável e avaliação de impacto ambiental na Itália e no Brasil, 1. ed. -- Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

TRAZZI, Paulo Henrique Camargos e CAMPOS, Rafael Mello Portella. Responsabilidade Social e Participação em Contextos de Desastres. O Direito de Assessoria Técnica sob a Ótica dos Direitos Humanos Procedimentais. In *Anais de Artigos Completos do V CIDHCoimbra 2020 - Volume 8 / César Augusto R. Nunes et. al. (orgs.) [et al.]* - Campinas / Jundiaí: Editora Brasília / Edições Brasil / Editora Fibra, 2021. p. 123-135.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. 3 v.

VAINER, C. B. Conceito de “atingido”: uma revisão do debate e diretrizes. In: ROTHMAN, Franklin Daniel (Org.). *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa: UFV, 2008. p. 39-63.

UMA ANÁLISE MIDIÁTICA DA RESPONSABILIDADE SOCIAL SOB O ENFOQUE DA POBREZA

Iolanda Faustino Félix

Pós-Graduada em Direitos das Diversidades e Inclusão Social, Cidadania e Direitos Fundamentais - Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil

Resumo:

Pretende-se por meio desta pesquisa trazer algumas considerações a respeito do papel da responsabilidade social com ênfase no envolvimento com a justiça social e sua contribuição e desafios frente as desigualdades. Busca-se também refletir sobre o tema tão urgente à condição humana que é a pobreza no contexto atual. Em vista disso, procuramos trazer uma abordagem em como a mídia explora esses temas, que muitas vezes podem ser divulgados de forma sensacionalista, superficial, distorcida da realidade, além de direcionar a notícia para moldar a opinião pública de acordo com interesses diversos. Fazemos destaque a proteção que é dada ao ser humano pela legislação atual, ao mesmo tempo, as pessoas são marcadas pela pobreza e não tem acesso igualitário aos direitos que são garantidos constitucionalmente, o que pode impactar as famílias mais vulnerabilizadas e colocar em risco a sua existência, de modo que essa realidade representa a fragilidade de proteção dos direitos humanos e de sua dignidade. Sendo assim, procuramos ressaltar nossa preocupação jurídica sobre o tema e sobretudo, destacar a realidade social.

Palavras-chave: Pobreza; Responsabilidade social; Mídia; Direitos Humanos;

O papel da responsabilidade social

A respeito deste instituto, temos o projeto de Lei nº 5343, de 2020 que institui a Lei de Responsabilidade Social¹ visando redução da pobreza a ser observado pelo governo federal, cria programas e mecanismos no tocante a diminuição das desigualdades. A iniciativa é do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), sua justificativa se pauta exatamente em evidências da pobreza no Brasil manifestada pelo contexto de famílias que são marcadas por au-

¹ Brasil. Senado Federal. Projeto de Lei nº5343, de 2020. Disponível em:<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655>>. Acesso em 29 setembro 2022.

sência de renda mínima para sobrevivência, problemas educacionais, falta de ocupação profissional dentre outros desafios que a situação da pobreza pode acarretar.

Pautado também no que dispõe a legislação que é justamente proteger o ser humano e buscar garantir seus direitos sociais. O projeto de lei está atualmente em tramitação no Senado Federal. Consideramos que é uma importante iniciativa que visa combater uma causa tão urgente que é a pobreza e à desigualdade social.

O conceito de responsabilidade social encontra-se diferentes perspectivas, dependendo do contexto que seja atrelado, muito se repete a ideia de ações que possam contribuir com o desenvolvimento social.

Para a professora Benedita de Fátima Delbono, responsabilidade social “refere-se ao cumprimento dos deveres e das obrigações dos indivíduos e das empresas para com a comunidade e sociedade local, regional e global”.² Deste modo, podemos compreender como atitudes e ações voluntárias para benefício comunitário e social por meio dos cidadãos, organizações e empresas, iremos delimitar a atuação nesses três atores.

O cidadão pode atuar de forma responsável e consciente com ações frente aos desafios ambientais, participar e se engajar em causas sociais, e com sua participação social ativa nas pautas que dizem respeito aos cidadãos e contribuir para uma sociedade mais justa.

Nas organizações, destacamos o importante papel das ONGs³, as quais desenvolvem projetos de grande relevância no âmbito social, educativo, cultural, de assistência social, de habitação, na área da saúde, em questões ambientais, na defesa dos direitos humanos, dentre outros. Desempenham ações para o enfrentamento das vulnerabilidades e chegam a atuar em demandas que é ausente os serviços que deveriam ser prestados pelo poder público, de modo que se torna extremamente necessário o serviço que desempenham.

Já no campo empresarial temos a contribuição que as empresas podem desenvolver tanto internamente com o modelo de gestão pautado no compromisso e valorização dos recursos humanos além de compromisso social. Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), define a responsabilidade social das empresas da seguinte forma:

Através da qual as empresas consideram o impacto das suas atividades na sociedade e expressam os seus princípios e valores nos seus procedimentos internos e na sua interação com os outros autores. A RSE engloba iniciativas empresariais de caráter voluntário, consideradas para além do cumprimento legal.⁴

2 DELBONO, Benedita de Fátima. Responsabilidade social e ambiental. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016, p.185.

3 São Organizações Não Governamentais sem fins lucrativos, também chamadas como entidades de Terceiro Setor, cuja atuação é marcada pela importante defesa social, buscam respeitar e promover os direitos humanos. Contribuem por meio de programas e projetos na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

4 Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT e a Responsabilidade Social das

Deste modo podemos entender como relevante o que as empresas podem desempenhar frente as questões sociais, usando de sua atuação para se engajar com valores éticos que possam trazer reflexos para o público interno e externo. A empresa proporciona a criação de emprego e geração de renda, o que vai ao encontro de oferecer o direito social ao trabalho⁵ conforme enunciado no dispositivo constitucional.

Portanto, a empresa tem sua função social tanto na geração de emprego e todo um contexto econômico, como também no cuidado da saúde do trabalhador, ou seja, seu objetivo não deve ser somente o lucro, mas sim valorizar o trabalho humano. Sabemos que na realidade social acontece muitos problemas no ambiente de trabalho, como assédio moral, sexual, exploração da força de trabalho o que agride a dignidade humana e verifica-se que existem problemas em ser real e verdadeiro o respeito aos direitos humanos e aplicação da responsabilidade social no ambiente empresarial neste contexto.

O que pode ser uma realidade para as empresas se de fato sua preocupação estar atrelada a ética e a responsabilidade frente aos deveres legais e frente a seu código de conduta e valores pautados na dignidade humana. No entanto, existe uma grande possibilidade de a responsabilidade social ser encarada como uma estratégia gerencial de mascarar uma realidade para mostrar o quão responsável e comprometida com a sociedade, o que pode passar apenas de um efeito visível aos olhos externos, não refletindo seu ambiente cotidiano interno.

Destacamos o que dispõe a previsão do artigo 170 da Constituição Federal de 1988⁶ fazendo destaque a função social das empresas, bem como a sua atividade econômica que se funda na valorização do trabalho humano, e principalmente assegura a todos a existência conforme ditames da justiça social. Para tanto, é expresso de forma clara que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos a existência digna.

Nesse sentido, para o Instituto Ethos as empresas devem ter “cuidado com saúde, segurança e condições de trabalho-visitando assegurar boas condições de trabalho, saúde e segurança”.⁷ A atuação deve estar pautada não

Empresas (RSE). Publicação 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS_835898/lang-pt/index.htm>. Acesso em 27 out.2022.

- 5 Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
- 6 Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III -função social da propriedade; VIII-busca do pleno emprego;
- 7 Instituto Ethos. O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza. CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (org.). Projeto práticas públicas e pobreza. Programa gestão pública e cidadania. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). São Paulo: Instituto Ethos, 2003, p.69. Disponível em:

só com aspectos econômicos, mas sobretudo, ao aspecto humano. A prática empresarial deve estar voltada para compromisso que valorize a cultura, diversidade e inclusão, combatendo as discriminações e usando de métodos educativos para estes fins.

Considerando sua importante atuação com o desenvolvimento profissional a empresa deve de fato valorizar todos os setores internos de trabalhadores quais sejam terceirizados ou não, valorizando a força de trabalho e quem o desenvolve, independentemente de sua escolaridade, posição social, pois se feito estas tarefas já seria uma contribuição valorosa para a responsabilidade social.

O objetivo não deve ser pura e simplesmente o avanço do capital, mas ter um olhar atrelado ao trabalhador que ajuda cotidianamente que serve como meio para obtenção dos resultados, a preocupação deve ser também a saúde de cada colaborador interno. Ainda mais, a empresa deve se atentar em reduzir os danos ambientais impactados pela atividade que desenvolve na comunidade.

Autores sustentam que as empresas usam do instituto da responsabilidade social como estratégia para seus negócios e com interesse econômico disfarçado de interesse social, conforme descreve Michelangelo Marques:

Cabe indicar desde já que, em seu interior organizacional, visam, no limite, ao controle do trabalho, à exploração e à intensificação da força de trabalho; no plano externo, buscam explorar oportunidades lucrativas e imprimir um dado padrão de intervenção na questão social. (...) O fortalecimento e o crivo na “ação socialmente responsável, das corporações capitalistas geram um estado de confiança na integridade e legitimidade da ação empresarial e do capital.⁸

O que buscam na verdade é o fortalecimento da imagem e do lucro e a exploração da força de trabalho como destacado pelo autor, de modo que enfraquece a essência deste instituto. A busca maior é o lucro deixando em segundo plano o olhar humano e social o que agrava e aumenta os problemas sociais como é o caso da pobreza.

A pobreza como violação dos Direitos Humanos

A pobreza causa sacrifício a vida humana, pois as pessoas que passam por essa situação sabem o quão difícil é enfrentar uma realidade rodeada por dificuldade e ausência seja de acesso aos direitos mais básicos como acesso à água potável, ao saneamento básico, a uma educação de qualidade, ao traba-

<<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/22.pdf>>. Acesso em 27 out.2022.

8 TORRES, Michelangelo Marques. Estratégia do capital e intervenção social das corporações empresariais no Brasil: a responsabilidade social das empresas, In ANTUNES, Ricardo (org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração. 1ª ed, São Paulo: Boitempo, 2019, p.342.

lho, ao direito à moradia. São submetidas a condições diversas daquela que é assegurada pela legislação.

Existem vários conceitos referente a pobreza, iremos destacar conforme expressa a Organização das Nações Unidas:

A pobreza envolve mais do que a falta de recursos e de rendimentos que garantam meios de subsistência sustentáveis. A pobreza manifesta-se através da fome e da malnutrição, do acesso limitado à educação, e a outros serviços básicos, à discriminação e à exclusão social, bem como à falta de participação na tomada de decisões.⁹

É nesse contexto que procuramos ressaltar sobre a pobreza. A falta de acesso aos direitos sociais não é satisfatória o que aumenta a desigualdade, ficam à mercê da proteção jurídica e social. Infelizmente “a ONU estima que 1,3 bilhão de pessoas vivem em diversas situações de pobreza no mundo atualmente”.¹⁰ Situação que pode estar ligado ao contexto de exclusão social pois se não estão inseridas numa inserção de aplicação dos direitos podem ser ainda mais vulnerabilizados.

Ademais, a pobreza “inviabiliza o acesso aos direitos da pessoa humana, negando assim sua inserção no ambiente social e conseqüente competitividade em situação igualitária com os demais cidadãos”.¹¹ As famílias que enfrentam essa barreira encontram um caminho de lutas na sua existência e a sua vida é de sofrimento, já que não conseguem sair de um contexto precário pois as condições que estão estabelecidas já não são favoráveis e tem um muro que as cerca e as priva de viver uma cidadania plena.

É preciso entender quem são essas pessoas em situações de pobreza? Onde moram? O que precisam? Como vivem? Por que lutam tanto para sobreviver? Por que não tem igualdade de oportunidades? É preciso pensar além do que costumamos acompanhar nas notícias que circulam nos jornais de grande circulação. É preciso ver de perto, enxergar a realidade prática para entender essa situação.

A pobreza é um desrespeito a vida humana, é injusto a realidade que enfrentam, esse retrato permeiam as dimensões da vida humana e traz um forte apelo para que possamos pensar, discutir e lutar por esse problema social.

Temos uma grande dificuldade na aplicação dos direitos à todos, como descreve Carlos Simões:

A efetividade dos direitos fica assim restrita aos limites da pobreza, visto que esta se define como a situação social em que se encontram

9 Nações Unidas. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. Pobreza. Disponível em: <<https://unic.org/pt/eliminar-a-pobreza/>>. Acesso em 3 nov. 2022.

10 *Ibid.*, Nações Unidas.

11 FERNANDES, David Augusto. Ânodo de sacrifício: a pobreza e a indignidade da pessoa humana. Revista jurídica direito & paz. São Paulo - Lorena: 2017, p11. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Dir-Paz_n.36.13.pdf>. Último acesso 17 novembro 2022.

cidadãos que, de alguma forma, conseguem prover apenas a própria subsistência, mas apenas nos seus limites, sem auferir qualquer excedente. É essa situação que define a denominada linha da pobreza e, abaixo dela, a de extrema pobreza ou miséria.¹²

No relatório do Panorama Social da América Latina de 2021, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) aponta “que entre 2020 e 2021 as pessoas em situação de extrema pobreza aumentaram em quase cinco milhões”.¹³ Devido ao agravamento decorrente da pandemia de Covid-19 ficou escancarada esta realidade social, com o aumento da fome e aumento da desigualdade social.

Na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 1º, inciso III está previsto o princípio da dignidade humana¹⁴, princípio fundamental do estado democrático de direito. Para Luiz Roberto Barroso “dignidade significa, em primeiro lugar, o *valor intrínseco* da pessoa humana, que identifica sua posição diferenciada no mundo da criação e a distingue dos outros seres vivos e das coisas”.¹⁵

Já o artigo 3º, inciso III, também da CF/1988¹⁶, descreve que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A proteção que é dada ao ser humano não se esgota por estes artigos, está esparsa em demais dispositivos da legislação vigente.

A proteção que deve ser dada ao ser humano é reafirmada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹⁷, fazemos destaque ao que dispõe artigo 1º que enfatiza a dignidade e direitos que todo ser humano possui. Para tanto, a luta coletiva deve ser continua para erradicar a pobreza e as desigualdades, visto ser um dever e obrigação constitucional.

O primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

12 CARLOS, Simões. Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito. São Paulo: Cortez, 2013, p. 268-269.

13 CEPAL. Pobreza extrema na região sobe para 86 milhões em 2021 como consequência do aprofundamento da crise social e sanitária derivada da pandemia da COVID-19. Disponível em: < <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-extrema-regiao-sobe-86-milhoes-2021-como-consequencia-aprofundamento-crise>>. Acesso em 5 nov. 2022.

14 Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

15 BARROSO, Luís Roberto. A vida, o direito e algumas ideais para o Brasil. Ribeirão Preto: Migalhas, 2016, p.103.

16 Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

17 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Art. 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

é justamente a erradicação da pobreza¹⁸, destaca-se que “o objetivo 1 reconhece que acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares é o maior desafio que o mundo enfrenta e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”.¹⁹

Este cenário demonstra um grave problema social que afeta à dignidade da pessoa humana e denuncia a desproteção social e uma verdadeira violação dos direitos humanos. Diante disso, constata-se que a pobreza carrega muitos desafios que envolvem a dificuldade de aplicação dos direitos mais básicos, existe a necessidade de atuação mais presente do governo federal, dos atores privados, das empresas, e a cobrança da sociedade civil no respeito aos compromissos internacionais e ligados ao desenvolvimento sustentável, assim como o cumprimento da agenda 2030 que prioriza a erradicação da pobreza.

A obrigação precípua de proteger a pessoa em atenção aos direitos fundamentais e sociais, o trabalho em conjunto para fazer frente a este desafio humanitário deve ser contínuo.

O problema social é encarado com naturalização, ou até mesmo não causa indignação na sociedade pois quem vê de longe não entende a situação real. Só consegue enxergar de longe, esse problema é uma questão presente em nossa sociedade atual. Muitas vezes é divulgado pela mídia com naturalização e efeitos diversos a depender dos interesses ideológicos ou estratégicos que podem moldar a opinião pública.

Análise midiática

A mídia é uma poderosa ferramenta para o exercício da democracia na medida em que permite um espaço de comunicação com a sociedade. Nesse aspecto, é possível estabelecer este espaço por meio da internet, do jornal, revista, televisão, redes sociais, entre outros. Nesse sentido:

Para estudar a comunicação e a mídia, é preciso ampliar os horizontes constitutivos de toda relação, ou seja, a mediação entre os sujeitos sociais. Assim, mais que analisar os meios é preciso observar, numa ótica de complexidade, a cultura, a política, a economia, etc.²⁰

É de fundamental importância os meios através do qual é possível essa relação midiática, por exemplo, o papel que o jornalismo exerce ao revelar fatos, informar, levar ao público acontecimentos relevantes, denunciar. As

18 Nações Unidas. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em:< <https://unic.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>>. Acesso em 3 nov. 2022.

19 NAÇÕES UNIDAS. Pobreza. Disponível em:<<https://unic.org/pt/eliminar-a-pobreza/>>. Acesso em 16 novembro 2022.

20 MUSSATO, Andréa Gersósimo; RODRIGUES, Dilson Florencio; GUIMARÃES, Patrícia Vilar Borba. A ética, comunicação e mídia: a responsabilidade midiática sob o aspecto constitucional. Revista de Filosofia do direito, do Estado e da Sociedade. FIDES, Natal, v.5, n.2, jul./dez. 2014, p.2. Disponível em:< <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/181>>. Acesso em 20 novembro 2022.

peças podem fazer uso dessas informações, reproduzir, transmitir suas opiniões. De acordo com o professor Luiz Alberto de Farias:

As opiniões são movimento constante influenciado por diversos fatores-cultura, aspectos políticos e econômicos, mas essencialmente pela capacidade que cada um tem em enxergar no fato a sua própria verdade. Não se pode deixar de observar a grande relevância da mídia. Nesse sentido, a mídia e os meios de comunicação de massa possuem papel fundamental na condensação e na transmissão de pensamentos que vivem uma constante possibilidade de vir a ser expressão de uma opinião pública.²¹

Os problemas podem surgir com a opinião pública, quando expressado um fato carregado de juízo de valor, de ideologia, ou até mesmo envolto do discurso político ideológico. Nesse contexto, podem surgir desconexão com o verdadeiro fato, e distorção da realidade, ocasionando o surgimento das chamadas Fakes News²².

Percebe-se que a falta de educação social pode prejudicar o relacionamento através dos meios de comunicação midiáticos aonde existe uma permanente disputa de informações e sentidos, torna-se importante o senso crítico a checagem de conteúdo para enfrentar o cenário de notícias falsas, enganosas e por vezes tendenciosas.

Daí temos uma fragilidade na proteção dos direitos humanos, que é justamente este desafio em manter uma postura correta em relação a divulgação das informações sem distorcer os fatos e as opiniões e sem prejudicar a comunicação social.

Podemos fazer destaque aos canais que divulgam assuntos atrelados ao debate em questão. Com informações divulgadas para a sociedade e sua contribuição com debate social e a busca de seus adeptos e influências.

No campo da responsabilidade social, as empresas dispõem no site oficial, informações que faz destaque a política organizacional, destacando o compromisso social e ambiental. É enfatizado a questão da sustentabilidade para abordar a atuação e seus compromissos com o desenvolvimento social, ambiental e econômico, que busca práticas estratégicas que envolvem a inclusão e o empreendedorismo.

Como destaque “as organizações são capazes de planejar, de modo estratégico, as estratégias para tornar visíveis suas questões”.²³ Nesse sentido, a

21 FARIAS, Luiz Alberto de. Opiniões voláteis: opinião pública e construção de sentido. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo. 2019, p.25 e 46.

22 Termo em inglês que significa notícias falsas, está relacionado a desinformação e tem a intenção de manipular o debate público geralmente com a distorção dos fatos.

23 SGORLA, Fabiane. Estratégias midiáticas em sites de organizações privadas: a busca pela visibilidade da responsabilidade social organizacional. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria/RS, 2009, p.51. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/6292/SGORLA%2C%20FABIANE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Último acesso 27 out. 2022.

busca em tornar visível suas ações e a permanente disputa em fortalecimento da marca pode fazer destaque a atuação com as causas sociais e o seu compromisso social.

Algumas empresas inserem em sua plataforma oficial o compromisso com o bem-estar dos seus trabalhadores, que mantêm o respeito aos seus colaboradores e faz jus aos valores organizacionais. Pode-se observar que é reiterado o compromisso com a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente. É colocado sua estratégia gerencial nesta pauta na busca de prevenir os impactos ambientais somado ao diálogo aberto com a comunidade local e o poder público por meio da central de relacionamento.

No tocante a contratação de pessoal, verificamos que a abordagem diz respeito ao compromisso com a diversidade e inclusão mantendo uma política interna de contratação de pessoas dos diferentes setores. Além de investir em programas sociais e incentivo a participação, inclusive com destaque na geração de emprego e renda.

De outro lado, a situação da pobreza é relatada pela mídia considerando um problema social que aumenta a desigualdade. É destacado o aumento da pobreza e relatos de pessoas que enfrenta essa realidade. No tocante a situação de extrema pobreza, observamos a divulgação de pessoas em situação de rua “essa população está envolvida (geralmente ligadas à miséria e à violência) são apresentados pela mídia, geralmente, apenas sob o prisma do fato, sem buscar desdobramentos e possíveis causas”.²⁴ Percebemos, portanto que a mídia não explora o problema em sua complexidade, apenas aponta pontos rasos a luz da realidade cotidiana.

Também se verifica que a questão da pobreza é apresentada reiteradamente nos variados canais de comunicação relatando pessoas que passam fome e muitas vezes estar direcionado a determinadas regiões do Brasil.

Muito se veicula pela mídia nas campanhas políticas, épocas eleitorais, especialmente no que se refere ao tema da pobreza, a permanente ideia de uma solução para resolver este problema social, com a divulgação de promessas e o forte apelo a manutenção e criação dos programas sociais no combate à pobreza.

Verifica-se que muitas das manifestações usam de argumentações emocionais para ganhar adeptos a determinada abordagem e posição política. Para tanto, a realidade permanece. Logo, a situação da pobreza neste aspecto, é usada como mecanismo de articulação política e social e midiática para obtenção de ganhos seja adeptos, seja seguidores.

24 ROZENDO, Suzana; MONTIPÓ, Criselli. Fora de foco: uma análise da cobertura midiática sobre as pessoas em situação de rua. Revista Ação Midiática-Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Comunicação. 2012, p.13. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/27789/19301>>. Acesso em 27 out.2022.

Considerações finais

Os temas aqui relatados dizem respeito aos problemas que os direitos humanos enfrentam na proteção integral do ser humano e do seu estado de bem-estar social. A responsabilidade social em si mesma objetiva uma melhor atuação com o social envolvendo as empresas e organizações para atuar nessa causa e contribuir com a sociedade mais justa.

A pobreza representa uma violação aos direitos humanos e agride intimamente a dignidade humana, fundamento do sistema jurídico. Nesse sentido, podemos ressaltar que este problema afeta a vida humana denuncia a desproteção e a dificuldade de aplicação dos direitos fundamentais e sociais. Representa uma dificuldade real na luta verdadeira do primeiro objetivo do desenvolvimento social da agenda 2030 se tornar uma realidade, é preciso que o governo atue incansavelmente para que as pessoas possam sair desta triste e injusta realidade que é muito presente nas classes vulnerabilizadas.

O foco prioritário deve ser a erradicação da pobreza, que seja usado mecanismos como projetos emergentes com foco num caminho que valorize as ações humanitárias e os esforços possam ser somados não só do governo federal, mas sobretudo, da importância que a responsabilidade social pode multiplicar se feitas ações direcionadas a essa demanda tão urgente que é a causa social e especialmente a questão maior, à pobreza.

Através da mídia é possível encontrar vários elementos que diz respeito em como as informações são transmitidas para as pessoas, através dos jornais de grande circulação, da internet, o papel da ferramenta que as empresas transmitem sua responsabilidade social e sua atuação perante a comunidade.

Com isso, as opiniões podem se transformar em opiniões voláteis, que muitas vezes não está pautada exatamente no teor exato da informação, mas carregado de juízo de valor e de ideologia. Sendo assim, podemos fazer destaque as grandes manifestações que se apresentam em variadas plataformas de aplicativos sociais aonde as pessoas expressam suas opiniões sobre os fatos e notícias relevantes.

As empresas podem agregar mudanças se de fato for somados esforços na contribuição com a responsabilidade social que tenha foco no envolvimento social. Sua atuação pode ser exercida visando não só o lucro, usando a força de trabalho para conseguir, mas deve investir sua gestão em valorizar o ser humano e aplicar o instituto da responsabilidade social com metas a atingir o benefício social, educacional, ambiental, que valorize sobretudo a qualidade de vida dos trabalhadores.

A erradicação da pobreza também está diretamente ligada a necessidade de inclusão social e investimento em políticas públicas na promoção do respeito à diversidade. Todos devem contribuir e ter solidariedade com essa luta, visto que o problema da pobreza é um desafio que perpassa pelo contexto educativo, social, político por isso a necessidade de atuação deve ser agregada das esferas públicas e privadas, de modo que a responsabilidade social possa

contribuir verdadeiramente ao enfoque da pobreza.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **A vida, o direito e algumas ideais para o Brasil**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=III%20%2D%20erradicar%20a%20pobreza%20e,quaisquer%20outras%20formas%20de%20discrimina%C3%A7%C3%A3o.>. Último acesso 20 novembro 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5343, de 2020**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655>>. Acesso em 29 setembro 2022.

CARLOS, Simões. **Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito**. Carlos Simões. São Paulo: Cortez, 2013.

CEPAL. **Pobreza extrema na região sobe para 86 milhões em 2021 como consequência do aprofundamento da crise social e sanitária derivada da pandemia da COVID-19**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-extrema-regiao-sobe-86-milhoes-2021-como-consequencia-aprofundamento-crise>>. Último acesso em 5 novembro 2022.

DELBONO, Benedita de Fátima. **Responsabilidade social e ambiental**. Benedita de Fátima Delbono. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016.

FARIAS, Luiz Alberto de. **Opiniões voláteis: opinião pública e construção de sentido**. Luiz-Alberto de Farias. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo. 2019.

FERNANDES, David Augusto. **Ânodo de sacrifício: a pobreza e a indignidade da pessoa humana**. Revista jurídica direito & paz. São Paulo - Lorena: 2017, p.234-254. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Dir-Paz_n.36.13.pdf>. Acesso em 5 novembro 2022.

Instituto Ethos. **O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza**. CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (org.). Projeto práticas públicas e pobreza. Programa gestão pública e cidadania. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). São Paulo: Instituto Ethos, 2003. Disponível em: <<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/22.pdf>>. Acesso em 27 out.2022.

MUSSATO, Andréa Gersósimo; RODRIGUES, Dilson Florencio; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **A ética, comunicação e mídia: a responsabilidade midiática sob o aspecto constitucional**. Revista de Filosofia do direito, do Estado e da Sociedade. FIDES, Natal, v.5, n.2, jul./dez. 10ª edição. 2014, p.2. Disponível em:<<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/181>>. Acesso em 20 novembro 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pobreza**. Disponível em:<<https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>>. Acesso em 3 novembro 2022.

_____. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <<https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>>. Acesso em 3 novembro 2022.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). **A OIT e a Responsabilidade Social das Empresas (RSE).** Publicação 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS_835898/lang-pt/index.htm>. Acesso em 27 out.2022.

ROZENDO, Suzana; MONTIPÓ, Criselli. **Fora de foco: uma análise da cobertura midiática sobre as pessoas em situação de rua.** Revista Ação Midiática-Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Comunicação. Ed. 03-jan/jun (2012). Vol 2. N° 1 Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/27789/19301>>. Acesso em 27 out.2022.

SGORLA, Fabiane. **Estratégias midiáticas em sites de organizações privadas: a busca pela visibilidade da responsabilidade social organizacional.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria/RS, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/6292/SGORLA%2C%20FABIANE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Último acesso 27 out. 2022.

TORRES, Michelangelo Marques. **Estratégia do capital e intervenção social das corporações empresariais no Brasil: a responsabilidade social das empresas,** In ANTUNES, Ricardo (org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração.** 1ª ed, São Paulo: Boitempo, 2019.

HABITAÇÃO POPULAR E DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Sandro Ivo de Meira

Mestre em Geografia pela UFPR. Doutorando em Educação pela FE-Unicamp.
Membro do INPPDH

Resumo:

Um dos instrumentos que amparam a realização de ações e políticas públicas direcionadas a solucionar e minimizar os problemas sociais das cidades é o Plano Diretor, instituído pelo Estatuto da Cidade como o principal meio de promover o crescimento ordenado e democrático dos espaços urbanos. Esse Plano, além de ordenar o crescimento urbano, tem também a função de propor medidas e estratégias aos agentes públicos municipais para que a função social da cidade e da propriedade seja cumprida na sua plenitude, principalmente com a retenção da especulação imobiliária e a inibição do crescimento das periferias urbanas. Utiliza-se, portanto, a ideia de periferia social, em que esse termo refere-se ao local de segregação socioespacial e negligência do poder público em relação aos elementos urbanos mínimos para uma sobrevivência digna (infraestrutura urbana e habitabilidade). Este texto se propõe a demonstrar o planejamento e gestão urbanos na cidade de Sorocaba-SP com enfoque às questões ligadas à promoção de políticas públicas habitacionais voltadas à população de baixa renda. Definiu-se como objeto de análise a habitação popular contida no Plano Diretor Municipal de Sorocaba aprovado em 2004 e as gestões municipais entre os anos de 1989 e 2004. Este período representa aquele em que a política urbana passa a ter maior autonomia pelos agentes públicos locais e também representa um período em que a população de Sorocaba apresentou um crescimento vertiginoso, o que naturalmente agrava os problemas de moradia caso não haja uma interferência ativa do poder público.

Palavras-chave: Planejamento e gestão urbanos; Plano diretor; Estatuto da cidade; Política habitacional.

Gestão urbana - política habitacional

Entre 1997 e 2004 a Prefeitura Municipal de Sorocaba não realizou

nenhum programa habitacional com recursos próprios ou em parceria com outras esferas de governo. Contraditoriamente, um relatório sobre a questão habitacional apresentado em novembro de 1996 já apontava para a necessidade constante de investimentos em programas e projetos na área da habitação popular por parte da Prefeitura Municipal de Sorocaba. Justifica o relatório da antiga Secretaria da Habitação que:

Além do baixo poder aquisitivo da população, o que não possibilita a conquista ou usufruto da moradia, são outros fatores que agravam o problema habitacional, tais como oferta e demanda. Trata-se de uma defasagem estabelecida entre a necessidade social de habitação e a produção de moradias e serviços. Disto resulta todo um ciclo cumulativo, que vai aos poucos tornando impossível na vida do trabalhador o acesso à moradia. Todo homem necessita de abrigo, e a satisfação desta necessidade básica humana deveria ser acessível a todos, como direito, quer como conquista pessoal, quer como subsídio público (PREFEITURA, 1996).

Naquela época, a própria Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) classificava o problema da habitação como uma situação de precariedade que atinge o poder público, de maneira que o déficit habitacional não é um problema isolado, mas uma mazela que envolve direta e indiretamente a falta de acesso ao emprego, crédito habitacional e a escassez da oferta de moradias populares acessíveis a população de baixa renda (PREFEITURA, 1996).

Um primeiro equívoco que se pode observar entre as administrações municipais posteriores a 1996 e o referido relatório da situação habitacional de Sorocaba é a não continuidade ou realização dos projetos de regularização de áreas ocupadas e a orientação de aquisição e construção de novas moradias, com o intuito de inibir novas ocupações irregulares e diminuir o déficit habitacional da cidade.

De acordo com o decreto nº 8.555, de 21 de junho de 1993, assinado pelo então prefeito Paulo Francisco Mendes, cabia, naquela época, à Secretaria Municipal de Habitação a responsabilidade de planejar e desenvolver a política habitacional no município, em que:

Entende-se como planejamento e desenvolvimento da política habitacional do Município, além da implantação dos projetos habitacionais, a proposição, acompanhamento e implantação de melhorias e equipamentos urbanos no âmbito municipal, por seus próprios meios ou em conjunto com outras Secretarias e/ou órgãos públicos ou instituições privadas (PREFEITURA, 1996).

Em todo o Estado de São Paulo, o principal agente promotor de habitação de interesse social é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), que tem um de seus escritórios localizado no município de Sorocaba, atendendo sessenta e dois municípios da região. De acordo com

própria CDHU (2004), o déficit habitacional primário do Estado de São Paulo está em torno de 400 mil unidades, portanto, é de responsabilidade da Secretaria da Habitação a condução da política habitacional do Governo do Estado. Esta traça:

[...] diretrizes, estabelece metas, planeja e desenvolve programas específicos, objetivando, através da CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo, a construção de moradias populares destinadas à população de baixa renda, com rendimento entre um e dez salários mínimos (CDHU, 2004).

Segundo a CDHU-Sorocaba, a estimativa do déficit habitacional para o município de Sorocaba é por volta de quinze mil unidades, podendo ser questionado já que há um consenso entre os institutos de pesquisa especializados nesta área sobre a dificuldade da definição de déficit habitacional e a própria contagem desse índice. De acordo com outras fontes, o déficit habitacional desta cidade pode variar entre 11.687 e 30.000 moradias (DÉFICIT, 2004; PLENÁRIA, 2004).

A concepção de déficit habitacional aqui utilizada corresponde à definição do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2003, p. 50-51) de que este está dividido em duas vertentes distintas: “‘déficit de moradias’ e déficit de ‘habitabilidade’, relacionado com as submoradias, e assim entendido como o fosso ou desnível existente entre os padrões de moradia digna e as características que elas apresentam”.

Com relação aos imóveis urbanos não utilizados, os dados da Seurb (PREFEITURA, 1996) demonstram que em 1996 a cidade de Sorocaba apresentava aproximadamente 11.293 imóveis desocupados, e em 2004, eram aproximadamente 50.000 lotes urbanos que não estavam sendo utilizados, ficando, portanto, à disposição da especulação imobiliária e descumprindo a sua função social estabelecida no Estatuto da Cidade.

Um dos problemas, inclusive apontados na análise anterior sobre o Plano Diretor de Sorocaba, se refere à falta de um mapeamento consistente das áreas (lotes ou glebas) ou imóveis que estivessem sendo subutilizados ou não utilizados. Nessas áreas e imóveis poderiam ser aplicados os instrumentos de política urbana previstos pela Legislação Federal: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos em títulos (BRASIL, 2002, p. 29-44).

Dentre esse quadro de déficit habitacional contraditório apresentado em Sorocaba, destacam-se as ações realizadas pela CDHU e os programas realizados pela Crhis, que entre os anos de 1992 e 1998 promoveram a construção de 5.490 moradias na cidade (QUADRO 1).

Quadro 1 - Moradias Populares Comercializadas em Sorocaba entre os anos de 1992 a 1998

EMPRESAS	UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS (por ano)						
	1992	1993	1994	1996	1997	1998	TOTAL
CDHU	0	0	485	56	515	928	1.984
Cohab-Crhis	2.000	1.506	0	0	0	0	3.506

FONTE: CRHIS, 2004; CDHU, 2005.

NOTAS: CDHU - Sorocaba, fev. 2005.

Organização: Sandro Ivo de Meira.

Vale lembrar - para não se cometer o erro de confundir as datas das assinaturas dos programas habitacionais com as determinadas gestões municipais - que os anos das entregas não correspondem aos das assinaturas dos contratos entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba, CDHU e/ou a Cohab-Crhis.

Os empreendimentos realizados pela CDHU em Sorocaba no período de 1994 a 1998 foram dos tipos: “Núcleo Habitacional por Empreitada Global (E.G.)” e “Chamamento Empresarial”.

Nesse tipo de programa (E.G.) realizado no interior do Estado de São Paulo, independentemente se as construções forem horizontais ou verticais, cabe à Prefeitura apresentar a iniciativa em realizar o empreendimento, a indicação da área e doação dos terrenos e a realização das obras de infraestrutura urbana. Já a CDHU entra com a elaboração dos projetos técnicos, as obras de edificação e as obras infraestruturais condominiais (CDHU, 2004).

Os conjuntos ou unidades habitacionais construídos e comercializados pela CDHU na cidade de Sorocaba são distribuídos de acordo com o número de unidades e a tipologia das construções (QUADRO 2).

As zonas oeste e norte da cidade foram durante as décadas de 1980 e 1990 as áreas que mais receberam investimentos com relação aos programas habitacionais populares. São áreas classificadas no zoneamento contido no Plano Diretor de Sorocaba como zonas residenciais do tipo 3 (ZR3), em que o próprio planejamento estipula para essa localidade ações que promovam a expansão urbana neste sentido (PREFEITURA, 2004). Somente os conjuntos habitacionais da Vila Fiori e do Recreio dos Sorocabanos estão localizados em uma Zona Residencial 2 (ZR2), na porção centro-norte da cidade.

Quadro 2: Conjuntos da CDHU comercializados em Sorocaba entre 1994 e 1998

Modalidade	Localização do Conjunto	Tipologia	Número de Unidades	Data da Comercialização	Valor da Obra Reajustado (R\$)	Custo da Unidade (R\$)
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	485	1994	-----	-----
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	56	1996	422.427,24	7.543,34
E.G.	Parque Vitória Régia (Zona Norte)	Horizontal	515	1997	3.655.022,08	7.097,13
E.G.	Vila Fiori (Zona Norte)	Vertical	320	1998	4.936.563,74	15.426,76
Chamamento Empresarial*	Jardim Ipatinga (Zona Oeste)	Vertical	608	1998	11.424.976,33	23.146,23
TOTAL	-----	-----	1.984	-----	20.438.989,39	-----

FONTE: CDHU, 2004.

* Chamamento Empresarial, segundo a CDHU (escritório da CDHU em Sorocaba), é o sistema em que a CDHU contrata, por meio de licitação, uma empresa para a execução da obra.

Organização: Sandro Ivo de Meira.

Da mesma forma que o planejamento urbano de Sorocaba, por meio do Plano Diretor, se adequou aos vetores de expansão da cidade - já que o crescimento nestas áreas é anterior à elaboração do Plano Diretor -, a especulação imobiliária se consolida juntamente aos investimentos públicos em infraestrutura urbana nestas áreas. É o caso que comumente acontece ao longo das avenidas Itavuvu e Ipanema, na Zona Norte da cidade.

A zona norte, caracterizada no Plano Diretor como o principal vetor de expansão da cidade (ZR3), é uma área que apresenta pequenas restrições à urbanização, além de ser a região mais populosa do município proporciona também a proliferação de loteamentos privados que se beneficiam dos investimentos públicos. É também nessa zona da cidade que foi realizada a maior parte dos programas habitacionais da prefeitura em parceria com a CDHU (QUADRO 2).

Nas zonas residenciais 3 (ZR3) da porção oeste da cidade, também ocorre a participação excessiva da especulação imobiliária, com o surgimento maciço de loteamento e conjuntos habitacionais que, de certa forma, apresentam características físicas de habitações populares. No entanto, esses imóveis não correspondem com a acessibilidade proposta por instituições públicas como a CDHU em que as unidades habitacionais custavam entre 7 e 35 mil reais, com parcelas de financiamento que não poderia ultrapassar 30% da ren-

da familiar e voltada a candidatos a mutuários com renda familiar entre 01 e 10 salários mínimos.

Normalmente, os valores dos imóveis comercializados pela iniciativa privada, com as características anteriormente mencionadas, variam em torno de 30 a 40 mil reais, e com sistema de financiamento muito diferente dos oferecidos pela CDHU (conforme levantamento de preços feito entre janeiro e dezembro de 2004).

Não há uma explicação convincente para a falta de programas da CDHU no município de Sorocaba desde o ano de 1996. De acordo o presidente estadual da CDHU, Sérgio de Oliveira Alves, em depoimento a um jornal local, a CDHU aguarda a manifestação das prefeituras para estudar a possibilidade da execução das obras, em que:

A companhia não pode ficar atrás dos municípios perguntado quem precisa ou não da nossa ajuda. A iniciativa têm [sic] que partir das prefeituras que devem ofertar uma área para a construção das habitações. Se a prefeitura não nos procura, não temos como saber se o município tem interesse nos nossos programas (PREFEITOS, 2005).

É defendida neste artigo a maior participação da CDHU na promoção de núcleos habitacionais na cidade por se tratar de habitações que oferecem, ao mesmo tempo, qualidade das moradias, localização adequada, garantia de infraestrutura urbana, justiça na distribuição das moradias por meio de sorteios e facilidade de pagamento para as famílias de baixa e média renda.

No caso de Sorocaba fica evidente a falta de participação da CDHU entre os anos de 1997 e 2004 com a paralela proliferação de conjuntos habitacionais realizados pela iniciativa privada nas áreas de maior expansão da cidade (Norte e Oeste). O que se nota, portanto, é a falta de iniciativa do poder público municipal durante o referido período, em privilégio da expansão especulativa. A orientação dos vetores de expansão fica oficializada pelo Plano Diretor de 2004 e permite a continuidade de uma prática comum em Sorocaba, que é a falta ou ineficiência de programas habitacionais em parceria com Cohabs ou com a própria CDHU, e a “entrega” à iniciativa privada do mercado de conjuntos habitacionais voltados às classes populares.

O principal programa habitacional relacionado à população de baixa renda desenvolvido em Sorocaba entre os anos de 1997 e 2004 (gestões Renato Amary) é o Programa de Desfavelamento que resultou no assentamento habitacional Ana Paula Eleutério, conhecido popularmente por Habiteto.

A falta de políticas habitacionais nas gestões municipais anteriores é apontada pelas gestões Renato Amary (1997-2000 e 2001-2004), juntamente com o alto índice de fluxo de migrantes para a cidade, como os principais responsáveis pela grande ocupação irregular e desordenada que Sorocaba vivencia atualmente (SECID, 1997, 2-4). Isso vem contribuindo para a instalação de ocupações irregulares (barracos e favelas) em alguns bairros considerados

de classe média ou média-alta, ou ainda, em áreas de grande periculosidade para ocupação. A maior parte dos focos de favelização que existem na cidade está concentrada nas áreas próximas a córregos e fundos de vales, classificadas no zoneamento, em muitos casos, como Zonas de Conservação Ambiental (ZCA) e também em áreas particulares que apresentam riscos à população, onde as reivindicações por regularização são constantes e conflituosas.

Os problemas de favelização se acentuaram na cidade de Sorocaba durante a virada da década de 1970 para 1980, quando o seu índice atingiu 2% da população urbana (ZIMMERMANN, 1992, p. 172-174). Desde aquela época, as políticas habitacionais desenvolvidas para sanarem tal problema têm demonstrado uma característica de excluir seus “beneficiados” para áreas distantes dos bairros que estavam prosperando.

Para a Secretaria da Cidadania o desfavelamento, desenvolvido com o Projeto do Habiteto, representa o direito de ter uma vida digna, ou seja, representa o direito à cidadania às pessoas que dele serão beneficiadas. A Secretaria da Cidadania (SECID, 1997, p. 1) considera que “ser cidadão significa ser sujeito de direitos e deveres. Cidadão é aquele que está capacitado a participar da vida da cidade, extensivamente, da vida em sociedade; no gozo de seus direitos civis e políticos, bem como no desempenho de seus deveres”, e acrescenta justificando o Projeto de Desfavelamento como uma ação que garantirá o direito de cidadania à população assistida:

No Projeto de Desfavelamento, nosso trabalho é direcionado aos moradores de áreas de risco, que normalmente são áreas verdes ou institucionais. Para nós, os indivíduos que lá residem, têm também o direito à CIDADANIA. Direito este: à moradia, à escola, à saúde, ao lazer, ao transporte, etc. (SECID, 1997, p. 1).

Todo empreendimento habitacional realizado com o interesse a inclusão social da população, deve levar em consideração o conceito de *grupos vulneráveis*, que representam uma parcela da população que sofre discriminação social por características que lhe são atribuídas:

Preconceitos e desqualificação social se expressam tanto por meio de relações étnico-raciais, como acontece com negros e índios, quanto de outros atributos de gênero, idade, local de origem ou de moradia, orientação sexual, também frutos de hierarquias e classificações socialmente produzidas. [...] Enfim, alvo de discriminação, grupos e pessoas se apresentam em situações de acentuadas desvantagens relativas que devem ser levadas em consideração quando o objetivo é reduzir desigualdades sociais em uma perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentável. (IBAM, 2000)

Uma política de inclusão ou reinclusão social no meio urbano, ao menos quando se trata de garantir o direito à moradia digna como pressuposto aos direitos humanos (INSTITUTO CIDADANIA, 2003, p. 03), deve se preocu-

par em trabalhar a questão da exclusão social e segregação espacial (aqui entendidos, aglutinadamente, como *segregação/exclusão socioespacial*). Estes devem ser encarados como problemas a serem resolvidos de forma emergencial e, por se tratar de uma mazela social constantemente crescente nas cidades brasileiras, de forma planejada para as ações futuras, pois:

A exclusão social emerge como uma das variáveis da urbanização deste final de milênio e como um componente da dinâmica de um processo que opera com grandes contrastes sociais e com situações de conflito latente, reflexos de uma ampla questão distributiva secularmente elaborada, e que certamente terá peso na evolução do urbano enquanto espaço de assimetrias e de contradições (AJARA, 2000, p. 96).

O projeto de desfavelamento de Sorocaba (Habiteto) é encarado, portanto, pelas duas gestões municipais de Renato Amary (1997-2000 e 2001-2004), como o princípio para as melhorias sociais na cidade. Segundo a mesma fonte (DESAFEVELAMENTO, 2003), a população favelada em Sorocaba no ano de 1998 era de 14 mil pessoas, concentradas em 59 pontos. No entanto, 1.080 famílias - em torno de 5.090 pessoas (CIS, 2003) - foram relocadas para o assentamento até o final de 2003 (número questionável para a época da pesquisa, já que a própria Secretaria da Cidadania enfrenta problemas de venda ou outras formas de terceirização do uso dos lotes (DESASSENTADOS, 2003)).

Em Sorocaba, a prática adotada pelas gestões municipais no período de 1997 a 2004, fica evidente ao se comparar o Habiteto (tanto no seu início como atualmente) com as obras realizadas pela política de revitalização do centro, dos bairros nobres e das áreas propensas à especulação imobiliária.

Em se tratando de moradia popular, espera-se um efeito estrutural - e não apenas compensatório - da nova moradia, e almejam-se, principalmente, impactos positivos na redução da segregação socioespacial (RAMOS; ROCHA DE SÁ, 2003, p. 167).

Como já comentado anteriormente, a própria definição da zona norte da cidade como um vetor de expansão da área urbana de Sorocaba, demonstra a legitimação pelo poder público municipal em conferir àquela área o direcionamento dos investimentos públicos em infraestrutura urbana, ficando evidente também o aproveitamento da iniciativa privada nessas áreas com a proliferação de novos loteamentos.

A prática da remoção da população que abriga de forma irregular bairros estruturados para o Habiteto e a inibição às novas ocupações (ou invasões, como definem a Prefeitura Municipal e a Secretaria da Cidadania), se congregam numa política espoliativa e segregativa tanto social como espacialmente.

Uma política habitacional que preza pela inclusão social e o real direito à cidadania, deve levar em consideração a demanda por moradias no município a fim de atender ao *déficit* habitacional e a integração da população assistida

social e espacialmente ao restante da sociedade, e não considerar somente o problema dos focos de favelização e direcionar suas ações na inibição contra novas ocupações, como um critério de controle da ocupação e organização do espaço urbano.

Dessa maneira, e atribuindo-se de subterfúgios, o poder público municipal em Sorocaba deixa prevalecer a política de embelezamento - em comparação aos *Planos de Embelezamento* a que se refere Villaça (1999, p. 192-199), em seu estudo sobre o histórico do planejamento urbano no Brasil -, tendendo a beneficiar mais intrinsecamente o desenvolvimento econômico (dentre eles, a presença maciça de empreendimentos imobiliários ligados à especulação em certas zonas da cidade), e colocando em segundo plano a questão social aqui evidenciada, a moradia popular, negligenciando o *déficit habitacional* (falta de moradias) na cidade e prorrogando as medidas para sanarem o *déficit de habitabilidade* (precariedade das residências) no Habitemo.

Considerações finais

Este artigo buscou demonstrar o planejamento e gestão urbanos em Sorocaba, com enfoque à avaliação de como a questão da habitação popular foi tratada pelas administrações municipais entre 1989 e 2004.

O Plano Diretor atingiria sua meta de desenvolvimento social se apontasse no seu texto a maneira com que os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos) seriam aplicados na prática no sentido de diminuir o déficit habitacional da cidade, coibir a especulação imobiliária e diminuir as ocupações irregulares. O Plano Diretor deveria também apontar as áreas da cidade propensas a estes dispositivos legais. No entanto, e por se tratar de um planejamento classificado como “físico-territorial”, o Plano Diretor de Sorocaba limitou-se a apontar os diferentes usos por meio do Zoneamento Municipal.

O Plano Diretor de Sorocaba privilegiou a manutenção da “boa forma urbana”, em que o tecnicismo supera as propostas sociais e a realidade social. A cidade, com seus problemas diversos, não foi enfocada neste documento, podendo-se classificar a participação popular apenas como uma participação informativa e cooptativa. Assim, a população teve uma participação na elaboração do Plano Diretor apenas para um mero cumprimento das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Um dos problemas verificados na análise da gestão em Sorocaba atinge diretamente os dados sobre o déficit habitacional da cidade. Estes são contraditórios, já que vários números são apresentados sem que haja um consenso nesta informação, variando de 11.000 até 30.000 moradias. A imprecisão desta informação dificulta as ações do poder público municipal na resolução de tal mazela social. No entanto, o que fica claro em Sorocaba, entre os anos de 1989 a 2004, é a mudança de posturas com relação à política habitacional em dois períodos distintos: de 1992 a 1997 e de 1998 a 2004.

No primeiro período (1992 a 1997) verifica-se uma maior participação de instituições como a CDHU e a Cohab-Crhis, que juntas construíram na cidade 5.490 moradias. Não que esse número tenha resolvido o déficit habitacional daquela época, mas representa um interesse maior da própria Prefeitura Municipal de Sorocaba em propor parcerias junto aos organismos especializados para a diminuição dessa carência.

Durante os anos de 1998 e 2004, período que compreende as duas gestões municipais do prefeito Renato Amary, verifica-se a não participação das companhias habitacionais citadas anteriormente e a entrega do mercado das moradias populares exclusivamente aos incorporadores imobiliários.

A ação pública municipal na área da habitação popular neste segundo período limita-se ao Projeto de Desfavelamento conhecido como Habiteto. Nele se configura um processo de segregação socioespacial com a construção das moradias sem condições mínimas de habitabilidade. A habitabilidade é relegada a um futuro momento, quando prevê-se a resolução deste problema.

Por mais que as propostas do Estatuto da Cidade apareçam nos Planos Diretores elaborados após o ano de 2001, a mera inclusão dos instrumentos de política urbana não garante a aplicação destes nas gestões públicas. O que parece, no entanto, é que os municípios, e neste caso, Sorocaba, procuram anexar esses instrumentos nos seus Planos Diretores apenas para o cumprimento da Legislação Federal.

É preciso, entretanto, que experiências ilustrem a viabilidade dos instrumentos na construção de uma cidade com mais qualidade de vida e justiça social, em que a democratização, tanto do planejamento como da gestão, pode ser um caminho para reverter esse quadro.

Referências

AJARA, César. Uma pauta para reflexão sobre o urbano e o regional no Brasil dos anos 90. In: CASTRO, Iná E. de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio A. G. (orgs). Redescobrimo o Brasil 500 anos depois. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. pp. 93-100.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001)**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação)

CDHU. **Programas Habitacionais**. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acessado em junho de 2004.

CDHU. **Ação da CDHU por Municípios: Sorocaba**. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>. Acessado em janeiro de 2005.

CIS - Centro de Integração Social (Habiteto). **Levantamento de informações com servidores municipais**. Sorocaba, em 12 fev. 2003.

CRHIS - Companhia Regional de Habitação de Interesse Social. **Conjunto Habitacional Júlio de Mesquita Filho - Sorocaba I**. Disponível em <<http://www.crhis.com.br/>>. Acesso em 06 dez. 2004.

- DÉFICIT Habitacional é de 11.687 moradias. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 19 de janeiro de 2004.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo, 2000. Disponível em <<http://www.icidadania.org.br>>. Acesso em 30 jan. 2003.
- DESASSENTADOS do Habiteito. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 14 mar. 2003.
- DESFAVELAMENTO é base para melhorias. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 24 jan. 2003.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Redução das Desigualdades Sociais. Brasília: IBAM/PNUD, 2000.
- PLENÁRIA discute déficit habitacional amanhã. **Diário de Sorocaba**. Sorocaba, 07 de fevereiro de 2004.
- PREFEITOS de quinze cidades assinam convênio com a CDHU. **Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, 21 de agosto de 2005.
- PREFEITURA Municipal de Sorocaba. **Situação Habitacional de Sorocaba**. Sorocaba: Secretaria de Habitação, 1996.
- PREFEITURA Municipal de Sorocaba. Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial de Sorocaba - Lei nº 7.122 de 01 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.sorocaba.sp.gov.br>>. Acesso em 07 jun. 2004.
- RAMOS, Maria Helena Rauta; ROCHA DE SÁ, Maria Elvira. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 151-168.
- SECID - Secretaria da Cidadania do Município de Sorocaba. **Projeto de Desfavelamento de Sorocaba**. Sorocaba, jul. 1997.
- VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 169-244.
- ZIMMERMANN, G. **A Região Administrativa de Sorocaba**. São Paulo: Fundação Seade: 1992. 38 p. (São Paulo no Limiar do Século XXI - Cenários da Urbanização Paulista - Regiões Administrativas; n.8).

JUVENTUDE BRASILEIRA E PANDEMIA: DESCONSTRUÇÃO DE POSSIBILIDADES DE EDUCAÇÃO E TRABALHO COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Neide Aparecida de Souza Lehfeld

UNESP. Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Coimbra. Assistente Social e Pedagoga

Lucas de Souza Lehfeld

UNAERP. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra. Advogado e Docente

Resumo:

O período da juventude para milhões de brasileiros é historicamente caracterizado como de superação a diferentes e múltiplas vulnerabilidades consequentes dos modos de produção e reprodução de capital. O não acesso à educação e à formação profissional os conduzem a inserções precárias no mundo do trabalho: trabalho informal, subemprego e trabalho escravo. A pandemia da Covid-19 tem sido uma catástrofe mundial de enormes proporções sanitárias, humanas e socioeconômicas. Retirou jovens das escolas e os condicionou ao desalento e à desesperança de uma perspectiva de melhoria de vida. Diante desse cenário configurado pela possibilidade de continuidade da crise surge a necessidade de aprofundamento de estudos científicos com o objetivo de analisar os impactos pós-pandêmicos à formação e empregabilidade da juventude brasileira. A abordagem metodológica foi qualitativa, a partir de pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Juventude; Covid-19; Educação; Trabalho; Direitos Fundamentais.

Introdução

A atual conjuntura política, econômica, cultural e sanitária do nosso país, tem gerado uma série de mudanças que abalam as formas de organização da vida social e das políticas públicas.

O Brasil, como país dependente e subordinado aos interesses do capi-

tal internacional, tem conduzido normas e realizado inúmeras reformas que precarizam e enfraquecem direitos historicamente conquistados pelas classes sociais mais marginalizadas, especialmente quando associado ao advento da globalização e à ideologia neoliberal.

Especialmente nos últimos anos, a sociedade sofre as consequências de uma crise de saúde pública por conta da contaminação do novo vírus - SARS-CoV-19 (denominado coronavírus) causando doenças respiratórias agudas e mortes que se alastraram por todo o mundo. A capacidade de transmissão do vírus impôs desafio à população, exigindo reorganização das estruturas existentes nos órgãos públicos e privados.

Os impactos ainda são imensuráveis. Mas, é certo que os resultados afetam os diversos setores da sociedade, com destaque para o mundo do trabalho e para a educação de crianças, jovens e adultos.

Destacando, nesse estudo, reflexões acerca da Educação Profissional e Técnica (EPT) para os jovens brasileiros bem como a preparação para o mercado de trabalho, ou seja, dois campos fortemente atingidos na atualidade, considerados associados que incorporam um grande desafio para o estado na definição de políticas públicas afirmativas emancipatórias, numa sociedade capitalista de ideário neoliberal.

As novas necessidades impostas pelo mercado para a formação de uma mão de obra específica e, adequadamente, qualificadas, influenciam diretamente na tomada de decisões e possibilidades colocadas diante dos jovens que procuram ingressar no mundo do trabalho e concretizar projetos de vida, com todas as expectativas próprias dessa fase.

Temos então como proposta, neste artigo, realizar uma análise-crítica sobre o como essas mudanças sociais e conjunturais, ora vivenciadas, pressionam o mundo do trabalho e à profissionalização como processo educativo, explicitando quais as competências e habilidades mais demandadas.

Trata-se de um estudo apoiado na abordagem metodológica qualitativa que busca realizar um levantamento bibliográfico para o embasamento científico acerca das transformações ocorridas nos últimos anos no mundo do trabalho versus profissionalização. O processo educativo posto para esses jovens pertencentes às classes sociais mais periféricas, gera desafios e contradições, principalmente numa fase pós-pandêmica do nosso País.

Em termos de tratamento dos dados, utilizamos o método de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) obedecendo uma trajetória analítico-interpretativa baseada no materialismo-histórico

Nestes últimos tempos, constata-se estatisticamente o aumento da procura pelos jovens por cursos técnicos (Escola Técnica Estadual; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Serviço Social do Comércio - SESC) dada a sua menor duração, em detrimento do ingresso em cursos universitários. Este fenômeno tem sinalizado a perda de significado e valor do ensino superior e de sua certificação. Possuir uma graduação ou uma licenciatura não é garantia de sucesso no processo de empregabilidade para a

juventude pobre. Surgem os questionamentos: qual seria a possibilidade de ressignificação desse conceito das escolas técnicas no país? Quais seriam as oportunidades que os jovens poderão alcançar neste nível educacional?

Estamos constantemente em mutação na busca de delineamentos metodológicos que auxiliem em novas conquistas científicas em todas as áreas do conhecimento. Há sempre uma indagação do próprio pesquisador por respostas “às demandas” que surgem no dia a dia frente a si ou em suas reflexões articuladas com as evoluções dos contextos em que nossos objetos de pesquisa estão inseridos. Especificamente, no Direito, na área de conhecimento das Ciências Sociais, há o desejo inicial de diminuir o atraso dessa construção de fatores relacionados aos paradigmas científicos ainda preconizados, como o positivismo e a necessidade de superação dos limites que a própria ciência se coloca.

A desproteção social dos jovens e o acesso à educação superior e ao trabalho

Os estudos sobre tempos brasileiros recessivos anteriores à atual crise pandêmica da Covid-19 já evidenciavam grandes perdas de postos de trabalho formais quando se estuda a inserção da população jovem ao mundo do trabalho.

Muitas classificações e qualificações foram surgindo, nessa linha de pesquisa, para a identificação de gerações juvenis, num conjunto de consoantes denominando os jovens e os caracterizados pelos comportamentos sociais, pelos níveis de amadurecimento ou não, por fatores socioemocionais, pelo consumo e pelo interesse ao acesso à educação e ao mundo do trabalho.

Ao adentrarmos à década de 2020, fomos sendo envolvidos pela crise de saúde pública em razão da contaminação acelerada do novo vírus SARS-Covid-19 (coronavírus) que foi se alastrando mundialmente e que gerou desafios assustadores à saúde pública brasileira, ao sistema SUS (Sistema Único de Saúde) e ao governo brasileiro no seu combate.

Sousa Santos (2020) ao escrever sobre as lições que esse vírus nos trouxe considera que a pandemia hodierna não é uma situação de crise contraposta a uma de normalidade. À medida que o neoliberalismo foi se impondo como versão dominante, desde a década de 1980, sujeitou-se à lógica do setor financeiro à sua maneira, trazendo estado de crise permanente.

Assim, há o entendimento de que gerando uma crise que se torna permanente, não mutante, fica fácil aos governantes justificar os cortes e degradações das políticas públicas e perdas de direitos sociais para financiamento de outras metas governamentais. Fato concretizado frequentemente no governo bolsonarista no contexto pandêmico 2020-2021 brasileiro.

A atual crise sanitária que o mundo tem enfrentado atingiu os diversos aspectos da vida social e afetou a organização das políticas públicas em todos os países. Conforme o relatório divulgado pela Organização das Nações Uni-

das (ONU), os países menos desenvolvidos são os mais afetados pois terão seu pior desempenho econômico em 30 anos e sofrem com a queda brusca dos níveis de renda, desemprego e déficits fiscais (ONU, 2020).

Os desafios surgidos pelo Coronavírus aos problemas sociais já existentes, no Brasil só reforçam as desigualdades sociais resultantes do sistema econômico mundial que, conforme Antunes (2020), desvelam as perversidades do capital que desfavorecem os mais vulneráveis da sociedade.

A crise sanitária vem produzindo reflexos não apenas nas questões de ordem médica e epidemiológica, mas também sérios problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos, atingindo diversos setores da vida da população vulnerável e na efetivação das políticas públicas de proteção social.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e os órgãos governamentais têm indicado a necessidade de ações de prevenção e combate à doença como a contenção da mobilidade da população, o isolamento social e a paralisação de atividades consideradas não essenciais.

Todos os colapsos que vivenciamos a cada dia nos condicionam a enxergar a nossa fragilidade humana e social. A realidade exposta pelas mídias e redes sociais mostram uma perspectiva de vida desalentadora, sem alternativas para aqueles que vivem na pobreza e enfrentam a desigualdade e a vulnerabilidade social.

Ressurgem-se com mais força as políticas que pregam o conservadorismo, o autoritarismo, o colonialismo e outros ismos que impelem movimentos e motivações para todos nós, mas, especialmente, aos jovens sem oportunidades para a sua escolarização e empregabilidade.

As juventudes nem/nem, ou seja, “nem estudam e nem trabalham” frente a esse mundo imprevisível, fruto de sua nova ordem social e econômica, são tomadas por sentimentos de desencanto e de desalento que os bloqueiam de se mobilizar para qualquer combate a essa realidade. A desigualdade social e a vulnerabilidade desses grupos sociais se ampliam sem controle e/ou proteção social pelas políticas públicas.

Outro fator a se considerar, nesses tempos e contextos pós pandêmicos, é a consequente transformação disforme dos mercados de trabalho formal e presencial. Os avanços tecnológicos e informacionais requerem mão de obra qualificada para cargos nunca antes delineados como por exemplo o teletrabalho, automação e muitos outros.

Quanto ao mercado de trabalho, a questão da empregabilidade foi diretamente afetada. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) informa que, atualmente, 14 milhões de pessoas estão desempregadas e mais de 6 milhões subempregadas, pois trabalham menos horas do que gostariam e sem contratos de trabalho formais que não garantem direitos trabalhistas e benefícios previdenciários.

Juventudes e mercado de trabalho

Segundo Antunes (2020), as alterações profundas do mercado de trabalho repercutem nos estilos de vida da população e nas políticas públicas, principalmente as sociais. Ainda segundo o autor, é possível identificar processos de transformações nas formas de trabalho, pois as exigências do mercado estão voltadas para as habilidades do uso de tecnologias, de maquinários, informação e ferramentas digitais.

O aumento da concorrência no mercado de trabalho é inevitável, sobretudo em razão da diminuição do número de vagas abertas devido à recessão econômica e aumento exponencial do contingente de reserva, ou seja, trabalhadores desempregados e subocupados.

Dentre as novas características do mercado de trabalho está a alta exigência da mão de obra qualificada, especializada, técnica e tecnológica, como já explicitado. Tal fato pode prejudicar a concorrência entre os trabalhadores mais jovens com aqueles que, neste período, estão finalizando seus estudos na educação básica.

Torna-se necessário reconhecer que tais condições geraram a estagnação do crescimento econômico brasileiro, o aumento das dívidas públicas, a instabilidade financeira do país, o crescimento do desemprego, a diminuição ou perda da renda de milhares de famílias que atingiram direta e fortemente na execução das políticas públicas, em especial, aquelas relacionadas à saúde, educação, assistência e seguridade social.

Este cenário aumentou as incertezas em relação ao desempenho da economia brasileira em curto prazo. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o ano de 2020 registrou a maior queda da economia brasileira em 30 anos, refletida nos índices do PIB (Produto Interno Bruto) que teve queda de 4,1% em relação a 2019. Além disso, o Instituto registrou que a taxa média de desemprego dos brasileiros em 2020 esteve acima de 11,9% em relação aos dois anos anteriores (IBGE, 2020).

Do ponto de vista social, estes números demonstram o aumento da pobreza no país (que vinha ganhando alguma retração nas últimas décadas) e a ampliação do número de grupos vulneráveis social e economicamente, explicitando ainda mais os contratos que já eram latentes na sociedade brasileira (IAMAMOTO, 2013).

O setor da educação é um dos mais atingidos por este contexto. Entre as décadas de 60 e 70 o Estado Brasileiro passou por uma série de reformas institucionais que possibilitaram avanços no desenvolvimento econômico e na acelerada urbanização das cidades. A crescente demanda por qualificação de mão de obra para o mercado foi a responsável pelo crescimento e consolidação do Ensino Superior no país, que passou a oferecer cursos de graduação em diversas áreas com objetivo de formar profissionais capacitados e qualificados para as exigências do mercado de trabalho (SALATA, 2018).

A reforma trabalhista brasileira (Lei 13.467/2017) altera os direitos

dos trabalhadores como jornada de trabalho, férias, salários, podendo, por exemplo, influenciar o Projeto do Jovem-Aprendiz, aprovado em 2000 (Lei 10097/2000) que se volta para a proteção do trabalho dos jovens em empresas e para a inclusão social.

A partir de 1990, foram criadas políticas públicas voltadas também à democratização do acesso universitário, como o sistema de cotas e bolsas de estudos, que propiciaram o acesso das populações de classes sociais mais baixas na educação superior (HAAS; LINHARES, 2012).

Verifica-se que a procura pela universidade vinha crescendo exponencialmente nos últimos anos, conforme demonstra o Censo da Educação Superior, divulgado no ano de 2018 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) que comprova a evolução histórica da educação superior, registrando o ingresso de 3,4 milhões de estudantes no ano de 2018, o que corresponde a um crescimento de 6,8% em relação ao de 2017. Conceção esta, que se baseia na compreensão de que educar é um ato político. Portanto, pensar a formação humana dentro da sociedade capitalista nos remete à reflexão de quais profissionais e pessoas as universidades pretendem formar (SAVIANI, 2013).

O crescimento da demanda por cursos universitários foi interrompido pela crise provocada pelo Coronavírus que atingiu a população em vários âmbitos, principalmente nas questões econômicas. Em matéria divulgada no mês de outubro de 2020, a Folha de São Paulo registrou que mais de 850 mil alunos deixaram de cursar o ensino superior, com redução de 13,2% das matrículas das universidades do país. (PALHARES, 2020).

O levantamento realizado pelo Instituto do Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior (SEMESP), apontou que 608 mil alunos desistiram ou trancaram sua matrícula do primeiro semestre do ano de 2020. Além disso, as matrículas dos cursos presenciais caíram 40% no segundo semestre do ano. (SEMESP, 2020).

Os dados explicitam que o cenário atual traz grandes desafios para a juventude, sobretudo aquela que finalizou a educação básica nos últimos anos, para a sua contribuição com o retorno da economia brasileira, com ênfase no avanço tecnológico e informacional e para assumir cargos nunca delineados pelo mercado de trabalho. por exemplo, o teletrabalho, automação e muitos outros (PRATTA, 2008).

Ao mesmo tempo, a juventude de classes sociais mais pobres sofre com as consequências econômicas e financeiras, pois as taxas de desemprego e de informalidade são maiores entre a população negra, de baixa renda (IBGE, 2020).

Segundo a coordenadora da área de Juventudes, Raça e Gênero da Oxfam Brasil (Organização da Sociedade Civil Brasileira), a juventude está muito focada em sobreviver e em conseguir as coisas mais básicas para enfrentar este período de crise, e quando entram no modo sobrevivência, as perspectivas de planos futuros, como ir para a universidade e conquistar um emprego

melhor, saem do seu horizonte.

As pesquisas da Oxfam Brasil (2021), registram que a maioria dos jovens entrevistados não conseguem mais projetar suas vidas para daqui a 5 (cinco) anos.

A necessidade da sobrevivência direciona os jovens para a entrada mais rápida no mercado de trabalho, sem qualificação, submetendo-se a atividades informais e subalternas. Sendo assim, as questões econômicas destes jovens que têm urgência de apoiar nas despesas familiares, os afastam da possibilidade de inserção no ensino superior e busca pela qualificação profissional.

Uma das alternativas que já tem sido apontada por economistas e empresários, é a qualificação em nível técnico, já que existe a urgência dos jovens de entrar no mercado de trabalho. Esta modalidade de ensino promove cursos de menor duração e muitos deles conseguem colocação em postos de trabalho em até um ano *após* a sua formação.

Como enunciado, anteriormente, ao mesmo tempo em que se percebe uma retração dos cursos superiores, aponta-se um largo crescimento pela procura de cursos técnicos, como exemplificado pelo SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) que, no ano de 2020, registrou um aumento de 64% do número de matrículas realizadas em comparação com o ano de 2019, reflexo da procura pela rápida qualificação e rápida entrada no mercado de trabalho (SEMESP, 2020).

A juventude mais vulnerável está à mercê desta condição e realidade social; a desigualdade que já era um elemento presente no panorama da vida de milhões de jovens brasileiros, tem sido ainda mais ampliada pela pandemia.

Aponta-se que os interesses do Estado e do mercado pela juventude estão relacionados com sua capacidade de produção e consumo. Os resultados que o jovem pode trazer ao mercado de trabalho são valorosos aos olhos do grande capital.

Segundo Bauman (2013), o jovem transformou-se em uma fatia do mercado futuro que está interessado em sua força e mão de obra, mesmo que sem qualidade de formação. Portanto, para o autor, é fundamental refletir sobre a juventude neste mundo desigual, dividido por classes de consumidores, baseado em uma conjuntura econômica--social, política e ambiental catastrófica.

Enquanto essa realidade vai se conformando numa reestruturação dinâmica, o processo de escolarização e a formação profissional dos jovens, no país, não se movimentam de maneira semelhante. Estes vão sendo abalados e desalentados, perdendo a motivação para a finalização dos seus níveis educacionais além do fundamental com o aumento da evasão do ensino médio, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD (2019).

A reorganização do mundo pós-pandêmico: como garantir direitos às juventudes

Em pleno século XXI, os avanços tecnológicos e a globalização apresentam uma diluição de fronteiras físicas cada vez maior, possibilitando a facilidade e rapidez no fluxo de mercadorias, bens, serviços e informações e de capitais. O sucesso da globalização reflete o fortalecimento do capitalismo em todo o mundo, principalmente nos países centrais que por sua posição de poder e soberania nacional ditam regras e ideologias aos países periféricos que, submetidos a estas relações de poder, ficam cada vez mais dependentes das decisões do capital internacional.

Nesse sentido, as transformações econômicas e sociais rompem-se fortemente em cada país em graus diferentes, forçando uma adaptabilidade aos padrões impostos pelo grande capital que muitas vezes se traduzem em alteração das relações de produção, reformas sociais e econômicas, abertura do mercado interno ao mercado internacional, flexibilização de direitos, precarização da mão de obra humana, intervenção mínima do Estado na vida social, cortes de gastos públicos, privatizações e exploração dos recursos naturais.

Eventos que, segundo Antunes e Alves (2004), alteram a dinâmica das relações sociais a partir da reprodução do capital e criam necessidades que moldam a sociedade civil e suas instituições de controle social.

O período denominado de modernidade, cuja consolidação do modo de produção capitalista se deu após a Revolução Industrial 1760-1840, iniciado na Inglaterra, tem como essência o crescimento de forças produtivas que hoje se alteraram de acordo com o imperativo do capital de se expandir em busca de mais lucro (SCHWARTZMAN, 2003).

Essa contradição entre o crescimento econômico e o da pobreza permanece intrínseco e inevitável no modo de produção capitalista, cuja exclusão da população mais marginalizada e concentração de riquezas sob a pequena classe dominante é característica sempre presente.

As exigências de qualificação para a mão de obra alteraram-se historicamente e nunca pararam. Segundo Bauman (2005), com a flexibilidade de trabalho em empresas de tecnologia bem avançada perdem-se valores e sentimentos humanos de solidariedade grupal, lealdade e inclusive, as identidades humanas. No capitalismo globalizado há uma transição do explorado para a total exclusão. Isso tudo caracterizado pelos processos revisionais de direitos sociais e trabalhistas como: democracia, cidadania, pleno emprego, contratos de trabalho etc.

Tonet (2005), ao refletir sobre o pensamento radical e revolucionário de Marx e sua teoria do ser social, aponta para o trabalho como seu fundamento, uma mediação entre o homem e a natureza na qual através dela o homem busca meios para sua sobrevivência.

Nesse processo, ao transformar a natureza também transforma a si próprio, sendo sua existência de caráter social. O mesmo autor ressalta que

a realidade social seria uma síntese da relação entre a subjetividade e a objetividade e essas categorias encontram-se indissociáveis. Visto isso, o modo de produção capitalista propõe uma igualdade entre todos os sujeitos perante as legislações e coloca o sucesso de todo e qualquer sujeito dependente do seu desempenho individual. (TONET, 2005).

Os pressupostos teóricos metodológicos de Marx (1985) nos sinalizam caminhos para a análise e interpretação dos fenômenos atuais. Assumindo que vivemos em uma sociedade do capitalismo maduro, identificamos diversos obstáculos que o capital infundi para a formação integral e harmoniosa dos sujeitos. As desigualdades e o aprofundamento das questões sociais associadas ao descaso e o despreparo do governo em atender a população mais marginalizada, tornam-se mais evidentes em tempos de crise e no momento da pandemia Covid-19, que se estende por mais de dois anos no mundo.

Considerando a ênfase na questão da totalidade social (MARX,1985), observa-se que diversas e diferentes categorias, não de forma independente, estabelecem relações entre si, fazendo parte dos processos que constituem a realidade social.

No Brasil, a ausência de políticas públicas, bem como, as dificuldades de acesso a elas, forçam as famílias a induzirem os seus filhos jovens ao trabalho, segundo Corrêa, Alves e Maia (2014),

Visto as contradições inerentes ao sistema, capital versus trabalho e a existência de classes sociais historicamente construídas, permanecem as perguntas sobre as reais práticas e intenções dos diferentes discursos, políticas e instituições presentes na sociedade brasileira. Nesse artigo, destacamos a educação, profissionalização e o mundo de trabalho.

A educação como direito fundamental

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, determina que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Neste sentido, a educação é considerada como direito fundamental e dever do Estado, pois tem por objetivo o desenvolvimento pleno da personalidade para o exercício da cidadania, compreendendo o sustento pela qualificação laboral. A Declaração Universal de Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (1948) estabelece em seu art. 26 que toda pessoa tem direito à educação, que deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino fundamental. O texto constitucional, em seu art. 206, inciso IV; e art. 208, inciso I, traz como dever do Estado brasileiro a efetivação desse direito por meio da garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, “assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria”.

Por outro lado, a educação como mediação entre os homens e com os próprios homens foi utilizada como instrumento para a transmissão não apenas da linguagem como hábitos, morais, pensamentos e valores. Essa característica presente desde a antiguidade da educação como compartilhamento da cultura historicamente formada tem sido utilizada pelo capital para manutenção de sua ordem social como explicita claramente Mézáros (2008) ao demonstrar o objetivo do capital ao se utilizar da educação e outros aparatos institucionais para legitimar seu poder.

Trata-se de uma questão de “internalização “pelos indivíduos da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, juntamente com suas expectativas “adequadas “e as formas de conduta “certa”, mais ou menos estipuladas nesse terreno (MÉSZÁROS, 2008, p.44).

Essa “internalização” que seria uma das funções da educação a favor e subordinada ao capital, é uma parte importante de um sistema global que busca assegurar os parâmetros reprodutivos do sistema vigente, disciplinando valores e dessa forma induzindo a aceitação de acordo com sua posição social

Entretanto, não se pode reduzir o ensino brasileiro ao mero reflexo do universo econômico, embora esse viés seja inevitavelmente percebido no decorrer dos tempos.

Alguns estudos sobre as condições de vida, de escolarização e de trabalho durante a pandemia indicam que com a interrupção das aulas presenciais do sistema educacional para aulas remotas (Portaria MEC 343, de 17 de março de 2020) condicionou o aparecimento de muitas dificuldades de acesso às mesmas, em razão de muitas famílias pobres não possuírem internet ou acesso precário, tendo o processo de ensino-aprendizagem de seus filhos interrompido ou muito comprometido no ano de 2020 (CEPAL, 2020). O mercado de trabalho adentrando a uma crise recessiva e sem recuperação, a médio prazo, expulsou os jovens dos seus postos de trabalho formais e informais, deixando-os sem perspectivas de futuro. Ao mesmo tempo, o governo Bolsonaro adotou de pronto um negacionismo sobre a crise pandêmica e seus rebatimentos econômicos, sociais e políticos, não se movendo rapidamente, para que políticas educacionais e programas de educação básica e profissional aos jovens fossem criadas e/ou desenvolvidas.

Caruso e Posthuma (2020) chamam a atenção para a necessidade de formulação de políticas públicas para esses grupos populacionais (jovens) que não atendem somente ao lado da oferta do mercado de trabalho, mas, que se focalizem à formação e à capacitação do jovem observando-se as suas expectativas, conhecimentos e habilidades com a devida orientação laboral.

A Educação Profissional e Técnica (EPT) ressurgiu por abarcar não só o mercado imediatamente, mas a necessidade do jovem brasileiro de acessar cada vez mais cedo no mundo do trabalho, dado o perfil socioeconômico da população brasileira, fazendo das indagações que surgem, desse estudo, sobre as reais tendências desse sistema educacional e das perspectivas que se colocam para o jovem brasileiro.

Considerações finais

As reflexões até aqui apresentadas demonstram a relevância da temática a ser investigada, pois torna-se fundamental neste contexto olhar para a juventude atual, principalmente para aqueles mais vulneráveis que sofrem diretamente os resultados das mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais em meio à crise sanitária atual.

Há a necessidade do contraponto e enfrentamento aos desafios deste novo mundo gerado pelo atual cenário de crise. Torna-se relevante combater as forças de poder que impulsionam os jovens cada vez mais para a precarização, exclusão e não acesso a seus direitos básicos e elementares.

A aproximação dos jovens à educação profissional e técnica pode ser caracterizada como um retrocesso ou como uma forma de resiliência às dificuldades impostas pelo Covid-19 e pelos seus resultados na pós pandemia.

Constata-se que o Estado brasileiro tem desenvolvido políticas públicas que, contrariamente à inclusão dos jovens mais pobres no sistema educacional brasileiro, adotam princípios completamente opostos aos seus direitos da educação, de proteção social e de trabalho.

Neste sentido, visualiza-se, no em presente e futuro próximo, grandes dificuldades na formação dos jovens, e a diminuição de consequentemente oportunidades de empregabilidade no mundo do trabalho cada vez mais exigente, em especial no que se refere autonomia, à capacitação e ao senso crítico-valorativo. Os mais pobres, sem acesso à educação ou contato de forma precarizada, constituirão parte significativa da população que, pela deficiência em sua formação, embora jovens, poderão ficar excluídos do processo tecnológico-industrial e mercadológico brasileiro.

Referências

ANTUNES, Ricardo; Alves, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na Era da mundialização do capita. **Educ. Soc.** Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/FSqZN7YDckXnYwfgSW-qgGpp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ANTUNES, Ricardo. Pandemia e as perversidades da informalidade. **Brasil de Fato Entrevista**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/27/ricardo-antunes-pandemia-desnuda-perversidades-do-capital-contratrabalhadore>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2005.

_____. **Danos colaterais**: desigualdade sociais numa era global. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Editora Zahar, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Diário Oficial, 05 out. 1988.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação superior 2020**: notas estatísticas. Disponível em https://download.inep.gov.br/educaco_superior/centso_superior/documentos/2019/censos_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf. Acesso em 25 jun.2021.

_____. **Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Diário Oficial, 14 jul. 2017.

CARUSO, Luiz Antonio Cruz; POSTHUMA, Anne Caroline. Subsídios para a formulação de políticas públicas de Juventude no Brasil. *In: Repositório do conhecimento do IPEA*. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10415/1/bmt_70_subdisio.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

COMISSÃO ECONOMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARÍBE - CEPAL. **Os**

mercados de trabalho da região demorarão a se recuperar do forte impacto da pandemia do Covid-19 em 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/os-mercados-trabalho-regiao-demorao-se-recuperar-forte-impacto-pandemia-covid-19-2020>. Acesso em: 05 ago. 2021.

CORREA, Licínia Maria; ALVES, Maria Zenaide; MAIA, Carla Linhares. Juventude e diversidade étnico-racial. **Cadernos temáticos: juventude brasileira e ensino médio**, Belo Horizonte, n.10, UFMG, 2014.

HASS, Célia Maria; LINARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**,

93, n. 235, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/bqD9kT8F-GbNz5W5CZvMDJWB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 ago. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Renovação e Conservadorismo no Serviço Social.

Ensaio Crítico. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE.

Características étnico-raciais da população: classificações e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/yx9re6wx>. Acesso em 29 jan. 2021.

_____. **Painel de indicadores: PIB, 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#variacao-do-pib>. Acesso em: 07 ago. 2021.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MÉSZÁROS, Istvan. **Educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008. Disponível em: <http://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/a-educacao-para-alem-do-capital-istvan-meszaros.pdf/view>. Acesso em 12 jul. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignida-

de.Ciência.Saúde . **Ciênc. saúde coletiva**, v. 17, n. 3. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/39YW8sMQhNzG5NmpGBtNMFf/abstract/?lang=pt>.

Acesso em: 11 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria MEC n.º 343, de 17 de março de 2020. **Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm. Acesso em 03 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA (OXFAM). **Pesquisas nós e as desigualdades**. 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2021/>. Acesso em 03 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 03 maio 2022.

_____. **Relatório Social Mundial 2020: desigualdade é ameaça ao progresso social**, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84954-relatorio-social-mundial-2020-desigualdade-e-ameaca-ao-progresso-social>. Acesso em: 05 ago. 2021.

PALHARES, Isabella. Mais de 850 mil alunos deixam de cursar ensino superior após pandemia: redução representa 13,2 % das matrículas no ensino superior privado no país. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/10/mais-de-850-mil-alunos-deixam-de-cursar-ensino-superior-apos-pandemia.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PNAD), contínua do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados disponíveis em:

[:https://bit.ly/f335_wrnj](https://bit.ly/f335_wrnj). Acesso em 10 ago. 2021.

PRATTA, Márcia Aparecida Bertolucci. **Adolescentes e Jovens em ação: aspectos psíquicos e sociais na educação do adolescente hoje**. São Paulo: Unesp, 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2020. Disponível em: https://www.abennacional.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Livro_Boaventura.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

SALATA, André. Ensino superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 30, n. 2, p. 219-253, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/WJjnYYS6fDhpDg-MFVzqbp7L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11ª ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. [S. l.]: Augurius, 2004.

SEMESP. SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR -

Mapa do Ensino Superior no Brasil. 11 ed. São Paulo: SEMESP, 2020.

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

TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana.** Ijuí: Unijuí, 2005.

APOROFOBIA: ENTRE A ALTERIDADE E A CONDIÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Elias Guilherme Trevisol

Mestrando em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos e Sociedade, pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Núcleo de Pesquisas em Estado, Política e Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Advogado

Resumo:

O presente artigo objetiva pesquisar sobre o conceito de aporofobia traçado pela filósofa espanhola Adela Cortina, a qual denomina o sentimento de desprezo e a conduta de rejeição àqueles em piores situações, tanto econômicas, como sociais e a relação da alteridade como forma de reduzir a hostilidade contra a pessoa em situação de pobreza no Brasil contemporâneo. A racionalidade colonial e discriminatória contra os pobres, a qual oculta historicamente as vozes dos subalternizados, fez com que o Brasil voltasse ao “Mapa da Fome” da Organização das Nações Unidas no ano de 2018, passando para 33 milhões de pessoas em insegurança alimentar, segundo pesquisa realizada pela Rede Penssan. Daí se extrai a necessidade de se investigar sobre como amenizar ou mesmo impedir a rejeição da sociedade e o ódio aos pobres no Brasil. Afinal, somos todos, unidos como irmãos e seres humanos, no planeta Terra. Se propõe, assim, como possível hipótese e redução ao problema da aporofobia no Brasil, a conscientização sobre a alteridade entre as pessoas, o reconhecimento da igualdade na diferença de cada indivíduo, aceitando-as como suas, educando a todos para um conviver plural e sem preconceitos. Para tanto, se utilizará método dedutivo de pesquisa, através de coleta bibliográfica indireta, sob o marco teórico da teoria crítica do direito, guiado pelos ensinamentos filosóficos de Enrique Dussel.

Palavras-chave: Alteridade; Aporofobia; Enrique Dussel; Pobreza.

Introdução

As hostilidades, o ódio, a repugnância contra as pessoas pobres no Brasil possuem não só uma razão e origem histórica, mas também sociológica, em que os indivíduos aporofóbicos, muitas vezes, desconhecem ou ignoram conscientemente, a igual dignidade entre os seres humanos.

O problema central do presente artigo, portanto, é pesquisar em que medida como a alteridade, utilizada como instrumento de racional da vontade humana, pode reduzir a aporofobia no Brasil contemporâneo?

A hipótese que se descortina é que a pobreza, enquanto um fato histórico e social, cria uma espécie de indivíduo subalternizado no Brasil, na medida em que a formação da sociedade capitalista gera um acúmulo de capital assimétrico. Mais que isso, o exagerado sistema de capitalista pode criar e propagar uma ideologia de dominação de classes, uma sobre as outras, de um indivíduo sobre o outro, do rico sobre o pobre criando, assim, espaço para que a alteridade na visão dusseliana, vista como a igualdade na diferença do Outro, possa ser, ou não, um instrumento hábil à redução aporofóbica.

A metodologia utilizada para a pesquisa será a dedutiva, em que se utilizará de uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, até uma possível conclusão.

Já a técnica de coleta se desenvolve por documentação indireta, tanto documental (fonte primária), quanto bibliográfica (fonte secundária), optando-se pelo método de procedimento de análise de doutrina especializada, sendo utilizado como marco teórico a filosofia de Enrique Dussel.

Desafio do Brasil contemporâneo: a relação do Estado com a população em situação de pobreza

Uma das marcas históricas do Brasil, tanto no exterior, quanto internamente, é a pobreza, a qual, apesar de ter reduzido nas últimas décadas, se verifica que nos últimos anos, 4,1 milhões de pessoas retornaram a esse estado de pauperismo (BARROSO, 2019, p. 30).

A Organização das Nações Unidas, no ano de 2022, com a informação de pesquisa que revelou o fato de 33,1 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar pelo Instituto PENSSAN, acabou por colocar o país no Mapa da Fome, do qual tinha saído no ano de 2014, o que, com razão, preocupa o governo do Brasil (BRASIL, 2022).

Como pobreza, entende-se a privação de capacidades mínimas e elementares do indivíduo para concretização de uma vida plena e feliz dentro de uma estrutura social capitalista (SEN, 2001, p. 39)

A pobreza é resultado também de um processo de concentração e acumulação do capital, além da formação de um pelotão reserva para garantir a prática de baixos salários, condições precárias de trabalho e maior produtividade ao menor custo, proporcionando, assim, um progresso da acumulação que permanece em plena atividade (OLIVEIRA, 2017, p. 57).

É no seio da sociedade civil que se notabiliza, produz e se reproduz a pobreza, num cenário de relação de classes, em que determinados grupos se colocam, em posições diversas (por vezes, antagônicas), no mercado de produção. Como relação, classe social também pode ser definida por “identidade de interesses” dos que compõe os grupos, é a identidade conhecida como

consciência de classe (FONSECA, 2009, p. 98).

Mais que o conceito de classes sociais, a pobreza é vinculada pela ideologia propagada por Marx e Engels, como ideologia típica de dominação de classe, a qual serve como verdadeiro “aparato”, “aparelho” ou “instrumento”, de poder nas mãos da classe dominante (FONSECA, 2009, p. 99), com evidente objetivo de exploração dos subalternizados.

O trabalho de pesquisa que ora se desenvolve tem por base um suporte teórico que o sustente, portanto, para impulsionar a ideia de emancipação humana acerca de uma classe que se sobrepõe a outra, usar-se-á a teoria crítica do direito, em que CABARLLIDO (2019, p. 25) ensina:

Dito isso, vale grifar que nem todo pensamento que critica alguma coisa, pela crítica, é pensamento crítico. A particularidade da crítica no pensamento crítico, e isso deve ser evidente em seu conteúdo, reside em um certo ponto de vista a partir do qual essa crítica é realizada, sendo esse ponto de vista o da emancipação humana. É a isso que se refere Franz Hinkelammert, quando afirma que “é o ponto de vista da humanização das próprias relações humanas e da relação com toda a natureza. Emancipação é humanização, e humanização leva à emancipação. Este ponto de vista constitui o pensamento crítico” (Hinkelammert, 2008b: 267). É com o propósito de contribuir para os processos de emancipação que o pensamento crítico cumpre sua tarefa, desvendando conexões e causas que geralmente permanecem ocultas nos fenômenos sociais e intervindo para apoiar transformações que favoreçam aqueles setores da população que estão sujeitos a relações de subordinação (Cf. Fairclough, 2001) (tradução livre).

O desnudar da pobreza, em específico, a involuntária, é essencial para a compreensão da visão do Outro, da pessoa em situação de pobreza. CORTINA (2020, p. 49) elucida que essa não é uma escolha da pessoa ou mesmo uma condição identitária, a pobreza econômica involuntária, segundo a autora, é um mal que poderia ter fim já no século XXI, mas chegar a essa problemática levou séculos de produção do entendimento de que os pobres são culpáveis pela sua própria situação, responsáveis por ela, quando na verdade, as causas residem e existem em causas naturais e sociais que uma sociedade justa deve erradicar.

O desafio, assim, é pensar o direito de proteção, os direitos humanos dos subalternizados, das pessoas em situação de pobreza, a partir da periferia, do lócus de resistência, na busca por recuperar o irrecuperável e superar a indignidade imposta pela sociedade eurocentrista, que insiste em manter a cartografia da “geografia da dominação”, a qual representa um mundo mitológico e distorcido, em que o Oceano Atlântico e a Europa são colocados no centro do mundo, e o Sul é deslocado à marginalidade (SCUSSEL; WOLKMER, 2021, p. 92).

Aporofobia, uma chaga social no Brasil e a igualdade do “outro” vista como alteridade

Aversão, rejeição ou ódio ao pobre, é um neologismo criado por Adela Cortina, filósofa espanhola, apto a definir uma conduta hostil a todos que nada possuem de material numa sociedade capitalista, caracterizando-se como a própria autora considera, uma “chaga social” baseada na cultura moral e política de um povo e pelo desrespeito à igual dignidade entre as pessoas, marcando uma discriminação cotidiana CORTINA (2020, p. 28).

O ódio aos pobres, sobretudo no Brasil, não é sentimento novo na sociedade, mas fruto de uma racionalidade neoliberal, colonial e patriarcal, gerada pelo processo de construção histórica da própria nação, colonizada e espoliada pelos portugueses e demais estrangeiros que violentaram as índias que aqui viviam e escravizaram os negros, oriundos, majoritariamente, da África (PRADO, 1956, p. 40).

Para superação do fenômeno da aporofobia, CORTINA (2020, p. 31) aponta duas chaves de uma ética da razão cordial, o reconhecimento da igual dignidade e a compaixão entre as pessoas.

O enfrentamento da aporofobia perpassa, portanto, no reconhecimento da dignidade existente no outro, como sendo tão digno quanto o observador. Para tanto, é preciso perceber-se no outro e reconhecê-lo, dando lugar a ele como igual no cenário social.

Para DUSSEL (2020, p. 424):

O reconhecimento pode ser interpretado como um ato próprio da razão (um *conhecer* o Outro *como* o igual). Pode também ser analisado fenomenologicamente como um ato da vontade, que “dá lugar” (a *contractio* da subjetividade não solipsista, egoísta) ao Outro, como uma afirmação da alteridade (num sentido intrassistêmico ainda) da vontade alheia, que impõe limites ao desejo (de morte) da expansão ilimitada do *si mesmo* como totalidade totalitária. Quando D. Hume afirma que é preciso colocar uma *fronteira* (a propriedade privada) à cobiça dos avaros, paixão desmedida que tende à única afirmação de um sujeito sobre todo o resto, está considerando esta questão (grifos do original).

Assim, o reconhecimento da igual dignidade entre as pessoas se faz com o desvelar do mito da modernidade, em que DUSSEL (1993, p. 77-78) pontua como sendo um instrumento político de dominação e violências no Outro, sob o pretexto de se “salvar” a muitos “inocentes” da própria barbárie de culturas, tecnológica ou economicamente, menos desenvolvidas.

Sob a égide da tríptico mercado livre, responsabilidade individual e valores patriarcais, o Instituto Manhattan organizou, no ano de 1990, uma conferência e publicou uma edição especial de sua revista *City*, sobre a qualidade de vida, em que publiciza “civilizar a cidade”, cujos 10.000 exemplares são distribuídos, gratuitamente, a políticos, altos cargos do funcionalismo público,

homens de negócios e jornalistas influentes, com o objetivo de propagar a “ideia-força”, o “caráter sagrado dos espaços públicos” para a vida urbana e, ao contrário, que a “desordem” promovida pelas classes pobres é o terreno natural do crime, assim, lançou-se, através do político Rudolph Giuliani, em Nova York, nos Estados Unidos da América, o movimento repressivo conhecido como “tolerância zero” (WACQUANT, 2011, p. 32-33).

A política higienista proclamada por Giuliani ganha fortes adoradores no mundo, prática que se perpetua de forma acentuada no Brasil, eis que a maioria dos presos são negros e 60% deles sequer possuem o ensino fundamental completo, indicativo claro de pobreza, conforme ANDRADE; FERREIRA (2015, p. 126).

O recurso aos valores morais, primados e valorizados pelos partidos de direita e extrema direita e seus líderes (Donald Trump, Jair Messias Bolsonaro, Jaroslaw Kaczyn, Viktor Orban etc.), são baseados também no tríptico “fé, família e liberdade” e possuem como base o conceito tradicional de família (heteronormativa), religião (cristã) e de nação (DARDOT *et at.*, 2021, p. 205).

A guerra de valores, portanto, não é um tipo de suplemento acerca das lutas de classes, mas desempenha uma função crucial no enfrentamento social contra as vítimas do sistema neoliberal, fazendo com que, através de mobilização e apoio de parte da população, se aprovassem leis e políticas muito favoráveis às classes mais ricas, como por exemplo, isenções ou abonos financeiros, fiscais e tributários (DARDOT, *et at.*, 2021, p. 207).

Ao mesmo tempo em que o Estado de vertente neoliberal, como o Brasil atual, pondera, organiza e cria leis que beneficiem à elite, aos donos do capital, grandes corporações, políticos, focando numa estratégia beligerante contra aos considerados “inimigos”, aqueles que nada produzem ou podem produzir na sociedade de consumo exagerado, faz emergir uma sensação de medo e insegurança na sociedade (DORNELLES, 2011, p. 78).

HESBURGH (1980, p. 95) pondera sobre o uso dessa guerra, da chaga social que mantém o silêncio e a exclusão dos oprimidos, afirmando que:

É fácil zombar dessa imagem de nossa humanidade, nossa unidade, nossa tarefa comum como passageiros de um pequeno planeta. Os grandes e poderosos da Terra, inclusive os que estão na América e na Europa, podem muito bem torcer o nariz cinicamente e retornar a seu jogo de política de poder, ciúmes nacionais, montanhas de armamentos, milhões de sepulturas de mortos pranteados por viúvas e órfãos, oceanos devastados, planícies desmatadas e pessoas famintas e desabrigadas, que perdem a esperança de uma vida decente. **Mas, de algum modo, eu acredito que haja suficiente boa vontade em nosso país e no mundo para se esperar que milhões de pessoas declarem que todas as posições de força de políticos corruptos são uma total insensatez num mundo uno, e que digam que realmente desejamos que todos os homens e mulheres sejam irmãos e irmãs, que acreditamos na justiça e na paz, e que achamos que casas, plantações de cereais, escolas e cuida-**

dos médicos são melhores que canhões, tanques, submarinos, ABMs e MIRVs. O problema é que os milhões de coitados, que realmente tripulam a Espaçonave Terra, que realmente trabalham, sofrem e morrem enquanto os políticos tomam decisões e jogam, jamais tiveram a chance de se manifestar. E isso está errado, totalmente errado (grifos nossos).

Em relação à opressão social exercida contra o pobre e a repressão que o Estado brasileiro, de igual forma, exerce contra essa classe de vulneráveis, STRECK (2019, p. 141) relata mais um resultado da racionalidade neoliberal, forjada no que o autor chama de patrimonialismo, um episódio que ocorreu no Rio de Janeiro, há vinte anos. Conta ele que uma senhora, negra e empregada doméstica, conseqüentemente, pobre, foi impedida pelo síndico de perambular pelo elevador social prédio. Vendo aquela situação racista e discriminatória, seu patrão entrou em juízo e ela ganhou um “salvo conduto” para usar o elevador social. No dia posterior à vitória judicial, a senhora “embarcou” no elevador de serviço, momento em que foi inquirida pelo seu patrão sobre o fato, afinal, teria “ganho” o direito a utilizar o elevador social. Ela respondeu **“- Doutor, eu sei o meu lugar”** (grifamos).

A introjeção de submissão da pessoa pobre está tão arraigada na sociedade que mesmo havendo uma autorização do Estado-Juíz para ingressar no elevador social, a empregada doméstica no caso acima narrado coloca-se ou adequa-se numa posição de inferioridade estrutural, uma vez que sempre foi tratada como diferente e não reconhecida em sua diferença, em condição de evidente assimetria na sociedade brasileira capitalista, permeada pela racionalidade neoliberal.

Para que haja a implementação da alteridade, ver e se colocar no lugar do Outro, anulando seu próprio impulso narcisista, é preciso dar azo à prática da filosofia da libertação, na qual se parte do magistério que se realiza em nome do oprimido, do pobre, do outro, daquele que está inserido num sistema de dominação e se vê entrincheirado pelo fetichismo de tal totalidade. É saber e ter a responsabilidade de pensar tudo através da palavra do interpeleante do povo, do pobre, da mulher castrada, da infância subtraída culturalmente e do ancião, descartado numa sociedade de consumo (DUSSEL, 1977, p. 182).

A respeito da desigualdade social e superação da discriminação ao pobre, DUSSEL (2020, p. 424) ensina que:

O amor entre os membros no nível da vontade, o reconhecimento de ser uma pessoa livre juridicamente no da racionalidade discursiva e o de uma “valorização social que lhes permita referir-se positivamente às suas qualidades e faculdades concretas” (1992, p. 196 [1997, p. 148]) no nível social são o fundamento para o reconhecimento da igualdade do Outro. Estes três momentos positivos se opõem a outros momentos negativos ou de “menosprezo”, que marcam a diferença negativa: ódio, maus tratos e violação, violação de direitos e

desrespeito à dignidade e à honra do Outro, aspectos que se traduzem como desigualdade - e que trataremos na Crítica.

A igualdade, então, deve ser afirmada quando a *Di-ferença* exclui: quando a igualdade pretende homogeneizar desde um grupo dominante os que têm direitos, culturas, sexos, raças e necessidades distintas se fará necessária a afirmação da *Di-ferença* (grifos do original).

A igualdade na observação da diferença exposta por Enrique Dussel expõe mais que a dicotomia econômica da simples luta de classes entre ricos e pobres e demonstra que é necessário se lançar luzes também às diferenças referentes às culturas, sexos, raças e todas as demais necessidades distintas entre os indivíduos, tornando o aspecto igualitário, democrático. Amoldando não somente à igualdade formal e material, em última análise, aristotélica, mas democrática. Para se igualar é necessário dar visibilidade às diferenças, principalmente, num cenário Latino-Americano, como no Brasil.

Para WOLKMER (2022, p. 100):

Levando em conta esse cenário de uma América Latina marcada por profundas desigualdades, exclusão e discriminação; seu modelo de direito transplantado e adaptado aos interesses das elites, bem como a sua Constitucionais, não conseguiram concretizar-se como potencial instrumento de transformação e emancipação para a realidade multiétnica, diversificada e vitimizada de seus povos (particularmente de suas nações indígenas) e sociedades.

Daí a urgência de produzir conhecimento comprometido com mudar este cenário, recorrendo a processos descolonizadores que integram a sociedade, o Estado e o Direito, que interagem entre si. Se a opção é privilegiar o Direito, o desafio é como descolonizá-lo para transformá-lo (tradução livre do espanhol para o português).

Embora o aspecto de colonização no Brasil seja pertinente para a análise da aporofobia no que se refere à opressão histórica no país, SOUZA (2009, p. 47) assinala, com razão, que as justificações das desigualdades sociais se dão pelo “esquecimento” do pertencimento de classe e que a gênese das diferenças individuais que aparecem como atributo do mérito individual é extremamente potencializada por uma aliança invisível com o mito da brasilidade.

O mito da brasilidade é descrito por SOUZA (2009, p. 47) como sendo:

(...) a construção de uma ficção de homogeneidade e de unidade entre brasileiros tão desiguais quanto com “horror ao conflito”. É verdade que todo mito nacional tem a ver com reforço de uma unidade real ou imaginária como forma de criar um sentimento de solidariedade do tipo “estamos todos no mesmo barco”. Mas esse sentimento de pertencimento comunitário não precisa demonizar o conflito.

A ilusória homogeneidade da sociedade brasileira, fruto de uma falsa premissa de singularidade cultural, síntese das diferenças dos povos, que originaria o “*homem cordial*”, brasileiro de todas as classes, uma forma específica

de gente humana, se articula como componente implícito da ideologia espontânea das práticas institucionais importadas e que constroem, assim, um contexto de obscurecimento da naturalização das desigualdades sociais, produzindo nefastas consequências para as vítimas desses processos (SOUZA, 2006, p. 50-51).

Para que haja uma superação do mito da brasilidade, diante de uma visão monocultural de brasileiros ou mesmo de direitos, é preciso, segundo SCUSSEL; WOLKMER (2021, p. 112), escutar as vozes silenciadas, no caso, dos pobres, através de um processo intercultural de construção utópica de direitos humanos.

A alternativa que se descortina, então, é a possibilidade de, mais que utilizar-se da razão para reconhecer as diferenças do Outro, no Outro e para o Outro, é preciso dar voz a ele, aos subalternizados, aos pobres, impondo-se limites à expansão de si mesmo numa perspectiva de totalidade totalitária para, então, poder, num mesmo nível simétrico e cognitivo, identificar-se a igualdade estrutural, na qual possa existir a redução da aporofobia no Brasil contemporâneo.

Conclusão

O Estado brasileiro possui peculiaridades que influenciam na análise da aporofobia como um todo, até porque, sendo um país colonizado, é corolário lógico que os resquícios da colonização ainda perdurem na sociedade atual, mantendo uma estrutura de dominação, geralmente, do mais fraco, pelo mais forte.

A partir da utilização da teoria crítica do direito, foi possível desnudar a realidade sociológica histórica brasileira, ao menos, no que é pertinente a essa pesquisa e ao se refere à lógica do conceito de dominação, em que a pobreza é vinculada pela ideologia propagada, sobretudo, por Marx e Engels, como ideologia típica de dominação de classe no Brasil, daqueles que detém os meios de produção sobre aqueles que produzem, dos detentores e dos acumuladores do capital, da riqueza, sobre aqueles que nada possuem, os pobres.

A hipótese do presente artigo, portanto, se confirma, uma vez que o sistema capitalista introjeta na sociedade uma espécie falaciosa de indivíduo subalternizado, a pessoa em situação de pobreza, a qual não é vista, percebida ou reconhecida pelas classes dominantes, dado sua característica fundamental, o pauperismo na sociedade de consumo.

Ao mesmo tempo em que a pessoa em situação de pobreza está invisível à homogeneidade da sociedade brasileira, a filosofia dusseliana da igualdade baseada na diferença do Outro esclarece que é preciso, por vontade, ou seja, racionalmente, dar lugar ao Outro afastando o impulso egocentrista da expansão de si mesmo, permitindo o reconhecimento do Outro de maneira simétrica.

É possível, portanto, implementar, voluntaria e racionalmente, o reco-

nhecimento do Outro, no Outro e para o Outro, inclusive, dando-se voz a ele, em perspectiva simétrica, para que assim, exista uma redução no sistema aporofóbico social brasileiro.

Os seres humanos vivem todos no mesmo planeta Terra, numa mesma irmandade, dessa forma, a igual dignidade entre ricos e pobres reconhecida na diferença do Outro, como ensina Dussel, é necessária para a redução da aporofobia no Brasil, base de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

Bibliografia

ANDRADE, Uelinton Santos de; FERREIRA, Fábio Félix. **Crise no sistema penitenciário brasileiro: Capitalismo, desigualdade social e prisão.** Revista Psicologia, Diversidade e Saúde, Salvador. V. 4. N° 1, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **Constitucionalismo democrático: A ideologia vitoriosa do século XX.** Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU preocupa senadores e estudiosos.** Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos> > Acesso em 09/11/2022.

CABARLLIDO, Manuel E. Gándara. **Los derecho humanos em siglo XXI: Una mirada desde el pensamiento crítico.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. Livro digital, PDF.

CORTINA, Adela. **Aporofobia: A aversão ao pobre: Um desafio para a democracia.** São Paulo: Contracorrente, 2020.

DARDOT, Pierre. *Et al.*, **A escolha da guerra civil: Uma outra história do neoliberalismo.** São Paulo: Elefante, 2021.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Reflexões sobre direitos humanos, democracia e as políticas de segurança pública adotadas no Rio de Janeiro. *In.* DORNELLES, João Ricardo Wanderley; SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos Graziano. (Orgs.). **Estado, política e direito: Políticas públicas e direitos fundamentais.** Vol. 2. Criciúma: Ed. Unesc, 2011.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da libertação na américa latina.** São Paulo: Editora Loyola, 1977. Livro eletrônico em PDF.

DUSSEL, Enrique. **1492: O Encobrimento do Outro: A Origem do Mito da Modernidade.** Conferências de Frankfurt. Petrópolis - RJ: Vozes Editora, 1993. **Livro em versão eletrônica, PDF.**

DUSSEL, Enrique. **Política da libertação: Arquetônica.** Vol. 2. Passo Fundo: Editora Acadêmica do Brasil, 2020. Livro em versão eletrônica, PDF.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito.** Curitiba: Juruá, 2009.

HESBURGH, Theodore Martin, 1917. **O imperativo humanitário.** Trad. De Paulo Roberto Palm. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. Acumulação de capital e a generalização da pobreza:

Olhando a árvore e esquecendo-se de ver a floresta. *In.* LAMAS, Fernando Gaude-
reto; OLIVEIRA, Ednéia Alves de. (Org.) **Ofensiva do capital, trabalho e desi-
gualdade social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PRADO, João Fernando de Almeida. **O Brasil e o colonialismo europeu**. Vol.
288. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1956.

SCUSSEL, Jaqueline; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. **Pensar os di-
reitos humanos no século XXI: Por um giro descolinal**. Florianópolis: Editora
Conceito Atual, 2021.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record,
2001.

SOUZA, Jessé. Gramática social da desigualdade brasileira. *In.* SOUZA, Jessé.
(Org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG,
2006.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: Quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora
UFMG, 2009.

STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional**. 6^a Ed. São Paulo: Editora Forense,
2019.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. Notas para pensar la descolonización del constitu-
cionalismo en latinoamerica. *In.* ACHURY, Liliana Estupiñán; EMERIQUE, Lilian
Balmant. **Constitucionalismo em clave descolonial**. Bogotá: Universidade Libre,
2022.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ENTRADA NA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA

Gabriela Abrahão Masson

Pós Doutoranda em Serviço Social no Instituto Superior de Serviço Social do Porto/
Portugal. Professora Doutora no Departamento de Serviço Social da Universidade
Federal do Triângulo Mineiro /Uberaba/Minas Gerais/ Brasil

Resumo:

Em Portugal a atuação do Estado nas manifestações da questão social através da garantia de direitos sociais, humanos e políticas públicas foi tardia, tendo em vista o fascismo ditatorial, “salazarista” e “marcelista”, que assolaram o país por 48 anos. A partir da década de 1970 profundas mudanças de caráter revolucionário e popular foram empreendidas por meio da Revolução dos Cravos. No entanto, na década de 1980, diante forte crise econômica o país aderiu aos ditames da Comunidade Econômica Europeia, o que refletiu no recuo do “Estado Social”, já tardio. A agricultura, a produção de alimentos também foram afetadas, tendo em vista a adesão à Política Agrícola Comum da Comunidade Econômica Europeia. A soberania alimentar sinaliza significativas fragilidades relacionadas a intensificação da questão agrária, enquanto manifestação da questão social, e a fome faz-se presente e latente na vida da população portuguesa. A partir deste contexto este artigo socializa pesquisa bibliográfica e documental em andamento no estágio pós-doutoral no período de fevereiro de 2022 até o presente, e que tem como objetivo produção teórica portuguesa correlata a fome e sua relação com a questão agrária, perquirindo a atuação do Estado na “questão alimentar”.

Palavras-chave: Fome, Questão agrária, Políticas públicas; Agricultura; Reforma agrária.

Introdução

A redemocratização e a Constituição Federal de 1976 asseguraram em Portugal um conjunto de direitos sociais, humanos sem precedentes, e instituiu o sistema de proteção social português. No capítulo 2 - Direitos e deveres sociais - foram garantidos direitos relativos à segurança social e solidariedade, saúde, habitação, ao ambiente e qualidade de vida, à família, paternidade e

maternidade, infância, juventude, terceira idade, deficiência e educação. Em seu artigo 96º a reforma agrária, realizada em grande medida por massivas ocupações populares, foi prevista com um dos instrumentos para a construção da sociedade socialista e tinha como objetivos, melhorias nas condições de vida dos trabalhadores (as), no abastecimento do país, e na igualdade das relações agrícolas de produção (PORTUGAL, 1976).

Na década de 1980 após forte crise mundial petrolífera ocasionada pela Guerra do Irã-Iraque, Portugal, conseqüentemente teve aprofundada a crise econômica e forte presença de movimentos contra revolucionários, pró fascistas. Portugal aderiu aos ditames da Comunidade Econômica Europeia (CEE), o que significou um recuo do “Estado Social”, das políticas sociais e no fim da tão necessária reforma agrária popular. As terras no Sul do país, no Alentejo foram devolvidas aos antigos latifundiários.

A agricultura, a produção de alimentos no país foram afetadas, tendo em vista a adesão portuguesa à Política Agrícola Comum (PAC) da CEE, que não preconiza diversidade, respeito a natureza e justiça social, mas sim o alinhamento histórico da grande propriedade produtiva ao capitalismo em sua configuração financeirizada e neoliberal, sobretudo por meio do aprofundamento da questão agrária.

Cabe destacar que o direito humano a alimentação não é garantido na Constituição de 1976, tão pouco em suas sete revisões até 2005. Também não é assegurado orçamento público do Estado à agricultura camponesa/ familiar, responsável pela alimentação, apesar de ser objetivo da política agrícola promover a melhoria da situação econômica, social e cultural dos trabalhadores (as) rurais e agricultores (as). A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), vinculada a via Campesina, acumula lutas de décadas pela institucionalização do Estatuto da Agricultura Familiar, Decreto Lei nº 64/2018, e garantia de orçamento de Estado.

A insegurança alimentar cresce no país, segundo sinaliza o Inquérito Alimentar Nacional e de atividade física de Portugal (IAN-AF 2015-2016), atinge 10,1% das famílias. O aumento do preços dos alimentos é noticiado diariamente, por meio de diversos veículos da mídia, e associado a Guerra na Ucrânia, que é uma particularidade na problemática e histórica produção e distribuição de alimentos no país. A procura de alimentos no Banco Alimentos é grande, sendo a solidariedade e caridade, tônicas do Estado para uma problemática estrutural, a fome mediatizada pela questão agrária.

A “situação alimentar” agrava-se, e a soberania alimentar¹ sinaliza significativas fragilidades relacionadas a intensificação da questão agrária, enquanto manifestação da questão social no território português.

A partir deste contexto, neste artigo socializa-se pesquisa de pós-dou-

1 Segundo Machado e Machado Filho (2014, p. 85) a soberania alimentar é: “[...] a capacidade de um país tem de alimentar a sua população com produtos provenientes de sua agricultura - animal e vegetal - importando apenas um ou outro alimento que, mais por razões culturais que agrícolas, não são produzidos”.

toramento em curso, que tem como objetivo analisar a produção teórica portuguesa correlata a fome e sua relação com a questão agrária, perquirindo a atuação do Estado na “questão alimentar”. A crescente organização e mobilização de camponeses, trabalhadores (as) agrícolas, e pequenos e médios agricultores(as) é expressiva, tendo em vista a fragilidade do financiamento para a agricultura camponesa/familiar, neste sentido também é uma mediação neste estudo.

A questão agrária, para a compreensão da “situação alimentar”, possui centralidade na pesquisa tendo em vista estudos de Álvaro Cunhal (1968), realizados no Norte e Sul do país, a partir da década de 1940 e expressos no livro, “A questão agrária em Portugal”. Cunhal em 1968 revelou a extrema pobreza, miséria e sobretudo a fome em que viviam os (as) “trabalhadores do campo”, sem condições de moradia, saneamento básico, aquecimento e sobretudo alimentação, e conforme afirmou a fome já era uma realidade histórica, “[...] Porcentagens, calorias, “cabazes de compras”, tudo se traduzem uma palavra única, que não é metáfora, nem símbolo, mas realidade diária sofrida pelos trabalhadores do campo: a fome - “a chamada verdadeira fome” (CUNHAL, 1968, p.53).

Em 1980 obra “Levantado do Chão” de José Saramago foi publicada e massivamente premiada internacionalmente. Através de sua emersão junto aos trabalhadores (as) do campo em uma zona do Alentejo, caracterizada pelo latifúndio, Saramago (1980) também denunciou a fome, pobreza e exploração do trabalho em Portugal. Retrata através de um romance três gerações dos “Mau-Tempo”, uma caricatura das famílias trabalhadoras que viviam na região do Alentejo, que lutavam contra o fascismo sob o jugo histórico explorador e opressor dos latifundiários e da Igreja.

A organização do uso e posse das terras em Portugal possui nos latifúndios uma particularidade histórica, e conseqüentemente a tônica do desenvolvimento rural nacional também imposto para as colônias. A questão dos latifúndios é estruturante na cultura e agricultura portuguesa, e na atualidade a grande agricultura capitalista por meio do agronegócio nacional articulado a Política de Agrícola Comum (PAC) da CEE expressa retrocessos para a agricultura nacional diversa, soberana, justa, bem como a monopolização do setor por grandes grupos econômicos no ramo da alimentação.

Assim, a questão agrária em Portugal existe, persiste, e afeta a classe trabalhadora e a reprodução da força de trabalho. Possui particularidades e contradições históricas relacionadas a formação social, às guerras coloniais, a ditadura militar fascista, “salazarista” e “marcelista”, ao autoritarismo, ao processo de industrialização tardio e ao padrão de desenvolvimento rural implementado em Portugal.

No campo das políticas agrárias e agrícolas, o Estado português cada vez mais recua no apoio e financiamento da agricultura camponesa de base familiar, na produção de alimentos diversos e na promoção da soberania alimentar. O desmonte da reforma agrária, enquanto política pública redistribu-

butiva e de iniciativa popular, ainda realizada na década de 1970 privilegiou a elite rural portuguesa na perpetuação da questão agrária e conseqüentemente o agravamento da “situação alimentar”, produção e reprodução da fome no país.

Segundo Caria (2016), a partir de dados do estudo “Infofamília” da Direção Geral da Saúde, em Portugal e na amostra que representava famílias que frequentavam o Sistema Nacional de Saúde, 1 em cada 14 famílias tinham um problema grave no acesso aos alimentos.

O Inquérito Alimentar Nacional e de atividade física de Portugal (IAN-AF, 2016), sinaliza que a insegurança alimentar associa-se não apenas a condições de pobreza estrutural, mas também a condições transitórias - mas nem por isso menos graves - de escassez de recursos, nomeadamente financeiros, relacioandas ao desemprego.

Segundo o IAN-AF (2016), 7,5% da população portuguesa vivenciam insegurança alimentar ligeira; 2,6 % insegurança alimentar moderada e grave, o que totaliza cerca de 10,1 % da população portuguesa. As mulheres portuguesas enfrentam desafios para garantir o direito à alimentação aos filhos (as), sendo que a prevalência de insegurança alimentar é maior, durante este período, nas famílias com menores de idade (11,4%), embora na sua expressão mais ligeira, revelando a incapacidade das crianças e jovens, nestas famílias, terem uma alimentação saudável, adequada e variada. Existem disparidades por região nas prevalências de insegurança alimentar padronizadas para sexo e idade, mais elevadas nas regiões autónomas e com situações de maior severidade no Alentejo.

A pobreza também tem aumentado, em 2010 o número de pobres atingiu o patamar de 19,6% dos (as) portugueses (as), portanto mais de 160.000 de pessoas, e sabemos que onde há pobreza há fome. Assim, agrava-se cada vez mais em decorrência do desemprego crescente e emprego, decrescente, trabalho precário e emigração, que entre 2010 e 2013 cresceu mais de 50% (MUSTAFA, 2020).

A pesquisa tem abordagem qualitativa e o método de análise é o materialismo histórico dialético. É realizada por meio de revisão bibliográfica, documental e prevê pesquisa de campo através de entrevistas semiestruturadas com representantes de órgãos de Estado e organizações sociais e movimentos sociais do país que tem evidenciado a problemática da “questão alimentar” e soberania alimentar. Destaca-se a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), filiada na Coordenadoria Europeia da Via Campesina, que há uma década tem denunciado a problemática, bem como impulsionado discussões sobre a agricultura familiar e o fortalecimento dos agricultores (as) pelo Estado através de reconhecimento e financiamento. Também se prevê um trabalho de campo Alentejo, onde o IAN-AF (2016) revelou a insegurança alimentar mais latente nesta região.

Ditadura, agricultura e questão agrária em Portugal

Em Portugal, a ditadura militar aprofundou a questão social e a proteção social, enquanto direito, não existia para a população. O chamado Estado Novo (1933-1974) marcou o século XX no país através da consolidação de uma racionalidade conservadora calcada em valores tradicionais, articulada a uma economia, indústria e agricultura frágeis. Neste período, a população portuguesa, sobretudo a mais pobre e a do campo foi solapada pelo regime político ditatorial, autocrático, autoritário, fascista (ESPERANÇA, 2016).

Assim, instaurada desde 1926 a ditadura aprofundou desigualdades sociais históricas que impactaram em grande medida na vida dos (as) camponesas, trabalhadores (as) agrícolas, e pequenos (as), médios agricultores (as). Ela também acelerou o avanço do capitalismo industrial no campo sob o domínio dos grandes monopólios do país, em que os grandes proprietários de terra se unem aos interesses dos bancos (SALDANHA, 2021).

Neste contexto, a população portuguesa já sofria diversas manifestações da questão social, com agravamento da pobreza, desemprego, precariedade do trabalho, baixos salários e ausência de sistemas estatais na área da saúde e educação (MUSTAFA, 2020; FERREIRA, 2021).

A Ditadura Nacional (1926-1933), e o Estado Novo, também chamado de “Salararismo”, em referência a Antônio de Oliveira Salazar, e de “Marcelismo” em referência a Marcelo Caetano, sucessor de Salazar no período de (1968-1974), trouxeram atraso, fome, pobreza e emigração para Portugal. Foram também conjuntamente o mais longo regime autoritário na Europa Ocidental durante o século XX.

O desenvolvimento do capitalismo no campo português na década de 1950, já possuía atraso crônico, historicamente relacionado a diferença nos espaços geográficos regionais do Norte e Sul do país, bem como às práticas de agricultura camponesa/ familiar. Ao Norte predominava-se a pequena propriedade vocacionada para a viticultura, e no Sul (Alentejo e Algarve) a grande propriedade, por meio da agricultura extensiva com prevalência e tendência da monocultura do trigo, conforme,

Até aos anos 50 do século anterior, tende-se a definir a situação socioeconómica do país agrícola a partir da diferenciação entre *agricultura familiar* predominante a Norte, por oposição à agricultura de tipo *patronal ou latifundiária* reinante a Sul. A primeira é representativa da sociedade camponesa, onde a actividade agrícola era fundamentalmente de subsistência e determinada a partir do espaço doméstico e familiar. [...]. Em contrapartida, na sociedade agrária do Sul a estrutura social era bem mais polarizada entre duas classes principais: os grandes proprietários e os trabalhadores assalariados que representavam parte substancial da população agrícola. (CARMO, 2010, p.11 - grifi do autor -).

Para esta realidade histórica existiram Planos de Fomento (PF) desen-

volvidos pelo Estado Novo, através de políticas agrícolas consideradas estratégicas para o desenvolvimento da agricultura, e ações voltadas para a indústria e transportes. No entanto, Ferreira (2021) em análise destes PFs, destaca o fraco desenvolvimento da economia e pífias medidas de combate à pobreza.

Sobre a agricultura portuguesa na década de 1950, Avillez (2015, 14) afirma,

Tratava-se de uma agricultura maioritariamente baseada em métodos tradicionais, tecnicamente pouco evoluída e que remunerava mal os respectivos agentes económicos. Era portanto, uma agricultura relativamente atrasada e técnica e estruturalmente [...]

Pires (2016) sinaliza que no Estado Novo os PFs introduzidos em 1953, 1959, 1965, 1968 e 1974, alteraram completamente a perspectiva de desenvolvimento económico, social e rural do país. O desenvolvimento industrial e rural português foram alinhados a Revolução Verde², através das campanhas, monocultoras do trigo de Salazar, que favoreceram a indústria química dos adubos e a indústria metalúrgica de construção e maquinaria agrícola.

Assim, com relação as políticas agrárias e agrícolas, que possuem viés redistributivo comparado as políticas sociais, distributivas, o Estado Novo pouco avançou no sentido de mitigar o atraso técnico e estrutural da agricultura portuguesa. Os grandes beneficiários deste processo foi o grande capital industrial-comercial e a burguesia rural portuguesa.

Pires (2016, p. 14) a este respeito também afirma,

Esta política teve como resultado grandes alterações no meio rural ao longo dos anos 60. A estagnação do produto agrícola levou as populações rurais à emigração, que acompanhou o desenvolvimento industrial, o qual chegou a Portugal e a Espanha com um atraso de décadas em relação ao resto da Europa. A forte industrialização operada nos meios urbanos, sobretudo na região de Lisboa, acompanhada da construção do metropolitano e das zonas dormitório da cidade, criou um novo mercado de trabalho para a população rural

Segundo Esperança (2016), neste contexto, Portugal ocupou a posição de um dos países mais atrasados da Europa, do ponto de vista do desenvolvimento económico, social, industrial e agrícola. Grande parte da população portuguesa na década de 1960 e 1970 também migrou para outros países

2 Segundo Brum (1988), a Revolução Verde foi um programa idealizado por volta de 1943, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, pelo grupo económico Rockefeller, com sede em Nova Iorque, nos Estados Unidos. Seu objetivo explícito era contribuir para o aumento da produção e da produtividade agrícola no mundo por meio do desenvolvimento de experiências no campo, por meio da genética vegetal, para a criação e multiplicação de sementes adequadas às condições dos diferentes solos e climas, resistentes às doenças e pragas. O programa visava também contribuir para a descoberta e aplicação de técnicas agrícolas ou tratamentos culturais mais modernos e eficientes. Apontamos aqui que interesses económicos e políticos ligados à expansão e fortalecimento das grandes corporações a caminho das transnacionalização do capital estavam envolvidos nesse processo.

como França, Alemanha, Suíça, Luxemburgo e Brasil, África do Sul e Venezuela.

A opção do Estado Novo para o enfrentamento da fome e promoção da soberania alimentar, que parecem ser problemáticas históricas, foi a implementação de uma “linha ruralista de desenvolvimento” para o campo. Com apoio de grandes latifundiários agrícolas, sustentada na colonização interna através de arrendamentos, não houveram muitas mudanças equitativas, tendo em vista a precariedade dos arrendamentos, que eram lucrativos apenas para os rendeiros (ESPERANÇA, 2016)

A partir de leitura de Cunhal (1968), Pires (2016), Esperança (2016) apreende-se que a questão agrária portuguesa, enquanto manifestação da questão social e geradora de desigualdades sociais históricas, está relacionada ao desenvolvimento do capitalismo no campo, das forças produtivas e a convergência de interesses entre latifundiários, Estado fascista e burguesia agrária, na perpetuação da propriedade privada e não redistribuição da mesma, através da reforma agrária.

O modelo de desenvolvimento rural adotado pelo Estado Novo consolidou a concentração fundiária portuguesa, retardou o desenvolvimento agrícola mais equitativo e diverso, agravando, por sua vez, a questão agrária, já que no país inexistia uma redistribuição de terras.

O tímido desenvolvimento econômico português não foi acompanhado de um desenvolvimento social e rural condizentes com as necessidades da população e com a justiça social, e os rumos da agricultura portuguesa no que diz respeito à soberania alimentar nos anos seguintes foram determinados por essa realidade.

Assim, o redirecionamento do Estado português, no que diz respeito a garantia de políticas agrárias, agrícola e Reforma Agrária, e a garantia dos direitos sociais / humanos através de políticas sociais, está associada ao processo de redemocratização do país.

No que diz respeito às políticas sociais, que possuem viés distributivo, o Estado português, restringiu-se a uma intervenção estatal assistencialista e corporativista de base caritativa, em que predominavam os critérios étnico religiosos ou sociopolíticos na organização e concessão dos recursos disponíveis nas organizações privadas que o geriam (MUSTAFA, 2020).

Diferentemente da Grécia e Espanha, em Portugal procedeu-se uma revolta militar das forças armadas, seguida de uma revolução social de esquerda com apoio popular massivo no dia 25 de Abril de 1974, também conhecida como Revolução dos Cravos. O Movimento das Forças Armadas (MFA) com apoio massivo de forças populares derruiu o regime salazarista e restabeleceu as liberdades democráticas no país.

Segundo Esperança (2016) após a revolução o país passou pelo período denominado “Processo Revolucionário em Curso” (PREC), marcado pela construção do socialismo e aprovação da signatária Constituição de 1976. A nacionalização de setores estratégicos da economia, a realização da Reforma

Agrária, enquanto instrumento para a construção da sociedade socialista, e a instituição do sistema de proteção social português, marcam este período, e estão expressos na Constituição de 1976.

Segundo Mustafa (2020, p.42), complementa,

“[...] o Estado Social português se erige após o 25 de Abril de 1974, data que marca a passagem de um período ditatorial para um regime democrático, conquistado com a Revolução dos Cravos. Mas é com a Constituição de 1976 que os direitos sociais, econômicos e culturais serão consagrados.

Conforme discutido a Constituição de 1976 assegurava um conjunto de direitos sociais e humanos sem precedentes e instituiu o sistema de proteção social português. Segundo Mustafa (2020) o Sistema de Segurança Social em Portugal data de 1984, sendo composto por dois regimes, contributivo e não contributivo, e por três sistemas, proteção social de cidadania, presidencial e complementar (MUSTAFA, 2020).

Este processo político de construção e consolidação da Constituição de 1976, durante a transição da ditadura para a democracia emergiu da revolução e representou um divisor de águas em Portugal. Segundo Burneau (1986, p.2) a vitória do Partido Socialista de Mário Soares nas eleições para a Assembleia Constituinte representou um fator crucial no processo de transição, em Portugal, “[...] de uma ditadura conservadora para um regime militar progressista e para uma democracia do tipo ocidental”.

Na Constituição de 1976 em seu artigo 96º a reforma agrária, realizada em grande medida por massivas ocupações populares, foi prevista com um dos instrumentos para a construção da sociedade socialista e tinha como objetivos, melhorias nas condições de vida dos trabalhadores (as), no abastecimento do país, e na igualdade das relações agrícolas de produção (PORTUGAL, 1976).

Segundo Esperança (2016, p.14),

O que a Constituição instituiu não foi uma reforma do modelo econômico, mas a ruptura com um sistema econômico, o capitalismo, incluindo o ataque a um dos seus princípios, o da propriedade privada (dos meios de produção) - a palavra de ordem “a terra a quem a trabalha” tornou-se desta forma discurso legal.

A partir de revisão da literatura, Esperança (2016), sobre o processo de Reforma Agrária, e sua contribuição para a garantia de direitos sociais, políticos e econômicos, afirma que medidas de nacionalização, expropriação e ocupação de propriedades superiores a 50 há (irrigadas) ou 500 há (sequeiro), foram realizadas, bem como a aprovação de novo regime de arrendamento rural que buscava acabar com arrendamentos precários e privilégios dos rendeiros.

As formas de financiamento e apoio do Estado português sucederam-

se a partir de políticas agrícolas às Unidades Coletivas de Produção (UCPs) e Cooperativas agrícolas. No período de 1974 a 1976 foram criadas quase 600 UCPs no país.

Segundo Borneau (1986) o contexto político-econômico em Portugal alterou-se após 1976, com um enfraquecimento da economia já fragilizada, sobretudo após os impactos da crise do petróleo em 1973 e 1979, já que o país importava a maior parte do petróleo e energia elétrica consumidos.

Esta realidade impactou não só nas condições de vida e trabalho no campo e na cidade, como sobretudo no agravamento da dívida externa, o que impulsionou Portugal, na geopolítica mundial a recorrer ao Fundo Monetário Internacional em 1978 e 1983. Na sequência houveram revisões na Constituição de 1976, em um contexto de uma intensa instabilidade política, crise econômica e avanço do neoliberalismo.

Diante esse contexto, a reforma agrária não logrou continuidade nas décadas seguintes, diversas forças reacionárias impeliram sua realização, a entrada em vigor da “Lei Barreto”, assinalou uma “contra reforma agrária” e muitas terras ocupadas por trabalhadores (as) rurais/ camponeses (as) foram devolvidas aos antigos proprietários de terras, o que agravou a questão agrária no país.

Segundo Esperança (2016) no período de 1980 a 1986 houveram negociações para a entrada na CEE o que resultou na ruptura com a política agrícola e agrária da reforma agrária e adesão às normas europeias, através da Política Agrícola Comum (PAC), o que mudou radicalmente a configuração da agricultura nacional, soberana e diversa. A PAC para a agricultura portuguesa expressa a subjugação da agricultura ao capital e ao processo de internacionalização, ela não dialoga com a produção diversa e local e não fortalece a produção dos (as) camponeses (as); trabalhadores (as) agrícolas, pequenos (as) médios produtores (as).

O Estado Social em Portugal, que já era tardio, após 1991 sofreu impactos através das políticas de ajustes neoliberais, as reformas constitucionais traduziram em uma intensa flexibilização dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários. Neste contexto, a entrada de Portugal como membro da zona do Euro em 1999 afetou ainda mais a soberania do país, sobretudo no que diz respeito a produção alimentar e a garantia de direitos sociais, entre eles o direito a alimentação.

Em 2008 a profunda crise econômica, estrutural e financeira do capital assolou o projeto de construção da CEE. Os países mais afetados foram aqueles com alto nível de endividamento, baixas reservas internacionais e altos déficits orçamentários.

A nominada *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI) adotou medidas de austeridade de viés neoliberal, que penalizaram a classe trabalhadora dos países europeus sobretudo o Sul da Europa. Conforme aponta Mustafa (2020, p. 11): “A política de austeridade neoliberal foi o preço pago pela sociedade para que o FMI pudesse salvar os bancos do deba-

cle financeiro”.

Portugal sofreu intensamente os rebatimentos da crise em 2011 através de uma profunda recessão, sendo que o Estado novamente recorreu a CEE e ao FMI através de um resgate de bilhões de euros, liberados e condicionados a implementação das políticas de austeridade fiscal relacionadas aos receituários da *Troika*. Foi assim que o país, em meio à crise estrutural do capital aumentou impostos, reduziu despesas públicas com cortes salariais de funcionários (as) públicos e aposentados (as).

Segundo Frazão (2022) existem lapsos profundos na política agrícola portuguesa, submetida às imposições da CEE, com a aplicação da PAC e sua submissão aos interesses do grande agronegócio nacional e dos principais países produtores do Centro e Norte da CEE.

A atual configuração da política agrícola traz dependência e evidencia a ausência de planejamento do Estado na promoção da soberania alimentar / produção de alimentos essenciais à população nacional. A atuação do Estado português através da PAC, em grande medida despreza a pequena e média agricultura, já que se assenta na agricultura intensiva e superintensiva, dependente da utilização massiva de água, de fertilizantes e agrotóxicos (FRAZÃO, 2022).

A adesão à PAC, a adesão ao euro e posteriormente ao receituário da Troika impulsionaram um desenvolvimento econômico em detrimento do social e rural calcado na justiça social, tão caros para um regime socialista. Este contexto sinaliza um recuo civilizatório em Portugal, tendo em vista aos avanços da Revolução dos Cravos e de seus compromissos emancipatórios através da construção da sociedade socialista.

A crise do Estado Social Português após 2008 é caracterizada por diversas medidas de ajuste fiscal, através de políticas de austeridade. Houveram rebatimentos nas políticas públicas, nas condições de vida e trabalho da classe trabalhadora portuguesa, na produção de alimentos no e na soberania alimentar.

Considerações finais

Neste artigo socializa-se parte da pesquisa bibliográfica e documental realizadas no estágio pós-doutoral em Serviço Social, que tem como objetivo analisar a produção teórica portuguesa correlata a fome e sua relação com a questão agrária, perquirindo a atuação do Estado na “questão alimentar”.

Nesta trajetória identificou-se a crescente organização e mobilização de camponeses (as), trabalhadores (as) agrícolas, e pequenos (as) e médios (as) agricultores(as) no país, para a garantia de financiamento da agricultura familiar/ camponesa, através do Estatuto da Agricultura Familiar.

Através da CNA, filiada na Coordenaria Europeia da Via Campesina, estes sujeitos questionam e denunciam a agricultura como mera mercadoria e negócio, e reclamam o reconhecimento e valorização da agricultura familiar

portuguesa que tem como objetivo proporcionar as instituições e às populações uma alimentação de proximidade e qualidade.

No entanto, as políticas agrárias e agrícolas do Estado português em consonância com a PAC ditada pelo receituário da CEE, continuam a apostar na desregulamentação dos mercados, no agronegócio transnacional da indústria e distribuição.

Esta realidade não está dissociada do contexto geopolítico em que a fome é uma “destruição em massa”, nos termos de Ziegler (2013), sendo que a particularidade portuguesa na produção da fome, possui na questão agrária uma determinação histórica.

Os direitos sociais, humanos promulgados após 48 anos de ditadura militar não foram garantidos, o “Estado Social” português muito tardio logra desafios para a garantia do direito humano a alimentação.

As (os) Assistentes Sociais portugueses (as) estão na linha de frente desta problemática, que inclusive não aparece nas produções da profissão no país, que também reclama sua institucionalização.

Apesar de ter vivenciado o Processo de Reconceitualização o Serviço Social português, não se alinha ao movimento original da América Latina. Esta realidade até a atualidade logra alguns desafios para a profissão, no que diz respeito a crítica ao Serviço Social tradicional e a perpetuação de práticas predominantemente assistencialistas, e que conseqüentemente refletem uma asfixia de discussões relacionadas a fome e questão agrária (FERREIRA, 2021).

Referências

AVILLETZ, Francisco. **A agricultura portuguesa**. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Francisco Avillett: Lisboa, 2015.

BRUM, Argemiro Jacob. **Modernização da agricultura**: trigo e soja. Petrópolis: Vozes, 1988.

BURNEAU, Thomas Charles. Constituição: o caso de Portugal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 1986, v. 3, n. 2, pp. 68-73. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000300012> .Acesso em set. 2022.

CARIA, José. Fome em Portugal. **SAPO**, 14 març.2016. Disponível em: <https://visao.sapo.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2016-03-14-fome-em-portugal-1> . Acesso em: 28 set. 2022.

CARMO, Renato Miguel do. A agricultura familiar em Portugal: rupturas e continuidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural** [online]. 2010, v. 48, n. 1. pp. 9-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032010000100001> .Acesso em 15 julho. 2022.

CUNHAL, Álvaro. **A questão agrária em Portugal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

ESPERANÇA, Bernardo do Amaral Frazão dos Santos. **Reforma Agrária e a sua influência nas políticas agrícolas em Portugal**. 2016.44f. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Lisboa. PT, 2016.

FERREIRA, Maria Emília Freitas. Desenvolvimento Comunitário em Portugal nos anos 1960 que participação e significado do Serviço Social português? In: IAMAMOTO, Marilda Villela; SANTOS, Cláudia Mônica. **A história pelo avesso: A conceituação do Serviço Social na América Latina e interlocuções internacionais.** São Paulo: Cortez, 2021.

FRAZÃO, João. **Produção agrícola e Soberania Alimentar em Portugal.** Disponível em: <https://www.pcp.pt/producao-agricola-soberania-alimentar-em-portugal>. Acesso em: 08 ago 2022.

INQUÉRITO ALIMENTAR NACIONAL E DE ATIVIDADE FÍSICA. **Relatório de Resultados.** Porto: Universidade do Porto, 2017. Disponível em: <https://www.ian-af.up.pt/relatorios> . Acesso em 6 abril.2022.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. **A crise do Estado Social e os impactos para a classe trabalhadora: Estudo do Estado Social Português.** Bauru: Canal6, 2020.

SALDANHA, ANA. Reforma Agrária Populares: Portugal/ Experiência do Alentejo. **Formação em tempo de Corona.** [online]. MST, 2021. Disponível em: <https://sites.google.com/view/mstformcaocvd19/experi%C3%A2ncias-reforma-agr%C3%A1ria/13-reforma-agr%C3%A1ria-popular-portugal?authuser=0> . Acesso em: 22 ago, 2022.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976.** Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf> . Acesso em 20. fev. 2022.

PIRES, Almeida, Maria Antónia. A Questão Agrária na História de Portugal, **Revista Mátia XXI**, Centro de Investigação Professor Doutor Joaquim Veríssimo Serrão, Santarém, n° 5, maio 2016, pp. 255-284. Disponível em: https://repositorio.iscteul.pt/bitstream/10071/12275/5/2016_A_Questao_Agraria_na_Historia_de_Portugal.pdf. Acesso em: 30 jan 2022.

SARAMAGO, José. **Levantado do Chão.** Lisboa: Caminho, 1980.

ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa: Geopolítica da fome.** Tradução de José Paulo Netto. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

A FOME E A MISÉRIA NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ANÁLISE DAS RESPOSTAS DO ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO A ESSAS DESPROTEÇÕES SOCIAIS

Warles Rodrigues Almeida

Assistente Social. Especialista em Trabalho Social com Famílias e Comunidades. Mestrando em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo, Brasil

Davi da Silva Nascimento

Enfermeiro. Especialista em Saúde da Criança e do Adolescente. Mestre em Planejamento Ambiental pela Universidade Católica do Salvador, Salvador, Bahia, Brasil

Resumo:

Introdução: As desigualdades sociais no Brasil são historicamente fundadas a partir da acumulação capitalista, da exploração da força de trabalho, da crise estrutural do capital e o empobrecimento da classe trabalhadora. A crise sanitária da COVID-19, ocorre associada ao cenário marcado pelas contrarreformas do Estado e o derretimento das políticas sociais. Este artigo tem por objetivo analisar a fome e a miséria no Brasil em tempos de pandemia e as respostas do Estado a essa problemática. Metodologia: Constitui num estudo de caráter qualitativo, com base em revisão narrativa da literatura e de pesquisa documental. Resultado e Discussão: Conforme dados da Rede Penssan em 2022, do total dos 212,7 milhões da população brasileira, mais de 58,7 % da população se encontrava em insegurança alimentar, 43,4 milhões de brasileiros não possuíam alimentos em quantidade suficiente para se alimentar e 33,1 milhões estavam em situação de fome. Para o enfrentamento da pobreza no contexto da pandemia, o Estado instituiu algumas ações: o Programa de Renda Básica Emergencial. Foi implantado o Conselho de Solidariedade para o combate a COVID-19, pelo qual, pessoas físicas e jurídicas poderiam fazer doações financeiras. Outro aspecto importante foi o desmonte dos espaços das instâncias de controle social, como a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Conclusão: Dessa forma, faz-se necessário compreender que a questão da fome precisa ser denunciada como uma grave violação dos direitos humanos, tendo em vista que esse desamparo so-

cial coloca em risco a sobrevivência da população em situação de desproteção social.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Pobreza; Pandemias; Segurança alimentar e nutricional; Política pública.

Introdução

As desigualdades sociais no Brasil são historicamente fundadas a partir da acumulação capitalista, da exploração da força de trabalho, da crise estrutural do capital e o empobrecimento da classe trabalhadora. A crise sanitária da COVID-19, ocorre associada ao cenário marcado por contrarreformas do Estado, o derretimento das políticas sociais e a retirada de direitos da classe trabalhadora.

O advento da pandemia, contribuiu com a desestabilização de cadeias de abastecimento, o aumento da inflação, a diminuição do poder de compra, ampliação do desemprego, a precarização das relações de trabalho, e consequentemente o agravamento da fome e da miséria. Nesse sentido, o debate sobre a fome no Brasil há anos tem sido discutido no âmbito acadêmico e inserido como prioridade na agenda governamental. O país se destacou no cenário mundial por ter adotado no passado várias políticas exitosas no combate à insegurança alimentar. Contudo, nos últimos anos o país enfrenta uma série de retrocessos nas políticas públicas e nas garantias dos direitos humanos e mais recentemente voltou a fazer parte do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, cabe ressaltar que, o Brasil é signatário dos acordos pactuados na Agenda 2030, que tem como uma das metas principais o combate à fome.

Através da agenda “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” definiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) globais, com o propósito de serem alcançados em 2030, sendo definidos 17 objetivos. Dentre as metas da ODS, destacam-se o primeiro objetivo, que visa: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. E o segundo objetivo: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável (ONU, 2015).

Dentre as principais metas do segundo objetivo, desacate-se a meta 2.1 que busca até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano (ONU, 2015).

Partindo do marco jurídico brasileiro é importante destacar que o Direito a Alimentação está previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988. Os legisladores logo no artigo sexto, apresentaram a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o

transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”

Por ainda ser uma temática pouco explorada, uma vez que existe pouca produção científica que faz essa abordagem no período pandêmico, o conhecimento decorrente de pesquisas semelhantes a esse estudo, é imprescindível no sentido de traçar um panorama do problema. A identificação das respostas do estado brasileiro no enfrentamento as desproteções sociais, podem ser utilizadas como uma ferramenta de análise e reconhecimento da atual situação das políticas sociais de segurança alimentar, a fim de subsidiar a elaboração/ reestruturação de políticas públicas direcionadas à população.

Diante da urgência desse tema, torna-se necessário compreender a efetividade das políticas sociais no enfrentamento das desproteções sociais. O presente artigo tem como objetivo tecer algumas reflexões acerca da ampliação da fome e da miséria no Brasil, no atual contexto Pandêmico da Covid 19. Além disso, pretende-se problematizar sobre as ações que foram implementadas pelo Governo Brasileiro no sentido de enfrentar essas desproteções sociais, que assola a realidade de milhares de brasileiros e brasileiras.

Metodologia

Este artigo se constitui num estudo de caráter qualitativo, com base em revisão narrativa da literatura e de pesquisa documental. Este tipo de estudo visa aprofundar sobre o objeto de estudo mediante a pesquisa em políticas públicas, leis, cartilhas públicas, artigos, livros. Este tipo de estudo é caracterizado com estado da arte e possuem um mapeamento sem um formato definido, com escopo de responder à pergunta de investigação proposta (SANT’ANNA RAMOS VOSGERAU; PAULIN ROMANOWSKI, 2014).

A revisão integrativa de literatura é um método que tem como finalidade sintetizar resultados obtidos em pesquisas sobre um tema ou questão, de maneira sistemática, ordenada e abrangente. Caracteriza-se por fornecer informações mais amplas sobre um assunto/problema constituindo, assim, um corpo de conhecimento.

A elaboração deste estudo percorreu as seguintes etapas: delimitação da temática, identificação da pergunta norteadora e objetivo de estudo, determinação dos critérios de inclusão e exclusão, seleção dos estudos, análise, discussão e apresentação das evidências encontradas.

A revisão foi realizada de forma não sistemática. As buscas foram fundamentadas pela pergunta de investigação: “Qual o perfil a fome e a miséria no Brasil em tempos de pandemia e quais as respostas do Estado a essa problemática?”. A estratégia montada para a busca dos artigos foram os descritores associado ao operador booleano “AND”, através das seguintes estratégia de busca: “POBREZA” AND “PANDEMIAS” AND “SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL” AND “POLÍTICA PÚBLICA” AND “COVID-19” AND “BRASIL”. Foram utilizadas as seguintes bases de dados

científicos: Pubmed e Google acadêmico.

O conjunto de artigos analisados com busca em base de dados foi complementado com documentos governamentais como: leis, portarias, políticas públicas e cartilhas publicadas, direcionados para a insegurança alimentar e nutricional e a pandemia do COVID-19. Como complementos textuais, foram usadas referências dos materiais lidos. O estudo foi realizado entre os meses de maio a junho de 2022.

Correspondendo a concepção da ética em pesquisa, garantiu-se a preservação da autoria e o referenciamento das pesquisas e dos autores empregados na construção deste artigo. Este estudo trata-se de uma revisão literária, não envolve seres humanos, nem animais, portanto o presente estudo não foi submetido à avaliação pelo Comitê de Ética em Pesquisa, visto que as revisões de literatura, conforme a Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde.

Resultado e discussão

A insegurança alimentar e a fome no Brasil em tempos de pandemia

A insegurança alimentar ocorre quando uma pessoa não tem acesso regular e permanente a alimentos. Esta é classificada em três níveis: Nível Leve é Incerteza quanto ao acesso a alimentos em um futuro próximo e/ou quando a qualidade da alimentação já está comprometida, Nível Moderado se refere Quantidade insuficiente de alimentos e o Nível Grave que corresponde a Privação no consumo de alimentos e fome propriamente dita (REDE PENSAN, 2022).

A FAO, define fome como sinônimo de subalimentação crônica, da seguinte forma: *“una sensación física incómoda o de dolor causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria”* (ONU/FAO, 2019, p. 202).

A Organização reserva para os outros tipos de fome o conceito de Subalimentação: *“la condición en la cual el consumo habitual de alimentos de un individuo es insuficiente para proporcionarle la cantidad de energía alimentaria necesaria a fin de llevar una vida normal, activa y sana”* (FAO, 2019, p. 205).

Nos Manuscritos Econômico-filosóficos, Marx explica que a fome é uma carência natural do homem: *“é a carência confessada do meu corpo por um objeto existente fora dele indispensável à sua integração”* (MARX, 2012, p.127).

O problema crônico da fome no Brasil foi tratado como uma prioridade na agenda política do país desde o início dos anos 2000. De acordo o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2014), as políticas públicas desenvolvidas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 -2010) lograram grande êxito no enfrentamento a insegurança alimentar através de várias ações exitosas, a citar: o Programa Fome Zero, a reestruturação do programa de distribuição de renda que culminou no Pro-

grama Bolsa Família; O Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incentivo a agricultura familiar através do programa de incentivo à agricultura familiar (PRONAF), o controle social a partir da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), entre tantas outras ações.

Após diversas políticas exitosas de segurança alimentar, entre os anos de 2002 e 2013 o Brasil reduziu em 82% a população em subalimentação. O Brasil conseguiu reduzir o indicador de Prevalência de subalimentação a nível menor que 5%, chegando em 2013 ao patamar de 4,2%, ano em que foi retirado do Mapa da Fome da ONU (FAO, 2014). O coeficiente de Gini, que mede a desigualdade, recuou de 0,59 em 1999 para 0,51, a renda dos mais pobres aumentou e a desigualdade reduziu. A prevalência da desnutrição diminuiu 11,9% (1999-2001) para 2,5% (2008-2010) (FAO, 2019).

Contudo, nos anos subsequentes, houve grandes retrocessos, a crise econômica de 2008 causou grande impacto na economia, somado a isso, as medidas de austeridade fiscal e a agenda neoliberal adotadas no governo de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Nesse contexto destaca-se a desestruturação das políticas sociais, a reforma da previdência, a reforma trabalhista, a instituição do teto de gastos e a redução de recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2019, entre outras.

Segundo dados do Vigisan (REDE PENSSAN, 2021), a fome e a insegurança alimentar atingiram 10,3 milhões de brasileiros em 2018 e em 2020 aumentou para 19,1 milhões de pessoas. Em 2020 com o agravamento da crise econômica e a pandemia da COVID-19 o Brasil retorna para o Mapa da Fome e o aumento da fome pós-pandemia aumentou 60%.

Ainda conforme dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Penssan em 2022, do total dos 212,7 milhões da população brasileira, mais de 58,7 % da população encontra-se em algum grau de insegurança alimentar, 43,4 milhões de brasileiros não possuíam alimentos em quantidade suficiente para se alimentar e 33,1 milhões estavam em situação de fome (REDE PENSSAN, 2022).

Ao analisar esses dados por raça e sexo, observa-se que o aumento da fome na população negra é de 70%. A insegurança alimentar é maior nos domicílios onde a pessoa de referência se autodeclara preta ou parda. Cerca de 65% dos lares comandados por pessoas pretas e pardas convivem com restrição de alimentos. As mulheres são as mais impactadas pela fome, 6 de cada 10 lares comandados por mulheres convivem com a insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2022).

Observa-se também que, a fome no Brasil tem uma grande marca geográfica. As formas mais severas de insegurança alimentar (moderada ou grave) atingem fatias maiores da população nas regiões norte (45,2%) e nordeste

(38,4%). Percentualmente a situação de insegurança alimentar é ainda mais grave em regiões rurais, mais de 60% dos domicílios rurais encontra-se em algum grau de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2022). Destaca-se que nos últimos anos o desmonte das políticas públicas voltada aos povos originários só colaborou no agravamento dessa situação.

Ao avaliar a insegurança alimentar moderada e grave nos domicílios com renda de meio salário mínimo por pessoa que recebem auxílio dos Programa Auxílio Brasil, antigo Bolsa família, a fome acomete 32,7% das famílias (REDE PENSSAN, 2022). Essa situação sugere uma falência das políticas públicas, visto que o atual governo desmontou o arcabouço de proteção social e o programa de transferência de renda atual não consegue garantir os direitos básicos de sobrevivência da população.

Para os autores Luciano & Correa (2022) o Brasil vive uma grande contradição, visto que, no cenário mundial o país é considerado um grande produtor e exportador de alimentos, ao mesmo tempo em que uma parcela significativa do seu povo não tem acesso aos alimentos na quantidade e na qualidade recomendada.

A partir dos dados apresentados, pode-se então observar que existe uma parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar, na condição moderada ou grave, tendo em vista que o consumo de alimentos, possui uma relação direta com o acesso a renda.

As respostas do Estado brasileiro no enfrentamento a insegurança alimentar e a fome

Dessa forma, com o intuito de responder as repercussões da crise do Capital, o Estado Brasileiro, intensifica a agenda neoliberal e adota medidas de contrarreformas, que já estavam em curso pelos governos desde a promulgação da Constituição de 1988. Essa nova fase de refuncionalização do Estado, reduz e ao mesmo tempo retira os direitos constitucionais conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

Nesse contexto, observa-se que a reforma trabalhista, a instituição do teto de gastos, e a reforma da previdência, constituem-se como os pilares que dão sustentação a lógica neoliberal, tendo em vista que essas medidas são orientadas para o fortalecimento do mercado e a acumulação capitalista.

Contudo, a narrativa criada para a institucionalização dessas reformas é a modernização do estado e a necessidade de aumentar a competitividade da economia. Destaca-se, por exemplo, que a reforma trabalhista foi justificada como forma de aumentar o acesso ao mundo do trabalho. No entanto, o que se observa é que essa premissa não se concretizou nem nos países desenvolvidos a citar a Espanha.

Nessa esteira da ótica neoliberal do capital a Reforma trabalhista se concretizou pela Lei 6787/2016. Para Valente et. al. (2018), essa reforma se caracteriza por medida político-administrativo, que visa flexibilizar a regulamen-

tação das relações de trabalho, e desse modo, diminuir o ônus da contratação dos empregados, além de tolher os direitos da classe trabalhadora, que estão previstos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT):

No dia 26 de abril de 2017 por 296 votos favoráveis e 177 contrários foi aprovada a Reforma Trabalhista na Câmara dos deputados, e em 11 de julho por 50 a 26 votos o Senado Federal, também aprova a proposta, sendo sancionada em 13 de julho a Lei nº 13.467/2017 pelo presidente, alterando significativamente a CLT e ocasionando uma destruição dos direitos trabalhistas (SANTOS; SOUZA; PIMENTEL, 2020 p.8).

Desse modo o que se observa é que a reforma trabalhista afeta diretamente as relações sociais e de trabalho, repercutindo no aumento da informalidade, na “uberização”, na terceirização, a expansão do empreendedorismo, e, sobretudo, na elevação das taxas de desemprego, entre outros. Trata-se então de um movimento perverso do capitalismo, que em tempos de crises se reconfigura, com o objetivo de explorar a classe trabalhadora de diversas formas.

Corroborando com essa ideia, Mészáros (2009), afirma que, o “desemprego estrutural assola a realidade dos indivíduos na sociedade contemporânea, expondo a esses indivíduos um lugar de dominação e de subalternidade”.

Para Boschetti (2017) esta condição exposta, se caracteriza como o pauperismo, que constitui o mais profundo sedimento da população relativa. Ainda para a autora, o conceito de pauperismo é fruto da ideia de Marx, o qual afirma que os inválidos se constituem como o exército industrial de reserva. Dessa forma, as afirmações apresentadas, coadunam com a ideia de que o modo de produção capitalista vigente tem como propósito, explorar a mão de obra da classe que vive do trabalho, e ao mesmo tempo “descartar” a população ‘sobrante’ sendo que essa não possui “utilidade” para a acumulação capitalista.

Neste contexto em que a população apresenta maiores necessidades de acesso aos serviços sociais, tem-se como agravante o congelamento do orçamento público. Este dispositivo impacta diretamente na efetividade, na cobertura dos serviços e no atendimento das demandas da população. Este modelo político e econômico brasileiro, na esteira das contrarreformas é adotado a partir do golpe de 2016, o que representa o ataque a democracia, aos direitos humanos, para atender os ditames da expansão do capital.

Em 2016, foi apresentada a PEC 55/2016 ou PEC do teto dos gastos públicos com a justificativa de instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União para vigorar por 20 anos. Após sua aprovação em 15 de dezembro de 2016 foi convertida na Emenda Constitucional nº 95 que alterou o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal (SILVA; SENA; SOARES, 2018 p. 12).

A institucionalização da PEC 55/2016, pode ser considerada como ataque aos princípios democráticos da Constituição Federal de 1988. Essa medida não considera o atual aumento populacional e da expectativa de vida da população, e as desigualdades regionais existentes. Nesse cenário da pandemia e com o aprofundamento do pauperismo, instaura-se a medida da Emenda Constitucional 95 que limita a possibilidade de expansão do financiamento da política social, que visa responder as demandas emergentes dos sujeitos que são assistidos pelas diversas políticas públicas.

Para Luciano & Correa (2022) partindo de uma leitura da teoria marxista latino-americana, a fome no Brasil não se trata de uma questão conjuntural apenas, contudo o atual governo Bolsonaro tem uma parcela significativa na contribuição do agravamento da desigualdade social, do aumento da fome e da miséria dos tempos pandêmicos. Ainda para estes autores, ao se aprofundar a análise, é possível verificar que as desigualdades sociais, entre elas a insegurança alimentar é fruto de um problema estrutural, decorrente de um capitalismo dependente e entreguista que se desenvolveu na América Latina.

Conclusão

Diante das questões que foram apresentadas no decorrer da reflexão, é possível observar o quanto o debate sobre a questão da insegurança alimentar, fome e a miséria é sensível, complexo e que possui as suas particularidades no Brasil.

Na atual conjuntura do país, podemos observa-se que existe uma parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e fome, a qual vem sendo agravada com o advento da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, cumpre salientar que o descumprimento à garantia constitucional do direito à alimentação possui uma relação direta com a política ultra neoliberal que vem sendo adotada, sobretudo após o golpe 2016. Ainda nesse contexto, verifica-se que o direcionamento das políticas sociais que visa tratar a questão da fome, tem se pautado através de uma perspectiva setorial, desarticulada, fragmentada, de enfraquecimento e extinção dos espaços de controle social como por exemplo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Dessa forma, faz-se necessário compreender que todas essas estratégias que vem sendo adotadas pelo atual governo federal, revela o quanto a problemática da questão da insegurança alimentar e a fome no Brasil tem sido tratada com descaso e de forma irresponsável. Para além disso, cumpre enfatizar que as populações mais afetadas com essa questão, são as mulheres, mães solas e pretas, ou seja, a fome no Brasil tem cor, raça e classe social. Sendo assim, podemos afirmar que essa desproteção social, precisa ser caracterizada como uma grave violação dos direitos humanos.

Nesse sentido, é preciso enfatizar que a questão da fome no Brasil é

histórica e que precisa ser tratada como responsabilidade do Estado. Dessa forma, a sociedade civil e os movimentos organizados possuem como tarefa a partir desse novo momento histórico e político do Brasil, tensionar as discussões sobre a questão da insegurança alimentar e a fome no Brasil, para que se possa reconstruir outras políticas públicas que outrora foram exitosas, como por exemplo o programa de transferência de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada) e a reestruturação do programa de aquisição de alimentos, entre outros. Para além disso, é preciso exigir que na Lei Orçamentária Anual do ano seguinte, seja garantido o valor necessário para subsidiar a execução das políticas de segurança alimentar em sua integralidade.

Desse modo, entende-se que as respostas para o enfrentamento da fome no Brasil, perpassa a partir do incentivo a pesquisas científicas comprometidas eticamente com o direito a alimentação saudável, com o fortalecimento dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), com o incentivo a agricultura familiar e a economia solidária entre outras.

Por fim, tendo em vista a complexidade da temática, observa-se a necessidade da produção de novas pesquisas científicas que possam qualificar o debate sobre a fome e ao mesmo tempo apontar novas perspectivas de enfrentamento da insegurança alimentar e da fome no Brasil.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 128, p. 54-71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.093>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 jun. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food Insecurity in the World*. Rome: **FAO**, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Rome: **FAO**, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego. **IBGE**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 08 jun 2022.

LUCIANO, Christiane dos Santos e Correa, PAMELA, Barreto. A fome como projeto político da burguesia antinacional brasileira. **Revista Katálysis** [online]. 2022, v. 25, n. 3, pp. 478-487. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86244>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo. 2012.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São

Paulo: Boitempo, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável: transformar nosso mundo para as pessoas e o planeta. **Nações Unidas**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>> Acesso em: 10 de jun. de 2022.

ONU. FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Brasil em resumo. **ONU - FAO**. 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/en/>. Acesso em: 10 jun 2022.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil. **Rede PENSSAN**, 2021. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SANT'ANNA RAMOS VOSGERAU, Dilmeire; PAULIN ROMANOWSKI, Joana. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 41, p. 165, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.7213/dialogo.educ.14.041.ds08>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SANTOS, Kionna Oliveira Bernardes et. al. Trabalho, saúde e vulnerabilidade na pandemia de COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7bdfWDGNnt6jHCcC-ChF6Tg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SILVA, Marcella Iranda da et. al. As políticas sociais brasileiras na contemporaneidade: o papel do Fundo Público. **Anais**. 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitória-ES, 02 a 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abeps>. Acesso em. 15 abr. 2022.

VALENTE, Nara Luiza et. al. A reforma trabalhista brasileira e a proibição de retrocesso social: uma análise do texto reformista a partir do processo de ressignificação dos direitos sociais. **Temporalis**, Brasília (DF), a. 18., n. 36. p. 290-305, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/temporalis/article/view/19688>. Acesso em: 10 fev. 2022.

A REGULAMENTAÇÃO DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO BRASIL COMO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DAS POBREZAS, PROMOÇÃO DAS LIBERDADES E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Patrick Costa Meneghetti

Doutorando e Mestre em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Especialista em Jurisdição Inovadora (ENFAM). Técnico Judiciário/Administrativa na Vara Federal de Cruz Alta (JFRS/JFRS/TRF4)

Resumo:

Este artigo parte das noções sobre pobreza, liberdade e desigualdade adotadas por Amartya Sen na obra *Desenvolvimento como Liberdade*. Tendo como problema “como é possível alavancar o processo de desenvolvimento brasileiro de forma a promover as liberdades e efetivar os direitos humanos?”, a pesquisa tem os seguintes objetivos específicos: a) realizar um estudo sobre os diferentes tipos de liberdade e de pobreza considerados por Amartya Sen, especialmente a partir do capítulo IV (*Pobreza como privação de capacidades*) da obra *Desenvolvimento como liberdade*; b) analisar a noção de desigualdade proposta por Sen, numa tentativa de relacioná-la à realidade brasileira; e c) apresentar a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei n.º. 10.835/2004 e regulamentada pelo Mandado de Injunção n.º. 7.300/2020, como alternativa possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Por fim, são apresentadas as conclusões que o estudo oportunizou. A pesquisa utiliza no seu delineamento o método de abordagem hipotético-dedutivo, valendo-se das técnicas bibliográfica e estatística.

Palavras-chave: Renda básica de Cidadania; Liberdades; Capacidades; Direitos Humanos.

Considerações iniciais

O Brasil, desde março de 2020, vive uma pandemia¹ provocada pelo

1 Entende-se por pandemia, conforma a Organização Mundial de Saúde (OMS), a disseminação a nível mundial de uma doença, indo além de uma epidemia, que costuma ser mais restrita a determinados locais, espalhando-se por vários continentes, sendo transmitida de pessoa para pessoa. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/>

vírus COVID-19, amargando até os dias atuais as suas graves consequências, principalmente o desemprego e a fome. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², o país ultrapassa os 10 milhões de desempregados, num patamar estimado de 9,3% na taxa de desocupação. Por conseguinte, a crise de saúde global se transformou em uma crise de fome intensa, segundo o Relatório *O vírus da fome*, divulgado pela Oxfam em julho de 2021³. A fome avança no Brasil e atinge 33, 1 milhões de pessoas, segundo o 2ª Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil⁴.

Somado a isso, estima-se que a pobreza e a extrema pobreza atingem 80,4 milhões de brasileiros. Pesquisa publicada em abril/2021, pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (USP), denominada *Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e na extrema pobreza*, aponta que 19,3 milhões de brasileiros vivem na extrema pobreza e 61,1 milhões na pobreza, números que poderiam ser maiores se não fosse o Auxílio Emergencial⁵. Vale ressaltar que, segundo o Banco Mundial, vive na extrema pobreza quem recebe menos de U\$ 2,15 por dia, cerca de R\$ 11,00 (antes era de U\$ 1,90 por dia) e na pobreza quem ganha até U\$ 5,50 dia⁶.

Na tentativa de reparar essas severas consequências da pandemia do COVID-19, o Governo Federal criou a política pública chamada Auxílio Emergencial, um programa de transferência de renda destinado aos trabalhadores informais que perderam seu sustento durante a pandemia. O Auxílio iniciou no valor de R\$ 600,00 e foi finalizado no valor de R\$ 250,00 (em média), pagando mais de R\$ 293,1 bilhões a quase 68 milhões de pessoas entre os anos de 2020 e 2021⁷. Dados de agosto de 2022 apontam que 20,2 milhões de famílias receberam o Auxílio Brasil, substituto do antigo Bolsa Famí-

noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia. Acesso em: 26 set. 2022.

2 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

3 O Relatório “O vírus da fome”, divulgado em julho de 2021, encontra-se disponível em <https://www.oxfam.org.br/especiais/o-virus-da-fome-se-multiplifica/>. Acesso em: 25 set. 2021.

4 Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/> e em <https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

5 Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 26 set. 2021.

6 Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 11 nov. 2022. Segundo a Lei nº. 14.284/2021, que criou o chamado Auxílio Brasil, as famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais). Já as famílias pobres são aquelas que têm renda familiar per capita de R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

7 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/auxilio-emergencial-chega-ao-fim-neste-domingo-31/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

lia⁸. No entanto, mesmo diante desses números relativos à pobreza e à extrema pobreza, o Governo brasileiro comemora o aumento do Produto Interno Bruto em 1,2% no 2º trimestre de 2022⁹. Nesse sentido, importa pensar a pobreza além da noção de baixo nível de renda, como sugere Amartya Sen (2010). Segundo o autor (SEN, 2010), é preciso distinguir a pobreza de renda e a pobreza de capacidade. Partindo, então, dessa diferenciação proposta por Sen (2010), o presente artigo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: como é possível alavancar o processo de desenvolvimento brasileiro de forma a promover as liberdades e efetivar os direitos humanos?

A pesquisa apresenta os seguintes objetivos: a) realizar um estudo sobre os diferentes tipos de liberdade e de pobreza considerados por Amartya Sen, especialmente a partir do capítulo IV (*Pobreza como privação de capacidades*) da obra *Desenvolvimento como liberdade*; b) analisar a noção de desigualdade proposta por Sen, numa tentativa de relacioná-la à realidade brasileira; e c) apresentar a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei n.º. 10.835/2004 e regulamentada pelo Mandado de Injunção n.º. 7.300/2020, como alternativa possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Para responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos propostos, em um primeiro momento, a partir da ideia de direitos humanos defendida por Sen (2010), o artigo se propõe a esclarecer as diferenças entre liberdade constitutiva e liberdade instrumental, já que, para o autor (2010), os direitos humanos, independentemente da sua positivação em documentos legais, funcionam como um estatuto ético geral relacionado ao direito de liberdade. Em seguida, a pesquisa busca estabelecer as principais diferenças entre pobreza de renda e pobreza de capacidade, não as apartando, tendo em vista a relação de completude de uma em relação a outra defendida por Sen (2010). Na sequência, o artigo apresenta como uma alternativa possível para a redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil a implantação da chamada Renda Básica de Cidadania, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção n.º. 7.300/2020, que regulamenta a Lei n.º. 10.835/2004, a qual instituiu, a partir de 2005, a Renda Básica de Cidadania. Por fim, são apresentadas as conclusões que o estudo oportunizou.

A pesquisa utiliza no seu delineamento o método de abordagem hipotético-dedutivo, valendo-se das técnicas bibliográfica e estatística. Além disso, tal estudo se justifica porque é fruto do paradigma emergente da ciência pós-moderna, aberto ao diálogo com as experiências da sociedade, seus valores

8 Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/auxilio-brasil-inclui-2-2-milhoes-de-familias-chega-a-um-total-de-20-2-milhoes-e-zera-fila>. Acesso em: 11 nov. 2022.

9 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/09/desempenho-do-pib-no-segundo-trimestre-de-2022/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

e crenças. Partindo do senso comum, aqui entendido positivamente como a realidade social, “utópica e libertadora” (SANTOS, 1987, p. 56), está centrada na responsabilidade social do conhecimento, em razão da qual ele deve servir ao sentido humanista, buscando uma verdadeira apreensão do mundo.

Renda como privação de liberdades

As liberdades humanas contrastam com as visões de desenvolvimento. Todavia, é este contraste que dá uma falsa ideia de que a liberdade é promovida pelo desenvolvimento (SEN, 2010, p. 16). Afirma Sen (2020, p. 17), assim, que a pobreza econômica - que priva de saciar a fome, de comprar um medicamento, de vestir-se com dignidade - impede o exercício de liberdades substantivas. Por conseguinte, “a pobreza deve ser vista como a privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza” (SEN, 2010, p. 120).

Ainda, não bastasse a relação de renda e capacidade, outro fator que não pode deixar de ser analisado são as desvantagens em relação a idade, incapacidades ou doenças, que por si só reduzem as possibilidades de o indivíduo buscar adquirir renda própria (SEN, 2010). Sen (2010) aponta que as próprias distribuições dentro da família podem acarretar em desigualdades, sendo a privação das mulheres de certos privilégios ainda mais nítido nestes casos.

O próprio local onde se vive, menciona Sen (2010), pode resultar em desproporções de renda e gerar incapacidades, pois não necessariamente as condições financeiras de uma pessoa pobre em um país rico configuram uma forma de pobreza absoluta, eis que, caso se desloque para um país mais pobre, suas condições e capacidades se alteram automaticamente.

É nesta senda que, na teoria do autor (SEN, 2010), deve-se trabalhar com enfoque no aumento de capacidade das pessoas, pois isso acarreta em um maior poder de renda, e não o contrário, na medida em que a pessoa pode ter renda, mas não ter condições de exercer suas capacidades pelos mais diversos motivos, como por razões de saúde, política ou localização.

Define o autor, assim, que a uma forma de liberdade constitutiva se trata de uma liberdade substantiva, que são as capacidades elementares as quais dão condições de evitar privações, pois há participação política e liberdade de expressão de modo como bem desejarem. Por outro lado, a liberdade instrumental diz respeito à liberdade que as pessoas têm de viver do modo como bem desejarem (SEN, 2010).

Dito isso, o autor aponta que “o contraste entre as perspectivas diferentes da renda e da capacidade influencia diretamente o espaço no qual igualdade e eficiência serão examinadas” (SEN, 2010, p. 128). Afinal, não basta a simples supressão do problema de renda para que as desigualdades sejam erradicadas, caso contrário bastaria a existência de auxílios governamentais. Deve haver um senso de responsabilidade também na questão da distribuição de renda, eis que o desemprego gera danos psicológicos, causando pertur-

bações de saúde, social e familiar, o que poderia acarretar em novos danos (SEN, 2010, p. 130).

No mesmo sentido, traduz o autor que

“Os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família têm de receber a séria atenção que merecem na elaboração das políticas públicas” (SEN, 2010, p. 148).

Com efeito, a participação de todos nos debates acerca da distribuição de renda se mostra crucial, eis que todas as realidades devem ser ouvidas e consideradas. Logo, há uma latente necessidade na avaliação acerca da distribuição de renda, levando em consideração a capacidade do local onde cada indivíduo está inserido (SEN, 2020, p. 149).

As diferentes perspectivas de desigualdade

Refletir sobre o fenômeno da desigualdade no contexto brasileiro requer dedicação e análise minuciosa, considerando as diversas características que corroboram para se explicar os fatos e motivos que influenciaram na atual situação vislumbrada. Nesse sentido, a contribuição de Amartya Sen quanto à ideia de desigualdade é de suma importância, podendo, também, ser refletida no cenário do país.

Kerstenetzky (2000) preconiza que Sen possui importante papel ao trabalhar com a ideia de desigualdade e pobreza numa perspectiva desde os aspectos conceituais e, também, de quantificação aos de políticas públicas. Destaca-se que, acerca da temática, o autor em questão produziu o livro *On economic inequality*, no ano de 1973. Na sequência, estabeleceu parâmetros quanto às principais características da desigualdade e da pobreza, que foram subtemas de seu livro *Inequality reexamined* no ano de 1992.

A relação entre a ideia de desigualdade e pobreza proposta por Sen é criticada em virtude de se vislumbrar determinada precedência desta em face daquela pelo fato de que o autor atesta desigualdades apresentando argumentos e evidências referentes à pobreza. Kerstenetzky (2000, p. 113) promove a seguinte reflexão sobre a discussão:

Creio que as contribuições mais significativas de Sen ao debate sobre desigualdade e pobreza são, em primeiro lugar, a dimensão de avaliação dos estados sociais em termos dos seres e fazeres, e do espaço aberto aos indivíduos para escolher entre seres e fazeres alternativos, isto é, em termos dos funcionamentos e capacidades dos indivíduos para levarem adiante seus planos de vida. Esta dimensão avaliatória representaria o grau de liberdade efetivamente gozado pelos indivíduos em uma sociedade, segundo a ética do desenvolvimento de Sen. Em segundo lugar, penso que Sen elabora, para além de uma noção de pobreza absoluta que corresponderia ao alcance de uma condição de vida abaixo do mínimo fisicamente adequado, conceito mais bioló-

gico do que social, uma noção de pobreza relativa. Esta seria afetada pelo nível de desigualdade socioeconômica prevalecente em uma sociedade, e as noções de funcionamentos e capacidades estariam aptas a aferi-lo. Vamos começar pelo exame da dimensão avaliatória proposta.

No mesmo sentido, Flores (2009, p. 38) preceitua que a igualdade buscada através dos direitos humanos se traduz em uma linguagem que destaca não uma afirmação daquilo que temos, mas sim daquilo que deveríamos ter, na medida em que a igualdade é algo que constitui um processo longo e incessante de intervenções públicas e sociais.

As facetas da existência humana foram reduzidas ao mecanismo da oferta-demanda-preço, ou seja, a história da humanidade foi reduzida a um processo de mercantilização (FLORES, 2009, p. 51). O dogma da escassez, como traz Flores (2009, p. 52), faz-se cada vez mais presente, tomando corpo a crença de que já não há recursos materiais disponíveis à quantidade de dinheiro existente no mercado.

Prevalece o direito dos mais fortes acima dos direitos dos mais fracos, porém deveria haver um diálogo de aproximação, a fim de encaminhar uma amplitude de direitos para que todos pudessem chegar a uma vida minimamente digna em um mundo baseado na relação de capital (SANCHEZ RUBIO, 2015, p. 188). Contudo, Sanchez Rubio (2015, p. 192) também reconhece que se trata de um diálogo difícil, na medida em que não há religião, cultura, filosofia ou tradição capaz de traduzir o conjunto da humanidade, a qual se trata de algo muito plural.

Em suma, é importante destacar que há alguns séculos a situação econômica de pobreza se tratava de algo geral para toda a humanidade, porém, com o advento de tecnologias industriais, energias e forças de mercado essa situação foi se alterando, e as condições das famílias, a mobilidade social e a urbanização se modificaram, de formas desiguais concomitantemente (CORTINA, 2020, p. 156).

Renda básica de cidadania: um caminho possível e urgente para a redução das desigualdades sociais no Brasil

A partir de projeto do então Senador Eduardo Suplicy, o Ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.835, de 08/01/2004¹⁰, que instituiu a chamada Renda Básica de Cidadania, consistente em um valor em dinheiro que deveria ser pago anualmente a todos os brasileiros e a estrangeiros que residissem no país há pelo menos 5 (cinco) anos, independentemente de condição socioeconômica, a partir do ano de 2005. Embora a abrangência da Lei devesse ser alcançada em etapas, segundo o art. 1º, § 1º, deveriam ser priorizadas as camadas mais carentes da população. Segundo a legislação,

10 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

o pagamento do benefício deveria ser igual para todos e em valor suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando o grau de desenvolvimento do País e respeitando as possibilidades orçamentárias, nos termos do art. 1º, § 2º. Nos termos do art. 1º, § 3º, o pagamento da Renda Básica de Cidadania poderia ser feito em parcelas iguais e mensais.

Destaca-se que essa Lei foi sancionada anteriormente a que criou o Programa Bolsa Família, Lei nº. 10.836, de 09/01/2004. No entanto, por falta de regulamentação, especialmente quanto ao valor a ser pago a cada cidadão, bem como pela amplitude de possíveis beneficiários, já que a Lei estabeleceu a ideia de *não importando sua condição socioeconômica*, nos termos do art. 1º, ninguém foi beneficiado por essa Renda até os dias atuais.

Ocorre que, por meio da Defensoria Pública da União (DPU), em abril de 2020, um cidadão impetrou Mandado de Injunção¹¹ no Supremo Tribunal Federal (STF), com base na previsão do art. 5º, LXXI, da Constituição Federal, porém ainda sem regulamentação. Na mesma ação, além de solicitar a concessão do benefício ao cidadão A. S. P., a DPU ainda requereu que fosse estabelecido um prazo para que o valor da Renda seja fixado e ela definitivamente implantada no Brasil.

A. S. P., gaúcho de Uruguaiana (RS), pessoa em situação de rua na cidade de Porto Alegre, procurou a DPU após lhe ter sido negado o benefício para aluguel social e, também, o auxílio-moradia, programas do governo municipal da Capital. Ainda lhe foi indeferido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício assistencial previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pago pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) a pessoas com deficiência e de baixa renda¹², embora possuindo epilepsia e deficiência intelectual moderada, sobrevivendo apenas com o valor de R\$ 91,00, pago pelo Programa Bolsa Família¹³.

Em decisão publicada no dia 27/04/2021, o STF, diante da inércia e

11 A Lei nº. 13.300, de 23/06/2016, disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm. Acesso em: 27 set. 2022. Para mais informações sobre o Mandado de Injunção, recomenda-se a leitura em <https://www.politize.com.br/mandado-de-injuncao-o-que-e/>. Acesso: 27 set. 2022.

12 De acordo com a Lei nº. 14.176, de 22/06/2021, terão direito ao BPC as pessoas com deficiência que, além de atender a outros critérios, possuam renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, o equivalente a R\$ 550,00. São também critérios para concessão do BPC: a) o grau de deficiência; b) a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e c) o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso: 26 set. 2022.

13 Informações disponível em: <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-recorre-de-criterios-definidos-pelo-stf-para-a-concessao-da-renda-basica-da-cidadania.html>. Acesso em: 26 set. 2022.

da omissão do Governo Federal em regulamentar a Lei nº. 10.835/2004, determinou ao Poder Executivo Federal para que, no exercício fiscal do ano de 2022, conforme disposto no art. 2º da referida Lei segundo o qual caberá ao Poder Executivo definir o valor da Renda Básica de Cidadania, fixe um valor a ser pago apenas para a população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, o Supremo ainda fez um apelo aos demais Poderes

para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básicos e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível.

Para o Ministro Relator Marco Aurélio, a noção de cidadania extrapola os limites de participação política, não se restringindo ao direito de votar e ser votado, tendo a ver “com o mínimo existencial, levando em conta a relação da renda básica, a garantir a dignidade humana, com a participação política, considerado o processo de deliberação e criação de leis”. O Ministro ainda complementa que “a falta de recursos mínimos para o gozo do direito fundamental priva a pessoa quer da condição de cidadão quer da própria liberdade”. Isso porque, na prestação de informações, a Presidência da República afirmou que “o conceito de cidadania diz respeito à participação política, não abrangendo concessão de renda mínima para fins de dignidade”.

Ao fazer menção ao Programa Bolsa Família, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, destacou a importância de que as políticas públicas passem por atualizações ou se repaginem, sob o argumento de que, mesmo com o Programa, em razão da falta de ajustes nos valores pagos a fim de repor a inflação, milhões de brasileiros retornaram para a extrema pobreza. Ainda segundo o Ministro, “os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção [...], expressando também um postulado de proteção[...]”. Sendo assim, é tarefa do Estado proteger os direitos fundamentais por meio de medidas não só de caráter normativo, mas também de caráter material, e, em caso de não proteção ou de proteção insuficiente, o Poder Judiciário poderá atuar mais incisivamente, produzindo, conforme o entendimento do Ministro, sentenças de perfil aditivo, a partir da experiência do direito italiano.

A DPU, no entanto, recorreu dos critérios definidos pelo STF para a concessão da Renda Básica de Cidadania, segundo os quais o Governo Federal deverá adotar a renda per capita de até R\$ 89,00 para as pessoas em situação de extrema pobreza e a renda per capita de até R\$ 178,00 para as pessoas em situação de pobreza. Para o Defensor Rômulo Coelho da Silva, houve uma contradição na decisão, já que, nos fundamentos dos seus votos, os ministros consideraram esses valores desatualizados ou defasados no con-

texto socioeconômico brasileiro. A Defensoria, por sua vez, sugere que sejam adotados os seguintes critérios a fim de enquadrar os cidadãos em situação de extrema pobreza e pobreza: a) renda per capita no valor de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, adotado como critério de miserabilidade absoluta pelo legislador (art. 20, §3º da Lei nº. 8.742/93); ou b) Renda per capita no valor de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo já estabelecida para “os beneficiários do auxílio-emergencial (art. 2º, inc. IV, da Lei nº. 13.982/2020; art. 1º, §2º, inc. III, da Medida Provisória nº. 1.039/2021)”¹⁴.

Considerações finais

O presente artigo partiu do seguinte problema: como é possível alavancar o processo de desenvolvimento brasileiro de forma a promover as liberdades e efetivar os direitos humanos? Na tentativa de respondê-lo, foi traçado o seguinte percurso: a) a partir do capítulo IV da obra Desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, intitulado “Pobreza como privação de capacidades”, foram apresentados os diferentes tipos de liberdade e de pobreza considerados pelo autor; b) analisou-se a noção de desigualdade proposta por Sen, numa tentativa de relacioná-la à realidade brasileira; e c) foi apresentada a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei nº. 10.835/2004 e regulamentada pelo Mandado de Injunção nº. 7.300/2020, como alternativa possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Acredita-se que a noção de cidadania não se limita ao exercício dos direitos políticos, como votar e ser votado, ao contrário do defendido pela Presidência da República no Mandado de Injunção nº. 7.300/2020. Seu pleno gozo depende de uma vida digna que, fundamentalmente, somente é possível a partir da superação da pobreza como privação de renda e, especialmente, da pobreza como privação de capacidades, entendida além da mera insuficiência de recursos financeiros, sendo o resultado da privação de capacidades básicas e das liberdades concretas que permitem a uma pessoa viver com dignidade, exemplificando-se a falta de acesso à saúde, à educação ou acesso a emprego.

Ambos os tipos de pobreza apresentados por Sen (2010) foram intensificados no Brasil pelo contexto da pandemia do COVID-19, como mostraram os dados apresentados nas considerações iniciais deste artigo. Diante disso, necessária e urgente a decisão do STF em determinar um prazo - exercício orçamentário de 2022 - para que o Poder Executivo, diante de anos de inércia e omissão, comece a pagar a Renda Básica de Cidadania instituída pela Lei nº. 10.835/2004. Somente a partir de medidas como essa é que será possível a liberdade plena, incluindo tanto a liberdade constitutiva quanto liberdade instrumental e, conseqüentemente, a efetivação dos Direitos Humanos, na concepção de Amartya Sen.

14 Disponível em: <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-recorre-de-criterios-definidos-pelo-stf-para-a-concessao-da-renda-basica-da-cidadania.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.

Referências

- BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Decreto 10.661, de 26 de março de 2021. **Regulamenta a Medida Provisória nº. 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10661.htm. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº. 7.300-DF (0089397-83.2020.1.00.0000)**. Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 27 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347414189&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.
- CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- FLORES, Joaquim Herrera. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdades e pobreza: Lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/YgVmmTLrDV8knfPYLgzPjzP/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.
- SÁNCHEZ RUBIO, David. **Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada**. Campo Jurídico, vol. 3, n. 1, p. 181-213, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre ciências**. Porto: Edições Afrontamento, 1987.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

FACETA DO DESEMPREGO E A EXCLUSÃO PRODUTIVA: ESTUDO SOBRE OS ENFRENTAMENTOS DA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP

Maria José de Oliveira Lima

Universidade Estadual Paulista Campus Franca. Doutora em Serviço Social, Docente do Departamento de Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
Brasil

Elaine Cristina Estevam

Universidade Estadual Paulista Campus Franca. Mestranda em Serviço Social.
Psicóloga Social. Brasil

Resumo:

O presente artigo apresenta considerações acerca do impacto da crise sanitária do COVID-19 sobre o trabalho, verificada a exacerbação da crise sistêmica do Capital que relaciona o desemprego estrutural, expressão da questão social, verificadas, no momento pandêmico, modificações nas relações de trabalho e o aumento da taxa de desemprego, que conforme aponta o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, atingiu a marca de 13,7% no ano de 2020 no país e a diminuição do poder aquisitivo do trabalhador em 8,8% no ano de 2022 - comparado ao ano anterior. Paralelamente, observou-se o aumento das requisições à Política de Assistência Social, mediante o empobrecimento que impacta sociedades, requisitando modificações operativas e administrativas no tempo presente. Visando compreender o enfrentamento da Política de Assistência Social no município de Franca/SP relativo ao desemprego e a exclusão produtiva, focaliza a relação da política de proteção social com o direito social na observância dos direitos humanos, em particular do direito ao trabalho em um momento de crise. O estudo considera a Resolução de nº 49/2021 que recomenda o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção e Acesso ao Mundo do Trabalho, apontando as contradições e desafios postos no contexto político, as pressões neoliberais sobre os governos, as disputas de interesses e relações de poder que refletem o Estado Mínimo, destacada, ainda, sendo observáveis obstáculos ao sistema de garantia de direitos e ao Estado Democrático. As reflexões que seguem neste artigo retratam um estudo interdisciplinar, integrando as áreas da Psicologia e do

Serviço Social e, fundamenta-se no método de interpretação do materialismo-histórico-dialético e sua abordagem é qualitativa.

Palavras-chave: Gestão de políticas; Política de assistência social; Desemprego; Covid-19.

Introdução

A crítica ao Capitalismo está relacionada a dinâmica do sistema que rege a produção da riqueza ao mesmo tempo que produz a miséria. Sobre a gestão de políticas sociais, está posta a redução do investimento do Estado na área social, característico do estado mínimo defendido pelo Neoliberalismo, além dos embates políticos e culturais a partir dos movimentos sociais que disputam por projetos de sociedade distintos. Durante o período do auge da pandemia da covid 19, foi possível observar no âmbito da política de assistência social modificações econômicas e sociais que refletiram sobre novas requisições dirigidas à política pública social, quando se requisitou respostas urgentes do Estado em um contexto de desinvestimento.

A presença destas crises cíclicas do sistema que ressurgem de tempos em tempos, representando o desequilíbrio social que reflete sobre as condições de vida insustentáveis dentro da sociedade capitalista, as quais refletem no fenômeno do pauperismo, notadamente distintos nas economias periféricas e perfil dependente.

A questão social está relacionada a instauração do capitalismo, quando a desigualdade social se destaca, surgindo duas principais classes sociais distintas, a classe trabalhadora e a classe burguesa. Essas duas classes sociais vivem em constantes embates, pois cada uma defende seus interesses que são totalmente contrários. A partir da compreensão teórica de Marx, a questão social passa a ser compreendida implicada aos processos de produção do capital, apontada por Netto (p. 157, 2017) como “complexo problemático muito amplo, irreduzível a sua manifestação imediata como o pauperismo”. O discurso conservador, impregnado na sociedade do capital, reproduz um entendimento sobre a questão social, a partir de uma concepção das relações sociais e políticas caracterizadas por ações moralizadoras sobre o ser humano e a sociedade.

Entre os anos 1960 e 1970 sobre o impacto da 2º guerra mundial, a questão social se manifestou a partir dos problemas do subdesenvolvimento das periferias do Capitalismo, contrastadas com o crescimento dos países centrais, em um processo de restauração do capital que relaciona a globalização e o neoliberalismo e as tensões da classe trabalhadora em ascensão com a burguesia.

Evidencia-se, logo, a “nova pobreza” sob as condições contemporâneas que impõe aos “excluídos” novos dispositivos de exploração, que reflete as novas expressões da questão social, em suas particularidades histórica, cultu-

rais e nacionais.

Porquanto, a Crítica da Economia Política evidencia o Capital e a relação de exploração social, como a referência da dialética, elemento da economia sobre o qual se dá o funcionamento do capitalismo. Destaca-se que o sistema capitalista pressupõe a presença de crises cíclicas que relacionam a manutenção do próprio sistema econômico, em um processo de centralização do capital com a ausência de compromisso social.

Assim, a conseqüente desigualdade social passa a ser causa de fortes tensões entre as classes sociais, nos contextos político, econômico e social, que relacionam também às disputas ideológicas e políticas implicadas aos distintos projetos de sociedade.

Netto (p. 157, 2017) aponta que a busca do Estado, como guardião dos interesses capitalistas, para administrar ciclos de crises ocorreu no estágio do Capitalismo Monopolista, produzidas em cada estágio manifestações diferentes da questão social, sendo que no “monopólio faz aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva” (p. 21, 2017).

Nogueira (p. 93, 2011) aponta

[...] o reaparecimento catastrófico de problemas que se imaginavam resolvidos (como o do desemprego em massa e o da extensão da pobreza, por exemplo) decorre da incapacidade que governos, partidos e organizações têm demonstrado de se por a altura dos fatos e processos de mundialização do capital e da revolução tecnológica. Decorre também, é claro, dos arranjos sociais e das correlações de forças prevaletentes, bem como do maior ou menor vigor das instituições políticas democráticas.

No tocante a implicação da Gestão de Políticas, questiona-se o modelo de administração adotado na atualidade, considerando os processos sócio histórico da sociedade do capital e a contrarreforma do Estado brasileiro, apoiado em instrumentos burocráticos, implicando a mediação de uma racionalidade ético-política com uma racionalidade técnico-instrumental. Esse conjunto de elementos que se misturam provocam uma precarização nos processos de efetivação de políticas públicas eficazes no atendimento de demandas sociais.

De acordo com Cunha (2017, p. 36) “as próprias feições da burocracia de Estado se alteram em razão das contingências históricas de cada sociedade capitalista”, servindo como um instrumento de manipulação nas disputas pelo poder, servindo ao poder que se impõe pela opressão, exploração, dominação. Como instrumento para a liberdade, para a transformação social implica o posicionamento ético e político objetivado na ação intencionada e investida. Na perspectiva da Gestão Democrática

[...] a administração / gestão de organizações, serviços, programas e projetos sociais, realizada por assistentes sociais (e ou outros profissionais) deve estar orientada para a ampliação e o aprofundamento dos direitos na perspectiva de construção

de uma nova ordem societal fundada na liberdade e igualdade, enquanto uma sociabilidade onde as relações sociais não sejam baseadas na exploração e/ou dominação de classe, etnia e gênero. (FILHO e GURGEL, 2016, p.33)

Ou seja, a Gestão Democrática de Políticas pressupõe o compromisso com o processo de democratização do poder, implicado objetivamente a organização e dinâmica econômica do Estado e a relação deste com a sociedade civil.

A demanda do desemprego e a política de assistência social

Compreendida a complexidade do desemprego estrutural enquanto resultado da manutenção do sistema econômico e de produção e de processos de transformação estrutural do trabalho na sociedade, passamos a compreensão da questão social, enquanto alvo das políticas sociais. O desemprego como expressão da questão social que é revelado no cotidiano do trabalho social como um problema coletiva, sendo observada a significativa demanda dos sujeitos que se reportam a proteção social ofertada pela política de assistência social.

Na perspectiva da Política de Assistência Social, o desemprego relacionado à desigualdade social, referencia-se ao sistema de garantia de direitos por meio das proteções básica ou especial, materializada nos centros de referência de assistência social, os quais operacionalizam a política social, ofertando os serviços e benefícios assistências, que a caracterizam hoje como política redistributiva e compensatória.

No atendimento direto a demanda de acesso ao trabalho há o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo de Trabalho: ACESSUAS Trabalho que desde 2012 disponibiliza serviços ao público da assistência social em Franca/ SP/ Brasil. Tal Programa ACESSUAS Trabalho se desenvolve a partir da adesão do Município ao Governo de Estado como uma das estratégias de ação articulada da Política Nacional de Assistência Social articulada ao Serviço de Proteção Integral a família- PAIF, na atenção ao desenvolvimento da autonomia dos usuários, intencionadas ações que promovam o acesso do público da assistência social a direitos e oportunidades formativas e laborais, idealmente.

No ano de 2021 obteve aprovação para prorrogação até o exercício 2026, sendo lançada no mesmo período a resolução CNAS/ MC nº 49 em 23 de novembro de 2021 que recomenda o aprimoramento do Programa ACESSUAS - um dos alvos deste estudo. Destaca-se o objetivo de promover a integração do público da assistência social ao mundo do trabalho através de ações de identificação e sensibilização do público, o desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho, o mapeamento de oportunidades e o monitoramento do percurso dos participantes, perspectivada a orientação do trabalho enquanto direito.

Na gestão do trabalho no âmbito do Programa ACESSUAS se destaca a difícil tarefa de articular estas ações, mediando os interesses do público usuário com os interesses políticos, com os interesses do Sistema Único da Assistência Social/ SUAS, e os interesses da Gestão da Política Social e dos trabalhadores envolvidos - que são os profissionais de diversas áreas com suas preocupações ético-políticas ou rigor técnico-metodológico - buscando convergências de interesses, muitas vezes antagônicas. No contexto político são observadas as pressões neoliberais e os encaminhamentos à desresponsabilização do Estado, através de incentivos do público da assistência social ao engajamento em estratégias voltadas ao empreendedorismo, problematizado neste estudo enquanto elemento ideológico.

A publicação da resolução que prevê o aprimoramento do Programa também desperta a problematização da atualização do público prioritário enquanto sinalização dos novos perfis de grupos desprotegidos, dentre os quais destaque o público migrante. A privação de oportunidades que relaciona as formas de exclusão e apartação social, bem como a competitividade acirrada e exigências de habilidades específicas - hoje as tecnológicas - estão sendo consideradas como barreiras de acessibilidade observadas.

E em uma crítica para dentro do Programa ACESSUAS, reflete-se sobre a precarização de suas formas interventivas e base metodológica, em consideração ao alcance dos objetivos propostos e em consideração ao ponto de vista do cidadão.

Desemprego no Brasil no momento pandêmico e respostas de proteção

Como vimos, a crise sanitária desencadeada na pandemia do COVID-19 pode ser compreendida por sua inserção dentro de outra crise maior, que é a crise sistêmica do capitalismo, refletindo o seu aprofundamento. Neste estudo a crise sanitária está sendo considerada como uma das piores crises sistêmicas com reflexos sociais e econômicos que impactou a realidade em todo o país, sobretudo no âmbito do trabalho.

As recomendações da Organização Mundial de Saúde relativas a política de distanciamento social como modo de prevenção ao contágio do coronavírus rebateu decisivamente sobre o desemprego, impactando sobre os índices empobrecimento da população no período. Verificou-se no momento pandêmico o aumento da taxa de desemprego, que ultrapassou a marca de 13,7% no ano de 2020 no país e a diminuição do poder aquisitivo do trabalhador em 8,8% no ano de 2022 - comparado ao ano anterior, segundo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Prates e Barbosa (2020) revelam que

[...] At the beginning of 2020, Brazil had 12.6% unemployment, 5% hidden unemployment due to discouragement, 40% informality, and rapidly rising inequality. For the bottom half of the social pyramid, the 2015 crises never ended. Since then, the poorest population has

experienced income losses every year.

Como *desempregado* está sendo compreendido supostamente, pessoas com idade para trabalhar que são maiores de 14 anos em busca de oportunidades de emprego ativamente; e *desalentados* pessoas que desistiram de tentar encontrar um trabalho. Observa-se que a taxa de desocupação antes da pandemia contrasta com a do momento pandêmico. Em dado momento criou-se uma falsa impressão de que o índice do desemprego estava baixo, mas o que ocorreu é que demandantes foram “classificados como *economicamente inativos*” dado que a taxa de desemprego aberto contabilizava apenas pessoas que abertamente procuram inserção”, segundo Prates (2020). Porém, o nível de ocupação entre março e abril de 2020 ficou abaixo de 50%, ou seja, havia mais pessoas sem trabalho do que trabalhando em todo país - medido o nível de ocupação total de pessoas ocupadas, divididos pelo número de pessoas em idade de trabalhar. Isto significou que metade da população brasileira em idade de trabalhar não estava trabalhando no ano de 2020, conforme se observa nos dados do Ministério da Economia que segundo Prates e Barbosa revelam o balanço negativo em que

[...] more than 1 million formal jobs between March and April. In total, there was an increase of 4,9 million in the numbers of unemployed person. Furthermore, until May 26, working hours and wages were reduced for 8.1 million workers under a special programme for the formal labor market.

Verifica-se, pois, que o distanciamento social influenciou a transição de posição de *desempregado* para a de *desalentado* - já que não havia condições objetivas para a procura de trabalho. Entretanto, cabe considerar a relação entre a dinâmica do capitalismo e a composição do desemprego estrutural e do desemprego conjuntural no momento pandêmico, a inserção de crise cíclica na crise sistêmica do capitalismo e o avolumar do exército industrial de reserva.

A partir da lei absoluta geral da acumulação capitalista é possível compreender que proporcional à riqueza social produzida pelo capital em funcionamento é também o tamanho do proletariado e do dispêndio da força empenhada na produção do trabalho, sendo o exército industrial de reserva da mesma medida. Assim, a causa da força de trabalho disponível e a força expansiva do capital são a mesma.

Podemos deduzir assim que o número de desempregados cresce proporcionalmente “com as potências da riqueza”, e partindo desta lógica, confirmar a condição de miséria no Brasil provocado pela crise no momento pandêmico,

[...] quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto

maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial”. (MARX, I, p.209, 2013)

Observado o impacto sobre o trabalho que refletiu em alterações, como a queda da renda nos extratos médios, representando o empobrecimento que se deu principalmente sobre a classe média, produzindo a “igualdade na pobreza”, caracterizados por Prates e Barbosa (2020) como os “os velhos e os novos vulneráveis”, dados que falam de aspecto de transformação social que necessita de estudo aprofundado, especialmente pelas Ciências Sociais.

Assistência social na Pandemia do Covid-19

A partir dos dados analisados sobre o desemprego no Brasil em sentido amplo, é possível refletir que ainda que a redistribuição de renda através dos programas temporários de transferência de renda básica tenha representado proteção social no momento pandêmico - o questionamento referente ao financiamento público com altos juros nos bancos mundiais, os custos e a socialização dos custos não deixa de ser pertinente, pois a Política Social representa a intervenção direta do Estado na economia, participando das relações de dependência das classes intermediadas pelo Estado.

Especificamente no contexto da Política de Assistência Social, observou-se o impacto das modificações na vida e no trabalho da população, não somente no aumento das demandas, mas, nas novas requisições que implicaram a práxis criadora com atualizações operativas e administrativas, mediante o agravamento das situações de vulnerabilidade e risco social preexistente. O atendimento da Política de Assistência Social em dado período da pandemia foi designado como *serviço essencial*, operando a partir de um plano de contingencial adaptado para atender a população afetada de alguma forma pela disseminação do COVID-19, destacado o empobrecimento que impactou a comunidade mundial reverberando no âmbito local.

A crise sanitária encontrou no plano econômico e político, além da tensão mundial dos governos nos processos de tomadas de decisão, limitações do Estado exigido a dar respostas coerentes no momento pandêmico, porém na condição de estado mínimo, dado o desinvestimento das políticas no Brasil.

O impacto das crises sobre o trabalho refletindo o empobrecimento, em particular dos extratos médios, implicou o orçamento público no atendimento dos novos vulneráveis, produzindo disputas do fundo público. Essa condição impactou, sobretudo, a classe trabalhadora em termos da proteção social, mediante o desemprego e a exclusão produtiva, questionando-se a gestão da política social pela ausência de planos de antecipação estratégica.

Proteção Social na interface com o Sistema de Justiça: o direito ao trabalho

Para refletir sobre relação da política social com o direito social retomamos Souza Filho e Gurgel (p. 33, 2016) sobre “a gestão de organizações, serviços, programas e projetos sociais, realizada por assistentes sociais (e ou outros profissionais) deve estar orientada para a ampliação e o aprofundamento dos direitos” visando a construção de novas realidades que garantam a liberdade e a igualdade a partir de relações sociais democráticas, superando as relações baseadas na exploração e/ou dominação seja de classe, gênero, etnia.

A Constituição Cidadã de 1988 marca a relação da Justiça com a Proteção Social do país, ao assegurar a legitimidade da política de assistência social, a qual redefiniu seus contornos no âmbito da proteção social a partir dos processos de reforma de política de assistência social no Brasil. É importante reconhecer também os avanços legais e institucionais a partir da Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS de 1993 que traz no artigo 3º

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquela que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviço e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção de cidadania, enfrentamentos das desigualdades sociais, articulação com órgão públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art.18. (CF, 1993)

Avanço que refletiu a ampliação dos direitos sociais e de proteção social implicada a responsabilização do Estado e da Sociedade Civil, consideradas as disputas de interesse características na sociedade capitalista.

Imperativo a política de assistência social, a abordagem das expressões da questão social pressupõe a relação com direito na articulação da Proteção Social. Especialmente na relação do direito social com sua forma político-jurídica, tendo em vista a efetivação dos direitos assegurados na Lei. Vimos que

[...] O direito possui um papel instrumental importante na garantia da assistência social como direito objetivo e instrumental de toda pessoa humana (ALBUQUERQUE, p. 125, 2014).

Sendo assim, é fundamentalmente importante compreender como pode se dar efetivamente esta relação, objetivando o enfrentamento das desigualdades sociais, compreendendo a convergência destas áreas e as distinções do papel de garantir o direito e ofertar proteção social na ação articulada; especialmente na garantia do direito ao trabalho.

Do Caderno ACESSUAS de Orientações técnicas destaca-se que “o principal objetivo é proporcionar aos usuários em situação de vulnerabilidade

de econômica e social o acesso a informação sobre o trabalho como direito” (MDSA, 2017). Da resolução nº 49 de novembro de 2021 que recomenda o aprimoramento do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS Trabalho se destaca a requisição de atualização da política sob a forma técnica-operativa a partir da norma jurídica, questionado o modo de existência e as condições objetivas que venham a representar melhores condições de vida ao público da assistência social.

No contexto político as pressões dos governos, o desinvestimento das políticas públicas sociais representando as perdas de direitos da sociedade, muitas vezes, em decorrência de disputas de interesses e relações de poder, reflete a necessidade da observância da justiça e do sistema de garantia de direitos, das violações do estado democrático de direito e dos direitos humanos implicando a relação do direito social e assistência social.

Dos Direitos Humanos do Trabalho a declaração de 1948 prevê no artigo 23

§ 1 Toda pessoa tem direito ao trabalho, a livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho, e a proteção contra o desemprego.

Contradita defesa, lembrada a superexploração, o processo de precarização do trabalho, a população sobrando na dinâmica produtiva do capitalismo. Ainda, a presença das crises sistêmicas do capital que se soma a crises cíclicas - como foi a crise sanitária do COVID-19 que produziu o aumento do desemprego e da vulnerabilidade social - confrontando o direito a vida e ao trabalho; observada a produção dos “novos vulneráveis” que vem compor com o “velho” exército industrial de reserva.

Condições que instigam o questionamento do projeto de sociedade vigente, das disputas na sociedade capitalista que pauta os direitos em consideração as necessidades do sistema Capitalista como prioridades aos direitos da classe trabalhadora.

[...] É preciso que retomemos essa categoria no seu viés não só instrumental, mas no viés político de que esse sujeito tem direito de ser atendido em suas necessidades, a garantia de que a assistência é um direito fundamental e não um sub direito. (ALBUQUERQUE, P. 125, 2014)

Observados o trato da questão social pelo sistema capitalista que a produz, contraditoriamente, especialmente diante da responsabilização dos indivíduos que a experimentam, sendo implantadas e/ou mantidas práticas para enfrentar as refrações da questão social. Questão que convida o debate a respeito da efetividade das políticas e direitos sociais, implicando o posicionamento ético-político.

Conclusão

O estudo possibilitou identificar a complexidade do desemprego e da exclusão produtiva no contexto de crises cujo impacto foi devastador no Brasil, observadas modificações sociais com a queda da renda nos extratos médios, refletido no empobrecimento da classe média, a produção da igualdade na pobreza e os novos vulneráveis que são os novos demandantes da proteção social e a gestão democrática como modelo de gestão alternativo a gestão burocrática. A respeito dos enfrentamentos da gestão de política de assistência social, orientada a ampliação e aprofundamento de direitos - propõe-se o estreitamento da relação da Política Social com o Direito Social pelo seu viés político, visando a efetivação das políticas, a consideração dos direitos humanos e a preservação do estado de direito democrático, visando a conquista de condições de vida e trabalho dignas, especialmente, das pessoas que necessitam da política de assistência social.

Referências

- ALBUQUERQUE, S. A.; OLIVINDO, K. A. F.; ALVES, S. M. C. **Direito e assistência Social**. Brasília, DF: MDSA, 2014.
- Assembleia Geral da ONU. 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho: orientações técnicas**. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho. Brasília, DF: MDSA, 2017.
- BRASIL, Lei nº 8.742. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF, 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL, **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.
- CNAS, Resolução nº 49/ 2021. Recomenda o **Aprimoramento do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho** - ACESSUAS Trabalho. Brasília DF, 23 de novembro de 2021.
- CUNHA, E. P. **Marxismo e Burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017.
- SOUZA FILHO, R.; GURGEL, Claudio. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.
- NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2017.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.
- PRATES, Ian; BARBOSA, R. J. **The impact of COVID-19 in Brazil: Labor Market and Social Protection Responses**. Indian Journal of Labour Economic. 2020. <https://doi.org/10.1007/s41027-020-00252-3>.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: IMPACTOS E TENSÕES DA PANDEMIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA/CRAS

Valéria Cristina da Costa

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, mestre pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento (PPGSeD) da UNESPAR/Campo Mourão e doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social pela UNESP/Franca

Resumo:

Este trabalho objetiva discutir sobre os impactos e as tensões provocadas pela pandemia aos processos de trabalho dos Centros de Referência de Assistência Social/Proteção Social Básica da Política de Assistência Social, tendo como exemplificação territorial o município de Maringá/Paraná/Brasil, nosso objeto de discussão as estratégias políticas no enfrentamento às expressões da questão social manifestadas na pandemia. A sociedade acometida pelas incertezas do momento, pelo desemprego e subemprego, a ausência e péssimas condições de moradia e de saneamento básico, foram sucumbidos pelas consequências da pandemia e maciçamente acessaram os Centros de Referência de Assistência Social, desconhecendo a perspectiva de direito, mas reproduzindo o discurso assistencialista da procura por ajuda. Outro ponto, refere-se as condições éticas e técnicas adequadas ao exercício das profissões, a capacidade humana e física em atender esse fluxo de trabalho com dignidade nesse período. Utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental dos registros públicos do município. Assim, nos propomos provocar a discussão para os ideais democráticos atentos às questões públicas, para levar informação sobre os acontecimentos políticos, econômicos e sociais, na perspectiva de acesso às políticas públicas enquanto direito humano.

Palavras-chave: Proteção social; Pandemia; Pobreza; Políticas públicas.

A proposta é apresentar sucintamente sobre os impactos e as tensões provocadas pela pandemia aos processos de trabalho dos Centros de Referência de Assistência Social/Proteção Social Básica da Política de Assistência Social e as formas encontradas pelos municípios para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais no município de Maringá.

Em março de 2020, em meio a uma crise sanitária mundial, em que o anúncio de uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde era instigador de uma mera pesquisa conceitual do que seria a diferença entre o que foi anunciado e epidemia, em que as previsões mais pessimistas eram de que passaríamos, no máximo, alguns meses até que tudo fosse resolvido. Contudo, muitos pesquisadores, cientistas e autoridades de saúde agiram rapidamente e nos alertavam sobre a possibilidade de se instaurar uma crise mundial e que medidas de proteção eram necessárias e urgentes para evitar a manifestação de um velho vírus, mas com um novo comportamento, e que, líderes políticos precisavam tomar medidas sanitárias drásticas e implementar políticas públicas efetivas orientadas pela ciência para que a população fosse o máximo possível preservadas. No entanto, em nosso país, o presidente desde o início, minimizou a gravidade e os preceitos científicos, em que os efeitos foram nocivos nos aspectos letais do SARS-CoV-2, a Covid 19¹, mais conhecida como coronavírus, nos trouxe consequências incalculáveis.

E, a sociedade foi aviltada, sem a cobertura do Estado para dar respostas rápidas às desproteções sociais atingiu frontalmente o tecido social, pois os efeitos da pandemia foram desproporcionais nos territórios precarizados e mais uma vez a omissão não exclusivamente quanto ao financiamento, mas o governo Federal cerceou políticas públicas voltadas a Assistência Social e o público a quem lhe é de direito, instaurando em definitivo crises sociais, econômicas, culturais, políticas para além da mencionada crise sanitária.

Antes disso, já contávamos desde o golpe político de 31 de agosto de 2016, com um cenário de retrocessos na cobertura do Estado e desmonte das políticas públicas e sociais, em que a legitimação da própria Ordem Democrática de Direito já estava em cheque, conquistas legitimadas pela política de Assistência Social, garantidas constitucionalmente como direito fundamental e devidamente regulamentada, sofreu duramente com o modelo de governo que substituiu a presidenta eleita e de forma sucessora ao modelo fatalista, foi eleito em 2018 um presidente ultra neoliberal e neoconservador que manteve o despautério da EC 95/2016 de redução dos gastos públicos, também conhecida enquanto projeto como o epíteto: PEC da morte, que alterou vergonhosamente a Constituição Brasileira de 1988, instituindo um novo regime fiscal, limitou os gastos públicos em políticas elementares e essenciais para sobrevivência da população durante o período de 20 anos, esse foi o prenúncio do agravamento das condições precárias de vida, das desigualdades sociais, das condições de trabalho e das consequências da falta de investimentos pú-

1 SARS é uma abreviação de uma síndrome chamada de Severe Acute Respiratory Syndrome, que é traduzida como Síndrome Respiratória Aguda Grave. Essa é a forma grave de muitas doenças respiratórias e o principal sintoma é a dificuldade de respirar; CoV é uma abreviação de coronavírus, a família de vírus que ele pertence; por fim, o número 2, porque ele é muito parecido com uma outra espécie de coronavírus que quase virou uma pandemia em 2002, o SARS-CoV.

Fonte: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/blog/27-como-surgiu-o-coronavirus>, acesso em 19/10/2021.

blicos para o enfrentamento ao combate da pandemia no Brasil e seus rebatimentos à sociedade.

Em inferência a esse quadro caótico, multiplicou-se a demanda da Assistência Social vejamos alguns dados do município de Maringá/PR a respeito das famílias atendidas pela proteção social básica, mais objetivamente nos CRAS, façamos primeiramente um recorte dessas famílias pelo critério de renda - baseada nas fontes dos registros do sistema de informação do município²: famílias com renda de até meio salário-mínimo sofreram ascensão, no ano de 2017 era referenciadas 19.843, já em 2018 o número já subiu para 24.225, no ano de 2019 foi o único que diminuiu para 22.779, a esse respeito merecia um estudo mais minucioso sobre os motivos dessa queda, mas que no momento, não é nosso foco de discussão, já em 2020, ano da pandemia anunciada, o número chegou a 27.276, em 2021 tivemos o número drástico de 34.719 famílias e até julho de 2022 de exponencial o número foi para 40.512 famílias, ou seja, em seis anos tivemos o aumento de 20.669 famílias - mais que o dobro de famílias referenciadas no cadastro único, que precisaram acessar os serviços dos CRAS e, diante dessas circunstâncias, instaurou o desafio de implantar ações imediatas para adaptar a rede de proteção social do Sistema Único da Assistência Social no contexto emergencial da COVID-19, a fim de mitigar os reflexos da crise e impactos gerados com o agravamento das vulnerabilidades e riscos sociais.

Destaco, algumas normativas que dizem respeito ao enfrentamento da pandemia e que imiscui no processo de trabalho nesse serviço do SUAS, iniciamos pelo Decreto Federal nº. 10.282 de 20 de março de 2020, que regulamentou a Lei nº. 13.979/2020 em que declarou no seu artigo terceiro esse como um serviço público essencial e indispensável ao atendimento às necessidades emergenciais e inadiáveis da sociedade.

Conforme registros da Secretaria de Assistência Social/SAS de Maringá, os/as trabalhadoras/es dos CRAS haviam realizado planejamento em 2019 para o ano de 2020 de um trabalho efetivo do PAIF - serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e as primeiras ações já haviam iniciadas segundo os pressupostos da proteção social básica e as necessidades identificadas e estudadas nos seus territórios.

Porém, vieram as incertezas, noticiários mundiais, de um lado o rigor científico e de outro a empáfia interna da liderança política brasileira. Porém, o Supremo Tribunal Federal instituiu a autonomia do posicionamento descentralizado dos municípios sobre o Estado, e do Estado aos decretos Federais, assim, os governos locais puderam tomar medidas protetivas e com real preocupação com sociedade, sobretudo com os mais vulneráveis - que faltava às outras instâncias de governo, assim se deu os primeiros decretos municipais, tempos complexos e de forte angústia para todos, e, não diferente para classe trabalhadora que estava no frente do trabalho do SUAS, as demandas explo-

² SASC WEB - esse software gerencial de informações da Assistência Social foi desenvolvido internamente e implantado em 2003 no município de Maringá.

diam vertiginosamente desde a anunciação dos riscos desse temeroso vírus e que medidas de distanciamento e isolamento social eram as únicas orientações até aquele momento para evitar a propagação do contágio.

O primeiro decreto municipal³ já impactou nossas famílias que viviam no trabalho informal e esporádico. No âmbito municipal, no mesmo mês foi anunciado publicamente que foram adquiridos 10.000 cartões de alimentação emergenciais no valor de R\$ 90,00 e cestas básicas - benefício que desde 2014 não existia no rol de benefícios eventuais, instituído pela portaria 13/2020 que dispôs sobre auxílio-alimentação em caráter emergencial. Paralelo a isso, foi emitido o decreto de redução da carga horária que até então era das 8h às 17h, para 9h às 15h com revezamento das equipes. Assim, mais dúvidas surgiram, como atender todas as demandas apresentadas com um contingente reduzido de trabalhadores?

Cabe aqui, descrever alguns aspectos pontuais e relevantes desse momento, famílias que até então nunca tinham acessado o serviço, passaram a procurar o CRAS, e assim, surgiram sucessivos impactos a frente de trabalho: condições inadequadas de trabalho, espaços físicos não propiciavam o atendimento humanizado apesar da orientação de distanciamento social, a orientação ao atendimento remoto, redução das equipes de trabalho diretamente nos equipamentos, pois devido as suas comorbidades deveriam realizar trabalho em seus domicílios, especificamente em Maringá, a forma que foi veiculado nas mídias sociais a aquisição desses cartões foram cruciais, pois foi divulgado que todos deveriam procurar os CRAS, sem disporem de informações quanto a forma de acesso e planejamento de metodologia de trabalho. Afinal, a sociedade acometida pelas incertezas do momento, pelo desemprego e subemprego, a ausência ou péssimas condições de moradia e de saneamento básico, foram sucumbidos pelas consequências da pandemia e maciçamente acessaram os CRAS, desconhecendo a perspectiva de direito, mas reproduzindo o discurso assistencialista de que estavam ali para buscar o cartão que o prefeito estava ajudando a população. Não discuto nesse momento, se as famílias atendiam as exigibilidades para o acesso a esse benefício eventual, mas os aspectos contraditórios de acesso da população e sua compreensão de direito e não de bem-estar. Outro ponto que devemos nos questionar refere-se as condições éticas e técnicas adequadas ao exercício das profissões, a capacidade humana e física em atender esse fluxo de trabalho com dignidade.

Não há registro de que o município tenha apresentado um plano de contingência envolvendo os/as trabalhadores do SUAS, mas sim, ações pontuais, era um dia de cada vez, toda a equipe indistintamente do CRAS realizava a distribuição dos citados benefícios emergenciais, distribuía - é isso mesmo, pois não havia uma escuta, ou atendimento técnico para sua concessão, as/os usuárias/os assinavam um termo auto declaratório de que precisavam

3 Decreto nº 445/2020, de 18/03/2020, que declarou situação de emergência no município de Maringá e definiu outras medidas de enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

do benefício para pegar o famigerado cartão ou a cesta. Não discutamos aqui, a exigibilidade do mesmo, mas questionamos sobre a concessão sem uma acolhida, sem realizar nenhum trabalho na perspectiva da proteção social de forma integral, mas tanto para as famílias, como as/aos trabalhadoras/es, as ações eram repetitivas, imediatistas e pragmáticas.

Além disso, há que se discutir as limitações de interesses diversos que se contrapõem aos interesses coletivos da classe trabalhadora dessa política, como: questões políticas, orçamentárias e de recursos, encetou novos embates em defesa do SUAS e mais precisamente da proteção social básica.

Nesses termos, se faz necessário compreendermos a Assistência Social no Brasil, enquanto política pública de direito e uma obrigação do Estado em mantê-la, assegurada pela Constituição Federal de 1988 no contexto da Seguridade Social.

Convém destacar que no Brasil, no entanto, tão somente após um período desastroso e sangüinário de ditadura militar (1964-1985), que podemos observar as primeiras políticas sociais com o objetivo de assegurar direitos sociais. A abertura política ao Estado Democrático de Direito nos trouxe novas lutas que o contexto histórico, econômico, cultural e social não propiciava.

O SUAS⁴, por exemplo, só foi possível implantar os seus eixos estruturantes, pela construção democrática e visão republicana no combate à miséria, à pobreza, às desigualdades e vulnerabilidade social, após longos anos de luta em defesa da ampliação de direitos sociais e para supremacia do Estado em garanti-la. No entanto, o ideário neoliberal que se impõe junto ao Estado brasileiro, se opõe à intervenção do Estado no campo das políticas sociais e defende os princípios econômicos do capitalismo, com todo rigor da palavra - seguindo a égide das privatizações, abertura financeira e do mercado externo, exploração da mão de obra e gerando o agravamento das desigualdades sociais e as mais diversas formas de manifestações das expressões da questão social⁵.

No Brasil, na dinâmica da expansão monopolista, as políticas assistenciais são partes da “regulação truncada” ou regulação *ad hoc* - em que cada caso é um caso - exercida por um “Estado de Mal-Estar Social”, nos termos de Oliveira (1990), presidida pela ausência de regras estáveis e de direitos, particularmente dos trabalhadores (IAMAMOTO, 2015, p. 306).

Para que a Assistência Social fosse consolidada, um arcabouço de nor-

4 Os eixos estruturantes do SUAS são: matricialidade sociofamiliar; território como *locus* da descentralização; novas formas de pactuação entre Estado e Sociedade Civil; alteração dos mecanismos de financiamento, controle social e participação social, além do direcionamento para a política de recursos humanos e tipificação dos serviços.

5 Ana Elizabete Mota (org.) em: O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade descreve: Em termos históricos-conceituais, a expressão questão social foi utilizada para designar o processo de politização da desigualdade social inerente à constituição da sociedade burguesa” (2010. p. 35).

mas e leis foram instituídas, a fim de realizar a organização e gestão de ações em prol da superação das demandas sociais, para superação da perspectiva de caridade romper ações fragmentadas e facultativas do Estado. Nesse aspecto, o texto do art. 6º da LOAS, remete à criação do Sistema Único da Assistência Social, quando afirma que,

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), [...] (BRASIL, 1993).

Diante dessa afirmação constitucional, o Estado tem a obrigação de realizar o enfrentamento das expressões da questão social, considerando para o seu planejamento e desenvolvimento da assistência social, as especificidades do contexto histórico, perfil territorial e interesses coletivos de forma equitativa, democrática e participativa propiciar condições dignas de sobrevivência.

Identificada a Assistência Social como política constituída no campo do direito, que foi incorporado ao Estado o dever de prover os direitos socioassistenciais, devendo garantir a proteção social, da defesa social e institucional e a vigilância socioassistencial, por meio do SUAS - Sistema Único de Assistência Social nas esferas de governo: federal, dos estados, municípios e distrito federal, e, além de assegurar os serviços estatais, coordenar os serviços complementares que articulam esta política.

Precisamos resgatar algumas informações quanto a busca pela formalização e regulamentação dessa política, no ano de 1997 passamos a contar com a primeira versão da Norma Operacional Básica da Assistência Social, que foi editada no próximo ano pela Resolução/MDS nº 207/1998, republicada no ano de 1999, recebendo o nome de NOB2, a Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social, com o intuito de introduzir um modelo de gestão por meio dos fluxos e procedimentos, com vista ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, passou a ser consolidada com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 1998.

As normativas construídas para regulamentar a política de Assistência Social foi sendo incorporada ao longo dos anos, podemos citar a atualização da Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, Norma Operacional Básica do SUAS de 2005, as Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS 2006 e NOB/SUAS 2012) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, a Lei 12.435 de 2011 que dispôs sobre a organização dessa política.

A proteção social no âmbito da política de Assistência Social, tendo por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, devendo garantir as seguranças: segurança à sobrevivência, segurança da acolhida e a segurança do convívio, em diferentes níveis de proteção: proteção social básica e proteção especial de média e alta complexidade.

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL/LOAS, 1993).

A operacionalização do SUAS está regulada por Norma Operacional, aprovada em 2012, para que as ações, serviços e a rede de proteção social básica e especial aconteçam de forma mais organizada e com diretrizes claras e respeitando as especificidades dos territórios.

Convém destacarmos que as formas de enfrentamento às desproteções sociais, nas quais estão inseridas às famílias são oriundas de diversos fatores como desemprego, más condições de trabalho, exploração de mão de obra, ausência ou insuficiência de recursos para afiançar a rede de proteção social, dentre vários outros fatores que se agravaram no atual contexto político brasileiro.

Nessa linha, não podemos alegar que seja uma surpresa, pois o pleito eleitoral do atual presidente sempre foi de descaso e promoção de retrocessos na garantia de direitos, só foi posto em prática prontamente o seu projeto de rechaçar nossas conquistas no campo das políticas públicas e promove vazios protetivos e ignora o planejamento de coberturas progressivas de expansão de investimentos públicos em sistemas públicos de proteção social, de enfrentamento às desigualdades sociais, da pobreza e extrema pobreza, deixando de assumir seu papel de Estado Social de materializar as Políticas Sociais nos mais variados cenários.

Constata-se que a expressão da questão social - o desemprego, assim como, a fragilidade quanto as condições de trabalho, afloraram consubstancialmente nesse momento pandêmico.

No âmbito da proteção social básica, o CRAS é o principal equipamento da Assistência Social próximo aos territórios das famílias, com o compromisso de assegurar o acesso das famílias referenciadas aos direitos, programas, projetos e benefícios, sejam eles eventuais ou continuados e articular com a rede socioassistencial.

E, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais/2009, seus principais serviços são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias - PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2009).

Servimo-nos da Política Nacional de Assistência Social/PNAS, para

compreendermos sobre a quem se destina essa proteção:

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (BRASIL/MDS, 2004).

Nos termos da PNAS, a proteção básica tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL/MDS, 2004).

Diante da exposição de para quem se destina e os objetivos desse nível da proteção social, nota-se que, de fato há essencialidade desse serviço da política de assistência social para o enfrentamento das expressões da questão social no período da pandemia, independente de resoluções e decretos dos entes federativos. No entanto, o aumento e diversificação da demanda, a complexidade de atuação mediante a necessidade de distanciamento e isolamento social evidenciaram a necessidade de novas estratégias para efetivação da assistência social articulada com outras políticas públicas para manutenção à vida e a dignidade humana.

Convém ainda destacar, a necessidade de reorganização dos processos e aplicação de novas metodologias de trabalho para realização do trabalho e nossas defesas com os cuidados sanitários orientados ao período, como por exemplo, passamos a necessitar do uso de equipamentos individuais de segurança como máscaras, que até então nunca havíamos utilizado. Para garantir a segurança dos trabalhadores e dos usuários, excepcionalmente foram tomadas algumas estratégias, como atendimento remoto, revezamento de equipes e ainda trabalhadores/trabalhadoras estiveram que ausentar-se de forma presencial ao trabalho devido as comorbidades, concentrando o trabalho em equipes reduzidas as atividades que demandavam relações de trabalho direta e incompatíveis com essa modalidade de trabalho.

Nesse contexto, as contradições entre garantir a oferta dos serviços, ampliação dos benefícios, acesso aos direitos sociais, trabalho intersetorial com as demais políticas, mobilização da rede socioassistencial para a população que de forma geral, tínhamos que cumprir as medidas de proteção para evitar a propagação a Covid-19 como distanciamento social, e, associado a todos esses fatores, temos ainda, a propagação de desinformações e o descaso político do governo federal frente a leitura desse quadro vivenciado, em que refletiu no agravamento das desigualdades sociais.

Prova dessa constatação, foram as medidas tomadas por esse governo execrável no período de pandemia, destacamos duas dentre muitas absurdidade: a MP n.º 936/2020, que dá permissão aos empregadores a reduzir carga horária e salário dos trabalhadores, bem como suspender os contratos

de trabalho; outra medida que podemos destacar foi a instituída pela Lei n.º 13.982/20, que implantou o Auxílio Emergencial, em que pese sua necessidade, sua intencionalidade evidenciam os interesses em controlar e massificar os mais vulneráveis e pouca, ou nenhuma preocupação que estejam alinhados com os princípios do SUAS ou em conexão com a proteção integral, mas com o olhar perverso voltado exclusivamente ao modelo hegemônico neoliberal e capitalista.

Esse breve aporte teórico, nos direciona a refletir que os direitos sociais, a Assistência Social enquanto política setorial, os conselhos e demais formas de participação social estão ameaçados. É contundente afirmar que o Estado tem o compromisso de prover, afiançar e garantir a proteção social para a sociedade por meio dos mecanismos oficializado pela Constituição Federal de 1988.

Em síntese, podemos dizer que o SUAS está sendo inviabilizado no contexto da política conservadora do governo federal, que conta com um ambiente favorável a posturas contraditórias, como destaca Silveira (et al, 2021, p. 12):

A conjuntura tem revelado um ambiente favorável para que posturas conservadoras, reacionárias com traços fascistas se intensifiquem, contribuindo diretamente para o agravamento das múltiplas formas de expressão da violência, do racismo, do machismo, da misoginia, da xenofobia, da LGBTfobia, do feminicídio, do extermínio da população jovem e periférica, indígena, do campo, em situação de rua, conformando um ataque sistemático do Estado penal e da sociedade que reproduz o conservadorismo e as ideologias que elegem os inimigos e as vidas passíveis de eliminação. O racismo de Estado se opera nos territórios habitados por sujeitos sociais com direitos negados. São territórios que particularizam desigualdades agravadas pelos efeitos da colonialidade, da acumulação da riqueza e poder, com consequente acesso desigual à renda, riqueza e bens produzidos socialmente. A questão social brasileira é, assim, aprofundada por uma desigualdade histórica e por respostas insuficientes do Estado em termos de políticas públicas (SILVEIRA, *et al*, 2021, p. 12).

No entanto, na contramão a essas posturas, apresenta-se novos desafios, que é discutir sobre esses temas e lutar para que o Estado retome a sua capacidade de prover a proteção integral, a integração entre as políticas públicas e pacto federativo para garantia de direitos e Estado democrático de direito, que visem o fim de ciclos da pobreza e de violações.

Registra-se, a necessidade de evidenciar, que a proposta de aproximação com a realidade por meio dessa pesquisa, tem como desafio contribuir, outrossim, com a fundamentação teórica sobre a temática, na possível identificação de potencialidades, no subsídio para o planejamento transformador de vidas e combate a violação de direitos, impactando positivamente às cidades, com o acesso a informações. Posto que o processo de obtenção e geren-

ciamento de informações é primordial na organização e funcionamento do SUAS (MOTA, *et al*, 2010).

Dessa forma, aguardamos que esta pesquisa produza resultados de interesse coletivo aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social que atuam na proteção social básica e aos/as cidadãos/ãs, para que juntos, tenham os ideais democráticos atentos às questões públicas, para que estejam informados sobre os acontecimentos políticos, para o desempenho do seu papel em busca ao acesso às políticas públicas, na luta pelos direitos humanos e pela garantia da proteção social sem nenhum retrocesso.

Referências

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 18 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei 8.662 de 07 de junho de 1993/LOAS**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm, acesso em 18 de outubro de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf acesso em 17 de outubro de 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** - PNAS/2004; Norma Operacional Básica - NOB/Suas. Brasília: ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

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

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; NASCIMENTO, Sergio Luiz; ZALAMBESSA, Simões. Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios educação em direitos humanos. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e71306, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/X3D3Ct-SHRk4kKkTfC9HGbHF/?format=pdf&lang=pt>, acesso em 20 de outubro de 2021.

DIREITO À EDUCAÇÃO: EFEITOS DE SENTIDOS SOBRE A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E O PARECER CNE/CEB Nº 11/2000

Larissa da Silva Carneiro Rocha

Graduada em Letras - Inglês/Português/Literaturas - pela Universidade Estadual do Maranhão. Mestranda em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas

Rhafaela Rico Bertolino Beriula,

Mestre em Letras pela Universidade do Estado de Mato Grosso e Doutoranda em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas, bolsista CAPES

Resumo:

Consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que toda pessoa detém o direito à educação elementar e fundamental gratuita, sendo que, a educação ao nível elementar é obrigatória. Todavia, o sentido de direito que se inscreve nesse documento nem sempre se configura como oportunidade e política afirmativa no Brasil e apesar dos avanços na educação brasileira, sabe-se que o não acesso à educação e, subsequente a isso, o analfabetismo e o não término da caminhada educacional, são realidades. A modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) atende sujeitos que não tiveram a oportunidade de cursar e/ou tiveram que se afastar do espaço escolar e, para isso, possui funções estabelecidas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, que regulamenta e estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA em território nacional. Dispondo do dispositivo teórico, metodológico e analítico da Análise de Discurso de vertente materialista, a partir do DUDH e do Parecer CNE/CEB nº 11/2000, arquivos políticos-jurídicos que compõem o *corpus* deste trabalho, pretende-se compreender os efeitos de sentidos produzidos pelas funções da EJA nomeadas como ‘reparadora, equalizadora e qualificadora’. A partir disso, buscar-se-á interpretar os sentidos jurídicos, políticos e de consenso que ressoam em relação ao direito e à falta do direito à educação, colocando em xeque a forma-sujeito histórica do Estado como mantenedor desta garantia que, por muitas vezes, falha e produz a falta, o que gera a desestabilização da configuração social de direitos e o estigma dos sujeitos atingi-

dos por tais efeitos.

Palavras-chave: Educação de Jovens e adultos; Direito; Educação; Análise de discurso.

Pontos iniciais

A história do não direito à educação no Brasil está intimamente ligada à sua colonização. A historicidade do processo de ensino brasileiro se constitui, desde sua origem, com um contorno precário - ao nível quantitativo e qualitativo -, tomando para si modelos seletivos, econômicos, políticos, excludentes e discriminatórios, considerando, primordialmente, os interesses políticos e econômicos da elite (LEITE, 2013). Com isso, segundo Romanelli (1986), os desníveis sociais e educacionais faziam/fazem da escola não somente um ambiente de aprendizagem, mas um lugar de regulação dos privilégios sócio-culturais e políticos.

Como parte desse processo, toda a historicidade que percorre a constituição da Educação de Jovens e Adultos (doravante EJA) no Brasil se encontra nesse jogo de relações de força e poder em que, as camadas populares, não alcançam os direitos sociais básicos, entre esses, o direito de educar-se. Essa marca que ressoa na história da educação brasileira, e que ainda se constitui nas tessituras da vida da população, aponta para um massivo silenciamento de sujeitos que, ao longo da vida, foram colocados à margem do processo escolar, por isso, “Quando nos dispomos a pensar a Educação de Jovens e Adultos não podemos esquecer de levar em conta este processo de silenciamento pelo qual passaram boa parte daqueles e daquelas que hoje, já em idade adulta, tentam retornar à escola.” (BARCELOS, 2012, p. 44-45).

Ao deitar o olhar para a instituição escola, percebe-se que é uma instituição regida, organizada, planejada e construída com o objetivo de exercer as ações do Estado capitalista, que é, predominantemente, regido pelos interesses da elite. Isso nos leva a Althusser (1980, p. 47, destaque do autor) que designa as instituições religiosas, escolares, familiares, jurídicas, políticas, sindicais, de imprensa e os meios culturais como Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) que “[...] funcionam de um modo massivamente prevalente pela *ideologia*, embora funcionando secundariamente pela repressão, mesmo que no limite, mas apenas no limite, esta seja bastante atenuada, dissimulada ou até simbólica.” Para o autor (1980, p. 43), os AIE são “[...] um certo número de realidade que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas.”, ou seja, para que determinada classe dominante mantenha sua posição de domínio e poder, ela gera mecanismos de perpetuação de ideologias. Todas essas instituições funcionam pela ideologia capitalista e é o que importa para o Estado, o seu funcionamento. É fato que as atuais escolas brasileiras não se correspondem às escolas no Brasil Colônia,

mas o seu funcionamento ideológico ainda é voltado a responder e seguir as determinações dos AIE.

Outro ponto a se destacar é que, há um avanço da escolarização nas classes sociais baixas - que atualmente se estendem a boa parte das classes, raças e gêneros, o que amplia o índice de escolarização -, contudo, o discurso do alcance a ‘todas’ as classes sociais se garante apenas em arquivos que tratam sobre leis, regimentos, pareceres entre outros, na realidade, os números apresentam números que apontam para o não direito à educação de ‘todos’, como iremos tratar mais a frente.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua), considerando os sujeitos com mais de quinze (15) anos de idade, no ano de 2019, o Brasil apresentou um montante de 11,3 milhões de analfabetos, um número que remonta a realidade do não direito à educação para esses sujeitos e que indica a construção sócio-histórica e ideológica educacional do país. É apenas em 1947 que surge a primeira política afirmativa que trata sobre o grande número de analfabetos, conhecida como Campanha de Ensino de Adolescentes e Adultos (CEAA), é a primeira campanha do Estado que versa sobre o assunto, sendo, assim, o primeiro vislumbre do que atualmente conhecemos por EJA.

No cenário pós-guerra, o governo brasileiro adere as ideias de redemocratização da Organização das Nações Unidas (ONU) e se demonstra mais interessado na disseminação do ensino para Jovens e Adultos e, a partir desse ponto, algumas incisões nas políticas educacionais são criadas para garantir exclusivamente o direito a esses sujeitos. Como destaca Leite (2013, p. 130), o “[...] analfabetismo já vinha sendo alvo de discussões internacionais que influenciaram fortemente toda a mudança de concepção sobre o adulto analfabeto. Estes movimentos impactaram a implementação de políticas para a educação de adultos no Brasil.”

Consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no artigo 26º, que toda pessoa detém o direito à educação elementar e fundamental gratuita, sendo que, a educação ao nível elementar, correspondente aos primeiros estágios da escolaridade, é obrigatória. Todavia, o sentido de direito que se inscreve nesse documento nem sempre se configura como oportunidade e política afirmativa no Brasil e, apesar dos avanços na educação brasileira, o não acesso à educação e, subsequente a isso, o analfabetismo, são realidades em nosso território (LEITE, 2013).

Frente a isso, como forma de resgate ao direito, o artigo 37º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9394/96), reitera ser um direito do cidadão que não frequentou a escola na idade regular o direito à oferta gratuita e de qualidade de uma modalidade educativa que abarque o ensino fundamental e médio. Dessa forma, para dar contorno a essa modalidade de ensino destinado a jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar e/ou tiveram que se afastar do espaço escolar, o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação promulgaram no ano 2000 o Parecer

CNE/CEB nº 11/2000, que regulamenta e estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA em território nacional.

Apresentado esse histórico, dispondo do dispositivo teórico, metodológico e analítico da Análise de Discurso de vertente materialista, a partir do DUDH, da LDB e do Parecer CNE/CEB nº 11/2000, arquivos políticos-jurídicos que compõem o corpus deste trabalho, pretende-se compreender os efeitos de sentidos produzidos pelas três funções da EJA, nomeadas como: reparadora, equalizadora e qualificadora. A partir disso, buscar-se-á interpretar os sentidos jurídicos, políticos e de consenso que ressoam em relação ao direito e à falta do direito à educação, colocando em xeque a forma-sujeito histórica do Estado como mantenedor desta garantia que, por muitas vezes, falha e produz a falta, o que gera a desestabilização da configuração social de direitos e os estigmas dos sujeitos que são atingidos por tais efeitos.

O direito à educação e a EJA em discursos jurídicos-políticos

Em 10 de dezembro de 1948 é adotado e proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas - resolução 217 A III - a DUDH. A declaração pontua 30 artigos que são o “[...] ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações [...]” (UNESCO, 1948, s.p.), possuindo, assim, caráter universal e internacional. Para atingir e implementar os ideais propostos, a DUDH destaca que o ensino e a educação são os principais instrumentos para promover o alcance dos direitos implementados nos 30 artigos e, por isso, no artigo 26, especifica que:

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (UNESCO, 1948, s.p.)

A partir do discurso jurídico-político da DUDH, o direito à educação passa a ser condicionado e apoiado por um documento legal e internacional. No Brasil, devido à DUDH, o direito à educação é reafirmado na Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, pode-se apontar que o arquivo possui em seu texto uma série de artigos e/ou tópicos com referência à educação. Como o Art. 23 - que trata sobre a competência comum/promoção da educação -, o Art. 24 - IX e XV, que trata sobre a com-

petência concorrente e normas gerais específicas -, o Art. 206 - que trata sobre princípios de regência do ensino -, o Art. 208 - que trata sobre a educação como dever do Estado -, e o Art. 214 - que trata sobre o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (BRASIL, [1988] 2018a).

Pela constituição, o Estado Brasileiro é extremamente engajado no que diz respeito à educação como um todo. O discurso, pertencente ao arquivo jurídico-político constituinte do Brasil, enuncia e sustenta a legalidade do direito, acesso e permanência nas instituições de ensino básico, o que, no que lhe concerne, gera iniciativas políticas e econômicas mais incisivas no ensino brasileiro.

O efeito de circulação político da DUDH gerou a publicação da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien - 1990) e em consequência dessa declaração que define as abordagens e necessidades básicas dos sistemas de ensino, em 11 de setembro de 1990 é promulgado, pelo Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, o Decreto nº 99.519, que definia as abordagens e objetivos do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que continha a proposta audaciosa de reduzir em 70% o analfabetismo no país. Em consonância com a DUDH, com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, com a Constituição e com o PNAC, em 1993 é aprovado o Plano Decenal de educação para todos e, nesse mesmo ano, as discussões para uma lei geral da educação se inicia.

Em 1996 é aprovada a lei que é considerada um dos mais importantes textos que versam sobre a educação no país, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), conhecida também como Lei nº 9394/96. Desde então, é essa lei que rege os pontos principais do sistema de educação nacional em todos os âmbitos: infantil, fundamental, médio e superior. Em relação a essa lei é importante ressaltar o artigo 37 que garante o direito dos cidadãos que não puderam estudar anteriormente, garantindo o retorno à educação básica (Ensino Fundamental e Ensino Médio) gratuita e de qualidade. É a LDB que torna a EJA uma modalidade de ensino na educação básica (BRASIL, [1996] 2018b) e é com a LDB que a EJA é nomeada.

Assim, uma modalidade de ensino garantida pela LDB faz toda diferença no cenário educacional da época, uma vez que, segundo dados do IBGE, no ano de 1991, 20% da população era classificada como analfabeta e cerca de 36,8% da população feminina brasileira e 37,1% da população masculina brasileira eram classificados como analfabetos funcionais (IBGE, 1991).

É ainda a LDB que serve de instrumento regularizador para o Parecer CNE/CEB nº 11/2000. Este parecer do Conselho Nacional de Educação, em específico, através da Câmara Nacional de Educação, é um conjunto de diretrizes para o ensino de jovens e adultos. Segundo o documento, a EJA : “[...] *usufrui* de uma modalidade própria que, como tal deveria receber um tratamento consequente.” (BRASIL, 2000, grifo nosso). Então, na tentativa de dar esse tratamento específico, este parecer traz as diretrizes da EJA.

Pode-se compreender que os arquivos jurídicos-políticos aqui apresenta-

dos reafirmam e significam discursivamente o direito e a importância da educação. Os arquivos brasileiros que versam sobre a EJA são constituídos de discursos outros, formulações de já-ditos que se incorporam ao pré-construído, ou melhor, são traços do discurso que se saturaram, repetem-se materialmente, ou seja, deixaram sentidos à deriva em um traço consensual universal que marcam as condições de produção do discurso. Desse modo, ao tomar o acesso à EJA como direito “[...] significa reafirmar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, para a qual a educação constitui direito fundamental da pessoa, do cidadão; mais do que isto, significa criar, oferecer condições para que esses direitos sejam, de fato, exercidos.” (BRASIL, 2009, p. 28).

Assim, o direito à EJA discursiviza-se nacionalmente e internacionalmente, inscrevendo-se nos arquivos, na linguagem e na história, perfazendo o real, significando e historicizando uma modalidade educativa que busca dar acesso aos que não puderam estar presentes no processo educacional na idade prevista. Ao se inscrever na história e, subsequente a isso, na linguagem, produz efeitos de sentidos que podem vir a ser analisados a partir de um dado funcionamento, provocando questões inerentes à discursividade. Por isso, faz-se necessário provocar um gesto de análise “[...] na perspectiva de uma análise materialista do efeito das relações de classes sobre o que se pode chamar as “práticas linguísticas” inscritas no funcionamento dos aparelhos ideológicos de uma formação econômica e social dada [...]” (PÊCHEUX, 2014, p. 22). Desse modo, no próximo tópico, a partir dos documentos apresentados, realizar-se-á um gesto de análise buscando compreender os efeitos de sentidos dos pilares apresentados no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, interpretando como esses sentidos ressoam em relação ao direito e à falta do direito à educação.

Gesto de análise

A Análise de Discurso materialista, disciplina com sua origem na França, tendo Michel Pêcheux como seu fundador, constitui-se em um dispositivo teórico, metodológico e analítico que considera a interpretação como ponto primordial de destaque, mas não se atém somente a ela. O analista, como diz Orlandi (2005, p. 26) “[...] trabalha seus limites, seus mecanismos”, mas não procura identificar o verdadeiro sentido através de uma ‘chave’. Por meio dos pressupostos da Análise de Discurso, o analista constrói seu dispositivo de análise a partir dos gestos interpretativos que vão se construindo quando o analista confronta, conversa, busca compreender os sentidos que constituem a materialidade a ser analisada.

O sentido, no entanto, é determinado por sua relação com a ideologia e sobre essa também retomamos o que diz, Orlandi (2005, p. 48):

A ideologia, por sua vez, nesse modo de a conceber, não é vista como conjunto de representações, como visão de mundo ou como ocultação da realidade. Não há aliás realidade sem ideologia. Enquanto

prática significativa, a ideologia aparece como efeito da relação necessária do sujeito com a língua e com a história para que haja sentido. E como não há uma relação termo-a-termo entre linguagem/mundo/pensamento essa relação se torna possível porque a ideologia inter-vém com seu modo de funcionamento imaginário. São assim que as imagens permitem que as palavras ‘colem’ nas coisas. Por outro lado, como já dissemos, é também a ideologia que faz com que haja sujeitos, O efeito ideológico elementar é constituição do sujeito. Pela interpelação ideológica do indivíduo em sujeito inaugura-se a discursividade.

Na relação língua-ideologia-sujeito, os discursos vão se tecendo, sempre no entrelace com a história. É pensando nesses emaranhados que formam o discurso e o sentido, que propomos este gesto de análise para as funções da EJA contidas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000. Dessa forma, trazemos o seguinte recorte do documento para este estudo:

De todo modo, **o não estar em pé de igualdade** no interior de uma sociedade predominantemente grafocêntrica, onde o código escrito ocupa posição privilegiada revela-se como **problemática a ser enfrentada**. Sendo leitura e escrita bens relevantes, de valor prático e simbólico, o não acesso a graus elevados de letramento é particularmente danoso para a conquista de uma **cidadania plena**.

[...] impedidos da plena cidadania, os descendentes destes grupos ainda hoje sofrem as consequências desta realidade histórica [...].

Com especial razão negros e índios, não eram considerados como titulares do registro maior de modernidade: uma igualdade que não reconhece qualquer forma de discriminação e de preconceito com base em origem, raça, cor, idade, religião e sangue entre outros.

[...] Desse modo, **a função reparadora da EJA**, no limite, **significa não só a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado: o direito a uma escola de qualidade, mas também o reconhecimento daquela igualdade ontológica de todo e qualquer ser humano**.

[...] A função equalizadora da EJA vai dar cobertura a trabalhadores e a tantos outros segmentos sociais como donas de casa, migrantes, aposentados e encarcerados.

[...] a **função permanente** da EJA que pode ser chamada **de qualificadora**. Mais do que uma função ela é o **próprio sentido da EJA**. (BRASIL, 2000, p. 6-7, grifos nossos)

Se tomarmos partido pela “imbecilidade”, como diz Pêcheux (2016), a função reparadora poderia ser interpretada pelo sentido já dicionarizado de reparar. Segundo o Dicio - Dicionário *online* de falantes de língua portuguesa - a palavra ‘reparar’ possui o sentido de “Pôr em bom estado de funcionamento o que se havia estragado; restaurar, consertar, recondicionar: [...] Voltar a possuir algo; restaurar: reparar as forças. [...] Retratar-se de, dar satisfações: reparar uma ofensa. / Notar, observar, perceber [...]” (DICIO, 2019, s. p.). Contudo, no caminho dos sentidos, como já foi dito antes, precisamos ir além

da ilusória transparência dos significados e encarar que toda formação discursiva tem a ver com a história e a ideologia. Com esta não seria diferente. O que significaria ‘reparar’ a partir da constituição de sentidos e da historicidade da EJA? O que significaria colocar como função de uma modalidade de ensino, atributos além da educação, como reparar, equalizar e qualificar?

Nesse aspecto, a EJA não é apenas uma modalidade de ensino descrita na LDB e garantida pela Constituição, mas um instrumento político-jurídico, configurada de forma pedagógica que se remete, ainda, às relações de poder.

Retornando o olhar à palavra ‘reparar’, percebemos o sentido de resgate de um direito que, ironicamente ou não, já é garantido pela Constituição, mas o próprio documento reitera que é um ‘direito negado’ às classes específicas da sociedade brasileira. É atribuído à EJA um dever de reparar a cidadania plena, como se o exercício de uma modalidade voltada para educar jovens e adultos fosse o suficiente para ‘pôr em bom estado’ aquilo que, desde a colonização, é fundante no Brasil: a desigualdade. Desse modo, a função reparadora denuncia as condições de produção de uma história educacional brasileira insuficiente, desigual e seletiva.

Além disso, a função reparadora também busca uma ‘retomada’ da cidadania do sujeito que não teve acesso ao ensino escolar na idade correta. Aqui, os deslizamentos de sentido nos possibilita interpretar que, o sujeito que retorna à escolarização, a partir da EJA, pode retomar/reparar sua cidadania como se ela tivesse sido perdida/quebrada, o que leva à interpretação de que o sujeito não escolarizado não dispõe do direito de ser cidadão ‘completo’, pois apenas com a escolarização completa poderia retomar e assim reconstruir/reparar sua cidadania e, deste modo, ser um cidadão escolarizado, apto para o mercado de trabalho, atendendo as exigências letradas da sociedade capitalista.

A cidadania derivada nesse discurso, compele-se à cidadania produtiva, ou seja, a inclusão dos sujeitos da EJA estará sempre vinculada aos modos de trabalhos modernos, a serviço dos interesses do Estado e do sistema econômico do mundo contemporâneo e as relações com o digital. É quase como se o mercado de trabalho fosse ‘reparado’ com a oferta de mão de obra mais qualificada. A função Reparadora se explica pelas condições de produção das transformações ocorridas pelos processos de industrialização e urbanização que, a partir de 1990, tendenciam a exigir do Estado, melhores graus de instrução dos trabalhadores. (BERIULA, 2020, p. 126).

A função equalizadora propõe que a EJA seja o espaço para garantir a equidade e a igualdade de direitos e oportunidades, busca-se com a equalização uma igualdade de tratamentos e oportunidades: educacionais, civis e no mercado de trabalho. Nota-se que a função coloca a EJA como espaço de ‘recuperação’/‘reparação’ dos direitos educacionais negados, como se fosse possível ‘equalizar’ todos os contrapontos/injustiças que o não direito à educação causou ao sujeito, além disso, “Utiliza-se do termo ‘equidade’ - antôni-

mo de iniquidade, que significa grave injustiça - como promessa de igualdade de oportunidades [...] (BERIULA, 2020, p. 126). A partir da posição materialista da AD, compreende-se que essa função busca equalizar os direitos das massas para que essas possam servir aos interesses do mercado, ou seja, há o reestabelecimento dos direitos educacionais, o que oportuniza e abre espaço para a concorrência de mão de obra qualificada, assim, uma vez ‘qualificados’, os sujeitos egressos da EJA podem produzir com mais qualidade.

No documento, as funções de equalizar e qualificar se unem no que diz respeito ao mercado de trabalho, esta última, no entanto, traz um enunciado intrigante contido no próprio texto quando lemos: “função permanente” e “sentido da EJA”. O ‘sentido’ da EJA é assumido pela visão capitalista que rege nossa sociedade: qualificar para ter trabalhadores inseridos no mercado e gerar lucros. Vê-se então que a EJA passa a ser o lugar onde educação, conhecimento e mundo do trabalho se chocam. Para Beriula (2020, p. 125), a função qualificadora “Preconiza a formação continuada adjunta com as necessidades do mercado de trabalho moderno e tecnológico, ou seja, há a promessa de se oferecer competências indispensáveis utilizadas na sociedade moderna.”

Diante disso, questionamos: seria a EJA capaz de reparar, equalizar e qualificar sujeitos que exerçam plenamente sua cidadania e seus direitos? Ou estaríamos diante de uma atualização dos dizeres sobre educar, que possuem ainda o mesmo caráter de exploração de mão de obra, mas que agora estão revestidos de uma conduta mais aceitável dentro de um Brasil letrado? Ou ainda, as funções reparadora, equalizadora e qualificadora atenderiam aos direitos educacionais dos sujeitos ou aos interesses do mercado capitalista atual que preconiza mãos de obra qualificadas? Uma vez que, as promessas das funções são ligadas às novas competências exigidas pelo mercado de trabalho moderno.

O movimento de análise permitiu que encontrássemos enunciados outros, sentidos outros que se costumam no arquivo jurídico-político do Parecer CNE/CEB nº 11/2000. O direito à educação afirmado na DUDH é encontrado no parecer analisado e nas três funções da EJA, em uma forma de encaixe, como explica Pêcheux (2016, p. 228), funcionando como “[...] dispositivo de engendramento de um nome (efeito de pré-construído) referido a um objeto de um “mundo” preexistente.” É uma determinação do Direito, da evidência lógico-jurídica que se impõe ao parecer, ‘esquadrinhando’ e ‘marcando’ a posição da importância, da autoridade da DUDH nos arquivos educacionais brasileiros, “Para o Direito, é essencial que nada do que existe fique sem nome, que todo estado de coisa possa ser identificado, pois é próprio da razão de ser do Direito o fazer coincidir descrições definidas [...]” (PÊCHEUX, 2016, p. 233).

Contudo, se todo sujeito constituído de direitos detém o direito à educação elementar e fundamental gratuita, afirmada na DUDH, na LDB e no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, assim como em outros arquivos educacionais do Brasil, qual o motivo de tantos brasileiros não terem acesso à educação?

Os índices educacionais indicam que o direito à educação não se concretiza. Ao evidenciar um grande número de sujeitos que não tiveram direito à educação, abre-se um espaço para interpretar a ‘promessa’ do cumprimento do direito a todos - ou como diz Pêcheux (2016, p. 244) referindo-se a Felman e tratando sobre a eclipse, “A subjetividade em funcionamento na promessa não é outra senão a da ordem jurídica, aquela que domina o literal pelo viés da consciência.” Assim, os números que apontam o não direito à educação denunciam a ‘promessa’ dos arquivos educacionais, o que nos leva a falta que “[...] faz intervir algo que se encontra além, alhures, ou talvez inscrito de maneira específica na língua: esse algo é também alguém, o sujeito...” (PÊ-CHEUX, 2016, p. 244).

Efeito de fecho

Por mais que o direito ao acesso à educação seja legalmente reconhecido nos arquivos jurídicos-políticos brasileiros, o que é de extrema necessidade para a busca de uma educação que seja realmente de qualidade e que se estenda, verdadeiramente, como direito à educação gratuita de qualidade, os efeitos de sentidos que funcionam a partir da DUDH e do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 denunciam um histórico de políticas de implementação que versam mais sobre a retomada de um direito voltado ao mercado de trabalho do que um direito à educação e uma verdadeira educação pautada na construção do conhecimento humano, o que Orlandi (2017) chama de conhecimento como objeto de consumo.

Desse modo, o direito à educação contido nos arquivos jurídicos-políticos que designam os interesses reparadores, equalizadores e qualificadores, revela um jogo de interesses comandado pelos AIEs, lembrando que “[...] uma ideologia existe sempre num aparelho, e na sua prática ou suas práticas. Esta existência é material.” (ALTHUSSER, 1980, p. 84). Há a necessidade de sujeitos formados e letrados, uma vez que, a indústria necessita e exige qualificação dos sujeitos para os cargos do contemporâneo sistema econômico.

Ao fim desta análise, pode-se compreender que uma educação que toma o conhecimento como objeto de consumo (ORLANDI, 2017) sempre responderá aos interesses da elite colonialista que ainda insiste em uma produção de conhecimento eurocêntrica e capitalista. Faz-se necessário interpretar, discutir e lutar contra tal insistência, repensar os meios de produção da mão de obra do egresso da EJA no mercado de trabalho contemporâneo, efetivando o valor da educação como um objeto de e para o conhecimento humano. Desse modo, é indispensável discutir os arquivos jurídicos-políticos brasileiros, para que esses, verdadeiramente, tomem a reparação, a equalização e a qualificação como instrumentos de conhecimento de e para o conhecimento humano, e não como uma instrumentalização para o objeto de consumo.

Referências

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.

BARCELOS, Valdo. **Educação de Jovens e Adultos: currículo e práticas pedagógicas**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

BERIULA, Rhafaela Rico Bertolino. **Educação de Jovens e Adultos (EJA): análise discursiva do contexto da cidadania e letramento digital nas práticas pedagógicas**. [Dissertação]. Sinop, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 99/2017. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoconstituicao/anexo/cf.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA)**. Brasília: MEC, Goiânia: FUNAPE/UFMG, 2009. Disponível em: <http://confinteabrasilmais6.mec.gov.br/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 2. ed. Diário Oficial da União, Senado Federal, Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/544283/lei_de_diretrizes_e_bases_2ed.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 11/2000, de 10 de maio de 2000**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação, 10 maio 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico: 1991: resultados do universo relativos as características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes>. Acesso em: 25 abr. 2021.

LEITE, Sandra Fernandes. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil: um resgate histórico e legal**. Curitiba, PR: CRV, 2013.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 6. ed. Campinas, SP: Pontes, 2005.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Eu, tu, ele: discurso e real da história**. 2. ed. Campinas: Pontes Editores, 2017.

PÊCHEUX, Michel. O enunciado: encaixe, articulação e (des)ligação. In: CONEIS, Bernard; et al. (org.). **Materialidades discursivas**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2016. p. 227-236.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. 5. ed. Tradução Eni Puccinelli Orlandi. Campinas: Editora da UNICAMP, 2014.

REPARAR. In: DICIO, Dicionário On-line de Português. Porto: 7Graus, 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/reparar/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira de. **História da Educação no Brasil**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 abr. 2021.

DIREITO DE “ATRAPALHAR”: A EDUCAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA SIGNIFICADA NOS DISCURSOS POLÍTICO E JURÍDICO

Thaís R. Alencar

Universidade Estadual de Campinas. Bacharel em Jornalismo pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo, mestre em Divulgação Científica e Cultural pela Universidade Estadual de Campinas e membro do grupo de pesquisa DiADorim do Laboratório de estudos urbanos da Universidade Estadual de Campinas

Resumo:

Filiado à Análise de Discurso, neste trabalho nos propomos a observar o funcionamento da complexa rede de sentidos que se constitui quando observamos os discursos jurídico e político especificamente quando dizem sobre a Pessoa com Deficiência. Estabelecemos como lugar de observação desse processo o capítulo do Estatuto da Pessoa com Deficiência dedicado ao direito à educação e à sua efetividade nas escolas. Partindo do pressuposto de que o discurso jurídico estabiliza uns sentidos e apaga outros (COSTA, 2014), observamos o funcionamento da ideologia e do político no texto da lei. Para refletir sobre as relações entre Estado e Sociedade, questionamos: como os dizeres da lei ressoam e significam em outras formulações? Para observar esse movimento, trazemos a observação também um recorte da fala do Ex-ministro da Educação do Brasil, Milton Ribeiro, em entrevista concedida no programa Sem Censura, disponível atualmente na íntegra no Youtube (re) produzida por diversos meios de comunicação, produzindo efeito. Como é possível estabelecer relação entre o dizer do ex-ministro e o capítulo do Estatuto? Como e quais sentidos são atualizados no dizer do ex-ministro? Que tensões são dadas a ver nesse jogo quando passamos a considerar o funcionamento da Memória, da ideologia e do político no processo de produção dos sentidos? Questionamentos que ajudam a explicitar o confronto de sentidos que se dá a ver também na distância entre o que a lei diz e como os direitos são ou deixam de ser efetivados na prática social, interferindo no modo como o sujeito com deficiência é significado.

Palavras-chave: Discurso; Pessoa com deficiência; Educação.

Amparados no disposto teórico da Análise de Discurso, nesta reflexão

nos voltamos às discursividades sobre a educação das Pessoas com Deficiência. O gesto de interpretação que a coloca como um direito que deve ser garantido a todos faz parte de um processo discursivo que está sempre em movimento.

Enquanto dispositivo teórico, a Análise de Discurso busca observar o processo de constituição dos sentidos e como esses sentidos produzem efeitos. Estes interferem diretamente em nossas práticas social e sob os quais todos nós vivemos e precisamos lidar. Daí a relevância de discutir o tema proposto neste artigo, diretamente relacionado ao tema deste simpósio.

Como primeiro gesto de escrita, tratamos das condições de produção, parte constitutiva da produção de sentidos. (ORLANDI, 2007). Assim, antes de falarmos especificamente da educação dos sujeitos com deficiência, é necessário dar alguns passos atrás, para dizer, e o fazemos junto com Januzzi (2007) que no início do século XIX no Brasil, a educação era um privilégio restrito às classes mais altas da sociedade. Enquanto foi possível, a elite buscava e provia educação para seus filhos no exterior, em países como Portugal e França. Naquela conjuntura, portanto, o processo de educação além de ser elitizado, era privado.

A mudança de conjuntura e, principalmente uma necessidade produzida pelo Sistema Capitalista fez com que a escolarização fosse disponibilizada para outras classes da sociedade. Escrevendo o prefácio do livro de Januzzi (2017), o professor Pedro Goergen pondera sobre esse processo. Ele formula da seguinte maneira:

quando um novo sistema de produção passou a exigir uma instrumentalização mais adequadas da mão de obra, foram tomadas providências nesse sentido. A educação popular, portanto, foi sendo concedida à medida que ela se tornou “necessária” para a subsistência do sistema dominante, pelo menos até o momento em que se estruturaram movimentos populares que passaram a reivindicar a educação como um direito. (JANUZZI, 2004. p. 10).

Nesse processo de “instrumentalização da mão de obra”, a educação foi, pouco a pouco alcançando os sujeitos com algum tipo de “deficiência”, ou aqueles, cujos corpos são marcados por algum traço de diferença que escapa aos padrões de normalidade impostos aquela época e que se estendem até os dias de hoje. A pesquisa de Januzzi (2004) dá a ver como os discursos médico e educacional se entrelaçam no processo de constituição do discurso sobre a educação da pessoa com deficiência. Ao longo do período contemplado por seu trabalho, é possível observar o surgimento em vários lugares do Brasil, de instituições que tinham um duplo objetivo: atender aos sujeitos com deficiência em suas necessidades, ao mesmo tempo em que os ensinava tarefas úteis e reabilitando-os para a vida em sociedade. Nesse movimento o que se produzia era uma segregação.

Diante disso, é importante ressaltar a relação que se estabelecia entre

educação e direito. Uma vez que o acesso ao ensino foi facilitado em resposta a uma necessidade do Sistema Capitalista de instrumentalização da mão de obra, as instituições de educação das pessoas com deficiência surgiram com o objetivo não só de reabilitar estes indivíduos, como de ensinar-lhes tarefas úteis. É possível afirmar com isso que o direito de educação foi concedido àqueles que tinham alguma possibilidade de se tornarem sujeitos produtivos à sociedade.

A chamada educação inclusiva foi acontecendo à medida que os próprios sujeitos com deficiência começaram a exigir os seus direitos e questionar inclusive, os conceitos de deficiência, como era posto. O resultado de tais mobilizações foi o surgimento de leis específicas que tem por objetivo, ao menos em tese, fazer com que os direitos destes cidadãos se façam valer.

Não podemos ignorar ainda que o discurso analisado neste trabalho é produzido em uma formação social capitalista, da qual de acordo com Orlandi (2016) a segregação e a desigualdade fazem parte. Ainda nos situando em termos teóricos, é nosso objetivo, com esse movimento de análise demonstrar como o político se textualiza neste processo discursivo. Orlandi (2004, p.22) explica esta noção da seguinte maneira: “o sentido é sempre dividido, tendo uma direção que se especifica na história pelo mecanismo ideológico de sua constituição”.

Tomando como materialidade discursiva um recorte de de um recorte de uma entrevista concedida pelo ex-ministro da educação do Brasil, Milton Ribeiro à TV Brasil no programa *Sem Censura*, atualmente disponível na íntegra no Youtube¹, como o sujeito com deficiência é significado? Como o político se materializa neste discurso sobre a educação da pessoa com deficiência e que efeitos produz? O que esse funcionamento discursivo nos diz sobre a relação entre a educação e o Estado? Que tipos de relação este discurso estabelece com as leis que estabelecem as diretrizes a respeito de como estes direitos devem ser postos em prática?

Já como um primeiro movimento de descrição do nosso objeto, passo importante no procedimento da Análise de Discurso, faz-se necessário discurrir sobre o programa no qual a entrevista foi concedida e que podem ser acessadas no site oficial da atração.² No ano de 2021, o programa *Sem Censura* estreou um novo formato ao vivo. Apresentado semanalmente, a atração é composta por uma apresentadora, dois debatedores especialistas no tema que a ser discutido e um convidado para a entrevista. Ainda de acordo com o site, o programa aborda temas voltados à política, esporte, cultura, entre outros, “mas sempre com fatos atuais que estejam mobilizando a atenção dos espectadores”.

À época em que o ministro da educação participou do programa, em

1 Até o momento em que este material estava sendo produzido, o programa estava disponível neste link: <https://www.youtube.com/watch?v=6JyH4faRwpY&t=4s>

2 As informações a respeito do programa estão disponíveis neste link: <https://tvbrasil.ebc.com.br/semcensura>

setembro de 2021, o assunto que estava no centro das discussões era o Exame Nacional do Ensino Médio, porém ao longo da entrevista outros pontos foram abordados, inclusive a chamada educação especial que é o foco desta análise. Acompanhe a descrição do principal excerto analisado.

Apresentação do recorte

A âncora introduz o assunto da seguinte maneira:

- Ministro, eu queria chamar a atenção para a sua ligação com o Mackenzie, você de casa que não pegou o começo do bloco, ele foi reitor do Mackenzie, que é uma universidade em São Paulo, e tem um trabalho incrível, o Mackenzie com crianças com necessidades especiais de vários níveis. Tem fila pra conseguir uma vaga e é um alento para muitos pais que precisam de um lugar adequado, com muito conhecimento, com muito carinho pra poder atender essas crianças. O senhor que teve contato ali, estava a frente também desse trabalho, como é que podemos fazer isso virar um programa nacional? Porque é muito importante educar os professores, capacitar os professores e os espaços para entender a necessidade particular de cada uma dessas crianças. E eu entendo, veja, eu falei né? Só problema pra resolver, problemão pra resolver, mas, essa é uma questão importantíssima pra gente tratar.

A resposta do ex-ministro é a seguinte:

- É um problema, mas nós temos que cuidar desse... nós estamos aqui, eu aceitei o desafio para pelo menos enfrentar esses problemas. A questão da criança com deficiência que é uma das questões que passa pelo nosso ministério, e nós tratamos e eu acho também por razões mais ideológicas do que técnicas, ela foi rejeitada por um grupo que fez um pouco mais de barulho e o assunto foi levado ao STF. O assunto está lá para análise porque se julgou que a nossa lei era uma lei excludente, uma lei que não olhava com carinho para os deficientes e suas famílias. Mas, ao contrário. Essa lei ela foi feita, a minha secretaria e a minha secretária, professora Hilda, ela enfrentou problemas com seus filhos, com o seu filho e eu tenho ali na minha equipe da secretaria pessoas que de fato tiveram dificuldades com seus filhos. Não tô falando de um teórico de livro, tô falando de pessoas que viveram e vivem de uma maneira muito direta essa problemática. Pra se ter uma ideia, eu tenho uma diretora que é surda. Quer dizer nós estamos falando em bilingue, em sinais, em Libras mas, eu tenho uma diretora muito capacitada que é surda lá nesse grupo. Agora, como fazer? Eu acho que foi feito num passado, no passado primeiro não se falava em atenção ao deficiente. Simples assim. Eles fiquem aí e nós vamos viver a nossa vida aqui. Ai depois esse foi um programa que caiu para o outro extremo. O inclusivismo. O que é o inclusivismo? A criança com deficiência era colocada dentro de uma sala de alunos sem deficiência. Ela não aprendia, Ela atrapalhava, entre aspas, essa palavra falo com muito cuidado, ela atrapalhava o aprendizado dos

outros porque a professora não tinha equipe, não tinha conhecimento para poder dar a ela atenção especial e assim foi, eu chego, ouvi a pretensão dessa secretaria e faço alguma coisa diferente para a escola pública. Eu monto sala de recursos e deixo a opção de matrícula da criança com deficiência à família e aos pais. Eu tiro do governo e dou aos pais. “se você quer matricular a sua filha ou o seu filho aqui, tudo bem. Mas nós temos em tal escola um grupo de pessoas especializado, assim, assim, assim, salas monitoradas. Pra você ter uma ideia, existem crianças com um grau de autismo que elas se jogam na parede, por exemplo. Então são salas almofadadas, tem lá os recursos. Nós não estamos nos omitindo como Estado de estender a mão para essas pessoas porque sobretudo as pessoas públicas, ou melhor, de baixa renda. Pelo contrário, nós queremos ajudar.

Início do Movimento de análise

Com estes dois excertos e amparados em um dispositivo teórico é possível observar como os sentidos se materializam. Ao explicitar como a Memória Discursiva, a saber a saber “a voz sem nome”. (COURTINE, 1986 apud ORLANDI, 2016) ou “aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente”. (ORLANDI, 2003, p. 31), incide sobre o intradiscurso, no caso de nosso recorte, o que está sendo dito, conseguimos explicitar o que se inscreve à revelia da escrita tal como sugere Lima (2022).

Consideremos agora um recorte da formulação da jornalista sobre o projeto de educação especial realizado na universidade Mackenzie:

“Tem fila pra conseguir uma vaga e é um alento para muitos pais que precisam de um lugar adequado, com muito conhecimento, com muito carinho pra poder atender essas crianças.”

A Memória Discursiva incide sobre o intradiscurso no/pelos adjetivos utilizados pela jornalista para descrever o local em que o projeto acontece. As palavras acionam regiões da Memória, atualizando em nossa conjuntura, sentidos que funcionaram, ao longo do século XIX e início do século XX no Brasil, momento histórico em que, conforme aponta Januzzi (2007), surgiram as primeiras instituições de ensino para as pessoas com deficiência.

O efeito de segregação é reiterado no adjetivo “adequado”. E, por este movimento, o sujeito com deficiência também é significado. Que sentidos entram em jogo pela via do não-dito sobre um sujeito quando se diz que ele precisa de um lugar adequado e com “muito conhecimento” para que possa estudar? Para além disso, esta expressão convoca a Memória Discursiva para produzir sentido à medida que atualiza a conjuntura abordada por Januzzi (2007) na qual a Educação das pessoas com deficiências eram realizadas em instituições e com a intensa participação de especialistas da área médica. Todo este movimento, não só reitera o sentido de segregação, como interfere diretamente no processo de significação deste sujeito.

Percebe-se ainda o movimento destes sentidos que se textualizam quan-

do a jornalista afirma que o projeto da Mackenzie é um “alento para muitos pais”. Diante desta formulação, podemos indagar: alento por quê? Que sentidos sobre o que é ter um filho com deficiência são evocados e textualizados nesta palavra? Na relação com o pré-construído, a discursividade do sofrimento em relação à deficiência está aqui presentificada, principalmente se pensarmos na possibilidade de deslizamento se substituirmos “alento” por “alívio” ou “conforto”, em um funcionamento parafrástico. Nesta formulação, na relação com o não-dito, se produz o efeito do sofrimento. O sujeito com deficiência é significado aqui como um peso, alguém que gera sofrimento no seio familiar ao qual pertence. E embora haja muitos sentidos silenciados, é possível observar a direção dos sentidos. Direção que se sustenta na História e que vai ser corroborada em outras formulações.

“Só problema, um problemão para resolver”

Ao questionar a possibilidade do modelo da Mackenzie ser reproduzido como um programa Nacional de educação, a âncora adjetiva essa possibilidade da maneira como está destacado. Se, no recorte anterior a educação da pessoa com deficiência, bem como a existência deste sujeito é significada como um sofrimento no seio familiar, aqui podemos explicitar como este sujeito significa como um cidadão que tem direitos, inclusive o da educação, para o Estado. O silêncio é mais uma vez muito importante neste processo de significação. Este funcionamento nos permite formular questões na tentativa de apreender os sentidos em movimento. Que sentidos estão em jogo quando a palavra “problema” é enunciada? Pensar no que se espera do processo de educação de um sujeito em uma formação social capitalista talvez nos dê algumas pistas de quais sentidos estão silenciados aqui. Na formação social na qual somos individuados em sujeitos, o sujeito é feito para ser produtivo. O objetivo da educação nesta conjuntura é qualificar mão de obra. Desta maneira, para além dos desafios inerentes à realização de um programa de educação que seja capaz de contemplar as peculiaridades de cada sujeito em sua diferença, está o fato que há o risco de que o sujeito beneficiado pela política pública de educação não dê ao Estado o retorno esperado. Na atual conjuntura o sujeito que não produz é significado como um problema.

Este processo de significação vai ganhar ainda mais força quando passarmos a considerar as formulações do ex-ministro em resposta ao questionamento. Um funcionamento que nos permite observar que embora os dois ocupem posições-sujeitos diferentes, as formações discursivas acionadas são muito semelhantes, quando não são as mesmas. Ao nos deter na fala do ex-ministro, podemos explicitar este funcionamento.

Antes de focar no trecho que nos motivou a dar título a este trabalho, vale dar atenção a outras formulações do ministro. Destacamos primeiro quando ele diz a respeito de como as pessoas com deficiência eram tratadas na antiguidade:

Agora, como fazer? Eu acho que foi feito num passado, no passado primeiro não se falava em atenção ao deficiente. Simples assim. Eles fiquem aí e nós vamos viver a nossa vida aqui. Ai depois esse foi um programa que caiu para o outro extremo. O inclusivismo.

Nesta formulação do ministro na qual ele pondera sobre a forma como o deficiente era tratado em relação na sociedade, um jogo de sentidos se estabelece. O sentido de segregação funciona pelo não-dito à medida que a conjuntura na qual surgem as instituições voltadas à educação das pessoas com deficiência é evocada. Nelas, as pessoas com deficiência eram tiradas do convívio social. A falta de atenção, dita pelo ministro, ganha outros sentidos quando consideramos as instituições de ensino. Elas serviam, dentre outras coisas, à manutenção da invisibilidade das pessoas com deficiência. Portanto, essa falta de atenção reitera o sentido de separação.

O inclusivismo, colocado pelo ex-ministro como o outro extremo, surgiu quando a legislação passou a exigir das escolas que aceitassem em suas turmas regulares, pessoas com deficiência. Na formulação que dá nome a este trabalho, o ex-ministro comenta justamente o que ele chama de inclusivismo.

A criança com deficiência era colocada dentro de uma sala de alunos sem deficiência. Ela não aprendia, Ela atrapalhava, entre aspas, essa palavra falo com muito cuidado, ela atrapalhava o aprendizado dos outros porque a professora não tinha equipe, não tinha conhecimento para poder dar a ela atenção especial e assim foi.

Vale observar que este cenário criticado pelo ex-ministro da educação do Brasil é o que hoje é estabelecido por lei enquanto um direito pelo Estatuto da Pessoa com deficiência. Perceba o funcionamento do pré-construído sobre a pessoa com deficiência que se presentifica quando o ex-ministro da educação afirma que este público não aprendia e “atrapalhava” o aprendizado dos outros. Os sentidos atribuídos aqui à pessoa cujo corpo é marcado por um traço de diferença de incapacidade e inadequação se inscrevem a medida que a memória atravessa o intradiscurso na forma do pré-construído.

Nesta formação social capitalista, o diferente quase sempre não terá vez. O que nos coloca diante de uma sociedade que se estrutura pela segregação de maneira que quem está fora não entra e, por conta disso, a demanda por inclusão se torna a materialização da contradição. (COSTA, 2014; ORLANDI, 2014).

Vamos agora a análise da formulação que nos motivou a dar nome a este trabalho. No mesmo recorte que apresentamos logo acima, o ex-ministro diz o seguinte: “a pessoa com deficiência não aprendia e ‘atrapalhava’ o aprendizado dos outros. Anteriormente, nós já dissemos sobre o funcionamento do pré-construído aqui que produz o efeito do sujeito com deficiência ser um sujeito inadequado para o ambiente escolar ou, até mesmo para a sociedade, mas, para além disso o questionamento que se impõe é: que efeitos

de sentido se produzem ao dizer “”

O trabalho realizado por Costa e Santos (2012), a respeito do funcionamento discursivo das aspas é o que vai nos dar base para buscar compreender essa questão. As autoras, junto com Authier-Revuz (2004) se propõem a dizer sobre o papel constitutivo das aspas, funcionando no/pelo discurso, o que significa colocá-las em uma outra ordem que não só a de marcas de pontuação.

as aspas se fazem “na borda” de um discurso, ou seja, marcam o encontro com um discurso-outro. São uma balizagem dessa zona de demarcação mediante a qual, através de um trabalho sobre suas bordas, um discurso se constitui em relação a um exterior. Essa borda é, a um tempo só, reveladora e indispensável: acompanhar o mapeamento das palavras aspeadas de um discurso é acompanhar a zona fronteira reveladora daquilo em relação ao que lhe é essencial se distanciar: “Diz-me o que tu aspeias...”; ao mesmo tempo, é pelo fato de colocar algumas palavras como não apropriadas que um discurso constitui, em si mesmo, o complementar dessas palavras: palavras essas plenamente apropriadas, às quais o locutor supostamente adere sem distância; é o trabalho constitutivo das aspas (Authier-Revuz, 2004 *apud* Costa e Santos, 2012, p. 104).

Para além do funcionamento do pré-construído sobre o intradiscurso, textualizada na palavra atrapalhar, as aspas marcam a presença de um outro discurso. Que sentidos são estes que invadem o discurso que está em curso? Ao mesmo tempo em que a memória sob a forma do pré-construído os evoca, produzindo efeito, a presença das aspas os silencia. É o vão que se estabelece entre o que é dito e o que não é dito. “A pontuação faz parte da marcação entre o dizer e o não dizer” (Orlandi, 2001, p. 111 *apud* Costa e Santos, 2012, p. 104).

Um dos efeitos que se produz por este funcionamento é o afastamento do sujeito. Em sua fala o ex-ministro pontua que faz uso da palavra atrapalhar “com muito cuidado” e, entre aspas. O funcionamento do silêncio constitutivo às aspas pode produzir também a ilusão de uma atenuação de determinados sentidos. Independentemente do que se diga sobre as aspas, pensar no funcionamento discursivo delas nos permite dizer que o sentido está ali textualizado e, por isso não deixa de significar.

Observar a fala do ex-ministro da educação nos permite apreender a com(fusão) dos sentidos que constituem a discursividade da inclusão em nossa conjuntura, permitindo-nos questioná-lo ainda mais. O que está em jogo quando O que está em jogo quando pensamos que o sujeito está incluído, ele faz parte, mas atrapalha? Que sentidos sobre a inclusão funcionam pela via do não-dito?

O texto da lei é outro lugar em que é possível observar os sentidos em movimento. O quarto capítulo do Estatuto da Pessoa com Deficiência estabelece o direito à Educação e preza pela chamada “igualdade de condições”,

conforme é possível observar nos artigos III, XIII e o XV:

Art. III: projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional, especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia;

Art. XIII: acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas;

Art. XV: acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar. (BRASIL, 2019)

Este texto se constitui em condições de produção específicas e, portanto, produz efeitos, enquanto silencia outros. Sendo esta uma materialidade linguística também é afetada pelo político. Os sentidos têm uma direção. Considerar a relação que se estabelece entre a fala do ex-ministro da educação do Brasil e o texto da lei nos coloca diante de um confronto de sentidos. Para além dos sentidos que já foram explicitados até aqui, podemos observar como a fala do ex-ministro não vai de encontro ao texto da lei, uma vez que a lei estabelece que a educação da Pessoa com Deficiência é um dever do Estado e não responsabilidade da família como Milton sugere. Por este funcionamento, a exclusão passa a ser resultado de uma decisão familiar e não mais por uma omissão do Estado.

A Análise de Discurso, enquanto dispositivo teórico permite-nos pensar o processo de deslizamento de sentidos pelo funcionamento da paráfrase. A partir dos sentidos materializados na fala do ex-ministro e no texto da lei, é possível sugerir em uma paráfrase que o sujeito com deficiência tem o direito de “atrapalhar”. Os sentidos que entram em jogo a partir desta paráfrase, nos colocam mais uma vez diante da complexidade da discursividade da inclusão e da discursividade da educação. Que tipo de interferência acontece na prática de um profissional de educação que é afetado pelo sentido de que um sujeito com deficiência em sala de aula atrapalha? Qual o efeito que se produz quando um sujeito e/ou sua família compreendem que a presença deste sujeito em sala de aula é um direito que deve ser garantido e exercido? A paráfrase que possibilita tais perguntas fura com o funcionamento dos sentidos como estão postos à medida que nos fazem pensar sobre como a valorização da diferença, principalmente, em sala de aula, pode ser enriquecedora.

Os resultados deste movimento de análise ainda fazem emergir um outro questionamento que merece atenção. Que sujeito é este a quem o direito à educação se destina? O movimento de análise que fizemos até aqui nos mostra que este sujeito não é qualquer um, antes é aquele que se constitui nesta formação social capitalista e que tem condições de atender a determinadas expectativas. Dizer, portanto, que a educação é um direito de todas as pessoas

com deficiência é ser afetado pelo efeito de transparência da linguagem, o qual este trabalho intentou problematizar.

Referências

BRASIL, **Estatuto da Pessoa com deficiência**. Lei nº 13.146. 3ªed. Brasília, 2019.

COSTA, Greciely Cristina da. Discursividades de inclusão e a manutenção da exclusão *In*: FERREIRA, Eliana Lucia; ORLANDI, Eni P. (orgs.). **Discursos sobre a inclusão**. Niterói: Intertexto, 2014, p. 51-88.

COSTA, Greciely Cristina da; SANTOS, Mirian dos. Entre “ ”: falta e excesso na relação com o silêncio. **Revista Línguas e Instrumentos Linguísticos**, Campinas, v.30, p. 101-113. Jul/dez. 2012. Disponível em: <http://www.revistalinguas.com/edicao30/edicao30.html> Acesso: 15 de set. 2022.

JANUZZI, G. M. **A educação do deficiente no Brasil**: dos primórdios ao início do

LIMA, Clevisvaldo Pinheiro. **Discurso(s) do/no jornal Folha de São Paulo sobre os atletas e os jogos paralímpicos: esporte, corpo e sujeito**, 2022. Tese (Doutorado) - Curso de Linguística. Universidade Estadual de Campinas, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1253048?fbclid=IwAR1FqbX99B29u4HeT1jyVc0AYUsUgo3QM-QVx1E-rd1bXHqNj89APMKXAZBI&mibextid=Zzx2cZ> Acesso em: 21 de out 2022.

ORLANDI, Eni P. Era uma vez corpos e lendas: Versões, transformações, memória. *In*: **Instituição, relatos e lendas**: Narratividade e Individuação dos Sujeitos. Campinas: RG Editores, 2016, p. 21-39.

ORLANDI, Eni. **Análise do Discurso: Princípios e procedimentos**. 5 ed. Campinas: Pontes, 2003

ORLANDI, Eni. P. Ser diferente é ser diferente: a quem interessam as minorias? *In*: ORLANDI, Eni. P. **Linguagem, sociedade, políticas**. Pouso Alegre: UNIVÁS; Campinas: RG Editores, 2014.

OS DISCURSOS DE/SOBRE DIREITO SOCIAL E OS SEUS FUNCIONAMENTOS EM REGIMES AUTORITÁRIOS DO ESTADO BRASILEIRO

Mônica de Oliveira Pasini

Mestranda em Divulgação Científica e Cultural - Universidade Estadual de Campinas.
Especialista em Educação em Direitos Humanos - Instituto Federal de São Paulo

Resumo:

Este artigo apresenta as relações da ordem do pré-construído, da historicidade entre as noções de cidadania e previdência social nos dizeres de/sobre benefícios sociais, quando se observa uma propaganda de governos autoritários brasileiros que buscam sua legitimação. Em contexto capitalista e de restrição aos direitos civis e políticos, pretende-se verificar a apropriação de direitos sociais por uma figura pública, no caso do segundo governo de Getúlio Vargas, ou por um regime, no caso da ditadura militar. É dentro do contraditório da implementação de direitos previdenciários, quando há um movimento de inclusão e exclusão dos trabalhadores e das trabalhadoras na categoria de cidadãos / cidadãs, que nos propomos a compreender o funcionamento discursivo das comunicações originadas pelos governos para divulgação desses direitos. Portanto, um dos desdobramentos da análise discursiva, é identificar, nos recortes apresentados, as evidências produzidas pela ideologia que dividem os sujeitos e os sentidos e marcam o Estado como articulador simbólico-político na individuação dos sujeitos.

Palavras-chave: Discurso; Ideologia; Direito Social; Ditadura.

Este artigo considera os direitos relativos à Previdência Social, um direito social que é parte dos direitos humanos, porque estabelece limites impedindo que a classe trabalhadora seja explorada pela classe patronal. Mondaini (2008) argumenta que “os direitos são criados sobre um terreno marcado pela produção e reprodução incessantes de contradições sociais, constituindo-se, dessa forma, num autêntico campo de conflito” (MONDAINI, 2008, p.14).

Sobre esse campo de conflito, definimos o recorte temporal de regimes de exceção democrática, especificamente, no Estado Novo de Getúlio Vargas e no Regime Militar, para os *corpora* de análise deste trabalho. Nos governos de Vargas, os benefícios sociais assumem uma configuração de concessões

outorgadas pelo mandatário (GOMES,2005; LUCA, 2008). E nos governos da ditadura militar temos a restrição de direitos civis e políticos, com grandes avanços na área dos direitos sociais (SAES, 2003; CARVALHO, 2013).

O exercício dos direitos engendra a cidadania, cuja clássica definição de Marshall (1967) estabelece “três partes ou elementos”: civil, política e social, sendo o elemento social relacionado “a tudo que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar uma vida de um ser civilizado” (MARSHALL, 1967, p. 63-64). Para o autor, que descreve a cidadania na Inglaterra, os direitos têm sua implantação evolutivamente, onde primeiro são alcançados os direitos civis, no século XVIII, depois os direitos políticos, no século XIX, para enfim, chegar aos direitos sociais, no século XX. Mas é na crítica de Saes (2003) sobre os direitos se instaurarem como “um processo de evolução institucional” (p.13), no qual a “produção capitalista tem um caráter infinito, gerando incessantemente novos produtos e novas necessidades” e onde “[.] as classes trabalhadoras têm de usar a conquista de novos direitos universais como instrumento para satisfação de interesses materiais em processo de permanente redefinição” (p.16) que fundamentamos os direitos sociais neste artigo.

Ainda em sua crítica à definição de cidadania por Marshall, Saes (2003) cita o exemplo do Brasil dos governos de Vargas, afirmando sobre a possibilidade de que o reconhecimento de direitos sociais não seja “a consequência natural da implantação de um regime democrático, e sim, um ingrediente importante da estratégia compensatória de um regime ditatorial em busca de legitimidade e de uma base social de apoio” (SAES, 2003, p.20). Com essa premissa, apresentamos o problema que orienta esta análise: como é o funcionamento discursivo, quais as relações da ordem do pré-construído e da historicidade entre as noções de cidadania e previdência social nos discursos autorizados de divulgação de benefícios sociais quando se observa uma propaganda de governos autoritários que buscam sua legitimação?

Cidadania e noção de historicidade

Para o exercício da cidadania plena, no qual temos um sujeito de direitos civis, políticos e sociais, Pinsky (2008) afirma serem direitos sociais garantidores “da participação do indivíduo na riqueza coletiva” (PINSKY, 2008, p. 9). Assim, observamos que os direitos sociais estão sempre vinculados, principalmente, a questões econômicas. E mesmo nessa concepção, segundo Pinsky (2008) a cidadania não pode ser “uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço” (PINSKY, 2008, p.9). Dessa forma, como parte do problema é o funcionamento dos discursos de divulgação de benefícios sociais, em tempos históricos distintos, apresentamos a noção de historicidade de Orlandi (2017, p. 27) que a entende como “matéria da contradição e do equívoco”, porque segundo a mesma autora (2008):

Entre o espontaneísmo das “lembranças” - ilusão da não-determinação histórica dos “acontecimentos” - e o curso petrificado da memória estabelecido por essas falas eternalizadas, a análise de discurso - que se propõe uma relação conflituosa com os sentidos - procura desatar os sentidos. É aí que incide nossa prática e é assim que entendemos a historicidade do texto, sua discursividade (ORLANDI, 2008, p.27-28)

O primeiro dos nós, ao qual nos deparamos está no conceito de cidadania, porque como já vimos, não é possível definir cidadania de uma única maneira e do mesmo modo que os termos “civilização e cultura”, que ao serem transplantados para locais “colonizados”, já carregam uma contradição, de acordo com Orlandi (2008), “nós, submetidos aos desígnios (dever ser) da civilização ocidental, somos seres culturais, sobretudo quando resistimos em nossas diferenças” e essa submissão nos tira uma história, porque somos contados pela história da colonização (ORLANDI, 2008, p.54). Quando o europeu constrói o seu “outro”, colocando-se no centro, “com o discurso das descobertas, que é um discurso sem reversibilidade”, eles se tornam os nossos “outros’ absolutos” (ORLANDI, 2008, p. 55).

Ao tratarmos da cidadania, na forma dos direitos humanos originados na revolução francesa em 1789, também acatamos essa centralidade. Além disso, conforme Bragatto (2014, p. 226), o reconhecimento desses direitos chega a “[...] uma pequena parcela da humanidade branca e proprietária”, com narrativas que encobrem a grande parcela da humanidade que não usufrui desses direitos. A autora defende a necessidade de uma “perspectiva histórica” para que seja possível “alcançar a universalidade dos direitos humanos” com uma identificação de seu conteúdo normativo por todas “as sociedades e as comunidades humanas” (BRAGATTO, 2014, p.227).

Chegamos assim à Rodríguez-Alcalá (2018) que nos mostra o funcionamento dos discursos relativos à civilização e à cultura, que neste artigo, aplicamos ao conceito de cidadania, porque entendemos que há uma atualização de percursos de sentidos diferente nas Américas e especificamente, no Brasil. A autora nos mostra como o olhar eurocêntrico é afetado pelas posições políticas nas quais está inscrito e também como esse olhar é homogeneizante, guiado pela ideologia.

Na análise de discurso, consideramos que a ideologia produz evidências na materialidade discursiva. Também consideramos o seu caráter comum ao do inconsciente, quanto ao seu funcionamento que reside na produção de evidências subjetivas, articuladas à “*ilusão do sujeito como origem*” que na historicidade também estão acompanhadas da “*ilusão referencial*, ou seja, a da evidência do sentido” (ORLANDI, 2017b, p.21, grifo da autora). Dessa maneira, a historicidade da formulação da cidadania, quando focamos no direito social, é atravessada pela complexidade de tensões de uma “nova espécie de antagonismo de classes” que coloca “frente a frente burguesia e operariado, empresário e trabalhador” (MONDAINI, p.97). Nessas condições de produção, escolhe-

mos para analisar as evidências de sentido produzidas pelo Estado capitalista, que “sustenta o jurídico, sob o modo de um sujeito de direitos e deveres” (ORLANDI, 2017b, p. 22-23).

A discursividade do direito previdenciário

Assim, seguimos para análise da discursividade do direito previdenciário no Brasil, a partir de um recorte do Estado Novo de Getúlio Vargas e outro recorte da Ditadura Militar brasileira.

Considerando os percursos de sentido do direito previdenciário, partimos de sua origem no continente europeu. De acordo com Mondaini (2008), ao final da Revolução Francesa, em 1789, o que dominava o cenário francês eram as disputas pela liderança do processo revolucionário. Foi no curto período no qual os jacobinos assumiram essa liderança, em 1793, cuja segunda Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, traz referências às relações de trabalho, nos seus Art. 18 e 21, conforme informa Mondaini (2008):

Art. 18. Todo homem pode empenhar seus serviços e tempo; mas não pode vender a si próprio nem ser vendido; sua pessoa não é uma propriedade alienável. A lei não reconhece a domesticidade; somente pode existir uma obrigação de cuidados e de reconhecimento, entre o homem que trabalha e o que emprega. [...]

Art. 21. A assistência pública é uma dívida sagrada. A sociedade deve sustentar os cidadãos infelizes, dando-lhes trabalho, ou assegurando os meios de subsistência aos que não estejam em condições de trabalhar (MONDAINI, 2008, p. 77).

Segundo Hobsbawm (2021), durante a vigência desta declaração, no Ano II da revolução francesa ou República Jacobina, havia uma mobilização do povo na busca da justiça social, entretanto, este período ficou marcado pela imagem “duradoura do Terror, da ditadura e da histérica e desenfreada sanguinolência” (HOBSBAWM, 2021, p. 119). Apesar de sua revogação em 27 de julho de 1794, quando os girondinos voltam à liderança do processo revolucionário, Hobsbawm (2021) defende que “a França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo” (HOBSBAWM, 2021, p.98). Esse vocabulário do Estado-jurídico burguês produz e segue produzindo sentidos porque, na perspectiva discursiva, é a ideologia que “torna possível a relação palavra/coisa” e também “a relação entre o pensamento, a linguagem e o mundo” (ORLANDI, 2020, p. 94).

Sobre as revoluções dos séculos XVIII, XIX e início do século XX, Michel Pêcheux (1990) designa a imagem de “espectros” que assombram a Europa e circulam pelo mundo, afirmando que “a questão histórica das revoluções concerne por diversas vias ao contato entre o visível e o invisível, entre o existente e o alhures, o não-realizado ou o impossível” (PÊCHEUX, 1990, p. 8). A partir disso, quando foi revogada, já se instaurou o processo contradi-

tório na trama das “relações entre língua e história” (PÊCHEUX, 1990, p. 9).

Segundo Mondaini (2008), após 1848, o “Ocidente capitalista” avistou “as novas nações socialistas implementarem medidas que reconheciam os direitos sociais como fundamentais de todos os indivíduos” (p.98). Entretanto, o autor aponta que os países preocupados em reduzir as desigualdades sociais impostas pelo capitalismo, possuíam “regimes políticos despóticos, profundamente marcados pelo desrespeito aos direitos civis e políticos” (p.98). Outros países visando manter os direitos civis, políticos, ao acrescentar os direitos sociais, implantaram “sob a forma do Estado de Bem-Estar Social - o Welfare State” (p. 98). Em todos esses quadros, entendemos que o Estado assume o papel de mediador e segundo Greciely Costa, também, o papel de “articulador simbólico-político no processo de individuação dos sujeitos” (COSTA, 2014, p. 57).

Para entender esse papel do Estado e pressupondo que “um discurso nunca começa nele mesmo”, de acordo com Orlandi (2017a, p. 161), consideramos que essas leis de proteção já estão inscritas em determinada formação discursiva que se relacionam às reivindicações da classe trabalhadora organizada. No Brasil, de acordo com Pasini (2021), somente em 1934 a Constituição menciona a questão de proteção social à classe trabalhadora. Para refletir sobre o funcionamento dos pré-construídos que estão na Carta de 1934, citamos Guimarães (1996) que ao realizar uma análise enunciativa dos textos da constituição do Império de 1824 e dos decretos do início da República e da Constituição Republicana de 1891, identifica que o lugar do cidadão “não é um lugar pleno, capaz de gerar sua própria ordenação jurídica” (p.45). Outrossim, o cidadão é identificado pelo autor como “algo instável” onde “há sempre um fora do ‘cidadão’ que pode não só falar dele, mas configurá-lo; que pode, portanto, excluí-lo” (GUIMARAES, 1996, p.46). São esses sentidos frouxos que vem traçando seus percursos até alcançar os direitos sociais expressos na Constituição de 1934, no Título IV “Da Ordem econômica e social”, da seguinte forma:

[...] Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; (BRASIL, 1934).

Assim, temos pela primeira vez uma Constituição brasileira com referência à “previdência”. Guardamos que a língua de Estado esvazia a contradição, conforme Orlandi (2017b). A língua de Estado “[...] tende a passar pelo real” (ORLANDI, 2017b, p.58), que é indicado no texto constitucional em

situações de vida: “da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte”. Temos nessas marcas enunciativas o Estado burguês reportando à “figura biológica da Vida”, que Gadet e Pêcheux (2004) afirmam funcionar simultaneamente à “figura jurídica do Direito”, ou seja, “a forma logicista de um sistema jurídico concentrado em um foco único e a forma sociologista de uma absorção negociada da diversidade” (GADET e PÊCHEUX, 2004, p. 38). Essas impressões se relacionam à “instituição de previdência” e sobre a denominação “previdência” abordaremos no próximo tópico.

Previdência e suas derivas

“Todo enunciado é constituído por pontos de deriva” que deslizam “para um outro, diferente de si mesmo, produzindo assim diferentes sentidos para diferentes sujeitos e situações”, conforme afirma Orlandi (2017a, p. 152). Também, de acordo com a autora “os sujeitos e os sentidos se constituem ao mesmo tempo” (ibid.). A palavra “previdência” tem como primeiro significado, no dicionário, “qualidade do que é previdente”, como segunda descrição: “previsão do futuro, conjectura”; depois “faculdade de ver antecipadamente; antevidência; presciência”. Ainda temos a definição de “p. privada”, como “instituição privada que cobrando certo número de contribuições dos associados, deve substituir a previdência social, garantindo àqueles aposentadorias e pensões”. Em seguida, vem a definição de “p. social” como “conjunto de instituições estatais ou paraestatais cujo objetivo é proteger e amparar o trabalhador e suas famílias na velhice e na doença, por meio de aposentadorias, pensões e assistência médica hospitalar”. O verbete ainda traz a etimologia da palavra que vem do latim “*praevidentia*, e ‘previsão, previdência’” (HOUAISS e VILLAR, 2009, p. 1550). Assim, apenas com a descrição do verbete presente no dicionário, constatamos o quanto a denominação “previdência” pode ser polissêmica.

Ao verificarmos a historicidade do direito previdenciário, percebemos a não designação de previdenciários aqueles direitos relativos à proteção da classe trabalhadora. Na Constituição de 1934, temos pela primeira vez a previsão desses direitos sociais e também encontramos a “instituição de previdência” relacionada à proteção.

Dessa forma, identificamos a primeira deriva de previdência = proteção.

Há dificuldades em definir o sujeito no texto legal, são os sentidos instáveis, pois não há um sujeito aparente, tornando a própria previdência o sujeito no enunciado: “previdência é instituída”. Podemos levantar algumas questões sobre: Quem seria previdente? Quem deveria prever o futuro? A partir da afirmação de Orlandi (2022) de que “a ideologia interpela o indivíduo em sujeito e este submete-se à língua significando e significando-se pelo simbólico na história” (p.102), identificamos no texto jurídico um “efeito ideológico elementar” que é a não-presença de um sujeito, mas de um “sempre-já sujeito”

(ibid.). E de acordo com Althusser (2022), somos “sempre-já sujeitos e que, enquanto tais, praticamos continuamente os rituais do reconhecimento ideológico, que nos garantem que somos de fato sujeitos concretos” (ALTHUSSER, 2022, p.106). Esse reconhecimento é perceptível no texto legal nas referências diretas ao “trabalhador e à gestante” e ao “empregador e empregado”. Para prosseguirmos com a análise das derivas de “previdência social”, apresentamos dois recortes do corpus da pesquisa que abarca dois momentos da história brasileira, nos quais observamos uma intensa regulamentação da proteção social da classe trabalhadora: o Estado Novo de Getúlio Vargas e os governos da Ditadura Militar.

Previdência e suas derivas: recorte do programa de rádio Estado Novo

Considerando aquilo que Lima (2022, p.69) definiu como “o corpus de análise de uma pesquisa não é constituído de antemão, mas no e pelo próprio percurso de análise”, extraímos o primeiro recorte das falas impressas em livros do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho, no programa de rádio “Falando aos trabalhadores brasileiros”:

“Hoje é o próprio governo que protegeu o operário em seu trabalho, que lhe assegurou lar próprio, quem agora chega no intimo desse lar para entregar ao trabalhador e á sua familia o alimento são e barato que lhe assegure maior bem estar.

Realiza o governo, assim, e em pouco tempo, mais uma das grandiosas finalidades do Estado Nacional, que se transforma em Estado-Providência, fazendo do Brasil um lar imenso em que, na mesa do rico e na mesa do pobre, na do industrial e na do trabalhador, poderá existir diferença de iguarias, mas não se encontrará desigualdade de fartura.”

(MARCONDES FILHO)

Recorte 1: Versão impressa da palestra de Alexandre Marcondes Filho, em 03/02/1942.

Fonte: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV/CPDOC)

Na própria etimologia da palavra previdência, encontramos “providên-

cia”. Tanto na primeira referência na Constituição de 1934, quanto na fala do ministro os sentidos de quem executa a ação são difusos: quem providencia? Quem prevê o futuro de velhice, doença ou acidente? O que é esse Estado-Providência?

Encontramos, nessa materialidade, a ideologia produzindo suas evidências ao interpelar o indivíduo na sua forma-sujeito histórica, e tanto o texto legal, quanto o trecho destacado, verificamos o processo de individualização do sujeito pelo Estado. Dessa maneira, segundo Orlandi (2022),

Uma vez interpelado em sujeito, pela ideologia, em um processo simbólico, o indivíduo, agora enquanto sujeito, determina-se pelo modo como na história, terá sua forma individual(izada) concreta: no caso do capitalismo, que é o caso presente, a forma de um indivíduo livre de coerções e responsável, que deve assim responder, como sujeito jurídico (sujeito de direitos e deveres), frente ao Estado e aos outros homens (ORLANDI, 2022, p. 109).

Tanto na primeira referência legal à “previdência”, temos a condição desse sujeito individualizado para usufruir o direito à proteção social, que é “mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado”. Para ser cidadão, neste caso, está estabelecida a responsabilidade de contribuir para depois usufruir. Conforme argumenta Gomes (2005), é no começo do estado autoritário de Vargas, em 1937, que observamos o projeto trabalhista definido a partir da lógica na qual “Só ‘quem tem ofício’ - quem é trabalhador com carteira assinada e membro de um sindicato legal - ‘tem benefício’” (GOMES, 2005, p. 179):

Os benefícios da legislação social eram efetivamente transformados em “incentivos seletivos”, uma vez que a condição de sindicalizado era essencial para seu usufruto. [...] Esta lógica material, essencial para a construção de um pacto social, na realidade só começou a produzir os significativos resultados a ela imputados no pós-40. A partir daí ela combinou-se com a lógica simbólica do discurso trabalhista, que, ressignificando a “palavra operária” construída ao longo da Primeira República, apresentava os benefícios sociais não como uma conquista ou uma reparação, mas como um ato de generosidade que envolvia reciprocidade (id., p. 180).

Nesse recorte, quando o enunciado transforma o Brasil em “um lar imenso”, verificamos a ordem de metáfora que Orlandi (2007) define como “a do mar e a do eco”. A “providência”, uma deriva de “previdência”, funciona como o retorno, produzindo um deslocamento, ao colocar na mesma mesa “o pobre e o industrial”. Ainda aplicando a metáfora do mar: “[...] é na profundidade, no silêncio, que está o real do sentido. As ondas são apenas o seu ruído, suas bordas (limites), seu movimento periférico (palavras)” (ORLANDI, 2007, p.33). Constatamos que, ao apagar as diferenças, colocando na

mesma mesa a classe trabalhadora e os donos dos meios de produção, há um movimento no percurso do sentido da previdência social. Essa superfície que mostra um estado que “protege o operário e seu trabalho” e que também cita “diferenças” e “desigualdade” está sobre um mar profundo que silencia os sujeitos subjugados pela exploração do seu trabalho, movimentando os sentidos dos benefícios sociais e dos direitos da classe operária.

Lembramos que a partir de 1935, a repressão do governo de Vargas era “implacável e a manutenção de qualquer tipo de resistência impossível” (GOMES, 2005, p.177). É nessas condições de produção que se estabelece uma nova dinâmica entre a classe trabalhadora e o Estado, onde o golpe de 1937, que viria a instituir o Estado Novo, de acordo com a autora, “[...] demandou tempo e habilidade para eliminação de indecisos e adversários” (ibid.), impedindo a luta dos sindicatos e representantes da classe trabalhadora. Portanto, para sua legitimação o Estado precisava deslocar esses sentidos, conforme evidenciado na materialidade discursiva presente no Recorte 1. Seguindo com as derivas da previdência, vamos analisar um recorte da ditadura militar.

Previdência e suas derivas: recorte da ditadura militar

Para selecionar o recorte de análise do período da ditadura militar, um período histórico extenso, aplicamos aquilo que Pêcheux (2016) classificou como “leitura-trituração” do *corpus*, onde ora se extrai, ora se aproxima, ora se afasta, para enfim recortar, chegando ao Recorte 2:

A área da administração pública em que mais avulta o princípio, por este Governo enunciado desde os primeiros dias, de que «o homem brasileiro, sem distinção de classe, raça ou região onde viva e trabalhe, é o objeto supremo de todo o planejamento nacional» — é, sem dúvida, a da Previdência e Assistência Social.

Nela confluem os interesses primaciais do desenvolvimento do país e os imperativos inpostergáveis da Segurança Nacional.

Recorte 2: Pronunciamento de Ernesto Geisel na cerimônia de posse do ministro Nascimento e Silva, na pasta da Previdência e Assistência Social, em 04/07/1974 (GEISEL, 1975, p. 93) .

Neste recorte, Geisel (1975) coloca o sujeito trabalhador na centralidade do “planejamento nacional” cujo desenvolvimento do país e também a “Segurança Nacional” ficam imbricados. Mais uma vez, na transparência da lin-

guagem temos o apagamento das diferenças “sem distinção de classe, raça ou região onde viva e trabalhe” e cabe outra vez a metáfora do eco de Orlandi (2007): “repetição, não finitude, movimento contínuo” (ORLANDI, 2007, p.33). Lembramos que havia uma forte censura, e com uma “política do silêncio”, o presidente-general não tem o seu dizer interdito, mas apresenta em sua fala características daquilo definido por Orlandi (2007) como “língua de espuma” que “trabalha o poder de silenciar” (ORLANDI, 2007, p.99). Assim, ao enunciar os “interesses primaciais” associando “Previdência e Assistência Social” ao “desenvolvimento do país” e à “Segurança Nacional”, temos os sentidos batendo forte, mas sem reverberação, “os sentidos se calam” (ibed.).

Para finalizar

Após a análise desses dois recortes, ainda temos um deriva da previdência social que é previdência = contribuição, funcionando nos dois períodos de análise. Recordamos que uma das descrições do verbete “previdência” no dicionário é “p. privada: instituição privada que cobrando certo número de contribuições dos associados, deve substituir a previdência social, garantindo àqueles aposentadorias e pensões”. Esse pré-construído está presente nos dois recortes. No funcionamento discursivo, temos o que Pêcheux (2014) definiu o efeito do “interdiscurso” que vem a determinar a “identificação ou a contraidentificação do sujeito” com essas formações discursivas, porque elas apresentam evidências como “[.] operário; [.] trabalho; [.] homem brasileiro que trabalhe” que se manifestam “no interior da forma-sujeito” (PÊCHEUX, 2014, p. 200).

Essa identificação ou contraidentificação do sujeito que contribui para o desenvolvimento com a palestra do ministro de Vargas e com o pronunciamento do presidente-general, leva-nos ao deslizamento de previdência para: contribuição = seguro. Por fim, esse outro deslizamento possível da designação de “previdência” no processo de individualização do sujeito na produção de sentidos, pode apresentar as seguintes paráfrases: “seguro social = seguro público = seguro coletivo”, com um possível deslocamento para “seguro privado = seguro individual”, o que desestabiliza o sentido de previdência como proteção social. Desta forma, constatamos que o Estado assume o seu papel de articulador simbólico-político, que conforme Gadet e Pêcheux (2004), na sua “língua de madeira” com a tendência de “apagar a materialidade da língua na falaciosa transparência da lógica” (GADET e PÊCHEUX, 2004, p. 117). Os percursos de sentidos da previdência social apagam as relações de conflito entre a classe trabalhadora e os donos dos meios de produção e tornam difusos os sentidos de benefícios sociais.

Portanto, constatamos na materialidade dos enunciados analisados, dos regimes autoritários brasileiros, que a forma-sujeito trabalhador tem os seus direitos entranhados em sentidos outros afastados da luta de classes, bem como, distanciados do real.

Referências

- ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.
- BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Novos Estudos Jurídicos**, 19(1), 2014, 201-230. <https://doi.org/10.14210/nej.v19n1.p201-230>
- BRASIL, Constituição (1934). **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 02 ago. 2022
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2013.
- COSTA, G. C. **Sentidos de milícia: entre a lei e o crime**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2014.
- GADET, Françoise e PÊCHEUX, Michel. **A Língua inatingível**. Campinas, SP: Pontes, 2004.
- GEISEL, Ernesto. **Discursos** - 1974. V.01 Brasília, DF: Departamento de Imprensa Nacional. fev. 1975. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/12.pdf/view> Acesso em: 28 mar. 2022.
- GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- GUIMARÃES, Eduardo. Os sentidos de cidadão no império e na república no Brasil. In: GUIMARÃES, Eduardo e ORLANDI, Eni. (org.) **Língua e Cidadania: o português no Brasil**. Campinas, SP: Pontes, 1996. p. 39-46
- HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções, 1789 - 1848**. 46.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.
- HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. “Previdência”. In: **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 1550.
- LIMA, Clevisvaldo Pinheiro. **Discurso(s) do/no jornal Folha de São Paulo sobre os atletas e os Jogos Paralímpicos: esporte, corpo e sujeito**. 2022. 254f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas.
- LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). **História da cidadania**, 4ª ed., São Paulo: Contexto, 2008. p.469-493
- MARCONDES FILHO, Alexandre. “**Produção Intelectual\AMF pi Marcondes Filho, A. 1942.06.25**”. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV/CPDOC). Série Produção Intelectual AMF 1942.06.25. 1943
- MARSHALL, Thomas Humprey. Cidadania e classe social. In: Marshall, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967. p. 57-114

MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos**. São Paulo: Unesco/Contexto, 2008.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **As formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. 6. ed. Campinas, SP, Editora da Unicamp, 2007.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Terra à vista- Discurso do Confronto**: Velho e Novo Mundo. 2ª ed. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 2008

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Eu, Tu, Ele e o real da história**. Campinas, SP: Pontes, 2. ed., 2017.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 13ª ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2020.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Discurso e texto**: formulação e circulação dos sentidos. 5. ed. Campinas, SP, Pontes, 2022.

PASINI, Mônica de Oliveira. Institucionalização de um direito social: análise da evolução histórica dos benefícios de auxílio-doença e auxílio-doença acidentário no Brasil. In: **Anais do Encontro Nacional da ABET**: Crises e horizontes do trabalho a partir da periferia. Anais. Uberlândia(MG) Universidade Federal de Uberlândia, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.29327/146323.17-14>

PÊCHEUX, Michel. Delimitações, inversões, deslocamentos. **Cadernos de Estudos Linguísticos**. Campinas, SP: V.01 n. 19 jul.dez./1990 p.7-24 .

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e Discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas, SP, Editora da Unicamp, 5. ed., 2014.

PINSKY, Jaime. Introdução in: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). **História da cidadania**, 4ª ed., São Paulo: Contexto, 2008. p.9-47

RODRÍGUEZ-ALCALÁ, Carolina. Nota sobre a noção de cultura e sua relação com a de civilização: o Ocidente como observatório das formas de vida social. **Fragmentum**. Jul./Dez. 2018. Santa Maria: Editora Programa de Pós-Graduação em Letras, UFSM. p. 61-90 ISSN 2179-2194 (online).

SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**, São Paulo, Boitempo, v.1, n.16, 2003, p. 9-38.

A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO ACERCA DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Maristela de Medeiros Tavares

Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Mestra em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo:

O presente trabalho objetiva explicitar uma série de casos estudados na Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em que foram implantados protocolos para a apresentação e tramitação de pedidos de acesso à informação realizados por cidadãos. No entanto, pode-se constatar, a partir desses casos, que apesar de a Administração Pública afirmar que o pedido foi devidamente analisado, a prática interna de trabalho não cumpre com os princípios prescritos, de modo que muitos dos pedidos são negados sem que sejam apresentadas justificativas fundamentadas, o que subverte o sistema jurídico e nega o direito de informação ao cidadão. Desse modo, evidencia-se a relevância deste trabalho uma vez que ele se debruça sobre o tema do acesso à informação, que está sendo amplamente discutido na contemporaneidade e que se configura também como um dos direitos humanos garantidos constitucionalmente. A hipótese levantada por este trabalho é a de que a Administração Pública, ao interpretar a legislação infraconstitucional e ao deixar de comprovar de modo fundamentado as razões pelas quais a informação não poderá ser fornecida, nega peremptoriamente a informação solicitada.

Palavras-chave: Ouvidoria; Direito à informação; Administração de conflitos; Direitos Humanos; Administração pública.

Introdução

A Ouvidoria se insere no contexto da concretização do Estado Democrático ao integrar o cidadão à Administração Pública, por meio do diálogo, com o objetivo de aperfeiçoar os serviços prestados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

Portanto, uma vez que o diálogo com a sociedade é o que fundamenta a existência da Ouvidoria, a participação do cidadão - que pode ocorrer

por meio de pedido de informação, sugestão ou reclamação relacionados a questões do TCE-RJ - deve sempre produzir o aprimoramento dos serviços prestados, seja diretamente, ao se sugerir correções na página do TCE-RJ na internet, seja indiretamente, por meio da apresentação de iniciativas que possam contribuir para os serviços do TCE-RJ.

A Ouvidoria do TCE-RJ foi criada pela Resolução nº 276 de 07 de maio e além do diálogo com a sociedade também objetiva o controle social. Portanto, uma vez que o diálogo com a sociedade é o que fundamenta a existência da Ouvidoria, a participação do cidadão, que é fundamental para o exercício das competências constitucionais do controle externo, pode ocorrer por meio de pedido de informação e da abertura de manifestações relacionadas a serviços prestados pelo TCE-RJ ou aos atos praticados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas.

No que diz respeito aos atos administrativos e de gestão praticados por órgãos e entidades jurisdicionados do TCE-RJ cabe à Ouvidoria receber, registrar, analisar e encaminhar aos setores competentes informações relevantes de forma a subsidiar os procedimentos de auditorias e os demais instrumentos de fiscalização do TCE-RJ. Importante salientar que não cabe à Ouvidoria o recebimento de denúncia, representação e consulta.

Nesse contexto, foram padronizadas todas as rotinas da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido elaborado um manual de boas práticas da Ouvidoria, no qual se identifique, de forma rápida e objetiva, as competências do setor e a sistematização das práticas consensualizadas, permitindo, com presteza, interagir com os setores técnicos do TCE-RJ e elaborar respostas à sociedade.

A elaboração de um manual interno, com as rotinas administrativas do setor e a padronização das respostas apresentadas aos cidadãos, objetiva conferir segurança jurídica, uma vez que se evita que o próprio setor elabore respostas divergentes, a rapidez no treinamento dos servidores, a confiabilidade da sociedade na instituição, bem como a eficiência no atendimento ao cidadão. Além disso, a padronização no atendimento, prestada pelos servidores da Ouvidoria, diminui a margem de erro, bem como o retrabalho na revisão dos processos administrativos, uma vez que todos os servidores do setor passam a adotar um só padrão de atendimento.

Competências da Ouvidoria

As competências da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro estão descritas nas resoluções que regulamentam a Ouvidoria, em especial as resoluções 282/14 e 275/13, que tratam do funcionamento do órgão e do acesso à informação pública.

Nesse sentido, a Ouvidoria recebe e elabora respostas a:

- Manifestações;
- Pedidos de informação baseados na Lei de Acesso à Informação;

Além disso, no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, uma manifestação de Ouvidoria não se confunde com uma denúncia. A denúncia, Representação sobre irregularidades, e Consulta apresentada por determinados legitimados sobre aplicação da lei, seguem procedimentos distintos de uma manifestação de Ouvidoria. Por essa razão, segundo Resolução 282/14, a Ouvidoria não recebe denúncia, representação e consulta pois esses procedimentos exigem o preenchimento de requisitos específicos previstos nas deliberações 266/16 e 276/17 para a admissibilidade e regular tramitação. Ademais, é necessária a formalização de processo no protocolo do Tribunal, sendo expressamente vedado à Ouvidoria o seu recebimento, como disciplina a Resolução 282/14.

Sendo assim, o interessado na denúncia é aquele que, pessoa física (cidadão) ou pessoa jurídica (partido político, associação ou sindicato) deseja cientificar o TCE/RJ sobre situações que lhe parecem irregulares e que são da competência do TCE/RJ, consoante disciplinado na Deliberação TCE nº 266/2016.

Portanto, diferentemente de uma manifestação de Ouvidoria, as denúncias protocoladas no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro após a transformação em processo, devem tramitar para análise do corpo técnico, a fim de se verificar se foram preenchidos os estritos requisitos de admissibilidade. Sendo assim, também deverão observar o contraditório e a ampla defesa, facultando ao denunciado apresentar suas razões, para só então serem submetidas ao Plenário, ou seja, sofrerem uma decisão sobre o mérito da causa.

No que tange às manifestações da Ouvidoria, nos termos da Resolução 282/14, que dispõe sobre a regulamentação e o funcionamento da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o canal da Ouvidoria do TCE-RJ é exclusivo para:

- Receber, registrar e analisar as sugestões, reclamações, críticas, elogios, informações e esclarecimentos a respeito de serviços prestados pelo TCE-RJ;
- Receber, e encaminhar ao setor técnico informações sobre atos administrativos praticados por jurisdicionados do TCE-RJ, de forma a subsidiar os procedimentos de auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização, excetuada a formulação de denúncia, representação e consulta.

Tendo em vista que a Ouvidoria não se apresenta como o canal para recebimento de denúncias, representações ou consultas, ao receber uma manifestação que se enquadre nessas categorias, a Ouvidoria cadastra a manifestação para registro no Sistema da Ouvidoria e responde imediatamente ao cidadão orientando-o a protocolar sua demanda no protocolo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Manifestações recebidas pela Ouvidoria

O conceito de manifestação se distingue tendo em vista o sujeito passivo ao qual essa manifestação se refere.

Nesse sentido, as manifestações dirigidas à Ouvidoria podem se referir a serviços prestados pelo o TCE-RJ ou a atos praticados por um jurisdicionado.

Quando se tratar de manifestações referentes a SERVIÇOS PRESTADOS PELO TCE-RJ, nos termos do art. 2º, II, da Resolução 282/14, as manifestações se designarão como:

- Sugestão;
- Reclamação;
- Críticas;
- Elogios;
- Informações e esclarecimentos.

Exemplos de manifestações que envolvem os serviços do TCE-RJ:

- Pedido de informação sobre certidões emitidas pelo TCE-RJ;
- Reclamação sobre demora na devolução da taxa de concurso público;
- Pedido de informação sobre cópia de processos;
- Pedido de informação sobre como encaminhar documentos pelo protocolo eletrônico.

As manifestações referentes aos serviços prestados pelo TCE-RJ serão recebidas pela Ouvidoria, que as analisa e as encaminha para o setor técnico especializado, objetivando apresentar uma resposta ao cidadão e aperfeiçoar os serviços prestados pelo TCE-RJ.

Quando se tratar de manifestações referentes aos JURISDICIONADOS, nos termos do art. 2º, III, da Resolução 282/14, as manifestações se limitam a:

- Receber e encaminhar ao setor especializado informações relevantes sobre atos administrativos e de gestão, de modo a subsidiar futuras auditorias e demais instrumentos de fiscalização.

No caso de manifestação referente a atos administrativos do jurisdicionado, a Ouvidoria recebe a manifestação, analisa e encaminha para o setor técnico especializado, a fim de que o setor registre os dados que irão subsidiar futuras auditorias e apresente uma resposta a ser encaminhada ao cidadão.

Não existe reclamação, crítica, elogio, informação ou esclarecimentos sobre atos dos jurisdicionados, apenas coleta de informações relevantes para uso em futuras ações de fiscalização pelo TCE-RJ.

As manifestações referentes a atos administrativos do jurisdicionado não podem ser tratadas pela Ouvidoria ou pelos setores especializados do TCE-RJ como informação, reclamação, crítica, elogio ou esclarecimento, mas

devem funcionar como dados que serão utilizados em futuras auditorias, a partir da avaliação de critérios de relevância e materialidade.

Como o exercício das competências do TCE-RJ é realizado concomitante e a posteriori à prática de atos administrativos pelo jurisdicionado, dificilmente o fato relatado pelo cidadão já terá sido objeto de averiguação pelo TCE-RJ, seja em auditorias ou em outras ações.

Não haverá, portanto, uma resposta imediata sobre ações praticadas pelo TCE-RJ sobre o fato narrado na manifestação, uma vez que o conteúdo da resposta a ser dada ao cidadão irá se limitar às ações de fiscalização realizadas pelo TCE-RJ sobre atos pretéritos, e não presentes ou futuros, praticados pelo jurisdicionado e já julgados pelo plenário.

O recebimento das manifestações pode ser realizado pela página do Sistema da Ouvidoria, na internet; por e-mail, telefonemas ou pessoalmente. Todos as manifestações deverão ser registradas no Sistema da Ouvidoria com o objetivo de permitir a posterior elaboração de relatórios.

Pedidos de acesso à informação

A publicidade na Administração Pública é a regra, sendo assegurado pela Constituição Federal o acesso à Informação, conforme determina a Lei de Acesso à Informação (lei 12.527/11).

A Lei de Acesso à Informação se apresenta como uma garantia constitucional importante, uma vez que a partir do momento que o cidadão tem acesso à informação, ele pode também exercer o controle social.

Para tanto, o objetivo da Lei de Acesso à Informação é disponibilizar o acesso aos dados que não são objeto de transparência ativa, ou seja, não podem ser acessados pelo cidadão por meio do portal TCE-RJ, via internet.

Sendo assim, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em transparência ativa, disponibiliza no seu Portal da Internet, inúmeros dados e informações que podem ser imediatamente consultadas pelos cidadãos.

São exemplos de informações prontamente acessíveis no portal do TCE-RJ:

- Portal da Transparência do TCE-RJ, com acesso a despesas e receitas, licitações e contratos, ações e programas, participação social, remuneração e respostas a pedidos de informação;
- Consulta processual e visualização do conteúdo dos processos. As informações e as peças processuais só ficam disponíveis para consulta após a apreciação dos autos por parte do respectivo Relator e/ou do Plenário, nos termos do artigo 16, da Resolução 275/13.;
- Respostas a consultas;
- Boletim de jurisprudência;
- Súmulas,
- Portal de dados - pode-se consultar a aplicação de recursos dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao TCE-RJ;

Como seria impossível ao TCE-RJ disponibilizar em transparência ativa todas as informações e dados no Portal da Internet, sem contar sobre a irrelevância para a sociedade de algumas informações, a maior parte delas se apresenta em transparência passiva, ou seja, essas informações circulam apenas no âmbito interno da Instituição.

Por exemplo: o TCE-RJ disponibiliza todos os processos de licitação no portal da internet, desde o edital, passando pelas impugnações, se existirem, até a contratação. Porém, no que tange aos processos de inexigibilidade, atualmente na página da internet, só são disponibilizados os contratos. Nesse caso, a transparência dos demais componentes do processo, antes da formalização do contrato, é chamada de transparência passiva, pois os dados do processo não podem ser acessados imediatamente pelo cidadão.

Portanto, se o cidadão pretender o acesso a todos os atos desse processo de inexigibilidade, ou se pretender acesso a qualquer outro dado que não esteja, em transparência ativa, isto é que não esteja disponibilizado no portal da internet, deverá solicitar ao TCE-RJ esse acesso, por meio de um pedido de informação baseado na lei 12.527/11.

Esse pedido de informação, com fundamento na lei 12.527/11, será recebido pelo TCE-RJ e submetido à apreciação da Ouvidora e à Presidência deste Tribunal de Contas, sendo, portanto, um procedimento solene, no que se diferencia das manifestações recebidas pela Ouvidoria. As demandas respaldadas pela Lei de Acesso à Informação precisam ser analisadas não apenas pelo corpo técnico, mas também pelo Ouvidor e pelo Presidente do TCE-RJ. Além disso, todas as respostas aos pedidos de acesso à informação são publicadas na página da Ouvidoria na internet.

Portanto, em se tratando de pedidos de acesso à informação, somente serão tramitados pela Ouvidoria aqueles pedidos cujo conteúdo não esteja prontamente disponibilizado. Sendo assim, um processo referente a uma auditoria, por exemplo, que não seja sigilosa e que já tenha sido objeto de decisão monocrática ou plenária, dispensa a propositura de um pedido de acesso a essa informação para o conhecimento de seu conteúdo, não havendo, desse modo, a necessidade da formalização e tramitação de um pedido de acesso à informação, com fundamento na Lei nº 12.527/11.

A administração de conflitos e as diferenças culturais entre as Ouvidorias dos Tribunais

A partir de uma observação empírica, e por participar de um grupo de Ouvidorias de outros Tribunais de Contas, constatei que os Tribunais abordam de diferentes maneiras a administração de conflitos, caracterizada pela admissibilidade e o fluxo das manifestações que lhes são encaminhadas. O fato de que o Direito, enquanto campo do saber, não se apropria do método empírico advindo da Antropologia, já fora apontado em outros estudos, conforme se evidencia na passagem a seguir: “o Direito, a partir das suas mani-

festações práticas, é fato que o conhecimento advindo da empiria é desvalorizado no campo jurídico” (BAPTISTA; KANT, 2014, p. 14)

Alguns Tribunais recebem denúncia por meio da Ouvidoria e as transformam em processo; outros, como o TCE-RJ, vedam o seu recebimento por meio do sistema da Ouvidoria, de modo que as denúncias formais precisam ser encaminhadas para o protocolo e transformadas em processo; outros Tribunais tramitam as manifestações e, se entenderem que podem transformá-las em processo, já o fazem. E nisso não há qualquer problema, uma vez que não existe “certo” ou “errado”, “melhor” ou “pior”, pois cabe a cada Tribunal identificar a metodologia de trabalho que considere mais eficiente para o dia a dia no atendimento ao cidadão. Diante disso, é necessário ressaltar que o mais importante é que os Tribunais cumpram com o seu dever de materializar a transparência das informações, tornando-as claras e acessíveis para a sociedade. A observação da cultura de diferentes Tribunais de Contas que dão tratamentos próprios às manifestações foi percebida a partir do enfoque etnográfico utilizado para compreender as diferentes práticas. A passagem a seguir, dos teóricos Roberto Kant de Lima e Bárbara Lupetti Baptista, aborda a riqueza das relações que podem ser estabelecidas entre o olhar jurídico e a mirada antropológica:

O olhar antropológico é essencialmente um olhar marcado pelo estranhamento, mas não no sentido de suspeição. Trata-se, na verdade, de uma forma peculiar de ver o mundo e as suas representações, partindo sempre, necessariamente, de um surpreender-se com tudo aquilo que aos olhos dos outros parece natural. Relativizar categorias e conceitos e desconstruir verdades consagradas são, pois, importantes exercícios antropológicos e podem ser igualmente um fundamental exercício jurídico, de grande valia para promover as consequentes transformações pelas quais o Judiciário vem lutando e necessita concretizar, caracterizando-se também como um esforço significativo para se tentar romper com as formas tradicionais de produção, legitimação e consagração do saber jurídico. (BAPTISTA; KANT, 2014, p. 10).

Além disso, Direito e Antropologia podem contribuir um para o outro, utilizando metodologias de pesquisas, uma vez que a etnografia não é “exclusiva da Antropologia” (BISHARAT, 2013, p.125), podendo o pesquisador realizar um relato dos fatos ocorridos, transformando-os em acontecimentos (GEERTZ, 1978, p.29). Outra questão a ser colocada é que não adianta disponibilizar as informações se elas estão veiculadas em uma linguagem hermética, eminentemente técnica, e, portanto, incompreensível pela sociedade. Disponibilizar informações incompreensíveis ou dificultar o seu acesso, conforme consta no art. 5º da Lei nº 12.527/11, equivale a negar o direito à informação, ao dispor que:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação,

que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Num mesmo viés, o art. 32 da mesma Lei institui que:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Ouvidoria e a escuta ativa

A Ouvidoria do TCE-RJ prioriza o atendimento humanizado e trata com a devida relevância as questões levadas pelo cidadão ao órgão público. Para efetivação dessas diretrizes, é necessário adequar a linguagem, tornando-a acessível a todos e respeitando a clareza de cada informação.

Ademais, a Ouvidoria tem por dever respeitar a pessoa humana, suas

preocupações e demandas, o que é fundamental para melhor administrar o controle social, utilizando para isso as ferramentas da mediação que abrangem o ato de se colocar no lugar do outro e de não julgar a dimensão da importância do problema levado à Ouvidoria, porque a demanda, para o cidadão, sempre será importante, ainda que para o técnico do TCE-RJ, que esteja recebendo a manifestação e dando tratamento ao seu conteúdo, seja de pouca complexidade.

As respostas aos pedidos de acesso à informação

Em que pese na Ouvidoria do TCE-RJ terem sido implantados protocolos específicos para as respostas aos pedidos de acesso à informação, verificou-se que em alguns casos o setor técnico não apresentava a informação solicitada, arguindo como fundamento o disposto no artigo 11 da Resolução 275/13, qual seja:

Art. 11. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação que:

I - forem formulados de forma genérica;

II - sejam desproporcionais ou desarrazoados;

III - **exijam trabalhos adicionais de análise**, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não sejam de competência do órgão ou entidade;

Ocorre que essa limitação, não foi prevista na Lei de Acesso à Informação, ou na Constituição Federal. Além disso, a própria resposta do setor técnico apenas apresentava como fundamento para a negativa da informação a transcrição do dispositivo legal, não tendo sido localizada nas respostas qualquer outra motivação que fundamentasse essa negativa, ou seja, qual o trabalho adicional de análise que inviabilizava que o setor técnico pudesse apresentar os dados solicitados pelo cidadão.

Nesse sentido, não haveria qualquer fundamentação razoável, além da transcrição do dispositivo legal, o que, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Uma norma ou um princípio jurídico podem ser afrontados tanto à força aberta quanto à capucha. No primeiro caso expõe-se ousadamente à repulsa; no segundo, por ser mais sutil não é menos censurável. É possível obedecer-se formalmente um mandamento mas contrariá-lo em substância. Cumpre verificar se foi atendida não apenas a letra do preceito isonômico, mas também seu espírito.” (Mello, 1978, p. 30).

Sendo assim, em uma série de casos estudados na Ouvidoria do TCE-RJ, observou-se que as respostas apresentadas pelos setores afirmaram que o pedido foi devidamente analisado, porém, que nos termos do artigo 11 da Resolução 275/13, não haveria como fornecer os dados em face da exigên-

cia de realização de trabalhos adicionais de análise. Não obstante, não foram apresentadas justificativas que fundamentassem essa resposta.

Dessa forma, numa primeira análise, poderia se concluir que a prática interna de trabalho não cumpriu com os princípios prescritos pela Lei de Acesso à Informação, de modo muitos dos pedidos foram negados sem que tenham sido apresentadas justificativas fundamentadas, o que subverte o sistema jurídico e nega o direito de informação ao cidadão. Portanto, estaríamos diante de uma hipótese de que a Administração Pública, ao interpretar a legislação infraconstitucional e ao deixar de comprovar de modo fundamentado as razões pelas quais a informação não poderá ser fornecida, nega peremptoriamente a informação solicitada.

Para analisar os casos selecionados, recorreremos às reflexões de Rafael Mario Iorio Filho, Fernanda Duarte, Roberto Kant de Lima e Pedro Heitor Geraldo de Barros. A observação dos pedidos de informação submetidos à Ouvidoria do TCE-RJ, permite, no espaço público, conhecer as distintas formas de organizar e administrar os conflitos, ou seja, a lógica de operar “consensos ou verdades consensualizadas”, nos termos utilizados por Rafael Mario Iorio Filho e Fernanda Duarte (IORIO FILHO, DUARTE, 2011, p. 57), bem como as “tradições, ou sensibilidades legais que, explícita ou implicitamente, pretendem produzir a verdade” (KANT, 1999, p. 23). Nesse sentido, ao direcionarmos o olhar para a Ouvidoria do TCE-RJ, em sua função de administrar conflitos entre a Instituição e a Sociedade, podemos compreender práticas profissionais, e por conseguinte sociais, dos conflitos administrados pelo setor. Conforme afirmam Kant de Lima e Pedro Heitor Geraldo de Barros, os conflitos demonstram como a convivência “é cercada por rupturas e obstáculos epistemológicos na maneira de compreender a organização da sociedade e o lugar do conflito nessa sociedade” (KANT, BARROS, 2015, p. 35).

Em suma, o que vemos na prática e nos casos analisados é a Administração Pública fundamentando a negação da informação a partir da interpretação da norma infraconstitucional, o que equivale a negar o direito à informação de forma não motivada e justificada pela lei. Nesse sentido, pensar a democracia nas instituições públicas e nos órgãos de controle, também permite pensar a respeito da transparência: quanto mais transparente o órgão, mais democrático ele será.

Referências

BISHARAT, George E. **Anthropology and Law as two sibling rivals**. Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia, Niterói, v. 34, p. 121-136, 2013.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

IORIO, Rafael e DUARTE, Fernanda. **A impossibilidade da igualdade jurídica no Brasil**. Revista Juris Poiesis, ano 14, n. 14, jan-dez. 2011.

KANT, Roberto e Geraldo, Pedro Heitor Barros. **Polícia, justiça e sociedade no brasil:** uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Revista de Sociologia e Política, vol 13, nov. 1999.

KANT, Roberto. **Conflitos em formação:** A experiência da convivência civil-militar no Curso de Tecnólogo em Segurança Pública a distância da Universidade Federal Fluminense. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 16, 2015.

LIMA, R. K. de; BAPTISTA, B. G. L. **Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? um desafio metodológico.** Anuário Antropológico, Brasília, v. 39, n. 1, p.9-37, 2014.

MELLO, Censo Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978.

A CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS GLOBAIS PARA A PRODUÇÃO E CONSUMO RESPONSÁVEIS

Eduardo Goulart Pimenta

Doutor e Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Minas Gerais, instituição em que é Professor de Direito Empresarial. Professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Procurador do Estado de Minas Gerais

Eduardo Henrique de Oliveira Barbosa

Doutorando e mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/ Programa de Excelência Acadêmica. Advogado

Resumo:

O empreendedorismo sempre foi peça fundamental para o desenvolvimento social. A terceirização da produção de bens e o fornecimento de serviços permitiu a rápida evolução social. Além da geração de renda e o fornecimento de produtos e serviços, que claramente contribuem para a sociedade, hoje discute-se a utilização de grandes empresas como mecanismo de combate a problemas sociais, como os apresentados pela Agenda 2030, aqui destacado o objetivo nº 12, que trata do consumo e produção responsáveis. Neste sentido, o presente artigo busca solucionar a seguinte pergunta: como as empresas podem contribuir para a promoção dos Direitos Humanos por intermédio do consumo e produção responsáveis? Ainda, preocupa-se em demonstrar alguns exemplos desse tipo de ação, passíveis de verificação na sociedade. Acredita-se que as empresas globais podem contribuir em grande medida para que se atinja os objetivos de desenvolvimento sustentável apresentados pela Agenda 2030. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil - Código de Financiamento 001.

Palavras-chave: Consumo e produção responsáveis; Empresas globais; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Introdução

A análise da história do desenvolvimento humano permite observar que

à medida que a raça humana se desenvolve, ocorre também certa evolução em se tratando do empreendedorismo. A evolução social foi responsável por tornar obsoletas diversas profissões e profissionais, cujas atividades perderam a razão de ser ao longo do tempo. Da mesma forma, conforme novas demandas surgiram na sociedade, apresentavam-se novos empreendedores dispostos a solucionar os problemas recentemente criados.

Esta talvez seja a mais importante função do empreendedorismo ao longo do tempo, que pode ser resumida em solucionar problemas alheios, mediante recebimento de alguma vantagem pelo serviço prestado ou bem alienado. Nesta perspectiva, não se planta mais o próprio alimento, mas a fome não deixou de existir, as roupas utilizadas não são mais fabricadas com algodão colhido pela família, mas a necessidade de se cobrir com algo permanece. De um modo geral, ocorreu a terceirização da solução de alguns problemas. Paga-se para que alguém faça aquilo que não se quer fazer, por desinteresse ou comodidade.

Desta forma, a população se tornou dependente dos produtos ou serviços disponibilizados pelas empresas, mas tal dependência só se torna visível quando falhas são percebidas no sistema. Por exemplo, quando inexitem produtos disponíveis para serem adquiridos, de um modo geral, quando a vontade pessoal não pode ser satisfeita.

Apesar da dependência criada, é preciso observar que sem a referida terceirização das soluções de certos problemas não seria possível evoluir. Ao solucionar parte dos problemas comuns da vida, as empresas permitem ao cidadão se dedicar a algo mais importante para si próprio. Além do mais, para o bom funcionamento da sociedade é imprescindível que haja diversidade, a dedicação de todos a uma mesma atividade não tornaria possível a sociedade atual.

Diante deste panorama, alguns empreendimentos estão alcançando resultados mais expressivos que outros, atingindo receitas superiores às receitas de países. Frente ao crescimento de alguns empreendimentos, surgem dúvidas relacionadas às responsabilidades desses para com a sociedade.

É importante destacar que o aumento populacional e conseqüentemente do consumo humano tem ampliado a extração de matérias primas da natureza que, somada ao aumento do lixo descartado nem sempre da forma adequada, impactam diretamente no meio ambiente, desequilibrando o sistema.

Diante do crescimento de certos empreendimentos e do aumento da degradação do meio ambiente, acredita-se que as empresas globais possam contribuir para que o problema ambiental seja contido ou solucionado, o que será demonstrado neste artigo utilizando-se como referência o objetivo de desenvolvimento sustentável nº 12 apresentado pela Agenda 2030, que trata do consumo e produção responsáveis.

O empreendedorismo

O empreendedorismo sempre desempenhou papel de destaque na sociedade, isso é indiscutível. Sua importância e contribuições não estão restritas aos sujeitos que estão no comando do empreendimento, mas se espalham entre aqueles que, de algum modo, estão relacionados a ele, seja consumindo produtos e serviços oferecidos ou em razão de contratos de trabalho, por exemplo.

É preciso abordar também outros importantes pontos acerca do empreendedorismo para a sociedade, dentre eles a geração de emprego e renda, e sua utilização como ferramenta de promoção dos direitos humanos. Neste sentido, destacam-se dados fornecidos pelo Global Entrepreneurship Monitor (GEM) em pesquisa realizada em 2019, que contou com a participação de 50 países, dentre eles o Brasil.

Em certo momento da pesquisa foi perguntado aos entrevistados os motivos que haviam contribuído para dar início ao empreendimento e a resposta mais escolhida dentre as possíveis foi a escassez de empregos. Em 16 países mais de 80% dos entrevistados optaram por esta resposta. Observando o nível atingido na América Latina e Caribe, apenas o Chile não atingiu o percentual (BOSMA; HILL; IONESCU-SOMERS; KELLEY; LEVIE; TARNAWA, 2020, p. 44 e 46).

A este respeito, os pesquisadores concluíram que “in lower-income economies, individuals may have greater motivation to start a business in the absence of alternative income sources”¹ (BOSMA; HILL; IONESCU-SOMERS; KELLEY; LEVIE; TARNAWA, 2020, p. 38). Neste sentido, importante citar PIMENTA (2021, p. 320) ao tratar do assunto, para quem “o exercício da atividade empresarial por conta própria é uma das formas que as pessoas não absorvidas pelo mercado de trabalho - ou que de repente ficam desempregadas - encontram para tentar manter dignamente a si próprios e à sua família”.

Não é apenas o empreendedor que se beneficia com o sucesso do empreendimento, conforme a empresa cresce, seu criador se vê obrigado a contratar trabalhadores para que realizem atividades corriqueiras no empreendimento e assim, ele possa se dedicar a solucionar situações mais importantes dentro da estrutura criada. O ato de contratar novas pessoas para lidarem com funções necessárias dentro da empresa contribui diretamente para geração de empregos e conseqüentemente renda para a população.

Diante da indiscutível importância do empreendedorismo para a sociedade, adotar medidas que contribuam para seu surgimento e evolução são imprescindíveis para que se tenha uma sociedade devidamente equilibrada e que demonstre índices reduzidos de dependência da população a benefícios concedidos pelo Estado.

1 Tradução livre: “nas economias de baixa renda, os indivíduos podem ter maior motivação para iniciar um negócio na ausência de fontes alternativas de renda”.

A este respeito, novamente utilizando dados do GEM para fundamentar esta pesquisa, classifica-se os empreendimentos em nascentes ou *total early-stage entrepreneurial activity* (TEA) e empreendimentos consolidados ou *established business ownership* (EBO). A citada classificação está baseada no tempo de vida do empreendimento, assim, considera-se empreendimento nascente aquele que tenha iniciado seu exercício em no máximo 42 meses, enquanto que empreendimentos consolidados seriam aqueles que teriam ultrapassado os 42 meses iniciais (BOSMA; HILL; IONESCU-SOMERS; KELLEY; LEVIE; TARNAWA, 2020, p. 26).

A utilização de um critério temporal para classificar os empreendimentos possui benefícios e apresenta dois pontos que merecem destaque. O primeiro deles é a impossibilidade de se tornar um empreendimento consolidado de imediato, sem que a fase de empreendimento nascente fosse superada. Isto seria possível se a venda de produtos, o aporte de recursos ou a renda fossem utilizadas como critério.

Outro ponto importante é que no período estabelecido, que corresponde a 3 anos e 6 meses, o empreendedor enfrentará não todas, mas provavelmente as principais dificuldades da atividade por ele desenvolvida. Nesta fase, haverá a adequação do empreendimento às necessidades do consumidor, será possível comparar os extremos lucratividade e custo e, ainda, ter um primeiro contato com o mercado. Caso o empreendimento consiga superar esta primeira fase, há grandes chances de se tornar um empreendimento de sucesso, capaz de contribuir para a sociedade.

Ao analisar as respostas apresentadas pelos países que participaram da pesquisa realizada pelo GEM, 3 situações diferentes podem ser observadas.

Em primeiro lugar, verifica-se que existem países com altas taxas de empreendimentos nascentes, enquanto que a quantidade de empreendimentos consolidados apresenta-se inferior. Nesta situação é possível que existam políticas que favoreçam a criação de empresas, mas não de manutenção, capazes de contribuir para a evolução de tais empreendimentos (BOSMA; HILL; IONESCU-SOMERS; KELLEY; LEVIE; TARNAWA, 2020, p. 37 e 38).

Outro cenário identificado ocorre com o número de empresas nascentes igual ou ligeiramente superior ao número de empreendimentos consolidados. Nesta situação percebe-se certo equilíbrio no sistema, uma vez que, ainda que o índice de TEA se apresente maior que o de EBO, é comum que alguns empreendimentos sejam encerrados nos períodos iniciais de desenvolvimento, suprimindo a necessidade real de novas empresas no mercado.

A terceira situação, causadora de maiores preocupações, ocorre quando o número de empreendimentos nascentes é menor que o de empreendimentos consolidados no mercado. Neste caso, é provável que o país não apresente políticas de incentivo ao empreendedorismo, colocando em risco o equilíbrio do seu sistema econômico, haja vista existir uma tendência de que as empresas existentes, um dia encerrem suas atividades. Daí a necessidade de se ter um número de TEA igual ou ligeiramente superior à quantidade de EBO.

Outra classificação importante e que contribui para a compreensão do assunto aqui tratado é a classificação quanto aos motivos que conduziram à criação do empreendimento, divididos em oportunidade e necessidade. A este respeito, importante citar as lições de DORNELAS, que apresentam ao leitor as principais características destes dois tipos de empreendedores. Quanto ao empreendedor por oportunidade, afirma o autor ocorrer quando:

[...] o empreendedor visionário sabe aonde quer chegar, cria uma empresa com planejamento prévio, tem em mente o crescimento que deseja buscar para a empresa e visa à geração de lucros, empregos e riqueza. Está totalmente ligado ao desenvolvimento econômico, com forte correlação entre os dois fatores (DORNELAS, 2018, p. 18 e 19).

Trata-se de empreendedor preparado para o desenvolvimento de seu negócio, que se organiza e busca antecipar problemas que possam surgir ao longo do exercício da atividade desenvolvida. As características que o definem contribuem para que obtenha maior êxito no mercado e conseqüentemente contribua em maior medida para o desenvolvimento social, direta e indiretamente.

Por outro lado, em relação ao empreendedorismo por necessidade, DORNELAS diz que ocorre quando:

[...] o candidato a empreendedor se aventura na jornada empreendedora mais por falta de opção, por estar desempregado e não ter alternativas de trabalho. Nesse caso, esses negócios costumam ser criados informalmente, não são planejados de forma adequada, e muitos fracassam bastante rápido, sem gerar desenvolvimento econômico e agravando as estatísticas de criação e mortalidade dos negócios (DORNELAS, 2018, p. 19).

Ao contrário do empreendedorismo por oportunidade, quando desenhado por necessidade, em regra, o empreendedor está sujeito a maiores chances de fracasso. Ao iniciar suas atividades o empreendedor está sujeito a algo superior à sua vontade de alcançar o sucesso, existe um risco que é inerente a atividade e que pode ser amenizado, mas não excluído por completo. Deste modo, todo empreendimento, independentemente dos motivos que conduziram à sua criação, está sujeito ao sucesso e ao fracasso.

Ao decidir não se organizar e levar o empreendimento de qualquer jeito, o empreendedor por necessidade deixa de contribuir para a amenização do risco em questão, o que pode ser decisivo para seu fracasso. Quando o fracasso é atingido como resultado, o empreendimento contribui negativamente para a sociedade, reduzindo índices relacionados ao sucesso do empreendedorismo e deixando de contribuir com tributos e geração de renda à população. Assim como o sucesso de um empreendimento contribui para o sucesso daqueles que com ele se relacionam, o fracasso também é capaz de impactá

-los negativamente.

Há uma tendência natural de que os empreendedores adotem medidas para que suas empresas cresçam com o passar do tempo. Neste sentido, sabendo que pequenos empreendimentos são capazes de contribuir para o desenvolvimento social como um todo, grandes empreendimentos contribuem em escala ainda maior.

Muitas empresas estão encontrando no mundo um ambiente propício ao desenvolvimento e ampliação de seus negócios, o que contribui para um aumento na lucratividade de seus empreendimentos. A este respeito, PIOVESAN e GONZAGA apontam dados que demonstram o crescimento de empreendimentos privados frente a arrecadação de países, que pouco a pouco estão perdendo espaço em rankings que tratam de economias mundiais:

Na ordem contemporânea, das 100 maiores economias mundiais, 31 são Estados e 69 são multinacionais, cujo faturamento anual excede o PIB de Estados, conforme dados de 2015. Estudos de 2000 apontavam que das 100 maiores economias mundiais 49 eram Estados e 51 multinacionais, o que reflete a crescente e acentuada expansão das atividades corporativas (PIOVESAN; GONZAGA, 2019, p. 11).

Matéria apresentada pelo site R7 em 2016, compara a lucratividade de alguns empreendimentos com o PIB de nações importantes ao redor do mundo. A este respeito, é possível citar o Walmart, que arrecadou em um ano R\$ 1,78 trilhões (US\$ 486 bilhões), ultrapassando assim o PIB de países como Áustria (R\$ 1,47 trilhões ou US\$ 403,8 bilhões) e Noruega (R\$ 1,29 trilhões ou US\$ 352,8 bi) (R7, 2016, s.p.).

A Amazon é outro exemplo a ser citado, sua arrecadação anual está na casa dos R\$ 392,8 bilhões (US\$ 107 bi), valor que superou o PIB da Croácia em 2015 (R\$ 331,6 bilhões ou US\$ 90,3 bilhões). Outra marca conhecida e que também apresentou arrecadações extraordinárias foi a Apple, que em um ano lucrou R\$ 859,7 bilhões (US\$ 234 bi), superando o PIB da Finlândia (R\$ 825 bilhões ou US\$ 224,7 bilhões) (R7, 2016, s.p.).

Outras marcas famosas como Royal Dutch Shell, Samsung e Uber também estão presentes na lista, mas os nomes e valores citados acima são suficientes para que se tenha certa noção do impacto destas empresas nos países e locais em que estão situadas. Em razão de seu êxito, é importante destacar que muitos postos de trabalho são gerados, muita renda direta e indireta injetada na sociedade e muitos tributos recolhidos através de seu exercício.

Diante da importância assumida pelas empresas na sociedade, faz-se relevante compreender como tais empreendimentos podem contribuir para a promoção do consumo e produção responsáveis, objeto de proteção da agenda 2030 e apontar algumas medidas que estão ao alcance do empresário que, caso adotadas, podem contribuir positivamente para melhorias sociais.

Empreendedorismo e o consumo e produção responsáveis

Conforme as empresas ampliam seus espaços de atuação na sociedade, atraem para si novas competências e funcionalidades. Deste modo, à medida que crescem, tornam-se instrumentos ainda mais importantes para o desenvolvimento direto e indireto da região em que estão inseridas.

Com a finalidade de esclarecer a importância da contribuição dos empreendimentos para o avanço social, faz-se importante verificar como podem contribuir para o cumprimento de um dos objetivos apresentados pela agenda 2030, que trata da produção e do consumo responsáveis, novo propósito pelo qual os 193 países pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU) decidiram unir esforços em prol da melhoria do mundo.

A agenda 2030 vem em complementação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), também estabelecidos por intermédio da ONU e com implementação nos 191 países membros da organização no ano 2000. Importante destacar que não ocorreu a revogação dos 8 ODM vigentes à época, pelo contrário, a agenda 2030 contribuiu para melhorar o sistema de proteção, aumentando o número de objetivos para 17 (CAL, 2017, s.p.). Aconteceu uma clara ampliação dos temas abrangidos não só em número, mas também quanto ao conteúdo contemplado, haja vista se ter optado pela utilização de termos mais amplos que os utilizados pelos ODM.

Criados em 2015, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apresentados pela agenda 2030, são caracterizados pela própria agenda como sendo “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (NAÇÕES UNIDAS, s.d, s.p.).

Diante da urgência de se atingir os objetivos apontados pela agenda, ficou-se o ano de 2030 como prazo máximo para implementação de medidas que sejam capazes de reverter o atual cenário, daí o nome agenda 2030. Para facilitar a compreensão e garantir que os países realizem esforços em um mesmo sentido, cada objetivo é subdividido em metas, que totalizam 169 (CAL, 2017, s.p.) e possuem a finalidade de especificar e detalhar o que deve ser feito para sua devida satisfação.

Outro ponto importante a ser destacado em relação à agenda 2030 é que o esforço em prol da realização de seus objetivos não está concentrado no governo ou especificamente no setor público. A leitura dos dispositivos do instrumento permite observar a descentralização do cumprimento da agenda, que transfere também ao setor privado, formado por pessoas naturais ou jurídicas, a função de contribuir para o alcance dos objetivos traçados.

Como este artigo está direcionado à análise da contribuição das empresas para a solução de problemas sociais, será analisado abaixo um dos ODS que tratam do assunto, que recebeu o número 12 na Agenda 2030. Para tanto, será observado como o respectivo ODS poderá ser impactado pela atuação das empresas globais e como tais empreendimentos poderão contribuir para

que o país atinja os objetivos estabelecidos para a coletividade.

Importante destacar que apesar de cada objetivo da agenda 2030 defender um fim específico, metas presentes em objetivos diferentes podem convergir para a proteção de um mesmo bem. Portanto, apesar de se defender a contribuição das empresas globais para o consumo e a produção responsáveis, é possível que metas presentes em outros objetivos, ainda que indiretamente, acabem abordando a temática apresentada neste artigo.

Em se tratando do desenvolvimento da atividade empresarial, o processo de fabricação e de prestação de serviços à população apresenta dois principais problemas. Em primeiro lugar percebe-se que há o consumo de grandes quantidades de produtos naturais do planeta. Em seguida, destaca-se os resíduos gerados, seja em razão do processo de produção ou pelo descarte de embalagens e produtos que não possuem mais utilidade.

Quanto à utilização de recursos naturais em processos produtivos, a água talvez seja o recurso mais utilizado. Este líquido possui diversas funções dentro da indústria e pode integrar o produto em si, facilitar seu transporte ou assumir diversas outras funções. A água é utilizada em larga escala em indústrias produtoras de alimentos, metais e outros bens.

Neste sentido, importante citar a meta 12.2, que se preocupa em gerir e usar recursos naturais de forma sustentável e eficiente até o ano de 2030 (NAÇÕES UNIDAS, s.d, s.p.). Frente à importância de se preservar o meio ambiente, várias medidas estão sendo adotadas para reduzir a utilização deste precioso recurso. Neste sentido, a reciclagem e recirculação são importantes exemplos e estão demonstrando reduções significativas:

De acordo com o Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM, a reciclagem ou recirculação da água nas plantas de mineradoras de diversos segmentos é superior a 50%, podendo chegar a 90% na mineração de ferro, ouro e carvão mineral, por exemplo. No caso da areia quartzosa industrial e do calcário calcítico e dolomítico, esse percentual atinge 95% (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013 p. 10).

A produção de resíduos é outro problema que merece destaque. Para que seja possível fabricar certos bens ou prestar determinados serviços é comum que resíduos sejam gerados. A este respeito é possível citar como exemplo a queima de combustíveis fósseis, necessária para transportar bens em fases diferentes de beneficiamento dentro de uma fábrica, o transporte de insumos a serem utilizados ou mesmo o profissional que precisará se deslocar fisicamente para prestar os serviços contratados.

A meta 12.4 foi redigida a fim de solucionar o problema dos resíduos gerados ao longo da cadeia de produção, mas não está restrita ao seu surgimento. Haja vista tratar-se de substâncias tóxicas e poluentes, se preocupa com a gestão dessas substâncias enquanto existirem no ambiente. A meta apresenta como propósito:

[...] alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, s.d, s.p.).

Não é só o processo de fabricação que gera resíduos, é importante observar que, em regra, os bens possuem um período de vida útil e que, após atingido, não terão outro destino senão o descarte. A este respeito é possível citar objetos produzidos em plástico, cujo descarte tem causado preocupações a nível mundial.

O relatório divulgado pela organização World Wide Fund for Nature (WWF) publicado em 2019, destaca que entre 2000 e 2019 foram produzidas as mesmas quantidades de plástico que a soma dos anos anteriores, que 100 milhões de toneladas do material poluíam o meio ambiente em 2019, e estima-se que até 2030 outras 104 milhões de toneladas de plástico contribuam para a degradação ambiental (WORLD WIDE FUND FOR NATURE, 2019, p. 12).

Tendo em vista a importância de se reduzir a quantidade de material poluente descartado na natureza, empresas estão adotando voluntariamente a logística reversa como forma de contribuir para redução da poluição ambiental. A este respeito, a Ministério do meio ambiente esclarece:

A Logística Reversa é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2018, s.p.).

Deste modo, a logística reversa contribui para que o bem tenha um período de sobrevida ou, caso essa não seja possível, seja direcionado ao descarte adequado, reduzindo assim os riscos de contaminação do meio ambiente. É o que defende a meta 12.5 cuja redação contempla como finalidade “reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso” (NAÇÕES UNIDAS, s.d, s.p.).

Neste sentido, é possível citar como exemplo o programa desenvolvido pela HP para reciclar cartuchos e toners de suas impressoras, conhecido como HP Planet Partners Brasil. Por meio deste programa de logística reversa, a empresa recolhe cartuchos e toners que seriam descartados na natureza e os transformam em pó, que será utilizado na confecção de novos cartuchos e toners ou outros produtos (HP, s.d, s.p.).

Para facilitar o descarte correto, além da possibilidade de entregar os produtos nas lojas autorizadas, é possível solicitar a retirada em casa, desde que existam pelo menos 5 unidades a serem recolhidas. A empresa afirma

que mais de 875 milhões de cartuchos e toners foram reciclados por meio do programa. Além dos produtos HP, a empresa ainda reciclou garrafas e cabides plásticos, na proporção de 4,7 bilhões e 114 milhões respectivamente, ambos também convertidos na produção de novos cartuchos e toners pela empresa (HP, s.d, s.p.).

Existem alguns produtos que, diante do grande prejuízo ambiental causado por seu descarte inadequado, possuem políticas de logística reversa impostas pela lei de política nacional de resíduos sólidos, que recebeu o nº 12.305 e foi publicada em 2010. Dentre tais produtos é possível citar agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes (BRASIL, 2010, s.p.).

A princípio, cabe ao poder público solucionar problemas envolvendo a gestão do lixo produzido por seus cidadãos e empresas. Para tanto, diversos mecanismos, como a construção de aterros sanitários, incineração e a coleta seletiva, são utilizados com o fim de reduzir resíduos ou impedir que tal material se torne um problema de saúde pública.

Quando se observa o caput do artigo 33 da lei nº 12.305/2010, no entanto, percebe-se que a função de lidar com tais materiais foi transferida para os seus fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Importante observar que, em regra, tais produtos são sempre produzidos por grandes empresas, detentoras de considerável poder econômico, assim, ao transferir a responsabilidade pelo descarte de tais produtos, também é imposto a elas custear tais despesas.

Haja vista as empresas possuírem maior expertise em relação aos produtos por elas desenvolvidos, o que facilita no momento da identificação do que pode ou não ser reaproveitado sem que o novo produto a ser produzido apresente menor eficiência, optou o legislador por impor aos empreendimentos que lidam com tais produtos a função de dar um destino correto a esses bens, seus resíduos, embalagens e componentes.

Por fim, uma última meta a ser destacada é a 12.6 cujo intuito é “incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios” (NAÇÕES UNIDAS, s.d, s.p.). Esta passagem deixa claro que a agenda 2030 percebeu a importância de grandes empreendimentos, como as empresas globais, para que se alcance os objetivos e metas traçados.

Neste sentido, para além das contribuições típicas da empresa para a sociedade, como a disponibilização de bens e serviços à população, o desenvolvimento de tecnologia e a circulação de riquezas, acredita-se que grandes empresas, em especial as empresas globais, são de profunda importância para que os objetivos de desenvolvimento sustentável apresentados pela agenda 2030 sejam alcançados.

Considerações finais

As diversas mudanças ocorridas no mundo, apesar de terem contribuído significativamente, não foram suficientes para colocar fim a todos os problemas sociais existentes. Percebe-se um esforço mundial para solucionar problemas como a pobreza, a desigualdade de gênero, a degradação ambiental, entre outros, esforços que se tornam cada vez mais consistentes.

A Agenda 2030 apresentou diversos objetivos a serem atingidos até a referida data, unindo esforços de países diversos, com cultura e capacidade distintas, a fim de conduzir todos ao alcance de objetivos comuns. Com a adoção de novos mecanismos, a Agenda 2030 popularizou seus objetivos, tornando a população agentes responsáveis pela mudança que se quer ver no mundo e não apenas órgãos e instituições públicas.

Diante da amplitude da atuação das empresas globais e do seu consequente poder econômico, percebe-se que são capazes de contribuir em grande medida para a realização dos objetivos sustentáveis apresentados pela Agenda 2030, em especial em se tratando da produção e consumo responsáveis.

É também importante destacar que, apesar das empresas apresentarem como principal objetivo o desenvolvimento de atividades lucrativas, sem o qual não consegue dar continuidade a suas atividades, este não é o único propósito de sua existência, pelo contrário. Para além do lucro, as empresas também se preocupam em contribuir para o desenvolvimento social, é o caso da HP que promove a reciclagem de seus produtos, ainda que tal ação não seja uma imposição legal.

Por fim, quando as empresas asseguram renda a parte da população pelo emprego, contribuindo para o desenvolvimento social, o Estado tem sua área de atuação reduzida. Esta ação permite que o Estado faça uma realocação de seus recursos, atendendo a outros nichos da sociedade que também careçam de seu apoio e que antes ficariam desamparadas.

Referências

BOSMA, Niels; HILL, Stephen; IONESCU-SOMERS, Aileen; KELLEY, Donna; LEVIE, Jonathan; TARNAWA, Anna. **Global Entrepreneurship Monitor: 2019/2020 Global Report**. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Logística Reversa**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2018.

CAL, Carla Montaperto. **Histórico ODM**. Secretaria de Governo da Presidência da República. 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/copy_of_historico-odm. Acesso em: 14 jan. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Uso da água no setor industrial Brasileiro:** matriz de coeficientes técnicos. Brasília: CNI, 2013.

DEGEN, Ronald Jean. **O empreendedor: empreender como opção de carreira.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

DORNELAS, José. **Empreendedorismo, transformando ideias em negócios.** 7ª Ed. São Paulo: Empreende, 2018.

DOWBOR, Ladislau. **A grande riqueza e a grande pobreza são igualmente patológicas para a sociedade.** 2019. Jornal da Unicamp On. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/ladislau-dowbor/grande-riqueza-e-grande-pobreza-sao-igualmente-patologicas-para>. Acesso em: 14 jan. 2022.

HP. **Programa HP Planet Partners - Reciclagem de suprimentos.** Disponível em: <https://www.hp.com/br-pt/hp-information/recycling/ink-toner.html>. Acesso em: 19 jan. 2022.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas.** São Paulo, 2016. Disponível em: https://issuu.com/institutoethos/docs/perfil_social_tacial_genero_500empr. Acesso em: 10 jan. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 jan. 2022.

PIMENTA, Eduardo Goulart. **Direito, economia e crise na empresa.** 2ª ed. Belo Horizonte: Expert, 2021.

PIOVESAN, Cristina; GONZAGA, Victoriana. **Empresas e direitos humanos: desafios e perspectivas à luz do direito internacional dos direitos humanos.** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 11-28, 2019. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/9>. Acesso em: 10 nov. 2021.

R7. **Conheça 8 empresas poderosas que têm faturamento maior do que o PIB de muitos países.** 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/fotos/conheca-8-empresas-poderosas-que-tem-faturamento-maior-do-que-o-pib-de-muitos-paises-27032016#/foto/1>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

WORLD BANK. 2018. **Poverty and Shared Prosperity: Piecing Together the Poverty Puzzle.** 2018. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Solucionar a Poluição Plástica: Transparência e Responsabilização.** 2019. Suíça. Disponível em: <https://promo.wwf.org.br/solucionar-a-poluicao-plastica-transparencia-e-responsabilizacao>. Acesso em: 19 jan. 2022.

AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DAS EMPRESAS GLOBAIS DA MODA E A GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE

Elizabete Andrade dos Santos

Mestranda na Universidade do Vale do Itajaí e Procuradora do Estado de Santa Catarina

Resumo:

O presente artigo propõe analisar as principais externalidades negativas das empresas globais de moda, notadamente os impactos ambientais e sociais, bem como analisar a governança como instrumento apto de implementação da sustentabilidade, a partir das estratégias da União Europeia em prol da sustentabilidade e circularidade da indústria têxtil e de vestuário. Para tanto, inicia-se abordando as empresas globais da moda e o consumismo, uma vez que suas atividades são importantes para a economia, porém há um excesso de oferta de produtos e ainda o estímulo constante às compras, acarretando o consumismo. Na sequência, a insustentabilidade da moda, abordando os problemas ambientais e sociais desta atividade e finaliza-se com a análise da governança e as estratégias da União Europeia em prol da sustentabilidade dos têxteis, demonstrando que é possível um equilíbrio entre atividades econômicas e sustentabilidade. O método utilizado na investigação foi o indutivo e na fase de tratamento dos dados, o cartesiano. As técnicas de pesquisa utilizadas foram as do referente e da pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Fast-fashion; Indústria têxtil; Empresas globais; Governança.

Introdução

A hipótese inicial está baseada na assertiva de que a indústria têxtil é uma das que mais consomem recursos naturais e também uma das maiores poluidoras. Além disso, em razão do consumismo, a produção de têxteis, especialmente, roupas e calçados está cada vez maior, afetando ainda mais a sustentabilidade.

Parte-se da análise sustentabilidade na indústria da moda, para se chegar aos seguintes problemas: é possível diminuir os impactos ambientais e sociais acarretados pelas empresas globais da moda? As estratégias da União Euro-

peia em prol da sustentabilidade e a governança global seriam adequadas para tal desiderato? A partir desta análise verifica-se é imperiosa a mudança do atual cenário, ressaltando a importância da sustentabilidade como base fundamental também para a continuidade da atividade econômica.

Para atender os objetivos propostos, estruturou-se o presente artigo em três itens. O primeiro aborda as empresas globais da moda e o consumismo, o segundo a insustentabilidade da moda, o terceiro a governança e as estratégias da União Europeia em prol da sustentabilidade.

O método utilizado na investigação foi o indutivo e na fase de tratamento dos dados, o cartesiano. As técnicas de pesquisa utilizadas foram as do referente e da pesquisa bibliográfica.

Empresas globais da moda e o consumismo

As roupas são itens indispensáveis à sobrevivência. Desde os primórdios, peles de animais e couro foram adaptadas, para utilização como vestimentas, para a proteção do corpo humano. Entretanto, com o passar do tempo, as roupas e acessórios passaram a ser utilizadas também para o embelezamento, a satisfação pessoal, e o *status* social.

A partir da globalização econômica as relações negociais foram intensificadas e se expandiram para além das fronteiras nacionais, a mundialização do capital. Por esta razão, pode-se afirmar que “a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2011, p. 23). Com a revolução tecnológica das telecomunicações, a difusão tendências tornou-se instantânea e contínua. O “modo de produção industrialista, consumista, perdulário e poluidor conseguiu fazer da economia o principal eixo articulador e construtor das sociedades” (BOFF, 2016, p.18).

Chul-Han (2018, p. 57) afirma que “o consumo não se reprime, só se maximiza. É gerada não uma escassez, mas uma abundância [...]. Somos todos compelidos a comunicar e consumir.” Do consumo, essencial aos seres vivos, passou-se ao consumismo; compras são exacerbadas e incentivadas a todo momento como forma de satisfação pessoal e individualista. Bauman apresenta o seguinte conceito para o consumismo:

[...] é um tipo de arranjo social resultante da reciclagem de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros, transformando-os na principal força propulsora e operativa da sociedade, uma força que coordena a reprodução sistêmica, a integração e a estratificação sociais, além da formação de indivíduos humanos, desempenhando ao mesmo tempo um papel importante nos processos de autoidentificação individual e de grupo, assim como na seleção e execução de políticas de vida individuais. (BAUMAN, 2008, p. 41)

A economia líquido-moderna é centralizada no consumidor, no excesso de ofertas, na obsolescência acelerada do produto e ainda no rápido esvaneci-

mento do poder de sedução, transformando-se na “economia da dissipação e do desperdício” (BAUMAN, 2010, p. 35).

As pessoas compram por emoção, por satisfação momentânea, não mais por mais por necessidade, “não é o valor do uso, mas o valor emotivo ou de culto que é constitutivo da economia do consumo” (CHUL-HAN, 2018, p. 63).

O capitalismo do consumo, além disso, introduz emoções para criar necessidades e estimular a compra. O emocional design molda emoções e padrões para maximizar o consumo. Hoje, em última análise, não consumimos coisas, mas emoções. Coisas não podem ser consumidas infinitamente, mas emoções sim. Emoções se desdobram para além do seu valor de uso. Assim, inaugura-se um novo e infinito campo de consumo (CHUL-HAN, 2018, p. 66).

O consumismo preza pelo valor da novidade em detrimento da permanência do produto. Portanto, reduz drasticamente a expectativa de vida do desejo e sua distância com a satisfação, bem como desta com o descarte aos depósitos de lixo, ou seja, “envolve velocidade, excesso e desperdício” (BAUMAN, 2010, p. 111). É possível concluir que “uma sociedade de consumo só pode ser uma sociedade do excesso e da extravagância - e, portanto, da redundância e do desperdício pródigo” (BAUMAN, 2010, p. 112).

O padrão de consumo da indústria da Moda é ainda impactante na indústria da Moda. Em 2018, a produção mundial de fibras foi de aproximadamente 107 bilhões de toneladas. A produção de têxteis vem crescendo ano após ano, com a estimativa de 145 milhões de toneladas em 2030 (Modifica, 2020), conseqüentemente, cresce também o seu impacto no meio ambiente, no clima, no consumo de água e de energia.

Em relação ao consumo, no Brasil, em 2020, roupas em geral foram o terceiro item mais consumido, perdendo somente para alimentos e automóveis (Pimentel, 2021). Na União Europeia, desde 1996, a quantidade de roupas consumidas por pessoa aumentou 40%. Anualmente, os europeus consomem cerca de 26 kg de produtos têxteis e descartam cerca de 11 kg; a maioria do descartado (87%) é incinerado ou depositado em aterros (União Europeia, 2022). Entretanto, o preço das roupas tem diminuído, tal fato é resultante do aumento do uso de fibra de poliéster; baixo custo de mão de obra nos países orientais; e transferência de produção de têxteis e confecções da União Europeia para os países orientais - as normas ambientais e sociais da UE são mais rigorosas impossibilitando a competitividade (BERLIM, 2016).

Desta forma, é necessário reduzir os custos, aumentar a produção e a rotatividade de peças, ensejando um novo modelo de negócio - *fast fashion*. Segundo White (2020, p. 70), o modelo *fast fashion* é baseado “na produção em massa, a preços baixos e com grandes volumes de venda.” *Fast Fashion* “é o termo utilizado para descrever os modelos de roupa que passam rapidamente da passarela para as lojas para responder a novas tendências”, cujo objetivo

principal é “é levar os consumidores a comprar grande número de peças de vestuário no mais curto espaço de tempo possível” (WHITE, 2020, p.70).

A rapidez no lançamento das coleções de roupas está ainda mais acelerada. A empresa chinesa *Shein* é conhecida como a nova gigante do mercado *fast fashion*, utilizando as redes sociais e influenciadores digitais para divulgar seus produtos. Ela oferece uma gama maior de roupas e com preço ainda mais baixo. A título de comparação, o grupo Inditex, maior grupo de moda do mundo, lançou 50 mil modelos novos por ano, a *Shein* lançou 30 mil modelos novos somente numa semana (Murphy; Walsh, 2021). Em um único dia, a *Shein* foi capaz de lançar aproximadamente seis mil peças de vestuário (Vidal, 2021).

Desta forma, o consumismo estimulado pelas empresas globais de moda é impulsionado por uma lógica irracional de acumulação e descarte. Analisada as empresas globais da moda e o consumismo, passa-se a análise da sustentabilidade e as consequências ambientais e sociais desta atividade econômica.

A insustentabilidade da moda

A sustentabilidade vem sendo debatida há algum tempo. Desde 1972, com a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Mas, a sustentabilidade ganhou destaque a partir da realização do Encontro da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992, onde foi debatida a problemática relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento.

De acordo com Boff (2016, p. 20), “a sustentabilidade de uma sociedade se mede por sua capacidade de incluir a todos e garantir-lhes os meios de uma vida suficiente e decente. Ocorre que as crises que assolam todas as sociedades esgarçaram o tecido social e jogaram milhões na marginalidade e na exclusão.” Para Cruz e Ferrer (2015, p. 240) a sustentabilidade “um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana.”

A sustentabilidade deve ser entendida como um novo paradigma determinando tanto a responsabilidade do Estado quanto da sociedade em geral para a implementação de um desenvolvimento inclusivo, ético, ambientalmente viável, durável, assegurando uma vida digna para a geração atual e futura. É uma referência valorativa para todas as ações tomadas em âmbito privado ou público, nacional ou global. (Danieli *et al*, 2020).

A sustentabilidade institui uma nova ética comportamental, para além de uma evolução ambiental, alcançando o patamar de instrumento apto a ajustar a sociedade. Portanto, a responsabilidade ambiental, a partir da sustentabilidade, está intimamente ligada à ética e à solidariedade. A responsabilidade deve ser entendida:

[...] enquanto comportamento ético estatal e individual, que seja ambiental e socialmente consciente, bem como a necessidade de se rever os métodos de produção e desenvolvimento, de proteção e políticas públicas que pondere os impactos das atuações dos atores sociais (DANIELI et al, 2020, p. 212)

Existe uma tensão entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, em razão do elevado conteúdo econômico atribuído à utilização dos recursos naturais e das pressões político-econômicas que baseiam as medidas protetivas ambientais. Por essa razão, não se pode privilegiar a atividade produtiva em prejuízo a um padrão mínimo de qualidade de vida (Fensterseifer, 2008). Portanto, é primordial introduzir a sustentabilidade como um novo paradigma para um desenvolvimento durável, ou seja, a “internalização da sustentabilidade, no âmbito da governança jurídico-política em seu todo, não apenas no campo reservado ao Direito Ambiental” (FREITAS, 2019, p. 295).

A indústria da moda é um dos mais importantes setores da economia. Para se chegar ao produto final, uma peça de roupa, há uma cadeia complexa, com várias etapas produtivas, como o plantio do algodão (para casos de roupa de algodão), a fiação, a tecelagem, a tinturaria, o beneficiamento têxtil, a confecção da peça, o transporte e a venda para os consumidores. Toda essa cadeia possibilita a geração de inúmeros postos de trabalho em diversas áreas.

No Brasil, a indústria têxtil e de confecção, em 2021, faturou 194 bilhões de reais, com estimativa de crescimento para 231 milhões em 2022. O setor têxtil brasileiro é o 5º (quinto) no ranking mundial e gera 1,3 milhão de empregos diretos (ABIT, 2021). Esse setor também é importante para a economia da UE com mais de 160 mil empresas e emprega 1,5 milhões de pessoas. Em 2019, gerou um volume de negócios de 162 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 2022). Por outro lado, é a segunda atividade econômica que mais polui, ficando atrás somente a indústria petroleira; a segunda que mais consome recursos naturais, ficando atrás somente da agricultura (Carvalho, 2016). Na União Europeia, os têxteis têm o quarto maior impacto no meio ambiente, seguido pelo setor de alimentos, de habitação e de mobilidade. Ainda, é o terceiro setor que mais utiliza recursos hídricos e o quinto em utilização de matérias-primas primárias e de emissões de gases com efeito de estufa (União Europeia, 2022). Para a confecção de uma camiseta de algodão, utiliza-se 2700 litros de água, quantidade equivalente à média de água que uma pessoa ingere em dois anos e meio (União Europeia, 2022).

A produção têxtil ainda é responsável por 20% da poluição da água potável, pois utiliza muitos produtos químicos para tingimento e acabamento. Também é responsável por 10% das emissões de carbono a nível mundial, percentual superior às emissões oriundas dos voos internacionais e transporte marítimo juntos (União Europeia, 2022).

Além disso, os resíduos da produção têxtil também causam grande impacto. O estudo *Pulse of the Fashion Industry*, elaborado pelo *Global Fashion*

Agenda e pelo *Boston Consulting Group*, relatou que a indústria têxtil e de vestuário mundial, em 2015, produziu 92 milhões de toneladas de resíduos (White, 2020). O Brasil produz, anualmente, cerca de 170 mil toneladas de resíduos têxteis anualmente e 80% é enviado aos aterros sanitários (Modifica, 2020). Na União Europeia, aproximadamente 5,8 milhões de toneladas de têxteis são descartados por ano, cerca de 11,3 kg por pessoa. Em todo o planeta, um caminhão de lixo têxtil é destinado a aterros sanitários ou incinerado a cada segundo e aproximadamente 35% de todos os microplásticos no meio ambiente estão relacionados com os produtos têxteis (União Europeia, 2022).

O problema do descarte de roupas também ocorre na fase pós-consumo, uma vez que muitas peças são descartadas com pouco tempo de uso, em razão do consumismo e/ou da baixa qualidade nos produtos. O mercado produtivo da moda é um mercado bastante competitivo. A moda necessita ser ágil, as vitrines precisam ser repostas com a mesma agilidade. Os lançamentos semanais são realidade, com pressão dos próprios consumidores para que a oferta seja rápida e variada. Por isso, há uma necessidade de flexibilidade e rapidez na produção.

Na década de 1990, com o aumento do custo da mão de obra, as empresas da indústria da Moda europeia iniciaram a busca por mão de obra mais barata em outros países, principalmente a China, com mão de obra abundante e barata (Thomas, 2008). Nas últimas décadas, a fabricação de roupas nos Estados Unidos e na Europa sofreu um grande declínio, com uma redução acentuada de empregos neste setor, essas indústrias mudaram para o oriente. A China é “responsável por mais de um quarto da produção mundial de roupas. O restante é produzido em países como Índia, Bangladesh, Haiti, Camboja, Turquia, México, Paquistão e Romênia” (BERLIM, 2016, p. 40). A respeito dos motivos da transferência das indústrias têxteis americanas e europeias, Berlim cita:

[...] produção em curto prazo, pouca ou nenhuma regulamentação trabalhista em várias fábricas, impostos de produção reduzidos e incentivos à exportação (nos países sede da produção, no oriente) e importação (nos países sede das marcas de moda), entre outros. Do outro lado, um dos fatores que nos parece determinante é a rigorosa regulamentação trabalhista e ambiental europeia, que vem em crescente desenvolvimento e elaboração (BERLIM, 2016, p. 40).

A adequação dessas empresas globais às novas normas ambientais e sociais é mais onerosa que a transferência para outros países, uma vez que poderiam manter o mesmo modo de produção e ainda com o custo de mão de obra bem mais barato. Por tais razões, as empresas globais da indústria da Moda centralizam a fase de criação das peças e a fase de divulgação da marca, uma vez que requerem tecnologia e mão de obra qualificada, mas descentralizam a fase de produção para países, com legislações trabalhistas e tributárias mais flexíveis, diminuindo os custos, incrementando o lucro, tornando-se

competitiva no mercado globalizado.

Na Europa, aproximadamente 73% de roupas e têxteis domésticos são importados de países de outros continentes. Em 2017, a União Europeia produziu aproximadamente 7,4 kg de têxteis por pessoa, mas consumiu quase 26 kg por pessoa. Em 2019, a União Europeia foi o maior importador de vestuário, no montante aproximado de 80 bilhões de euros (União Europeia, 2022). Thomas (2008) afirma que, em 2005, várias marcas italianas produziam peças na China e depois montavam os artigos na Itália, para que a etiqueta fosse *'Made in Italy'*. Em 2006, a Burberry fechou a fábrica em Gales do Sul e passou a produzir as camisas pólos na China, pois o custo de produção era inferior à metade.

O termo *sweatshops* é utilizado para caracterizar o local de trabalho onde a jornada de trabalho é excessiva, ambiente de trabalho insalubre e inseguro, baixa remuneração e por vezes com abuso físico e psicológico (Garcia; Garcia, 2017). O sistema *sweatshops* “é um sistema de exploração catalogado”, no qual o pagamento é feito por peças e para receber um salário um pouco melhor, os trabalhadores têm que trabalhar exaustivamente, sem a mínima dignidade; há ainda o elemento de servidão por dívida, domicílio e trabalho no mesmo local, como “uma oficina de suor explorando trabalhadores dia e noite” (FARIA, 2021, p. 288).

De acordo com a pesquisa *The Global Slavery Index* de 2018, a moda é a segunda atividade de exportação que mais explora o trabalho forçado, relacionados à escravidão moderna (Estevão, 2018). A escravidão moderna pode ser caracterizada quando há limitações à liberdade de circulação, retenção de documentos ou salários, violência, intimidações e ameaças (OIT, 2020).

Thomas enfatiza que grande parte das fábricas chinesas funciona ininterruptamente, relatando inclusive que um trabalhador morreu de fadiga quando saiu de uma fábrica em Guangzhou, após uma jornada de 24 (vinte e quatro) horas de trabalho. Afirmou ainda que há uma “constante pressão para aumentar a produtividade detonou um aumento das violações dos direitos humanos na manufatura têxtil em todo o mundo” (THOMAS, 2008, p. 209)

Em 2013, foi noticiado mundialmente o desabamento do edifício Rana Plaza, em Bangladesh, causando a morte de mais de mil trabalhadores. O edifício abrigava inúmeras fábricas de roupas que forneciam para marcas conhecidas internacionalmente, tais como H&M, Walmart e Gap (Caleiro, 2018). Em 2014, três consumidoras do Reino Unido, ao analisar a etiqueta de roupas, adquiridas na loja britânica Primark, encontraram mensagens denunciando que os trabalhadores são forçados a trabalhar exaustivamente em condições degradantes (Saraiva, 2014). Este mesmo fato ocorreu no Brasil, quando uma consumidora, ao receber uma blusa comprada num site chinês, também recebeu um bilhete noticiando tratar-se de trabalho escravo (Correio Brasileiro, 2014).

Entretanto, o trabalho em condições degradantes na indústria da Moda, não se restringe aos países asiáticos. Em 2011, em São Paulo, foi realizada

fiscalização em oficinas subcontratadas pela marca Zara (Grupo espanhol Inditex). Foram encontrados trabalhadores estrangeiros submetidos a condições degradantes e insalubres, trabalho infantil, jornadas exaustivas e ainda com cerceamento de liberdade. Numa das oficinas vistoriadas, as costureiras declararam que, para costurar uma blusa, recebiam R\$ 2,00 por peça, o dono da oficina recebia R\$ 7,00 e a loja vendia a peça R\$ 139,00. Na ocasião, foram lavrados 48 autos de infração pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em face da Zara (Pyl; Hashizume, 2011).

Em 2018, em São Paulo, a grife Amissima foi condenada a pagar indenização por manter duas oficinas de confecções com trabalhadores em condições à análogas à escravidão, com jornadas mínimas de 13 horas diárias, 70 horas semanais, recebendo R\$ 3,00 por peça que era vendida por valor superior a R\$ 800,00. Ficou constatado que as jornadas eram exaustivas, de segunda a sábado, sem feriados e durante o ano inteiro, “sem condições de repor as forças, de curtir os filhos, de ter lazer, um vazio completo de humanidade” (LAZZERI, 2018).

Analisando os impactos ambientais e sociais decorrentes da indústria da moda, verifica-se que as externalidades negativas têm sido reiteradamente ignoradas. É necessária a mudança de mentalidade do livre mercado para o mercado justo, uma vez que neste há maior equidade entre os “múltiplos integrantes das relações humanas e econômicas de modo a elevar os padrões de sustentabilidade [...] mudando o padrão tradicional de consumo individual e egoísta para ser inclusivo e responsável” (STAFFEN, 2008, p. 160). Porém, como operacionalizar a mudança de paradigma? A governança global seria uma possibilidade?

A governança e as estratégias da União Europeia em prol da sustentabilidade

As questões relacionadas à destruição do meio ambiente e o consumo global de bens são demandas transnacionais e devem ser compartilhadas entre todos os membros da comunidade, seja regional ou internacional (Cruz; Stelzer, 2009).

É preciso responsabilidade global para enfrentar problemas globais, uma solução efetiva é possível por meio de “renegociação e da reforma da rede de interdependências e interações globais” (BAUMAN, 2011, p. 254). Desta forma, as iniciativas econômicas não seriam conduzidas apenas para os ganhos momentâneos, sem atentar para seus efeitos, vítimas colaterais e para as dimensões sociais do custo benefício, seria o desenvolvimento de “uma política que possa ombrear com os mercados globais” (BAUMAN, 2011, p. 255). Entretanto, uma coordenação no plano global é complicada porque a solidariedade está fixada em identidades coletivas particulares e necessita estar apoiada no universalismo moral dos direitos humanos. Portanto, é imprescindível uma dimensão ético política comum para a comunidade global (Bauman, 2011).

Para uma cooperação global para superação das crises que assolam o planeta Terra, poder-se-ia cogitar de meios em que houvesse a participação de múltiplos atores, tal como ocorre na governança global. Diversos fóruns internacionais citam a governança global como imprescindível para o desenvolvimento social e econômico e também para resolver problemas comuns. A governança emerge com uma maneira possível e necessária para reverter crises, pois “é uma ferramenta importante, num mundo ainda marcado por preocupações nacionais ligadas à velha ideia de soberania, disputas econômicas e comerciais, e grandes dúvidas sobre a eficiência e efetividade das instituições atuais” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 115).

Em razão das peculiaridades dos problemas ambientais, os Estados isolados não conseguem, com eficiência, desempenhar o seu papel na organização e direcionamento das atividades na área da proteção ambiental, uma vez que os problemas ambientais globais também influenciam problemas sociais. Diante de tais limitações essa atuação não pode advir de um ato isolado, segregado de análises de ordem econômica, cultural e capacitação técnica. Assim, como a internalização das externalidades negativas não podem ser restringir a decisões administrativas isoladas, mas demanda o envolvimento de toda a sociedade e de todos os países (Derani, 2008).

A União Europeia é vista como protagonista na integração regional e no surgimento do Direito Comunitário, representando uma nova forma de mecanismo jurídico destinado a regular o universo da transnacionalidade (Cruz; Stelzer, 2008). Neste sentido, em 2019, a União Europeia adotou o Pacto Ecológico Europeu, com medidas legislativas e não legislativas, criando um plano de ação para a economia circular, cujos principais objetivos são tornar os produtos sustentáveis uma norma; liderar esforços globais em economia circular e capacitar os consumidores para as escolhas sustentáveis (União Europeia, 2019). Na esteira de um direito global e transnacional, o objetivo é que a nova abordagem se estenda “a nível internacional, reforçando assim a sustentabilidade e a resiliência das cadeias de valor mundiais” (União Europeia, 2022, p. 02).

A Comissão Europeia enfatiza que para a concretização do Pacto Ecológico deve-se repensar as políticas de toda a economia, com a necessidade de aumentar a proteção ambiental e a recuperação dos ecossistemas, bem como a utilização sustentável dos recursos. Para isso utilizará todos os instrumentos políticos: “regulamentação e normalização, investimento e inovação, reformas nacionais, diálogos com parceiros sociais e cooperação internacional” (União Europeia, 2019, p. 04). Tais instrumentos demonstram que é imperativa a participação de todos neste processo, configurando a prática da governança global em prol da sustentabilidade.

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar

interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 53).

Os têxteis foram identificados como uma cadeia de valor com necessidade urgente de transição para modelos sustentáveis e circulares de produção e consumo. A estratégia em prol da sustentabilidade e circularidade dos têxteis está centrada na atuação conjunta de empresas, consumidores e autoridades públicas da UE, caracterizando uma governança em prol da sustentabilidade e da circularidade do setor têxtil (União Europeia, 2022).

O objetivo, até 2030, é que os produtos têxteis disponíveis no mercado europeu sejam recicláveis e duradouros; fabricados a partir de fibras recicladas, respeitando os direitos sociais e o meio ambiente. Os consumidores serão beneficiados com maior durabilidade dos produtos têxteis e com serviços de reutilização e reparação. Os produtores deverão assumir a responsabilidade por seus produtos ao longo de toda a cadeia de valor, incluindo a fase de resíduos. Haverá o impulsionamento à reciclagem de fibras em novas fibras, reduzindo drasticamente a incineração e a destinação em aterros sanitários. Para reduzir o impacto dos produtos têxteis no meio ambiente é preciso prolongar a sua vida útil. Por isso, a estratégia da UE é introduzir requisitos de concepção ecológica obrigatórios, para aumentar a durabilidade, reduzir as falhas de qualidade e o descarte pelos consumidores. Assim, os consumidores utilizarão as roupas por mais tempo e ainda apoiarão negócios circulares, tais como serviços de aluguel, reutilização, reparação, entre outros (União Europeia, 2022).

A esse respeito, a Comissão incentiva as empresas para participarem do compromisso voluntário de consumo sustentável, visando que assumam voluntariamente alguns compromissos, tais como a identificação e redução da pegada ambiental, aumento da circularidade em suas atividades e respeito à sustentabilidade social da cadeia de suprimentos. Com isso, a relação de empresas que assinaram o compromisso e o relatório de progresso são publicados no site oficial da União Europeia, dentre as empresas está o Grupo H&M de moda rápida (União Europeia, 2021). Percebe-se que tais compromissos possuem traços de consensualidade, cooperação e governança, “criando-se procedimentos administrativos mediante acordos para governabilidade cooperativa, via coligações que mesclam o nacional com o propósito de constituir o global (transnacional)” (STAFFEN, 2018, p. 29-30).

A União Europeia também esclarece sobre a necessidade de que a sustentabilidade ambiental seja acompanhada pela sustentabilidade social. A atividade desenvolvida pela indústria da Moda é identificada como uma das que promove trabalho indigno, com perigo para a saúde, discriminação, jornada de trabalho excessiva, assédios e violências. Neste sentido, estabelece o dever

de diligência das empresas, com sua responsabilização, em toda a sua cadeia de produção, notadamente a eliminação do trabalho forçado e trabalho infantil; bem como a divulgação pelas empresas de informações a respeito do trabalho digno de toda sua cadeia de produção (União Europeia, 2022).

Para finalizar, a União Europeia enfatiza sobre a necessidade de processos globais para a sustentabilidade dos têxteis, com o entrelaçamento das cadeias de valor dos têxteis sustentáveis à nível mundial, a partir de pautas em instâncias internacionais, possibilitando a difusão de critérios de sustentabilidade para toda a cadeia têxtil mundial, uma vez que grande parte do vestuário e têxteis de uso doméstico na UE são importados. Além disso, a proposta prevê o dever de diligência das empresas, com a obrigação horizontal de diligenciar, identificar, cessar e assumir os impactos negativos causados nos direitos humanos e no ambiente, durante toda a sua cadeia de produção. Esses deveres são extensivos às empresas localizadas em outros países que integram a cadeia de valor dos têxteis consumidos na União Europeia. Por isso, é importante a transparência e a rastreabilidade de toda a cadeia de valor da indústria da Moda, permitindo a identificação e a cessação de violações aos direitos humanos, direitos trabalhistas e ambientais.

Considerações finais

O presente artigo buscou discorrer sobre a possibilidade de implementação da governança global em prol da sustentabilidade na atividade econômica da indústria da moda, a partir da análise das estratégias da UE em prol da sustentabilidade e da circularidade dos têxteis. A indústria da moda tem grande expressão econômica. Entretanto também é grande sua participação no desgaste ambiental, decorrente do processo de industrialização, confecção e também do descarte de peças pelos consumidores. Além disso, as empresas globais da moda também afetam a sustentabilidade social, uma vez que seu modo de atuação, com a transferência da produção para países com menor custo de mão de obra, tem impulsionado a propagação do trabalho indigno.

A UE, a partir de medidas legislativas e não legislativas, enunciadas no Pacto Ecológico Europeu, objetiva tornar os produtos sustentáveis uma norma. Neste sentido, os têxteis foram identificados com necessidade urgente de transição para modelos de negócios sustentáveis e circulares. Por essa razão, a Comissão Europeia apresentou as estratégias da UE em prol da sustentabilidade e da circularidade dos têxteis.

A UE está incentivando novos modelos de atuação, como a governança global, pois incentiva a voluntariedade das empresas em assumir compromissos com a sustentabilidade, tal como o compromisso assinado com a indústria de moda rápida do Grupo H&M. Além disso, enfatiza a necessidade do entrelaçamento das cadeias de valor dos têxteis sustentáveis à nível mundial, a partir da discussão em pautas em instâncias internacionais, assumindo que o problema ambiental e social deve ser enfrentado mundialmente. Essa atua-

ção da UE demonstra a necessidade de que as autoridades públicas estejam à frente de políticas públicas para a implementação da sustentabilidade nas mais diversas atividades econômicas.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TÊXTEIS (ABIT). **Indústria migra do Sudeste para as demais regiões do país em dez anos, mostra estudo CNI**. Disponível em: <https://www.abit.org.br/noticias/industria-migra-do-sudeste-para-as-demais-regioes-do-pais-em-dez-anos-mostra-estudo-da-cni>. Acesso em 04 fev. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. **Capitalismo Parasitário: e outros temas contemporâneos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2010.

BERLIM, Lilyan. **Moda e sustentabilidade: uma reflexão necessária**. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 2016.

CALEIRO, João Pedro. **5 anos após o desabamento, que mudou nas fábricas de Bangladesh?** Disponível em: <https://exame.com/economia/5-anos-apos-desabamento-o-que-mudou-nas-fabricas-de-bangladesh/> Acesso em 16 abr. 2022.

CARVALHAL, André. **Moda com propósito: manifesto pela grande virada**. 1ª edição. São Paulo: Paralela, 2016.

CHUL-HAN, Byung. **Psicopolítica - o neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyiné, 2018.

CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em 09 nov 2021.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

DANIELI, Adilor; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio; GIMENEZ, Andrés Molina. **A sustentabilidade dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESTEVAO, Ilca Maria. **Trabalho escravo: moda é o segundo setor que mais explora pessoas**. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/ilca-maria-estevao/trabalho-escravo-moda-e-o-segundo-setor-que-mais-explora-pessoas>. Acesso em 16 abr. 2022.

FARIA, Luís Alexandre. **Trabalho escravo na indústria da Moda no Brasil**. Organizadores: FERREIRA, Livia dos Santos; BIGNAMI, Renato. Brasília: SINAIT, 2021. Disponível em: <https://sinait.org.br/livro>. Acessado em: 04 mai 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 4ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Os produtos ‘fast fashion’ e a justiça ambiental: análise da possibilidade de internalização das externalidades negativas. *in*: **Sustentabilidade, governança e proteção ao meio ambiente: uma visão a partir da Amazônia.** Porto Velho: Emeron, 2017. Disponível em: https://emeron.tjro.jus.br/images/noticias/2017/07/Ebook_Sustentabilidade-Governanca-e-Protacao-ao-Meio-Ambiente2.pdf#page=9. Acesso em: 16 abr. 2022

GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011.

IOT. **O que é trabalho forçado?** Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/WCMS_393058/lang-pt/index.htm. Acesso em 16 abr. 2022.

LAZZERI, Thais. **Exclusivo: com vestidos a R\$ 800,00, grife faz roupas com trabalho escravo.** Disponível em: <https://theintercept.com/2018/12/17/amissima-trabalho-escravo/> Acessado em 04 mai 2022.

MODEFICA, FGVces, REGENERATE. **Fios da Moda: Perspectiva Sistêmica Para Circularidade.** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://reports.modifica.com.br/fios-da-moda/library/downloads/modifica-report-FIBRAS-TEXTEIS-2021.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

MURPHY, Flynn e WALSH Matthew. Shein: o misterioso app de fast fashion chinês que desafia o Ocidente. **Folha de São Paulo**, 16/06/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/shein-o-misterioso-app-de-fast-fashion-chines-que-desafia-o-ocidente.shtml>. Acesso em: 29 jul. 2021

PIMENTEL, Fernando V. **Balço e expectativas para o setor têxtil e confecção.** Disponível em: https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/abit-files.abit.org.br/site/links_site/2022/001_janeiro/N1_+Coletiva+ABIT+19+Jan+FVP+21.pdf . Acesso em: 04 fev. 2022.

PYL, Bianca; HASHIZUME, Maurício. **Roupas da Zara são fabricadas com mão de obra escrava.** Repórter Brasil. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2011/08/roupas-da-zara-sao-fabricadas-com-mao-de-obra-escrava/> Acesso em 17 abr. 2022.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 20ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2011.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

THOMAS, Dana. **Deluxe: como o luxo perdeu o brilho.** Tradução de Ana Gibson. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Circular economy action plan.** Dis-

ponível em: https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en. Acesso em: 17 jul. 2022

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o trabalho digno em todo o mundo para uma transição mundial justa e uma recuperação sustentável**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0066&from=EN>. Acesso em: 08 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Estratégia da UE em prol da Sustentabilidade e Circularidade dos Têxteis**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9d2e47d1-b0f3-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em 21 jul. 2022.

União Europeia. Comissão Europeia. **Sustainable and Circular Textiles by 2030**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_2017. Acessado em: 13 mai. 2022.

União Europeia. Comissão Europeia. **Sustainable Consumption Pledge**. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection-policy/sustainable-consumption-pledge_en. Acesso em 08 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Tornar os produtos sustentáveis a norma**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0140&from=EN>. Acesso em: 21 jul. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **O impacto da produção e dos resíduos têxteis no ambiente (infografia)**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/12/story/20201208STO93327/20201208STO93327_pt.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

VIDAL, Daniel. **Pechinchas, críticas e plágios: a história da marca que ameaça destruir a Zara**. *in: NiT.pt Online*, 19/07/2021. Disponível em: <https://www.nit.pt/compras/lojas-e-marcas/pechinhas-criticas-e-plagios-historia-da-marca-que-ameaca-destruir-zara>. Acesso em: 29 jul. 2021.

A ATUAÇÃO DOS CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS NO CUMPRIMENTO DE METAS DA AGENDA 2030

Najla Aparecida Assad de Moraes

Universidade Autonoma de Lisboa, Portugal

Nicole Assad Gontijo de Moraes

Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo:

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar a aplicabilidade das novas exigências constantes do Provimento nº 85, publicado em 2019 pelo Conselho Nacional de Justiça. O documento consta diversas determinações que devem ser adotadas pelo Serviço Extrajudicial para a observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. A relevância do tema se fundamenta na generalidade da estipulação feita pelo Conselho Nacional de Justiça, que determinou a necessidade dos Cartórios Extrajudiciais cumprirem o plano de ações contido na Agenda, mas não forneceu esclarecimento suficiente sobre quais os atos a serem realizados para que haja a concretização dessas metas. O objetivo geral é verificar como deve ser aplicada a Agenda 2030 ao Cartório Extrajudicial e as consequências dessa aplicação. No mais, os objetivos específicos são estudar como se dará, no contexto cotidiano, a integração dos atos normativos do Extrajudicial aos Objetivos de desenvolvimento Sustentável e quais os passos que as Serventias devem implementar para atingir esse objetivo. Além disso, visa-se abordar como as condutas de governança e ambientais dos Cartórios podem contribuir para atingir o desenvolvimento sustentável almejado. A metodologia utilizada é empírica, incluindo investigação dos dados oficiais e legislação vigente, expressa pelo método dissertativo-argumentativo. Iniciando da atribuição do Registro Civil das Pessoas Naturais os questionamentos abordam pontos como a redução de utilização de papel no ambiente dos Cartórios e a implementação de novas formas mais sustentáveis de arquivamento, como a eletrônica.

Palavras-chave: Agenda 2030; Cartório; Desenvolvimento sustentável.

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar a determinação do Conselho

Nacional de Justiça do Brasil, órgão regulamentador dos Cartórios Notariais e de Registro, publicada por meio do Provimento N° 85 em 19/08/2019¹, de que o Serviço Extrajudicial deve dar visibilidade à integração de seus atos normativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030².

A princípio, é necessário fazer uma introdução sobre os Serviços Notariais e Registrários. O serviço notarial e registral está previsto no artigo 236 da Constituição Federal do Brasil, que dispõe que esses são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, indica a necessidade de ser criada uma lei que regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário e estabelece, por fim, que Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.³

Desta forma, a atividade notarial e registral constitui uma função pública, ainda que não seja executada diretamente pelo Estado. Os profissionais de direito desempenham, em caráter privado, a atividade e são considerados funcionários públicos em sentido amplo⁴.

A lei que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro - Lei dos cartórios -, é a Lei n° 8.935 de 1994. Esta lei estipula que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Como menciona o parágrafo 3° do art. 236 da Constituição Federal, o ingresso na atividade notarial e registral é por meio de concurso. A Lei n° 8.935 de 1994 determina serem necessários para o ingresso os seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.⁵

Ainda, de acordo com artigo quinze da referida lei, os concursos serão

1 Provimento 85 do Conselho Nacional de Justiça do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988> no dia 17/11/2022.

2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 da ONU. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> no dia 17/11/2022.

3 Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1° Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2° Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3° O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm em 11/10/2022.

4 LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: teoria e prática. 2ª ed. - São Paulo: MÉTODO, 2011, p. 1.

5 Artigo 14 da Lei Brasileira 8.935 de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm no dia 11/11/2022.

realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador. Para poder prestar o concurso público o candidato tem que ser formado em direito ou ter 10 anos de exercício nos serviços notariais ou de registro, tendo completado esse período, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos⁶.

A Lei nº 10.169/2000⁷, por sua vez, regula o parágrafo segundo do artigo 236 da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

De acordo com o artigo quinto da Lei nº 8.935/94, que dispõe sobre serviços notariais e de registro, a atividade Notarial e Registral é dividida em atribuições, podendo apresentar os seguintes titulares/responsáveis: I - tabelães de notas; II - tabelães e oficiais de registro de contratos marítimos; III - tabelães de protesto de títulos; IV - oficiais de registro de imóveis; V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; VI - oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; VII - oficiais de registro de distribuição.

Cada atribuição mencionada possui na legislação brasileira a sua competência e pode ocorrer que, de acordo com a respectiva competência/atribuição, o que vai ser analisado mais a frente, no que se refere as mudanças necessárias para a obediência dos requisitos do Provimento nº 85, terá uma forma diversa de atender a Agenda 2030 da ONU.

A Lei Federal Brasileira de número 6.015 de 1973 dispõe, principalmente, sobre os registros públicos, além de fornecer outras providências. O artigo primeiro desta lei menciona que os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. Em complementação, o parágrafo primeiro dispõe que os Registros são os seguintes: I - o registro civil de pessoas naturais; II - o registro civil de pessoas jurídicas; III - o registro de títulos e documentos; IV - o registro de imóveis. Por fim, estabelece que os demais registros reger-se-ão por leis próprias⁸.

Como titular e escrevente de Serventia Extrajudicial com atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas, buscaremos nesta pesquisa focar na atribuição do Registro Civil de Pessoas Naturais.

As competências para registro no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais estão previstas no Artigo 29 da Lei Brasileira de nº 6.15/73 que dispõe que serão registrados no registro civil de pessoas naturais: I - os nascimentos; II - os casamentos; II - os óbitos; IV - as emancipações; V - as

6 Artigo 15 da Lei Brasileira 8.935 de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm no dia 11/11/2022.

7 Lei Brasileira 10.169 de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm no dia 11/11/2022.

8 Artigo 1 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

interdições; VI - as sentenças declaratórias de ausência; VII - as opções de nacionalidade; entre outros⁹.

Dispõe, ainda, sobre os atos que são averbados, como as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal; as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima; os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente; os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos; as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem e as alterações ou abreviaturas de nomes¹⁰.

No que tange aos Livros, a Lei menciona que haverá, em cada cartório, os seguintes livros: “A” - de registro de nascimento; “B” - de registro de casamento; “B Auxiliar” - de registro de casamento Religioso para Efeitos Cíveis; “C” - de registro de óbitos; “C Auxiliar” - de registro de natimortos; “D” - de registro de proclama. E no Cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária haverá, em cada comarca, outro livro para inscrição dos demais atos relativos ao estado civil, designado sob a letra ‘E’.

A competência do Registro Civil de Pessoas Jurídicas está prevista no Artigo 114 e 116¹¹ da Lei nº 6.015/73. Já a do Registro de Títulos e Documentos está contida nos Artigos 127, 127-A, 128, 129 e 132¹², que dispõem sobre os livros e a do Registro de Imóveis no artigo 169¹³ e no artigo 173¹⁴ os Livros, todos artigos da Lei 6.015/73.

No que tange a atribuição de Tabelionato de Notas, as competências estão previstas no Artigo 6 e 7¹⁵ da Lei 8.935 de 1994. Importante ressaltar que no tabelionato de notas não existe Lei Federal disciplinado a quantidade de livros e, com isso, cada Corregedoria Estadual deve regulamentar por meio de Código de Normas Estaduais.

9 Artigo 29 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

10 Artigo 29, parágrafo primeiro da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

11 Artigos 114 e 116 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

12 Artigos 127, 127-A, 128, 129 e 132 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

13 Art. 167 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022

14 Art. 173 da Lei Brasileira n. 6.015 de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

15 Lei Brasileira n. 8935/94, **Art. 6º** Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos. **Art. 7º** Aos tabeliães de notas compete com exclusividade: I - lavrar escrituras e procurações, públicas; II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; III - lavrar atas notariais; IV - reconhecer firmas; V - autenticar cópias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm no dia 11/11/2022.

No Estado do Espírito Santo, onde atuamos, o artigo 616¹⁶ do Código de Normas disciplina a divisão de livros a ser adotada.

Por fim, a Lei federal nº 9.492 de 1997 define competência e regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, além de dar outras providências¹⁷ e prever também os livros dessa atribuição.

Existe, ainda, no âmbito do extrajudicial, a aplicação da Convenção da Apostila da Haia no Brasil, que entrou em vigor em agosto de 2016. O tratado foi assinado no segundo semestre de 2015 pelo Brasil e tem o objetivo de agilizar e simplificar a legalização de documentos entre os 112 países signatários, permitindo o reconhecimento mútuo de documentos brasileiros no exterior e de documentos estrangeiros no Brasil.

Apostila é definida como um certificado emitido nos termos da Convenção da Apostila que autentica a origem de um Documento Público e que se entende poder ser feita em todos os Cartório previamente autorizados pelo Conselho Nacional de Justiça e respectiva Corregedoria.

Pontuados esses quesitos básicos, porém essenciais para uma compreensão da prática realizada nas Serventias Extrajudiciais, faz-se necessário, agora, pontuar e analisar a Agenda 2030 da ONU e o que a compõe, dando ênfase ao ODS 16, que fundamenta as mudanças exigidas pelo Provimento 85 do CNJ.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16), que trata de Paz, Justiça e Instituições Eficazes, está indissociavelmente relacionado aos assuntos tratados pelo Poder Judiciário Brasileiro e aos serviços notariais e de registro que originou esta pesquisa.

A relevância temática se fundamenta em ser a Agenda 2030 um plano de ação com metas e indicadores globais, adotado por 193 Países, inclusive o Estado brasileiro, e que tem por escopo a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econô-

16 Artigo 616 do Código de Normas - Foro Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo Art. 616. Serão utilizados os seguintes livros no Tabelação de Notas: I - Livro de Escrituras; II - Livro de Procuções; III - Livro de Registro de Assinatura de Reconhecimento de Firma Autêntica; IV - Livro Índice. § 1º O Livro de Escrituras poderá, por conta da quantidade de atos e para a eficiência e presteza do serviço, ser desdobrado em Livros de Escrituras Diversas, Compra e Venda, Contratos, Compromisso de Compra e Venda, Transmissões Diversas, Hipotecas e Quitações etc. § 2º O Livro de Registro de Assinatura de Reconhecimento de Firma Autêntica, que terá numeração sequencial e poderá ser formado pelo sistema de folhas soltas, conterá o nome e a assinatura do interessado, o documento de identificação, a data e hora do comparecimento no cartório e a indicação do documento em que a firma foi lançada. § 3º O Livro Índice pode ser substituído por fichas ou por sistema eletrônico. Disponível em <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/wp-content/uploads/2022/07/CN-EXTRAJUDICIAL-Vers%C3%A3o-3.1-ate-provimento-10.2022-de-21.07.2022.pdf> no dia 11/10/2022.

17 Arts. 1, 2 e 3 da Lei Brasileira 9.492 de 1997. Disponíveis em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%2C%20DE%202010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20ou%20pravid%C3%A2ncias no dia 11/11/2022.

mica, ambiental e institucional.

O CNJ estipulou que os Cartórios Extrajudiciais precisam cumprir tal plano de ações, mas não forneceu esclarecimento suficiente sobre quais os atos a serem realizados para que haja a concretização dessas metas.

O objetivo geral dessa pesquisa, portanto, é esclarecer como será aplicada a Agenda 2030 ao cartório extrajudicial. Em consequência, os objetivos específicos são estudar o que é a integração dos atos normativos do Extrajudicial aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, quais são os passos que as Serventias devem implementar para atingir esse objetivo e como as condutas de governança e ambientais dos Cartórios (aqui visto como uma empresa) podem contribuir para atingir o desenvolvimento sustentável almejado.

A metodologia utilizada é empírica, incluindo investigação dos dados oficiais e legislação vigente, expressa pelo método dissertativo-argumentativo.

As hipóteses iniciais no que tange às condutas ambientais são formuladas tendo em vista a gestão documental que é proposta pela Agenda, ou seja, o conjunto de procedimentos e operações técnicas para produção, tramitação, uso e avaliação de documentos, com vistas à sua guarda permanente ou eliminação, mediante o uso razoável de critérios de responsabilidade ambiental.

A título de exemplo, poderiam os Cartórios começar a imprimir menos papel e utilizar dos meios de arquivamento eletrônicos?

Será ressaltado o âmbito das atribuições do Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais. No início desta pesquisa, o Livro de Proclamas de Casamento¹⁸, que é obrigatório em todos os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, já possuía autorização para realização digital no Estado do Espírito Santo; contudo, não era feito devido à falta de tecnologia do sistema.

O pedido já tinha sido solicitado aos programadores, objetivando o cumprimento da Agenda 2030, mas apenas no dia 26/09/2022 foi possível a abertura do primeiro livro digital de proclamas.

Em pesquisa feita com titulares de Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais, com questionamento de qual a data inicial e final dos últimos 3 Livros de Proclamas físicos da Serventia, encontramos os seguintes resultados:

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais do Distrito da Barra do Jucu, comarca de Vila Velha/ ES o Livro D 23 foi aberto em 22/02/2021 e encerrado em 09/09/2021; o Livro D 24 foi aberto em 09/09/2021 e encerrado em 31/03/2022 e o Livro D 25 foi aberto em 31/03 e encerrado em 26/09/2022.

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Sede de Guarapa-

18 Artigo 43 da Lei 6015/73 “Art. 43. Os livros de proclamas serão escriturados cronologicamente com o resumo do que constar dos editais expedidos pelo próprio cartório ou recebidos de outros, todos assinados pelo oficial. Parágrafo único. As despesas de publicação do edital serão pagas pelo interessado” disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/10/2022.

ri/ES, o Livro D 76 foi aberto em 10/02/2021 e encerrado em 20/08/2021; o Livro D 77 foi aberto em 23/08/2021 e encerrado em 21/02/2022 e o Livro D 78 foi aberto em 22/02/2022 e encerrado em 30/08/2022.

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Sede de Afonso Cláudio/ES, o Livro D-17 foi aberto em 08/08/2017 e encerrado em 12/07/2019; o Livro D-18 foi aberto em 12/07/2019 e encerrado em 04/08/2021 e o Livro D-19 foi aberto em 04/08/2021 e está em andamento.

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Sede de Anchieta/ES, o Livro D-08 foi aberto em 23/01/2015 e encerrado em 28/10/2016; o Livro D-09 foi aberto em 28/10/2016 e encerrado em 01/07/2019; o Livro D-10 foi aberto em 01/07/2019 e encerrado em 19/11/2021; o Livro D-11 foi aberto em 19/11/2021 e está em andamento.

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de Venda Nova do Imigrante/ES, o Livro D-12 foi aberto em 28/09/2016 e encerrado em 25/02/2019, o Livro D-13 foi aberto em 26/02/2019 e encerrado em 14/06/2021, o Livro D-14 foi aberto em 15/06/2021 e está em uso.

Os dados coletados nos mostram, em primeira instância, a considerável celeridade na qual os livros são preenchidos nas Serventias e, em consequência, como a morosidade no processo de modernização para a adequação das Serventias contrariam a agenda 2030, visto que esses livros mencionados já poderiam ser eletrônicos e, com isso, o gasto de papel seria em muito reduzido.

Outro ponto que terá relevância para as metas da Agenda 2030 da ONU é que o artigo 46, parágrafo terceiro, do Código de Normas do Estado de Espírito Santo prevê que o Livro Diário Auxiliar da Receita e da Despesa e o Livro de Controle de Depósito Prévio nos cartórios poderão ser escriturados em formato digital, com extensão PDF.

No entanto, verificamos que alguns Cartórios, inclusive o que sou titular, ainda fazem o Livro de Receitas e Despesas e Depósito Prévio de ambas as formas. No caso do Cartório em que trabalhamos, tal situação se deve a necessidade de apresentação do Livro físico para o Juiz Corregedor no momento da Correição, mas pretendemos alterar essa forma de apresentação e apresentar apenas no sistema.

Continuando a pesquisa de campo, o questionário por nós levantado, por meio do grupo de titulares e cartório do Estado do Espírito Santo, concretiza-se nas seguintes perguntas: “O seu Cartório possui o livro de Receita e Despesa físico ou digital? O seu cartório possui livro de depósito prévio? Se sim, ele é físico ou digital?”. Obtivemos os resultados a seguir expostos:

No Cartório de Registro Civil e Tabelionato de Notas do distrito da Barra do Jucu, comarca de Vila Velha/ES, ambos os livros existem e eles são feitos no sistema (digital) e também impressos.

No Cartório do 3º Ofício Tabelionato de Notas de Guarapari/ES, o primeiro livro é feito no sistema e impresso, enquanto não há utilização do segundo livro. No Cartório do 1º Tabelionato de Notas de Vitória/ES, o pri-

meiro livro é feito de forma digital e depois é impresso, já o segundo livro, que é opcional, não é utilizado.

No Cartório de Registro Civil e Tabelionato de Notas da Sede Afonso Cláudio/ES, o primeiro livro é físico e o segundo não é utilizado. Já no Cartório de Registro de Imóveis, Protesto e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e Títulos e Documentos da mesma comarca, os dois livros são em formato digital.

No Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas de Anchieta/ES, o primeiro livro é feito digital e também impresso para forma física e o segundo não é utilizado. No Cartório do Registro Civil da Sede de Venda Nova do Imigrante/ES, o Livro de Receitas e Despesas é físico e não é utilizado o livro de depósito prévio.

No Cartório de Registro de Imóveis de Marataizes/ES, o livro de Receita e Despesa e o livro de depósito prévio são no formato digital. No Cartório do 1º Ofício Registro Geral de Imóveis, Tabelionato de Protesto e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e Títulos e Documentos de Marechal Floriano, o livro de Receita e Despesa é digital e o livro de depósito prévio é digital feito pelo sistema.

No Cartório do distrito de Santa Cruz em Aracruz/ES, o primeiro livro é feito digital e o segundo não é utilizado. No Cartório do 1º Ofício Comarca de Fundão/ES o primeiro livro é no formato físico e digital e o segundo apenas digital. Por fim, no Registro de Imóveis de Alegre/ES o primeiro livro é físico e o segundo não é utilizado.

Novamente, pode-se averiguar a presença ainda muito marcante de livros físicos em hipóteses nas quais o eletrônico já é legalmente permitido. Questiona-se, portanto, quais os obstáculos que impedem essa modernização nas Serventias Extrajudiciais, ainda que essa representaria maior conformidade com a Agenda 2030 da ONU. A priori, imaginamos que os principais desafios seriam os costumes já estabelecidos dos livros físicos, os gastos -monetários e relacionados ao tempo- para que ocorra essa alteração e a ausência de conhecimento tecnológico e suporte técnico nas Serventias, principalmente as interiores.

Outra questão rotineira nos Cartórios de Registro Civil das Pessoas naturais aqui do Estado do Espírito Santo era o envio de cópias mensais de todos os atos gratuitos realizados nas serventias ao Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo - Sinoreg para ressarcimento.

A partir do ano de 2022, este procedimento passou feito integralmente de forma eletrônica, tendo sido informado que os “cartórios aceitaram muito bem a mudança do envio das comprovações por meio digital, pois reduziu os custos com Correios pra eles”. Além da boa adaptação das serventias, o Sindicato diminuiu o material a ser arquivado, pois até o ano de 2019 recebiam todos os documentos físicos e guardavam por 3 meses somente as comprovações que eram negadas. No ano de 2020 começaram receber documentos físicos e digitais. Já em 2021 começaram todos os documentos serem recebi-

dos de forma digital e ficarem arquivados independente se aceito ou recusado o ressarcimento.

Diante da necessidade de nos atentar à relação entre os Cartórios e o Poder Judiciário, ampliamos nossa pesquisa para colher informações com o Magistrado Doutor Gustavo Marçal da Silva e Silva, que atualmente figura como Juiz Corregedor de cinco cartórios no Juízo de Guarapari, Comarca da Capital/ES, quais sejam, Cartório do 1º Ofício Tabelionato de Notas; Cartório do 2º Ofício Registro Geral de Imóveis e Anexos; Cartório do 3º Ofício Tabelionato de Notas; Cartório do Registro Civil e Tabelionato de Notas do Distrito de Rio Calçado e Cartório do Registro Civil e Tabelionato de Notas da Sede. Vale observar que o serviço de tabelionato do Distrito de Todos os Santos encontra-se vago e o acervo respectivo está sob os cuidados do Cartório de Registro Civil e Tabelionato de Notas da Sede.

O magistrado mencionou que nenhum dos cartórios realiza a escrituração do Livro de Receita e Despesa de forma exclusivamente digital na forma autorizada no parágrafo 3 do artigo 46 do Código e Normas. E que apenas o Cartório do 2º Ofício Registro Geral de Imóveis e Anexos possui o Livro de Depósito Prévio e sua escrituração não é integralmente digital em razão, possuindo ainda a materialização em meio físico.

Foi questionado se o magistrado teria alguma sugestão de como os Cartórios Extrajudiciais poderiam ter um desenvolvimento mais sustentável. Em resposta foi dito que “acredito que a contribuição dos Cartórios Extrajudiciais para uma agenda de desenvolvimento sustentável passa pela modernização dos procedimentos para seu funcionamento em meio eletrônico e sua mais ampla interligação com os demais microssistemas que envolvem o trabalho jurídico. O embrião desta iniciativa reside no Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei 14.382/22, que moderniza o funcionamento dos procedimentos de cartórios brasileiros em relação a registros públicos de atos e negócios jurídicos. Vale lembrar que temos microssistemas relativos à lei de arbitragem, mediação e conciliação, microssistema da insolvência e, agora, um microssistema legal que trata de cartório, registro, sistema financeiro, mercado imobiliário. A nova legislação estabelece um sistema de cartório on-line, unificado, que interconecte as bases de dados de todos os tipos de serventias extrajudiciais, simplificando o acesso aos atos e contribuindo para que referidas atividades e interações ocorram em harmonia com os objetivos buscados pela ONU com a agenda do desenvolvimento sustentável”.

Diante de todos os dados levantados, é possível tirar algumas conclusões. Nota-se, claramente, que, na órbita legal, ainda existem muitos avanços a serem feitos, visto que apenas alguns livros cartorários, em meio aos muitos existentes, são admitidos na forma eletrônica atualmente e que não há uma movimentação normativa para aplicação de maiores mudanças nas Serventias Extrajudiciais.

No entanto, pode-se averiguar que o avanço normativo, ainda que in-

suficiente, chega a ser maior que o avanço prático, ao menos no Estado do Espírito Santo. Isso porque mesmo os livros que são atualmente permitidos digitalmente, continuam a ser utilizados na forma física em grande maioria dos Cartórios.

Diante dessa problemática, ainda não é possível concluir quais as razões para a morosidade na modernização pelas Serventias, mas levantamos hipóteses como: o fato do livro físico já ser um costume enraizado; a problemática da alteração para o meio digital representar relevante dispêndio monetário e de esforço; e a possível ausência de conhecimento tecnológico e suporte técnico presente nas Serventias interioranas.

Por fim, é nítida, tanto pela análise de novos dispositivos normativos, como o Provimento de nº 85 do CNJ, quanto pela averiguação prática, a conclusão de que são necessárias alterações no âmbito das Serventias Extrajudiciais para sua adequação à Agenda 2030 da ONU e, principalmente, ao seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, ressaltando como destaque de proposta a digitalização dos serviços realizados.

Referências

Código Civil Brasileiro Lei nº 10.406 de 10/01/2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm no dia 17/11/2022.

Código de Normas - Foro Extrajudicial da Corregedoria Geral de Justiça do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo. Disponível em <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/wp-content/uploads/2022/07/CN-EXTRAJUDICIAL-Vers%C3%A3o-3.1-ate-provimento-10.2022-de-21.07.2022.pdf> no dia 11/10/2022.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm no dia 17/11/2022.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 da ONU. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> no dia 17/11/2022.

Provimento Nº 85 de 19/08/2019 do Conselho Nacional de Justiça do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988> e https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_85_19082019_22082019182902.pdf no dia 17/11/2022.

Lei Brasileira 8.935 de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios) Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm no dia 11/11/2022.

Lei Brasileira 10.169 de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm no dia 11/11/2022.

Lei Brasileira nº. 6.015 de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm no dia 11/11/2022.

Lei Brasileira nº. 9.492 de 1997. Define competência, regulamenta os serviços con-

cernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.492%2C%20DE%2010,d%C3%ADvida%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias no dia 11/11/2022.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: teoria e prática. 2ª ed. - São Paulo: MÉTODO, 2011.

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO BRASILEIRA: UMA QUESTÃO DE GÊNERO E CLASSE SOCIAL

Juliana Guidi Magalhães

Doutoranda em Promoção da Saúde pela Universidade de Franca, São Paulo, Brasil (Bolsista CAPES). Mestre em Sociologia. Especialista em Direito Tributário. Graduada em Direito e Ciências Sociais. Membro do LabProsocial na Universidade de Franca. Docente e Advogada

Resumo:

O artigo possui o fito de provocar, preliminarmente, uma reflexão acerca do desenvolvimento do campo brasileiro por meio das políticas públicas brasileiras de fomento à agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. Neste espeque, A investigação busca discorrer especificamente, na análise da inserção da categoria de gênero na legislação agrária brasileira, a fim de proporcionar a observância das particularidades inerentes ao gênero e a relação com o acesso à terra, em um país marcado pela concentração fundiária e dominação patriarcal. Tem-se como marco principal desta preocupação o aparelhamento do estado brasileiro por uma política institucional de supervalorização do agronegócio e, conseqüentemente, o uso demasiado de fitossanitários que acarretam prejuízo à saúde da trabalhadora e trabalhador rural, contaminação do solo, desmatamento, destruição de modos de vida tradicionais como os povos indígenas. Entende-se como a única possibilidade de desenvolvimento sustentável é mediante a ruptura do modelo tradicional de agricultura, pautado no agronegócio e, a partir do qual há a exclusão dos pequenos produtores e, sobretudo das mulheres, que mais foram e são afetadas pelo processo de proletarianização no campo, ocupando postos de trabalho precarizados. Deste modo, necessário (re) pensar as políticas públicas de desenvolvimento agrário para a agricultura familiar sob a ótica da categoria de gênero como, mormente ocupar-se da produção orgânica como alternativa ao modelo hegemônico.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; Gênero; Produção orgânica.

Um breve histórico sobre a concentração fundiária no Brasil

Não é desconhecida a grande barbárie instalada no campo brasileiro

com conflitos acirrados pela invasão do grande capital num espaço que, anteriormente, era propício ao desenvolvimento da economia familiar, da consolidação dos laços fraternos e do estímulo à profícua sociabilidade. De acordo com os recentes dados publicados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), a violência no campo brasileiro aumentou significativamente no ano de 2022. Até o mês de outubro do corrente ano, a CPT registrou 33 assassinatos, sendo 25 somente no primeiro semestre. Entre este número, cinco eram mulheres, configurando maior número desde 2016¹.

Expor as bases latifundiárias e excludentes estruturantes da sociedade brasileira requer uma análise do movimento e o papel histórico do direito desde a colonização, bem como a solidificação do latifúndio como unidade produtiva pautada na monocultura e na mão-de-obra escrava (africana e indígena).

O sociólogo José Murilo de Carvalho² caracteriza esta época como um período de negação da cidadania. Os nativos (índios) e negros africanos ficaram fora de todas as dimensões da cidadania: perderam a liberdade, tiveram suas culturas subjugadas, foram excluídos do novo modelo econômico, tiveram de trabalhar forçados, não estudavam, eram vítimas de violência física e moral - não sendo considerados seres humanos portadores de direitos.

Foi mediante a implementação das capitânias hereditárias, que garantiu à coroa portuguesa a posse e colonização do novo território sem a necessidade de despesas. O modelo introduzido previa o Regime de Sesmaria, no qual o donatário e seus sucessores, através da carta de doação e do foral da capitania, poderiam transferir a posse de pequenas glebas de terras aos sesmeiros a fim de proteger e explorar as terras. E esta marca de concentração da propriedade fundiária no Brasil “foi ampliada e consolidada como marca ao que parece indissolúvel na nossa história”³.

Ainda, mesmo após o Brasil deixar de ser uma colônia portuguesa, a situação da maioria não se modificou. A mesma elite se manteve no comando dos destinos do Novo País, com a mesma lógica de exploração e exclusão. Segundo Carvalho “à época da independência não havia cidadãos brasileiros, nem pátria”⁴. Numa sociedade que exclui a maior parte da população das condições dignas de vida, a cidadania torna-se privilégio de uma elite. Escravos africanos, indígenas livres, abandonados e expulsos de suas terras, tornaram-se vítimas dos preconceitos e discriminação e formaram um imenso grupo de excluídos sociais, políticos e culturais.

Transcrevendo o pensamento do antropólogo Darcy Ribeiro, “nunca

1 CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Massacre no campo**. 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/massacresnocampo>. Acesso em: 14 de nov. de 2022.

2 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

3 TEIXEIRA, Gerson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In. **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. João Pedro Stedile (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2013, v. 7, p. 89-102.

4 CARVALHO, José Murilo de., op. cit., p.26.

houve aqui um conceito de povo, englobando todos os trabalhadores atribuindo-lhes direitos. Nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar”⁵.

Ainda consoante ensinamento deste pensador,

Não há, nunca houve aqui, um povo livre, regendo seu destino na busca de sua prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção do seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer reforma da ordem social vigente⁶

O direito à propriedade no período imperial contempla os interesses dos grandes proprietários, afirmando um direito individual e absoluto, que acirrava ainda mais as desigualdades. Assegurado pela Constituição de 1824, o direito de propriedade expressava uma noção própria do contexto histórico vigente.

Na concepção sociológica de Ferdinand Lassale⁷, a verdadeira Constituição tem por base os “fatores reais de poder” presentes na sociedade em um dado momento, ou seja, o poder econômico, político, militar, religioso, entre outros. É a “constituição real”, que se distingue da “constituição escrita”, que nada mais é do que a tradução escrita dos fatores de poder.

Nesta mesma linha de raciocínio a Professora Elisabete Maniglia explica, quanto à problemática da propriedade:

Nota-se a determinação histórica do direito, quer dizer, da influência dos fatores reais de poder já na concepção do direito de propriedade. Isto porque, como é notório, a plenitude que revestia o direito de propriedade dizia respeito não apenas aos bens, mas também aos seres humanos, sob a categoria jurídica de escravos⁸.

A propriedade não significava apenas o controle sobre a terra e os bens de produção, porém estendia aos seres humanos uma condição de mercadoria, que por sua vez, tinha um alto preço.

Por sua vez, a Lei de Terras, implementada em 1850, objetivava redefinir a questão sobre a posse de terras no Brasil, contrabalançando-a com a questão do fim da participação do país no tráfico negreiro transatlântico e a questão da chegada de imigrantes europeus. Parte do projeto original da lei foi vetado pelos políticos ligados à elite cafeicultora, a quem não interessava

5 RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995, p. 441.

6 Ibidem, p. 446.

7 LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** 3ª. ed. São Paulo: Minelli, 2006.

8 MANÍGLIA, Elisabete; FILHO, Antônio Sérgio Escrivão. *Do indivíduo à sociedade: estudo acerca da evolução constitucional do direito de propriedade no Brasil*. **Revista de Estudos jurídicos e interdisciplinares: Direito e Sociedade das Faculdades Integradas Padre Albino, Catanduva**, vol. 5, n.01, 2010, p.41.

o acesso fácil à terra tanto por parte de ex-escravos quanto por parte de colonos imigrantes⁹.

De fato, a Lei de Terras fora promulgada no intuito de superar a situação juridicamente caótica do regime sesmarial, o que se buscou fazer apoiando-se nas propostas da Lei de Wakefield, à maneira da colonização britânica na Austrália, ‘doutrina mais conservadora da época’, com uma ‘vontade política determinada de impedir que qualquer um do povo se tornasse proprietário pela simples ocupação das terras’¹⁰

O preço das terras teve um aumento vultoso com a Lei de 1850. Essa medida dificultava o acesso de imigrantes europeus e ex-escravos à compra de terreno e acabava favorecendo aqueles que já eram grandes proprietários. Antes da Lei de Terras, as terras devolutas não pertenciam nem ao estado e nem a quaisquer proprietários. “A partir da Lei 601 de 1850 vieram outras leis de proteção da propriedade, estabelecendo-se em torno dela uma forte cerca jurídica. Esse quadro que se projetou sobre o campo perdura até hoje”¹⁰.

As políticas agrárias no Brasil e o direito à terra

As políticas públicas voltadas para o meio rural são produtos das intensas lutas travadas por camponesas e camponeses, os quais estiveram à margem de um Estado, agente de promoção dos interesses dos grandes proprietários de terras.

Famílias agricultoras paulatinamente privadas dos seus instrumentos tradicionais de trabalho - a terra, trabalhadores e trabalhadoras espoliados pelo grande capital da agroindústria, a partir da segunda metade do século XX, foram estes sujeitos capazes de constituírem-se “em movimentos, criarem organizações para apresentar suas demandas, adquirir legitimidade junto à sociedade e ao Estado, e, portanto, de incidir sobre a agenda pública”¹¹.

Consoante a Dagnino¹², a organização desses movimentos sociais, a luta por direitos - tanto o direito à igualdade como o direito à diferença - constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania.

Ainda na lição da autora,

A noção de uma nova cidadania exerce hoje em dia é a possibilidade

9 Ibidem, p. 42.

10 BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A terra no campo: a questão agrária. In: **Introdução crítica ao direito agrário**. (Org.) Mônica Castagna Molina et. al. Brasília, Universidade de Brasília. Decanato de Extensão, G.T de apoio à Reforma Agrária. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 98.

11 SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa e Sérgio Schneider (Orgs.) Porto Alegre: Editora da UFRS, 2015.

12 DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 47

de que ela traga respostas aos desafios deixados pelo fracasso tanto de concepções teóricas como de estratégias políticas que não foram capazes de articular essa multiplicidade de dimensões que, nas sociedades contemporâneas, integram hoje a busca de uma vida melhor. Desta capacidade de articular os múltiplos campos onde se trava hoje no Brasil a luta pela construção da democracia e pelo seu aprofundamento, depende o futuro da nova cidadania enquanto estratégia política.¹³

Destaca-se já na década de 1950 o movimento denominado Ligas Camponesas e os sindicatos rurais como algo sintomático da formação de um proletariado rural no Brasil. A formação destas entidades se deu no processo de luta do trabalhador rural, agora proletário, por melhores condições de trabalho e de vida¹⁴.

Por mais que as Ligas Camponesas tenham deixado de existir na década de 1960, com o duro Golpe Militar em 1964, com o processo de redemocratização do país na década de 1980 fez ressurgir de modo intenso os movimentos de luta pela terra, cuja forma organizativa muito lembram as Ligas Camponesas. Certamente, o mais expressivo deles é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que reivindica as Ligas Camponesas como precursoras de sua luta e métodos¹⁵.

Estes sujeitos históricos e sociais foram e são indispensáveis na construção de uma democracia efetiva no campo brasileiro, vez que suas reivindicações desafiam a ordem econômica e jurídica vigente¹⁶. Deste modo, Fernandes acentua a importância destas organizações e movimentos socioterritoriais que “têm participado cada vez mais na formulação de políticas públicas. A constituição e o estabelecimento das políticas públicas tornaram-se disputas territoriais e por modelos de desenvolvimento, configurandose entre os novos elementos da questão agrária atual”¹⁷.

Consoante o pensamento de Fernandes, não se faz a distinção entre campesinato e agricultura familiar, pois são “os mesmos sujeitos com diferentes denominações [...] Portanto, tratamos agricultura camponesa/agricultura familiar como um modo de produção e classe social”¹⁸.

Limita-se neste artigo analisar as Políticas Públicas para o meio rural

13 DAGNINO, Evelina., op. cit., p. 47.

14 STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

15 Ibidem.

16 Embora a Carta Magna promulgada em 1988 (art. 5º, inciso XXIII) e antes mesmo o Estatuto da Terra em 1964 preceituasse no texto normativo o conceito de *função social da terra*, ressalta-se que as ocupações de terras, que acontecem desde o tempo o Brasil Colônia, são o principal instrumento dos trabalhadores rurais para que a lei seja cumprida. A reação depende da conjuntura da questão agrária, da truculência dos fazendeiros e da posição dos governos estaduais.

17 FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural. In: **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa e Sérgio Schneider (Orgs.) Porto Alegre: Editora da UFRS, 2015, p. 381.

18 Ibidem, p. 384.

doravante os governos progressistas instalados no Brasil com o advento da eleição em 2003, do presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva. O governo Lula se destacou pela elaboração de inúmeras políticas públicas, a partir das quais pudesse, minimamente, encontrar um destaque às famílias de pequenos agricultores, categoria denominada *agricultura familiar*.

A Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006¹⁹, dispõe como beneficiários das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

No §2º do mesmo artigo, a Lei estende o benefício aos:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquícultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

O período subsequente representa uma continuidade dos avanços lo-

19 BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DOU 26/07/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 14 de nov. 2022.

grados no ambiente institucional evidenciados pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), em 2003, bem como do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), em 2009. Estes Programas estão diretamente relacionadas à virtude da agricultura familiar associada às políticas econômicas de geração de trabalho, renda, emprego e de valorização do salário mínimo.

Trata-se o PAA de política pública que se insere no marco do “Fome Zero”, “por meio do qual o governo federal assegura a compra antecipada dos produtos da agricultura familiar [...], que são destinados aos ‘beneficiários consumidores’ (asilos, creches, albergues, hospitais etc.)”²⁰.

O PNAE também represente uma inovação brasileira em termo de “mercados institucionais”²¹. Criado pela Lei n.º 11.947/2009, o PNAE estabelece que a alimentação escolar é um direito fundamental, do mesmo modo que a educação pública e, ademais, determina que pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo governo federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar - FNDE) devem ser utilizados para a aquisição direta de produtos da agricultura familiar²².

Neste espeque, as políticas públicas rurais voltadas para o reconhecimento da agricultura familiar têm o alcance de desenvolver, de modo profícuo, o abastecimento agroalimentar no Brasil, a sustentabilidade e a promoção da saúde, convergindo desenvolvimento e equidade.

Gênero e terra: a luta das mulheres no campo brasileiro

Quanto à importância do campesinato/agricultura familiar na composição do cenário rural do Brasil, destaca-se o papel das mulheres desta classe social. Assim como ocorre em todas as esferas da nossa sociedade marcada pela estrutura patriarcal, no meio rural a inserção das mulheres também não ocorreu de forma igualitária, ao contrário, sabido que neste espaço há forte reprodução da ideologia machista como cerne de uma cultura herdada pela colonização europeia, e o Estado que inviabiliza/minimiza a representativa feminina nas instituições.

A particularidade das mulheres na agricultura familiar encontra-se na

20 ANJOS, Flávio Sacco dos; BECKER, Cláudio. Agricultura Familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. In: **Rev. Econ. NE, Fortaleza**, v. 45, suplemento especial, p. 107-117. out./dez., 2014, p. 110.

21 “Mercados institucionais” é uma modalidade de ação do setor público na economia com o objetivo de fomentar determinada atividade econômica, no caso a agricultura, assim como promover o bem-estar da coletividade por meio do acesso à alimentação saudável e combater a fome no país.

22 BRASIL. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DOU 16/11/2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 14 de nov. de 2002.

realização das tarefas domésticas e, também, do campo. Contudo, “por serem muitas vezes realizadas próximas à casa e concomitantemente a outras tarefas, as atividades agrícolas das mulheres são vistas, em geral, como uma extensão das suas tarefas domésticas, [...] não sendo contabilizadas em termos monetários”²³.

O tratamento dado pelo Estado à mulher agricultora familiar apenas começa a ganhar destaque nas últimas décadas, objetivando diminuir as desigualdades de gênero no meio rural. Pode-se destacar o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); Crédito Especial para Mulheres - Pronaf Mulher (2003/2004); Assistência Técnica Setorial para Mulheres (2005); Programa de Organização Produtiva para as Mulheres Rurais (2008); Criação da Modalidade Adicional de Crédito para Mulher na Reforma Agrária - Apoio Mulher (2008)²⁴.

Este reconhecimento foi árduo e contou com a densa organização e participação ativa de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais em todo o país.

O MST, maior movimento social da América Latina de caráter marxista e ligado à Via Campesina, mostra-se, sobretudo sua capacidade de organização e construção de uma nova sociabilidade. Na luta pela efetivação da cidadania e acesso à terra, o MST configura-se como um movimento social essencial, devido a sua capacidade em abarcar outras dimensões de luta, tal como o gênero. As mulheres do movimento apresentam uma grande importância na luta pela emancipação feminina, numa sociedade pautada pela reprodução do sistema patriarcal.

A socióloga Maria Orlanda Pinassi acentua:

Nessa medida, o movimento de mulheres do MST não só confirma a radicalidade da prática de ocupação que vem distinguindo a luta histórica do movimento pela reforma agrária, como parece constituir uma singularidade ainda mais instigante. Trata-se, pois, de um movimento muito articulado de mulheres trabalhadoras, acampadas, assentadas, cuja perspectiva de classe potencializa seu poder de crítica e autocrítica, de desafiar os avanços absolutamente destrutivos do capital, de enfrentar, com coragem admirável, os imensos desafios internos e externos ao movimento²⁵.

Conforme Siliprandi e Cintrão, “as mulheres enfrentam uma disputa constante para a conquista de espaços e para a inserção e reconhecimento

23 SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa e Sérgio Schneider (Orgs.) Porto Alegre: Editora da UFRS, 2015, p. 574.

24 Ibidem, p. 584-5.

25 PINASSI, Maria Orlanda. **Mulheres do MST avançam nos desafios da ação revolucionária**. 2010. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5316:politica211210&catid=25:politica&Itemid=47. Acesso em: 10 jan. 2014.

efetivo da questão de gênero no interior das organizações de trabalhadores rurais²⁶, contudo foi no MST- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, onde as mulheres conquistaram significativo avanço na participação e o seu poder nas instâncias de decisão, como, por exemplo, cotas mínimas de mulheres nos cargos de direção, atividades de formação específicas e, em 1996, a criação do Setor de Gênero.

Além de toda a complexidade inerente ao universo do campo no Brasil, país circunscrito pela concentração fundiária, pela violação dos direitos de camponeses e violência explícita em face dos movimentos sociais de luta de pela terra, têm-se os recortes particulares a esta categoria como gênero, etnia/raça (povos originários como indígenas e quilombolas). Assim, Cristina Buarque descreve a importância da luta de mulheres nesta dimensão de conquistas vias institucionais:

A peleja das trabalhadoras rurais no espaço da classe, de gênero ou etnia é uma luta política de grande transcendência para a democracia, pois ela inclui o sentido da cidadania para todos no campo e, também, o sentido da liberdade das mulheres ao incluir seu movimento como agente social na posição de sujeito frente à opressão de sexo. Esse é inquestionavelmente um dos sentidos da dimensão de gênero, inclusive por sua repercussão nas relações de poder no interior dos organismos de classe e por sua capacidade de exigir redirecionamento das políticas públicas²⁷.

Ainda que se aponte um avanço nas políticas públicas em relação à inserção da agricultura familiar no cenário econômico brasileiro, as críticas devem ser tecidas no tocantes ao real rompimento da divisão sexual do trabalho e do modelo de família patriarcal predominante neste meio e, sobretudo das reais necessidades destas mulheres e homens, “considerando a inter-relação dos seus papéis como trabalhadoras e trabalhadores, produtoras e produtores e membros de uma família, de uma comunidade, de uma sociedade”²⁸

Considerações finais

Certamente, há um longo caminho teórico e prática para, primeiramente, conhecer mais as raízes desta categoria *agricultura familiar* no Brasil, antes suas especificidades históricas e sociais. Outrossim, como Estado brasileiro inseriu no aspecto institucional, por meio das políticas públicas agrárias estes sujeitos, ora na perspectiva de apenas agentes econômicos, ora como classe social capaz de contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico e social através da geração de agricultura sustentável e de alimentação

26 SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela., op. cit., p. 578.

27 BUARQUE, Cristina. A dimensão de gênero no mundo rural brasileiro contemporâneo. In: **Desenvolvimento Sustentável e Perspectiva de Gênero**. Miranda, C., Costa, C. (Orgs.). Brasília: IICA, 2005, p. 80.

28 *Ibidem*, p. 82.

saudável para a população.

Considerando a diversidade regional do país, uma tarefa desafiadora para as pessoas que estudam a temática é compreender a diferenciação da discriminação feminina entre as regiões, vez que as relações dão de maneiras distintas dada pela amálgama cultural, marca constitutiva de nossa formação étnico-cultural. Neste esteio, a prevalência de atenção ao nível de exploração da força de trabalho da mulher pela família, sendo, porém, mais branda a desvalorização moral dos estratos femininos.

Não se pode pensar em construir políticas públicas a partir da agricultura familiar como categoria hegemônica como se não pertencesse a uma determinada classe social e demarcada pelas particularidades de gênero e etnia/raça.

Deste modo, é imprescindível entender o real significado da agricultura familiar e sublinhar “para quem e para além do contexto econômico de mercado. É preciso traduzir, no diagnóstico sobre as suas potencialidades e dificuldades, a realidade de um sistema de produção que reuniu, no mesmo espaço [...] as atividades voltadas para produzir bens agrícolas e não-agrícolas”. Tratando-se das mulheres trabalhadoras rurais, visa-se “uma política pública que viesse a apoiar as suas práticas com crédito, assistência técnica e capacitação de forma suficiente e adequada às suas demandas e necessidades”²⁹.

Sobreleva destacar que não se pode confundir as habilidades das mulheres na agricultura familiar com a reprodução do trabalho doméstico, pois são as agricultoras responsáveis pelos diferentes tipos de cultivos e criação de diversas espécies de animais de pequeno porte, bem como o manejo do gado leiteiro e a seleção de espécies de sementes, o que impulsiona um processo de desenvolvimento humano local sustentável.

Referências

ANJOS, Flávio Sacco dos; BECKER, Cláudio. Agricultura Familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. In: **Rev. Econ. NE, Fortaleza**, v. 45, suplemento especial, p. 107-117. out./dez., 2014.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. In: **Introdução crítica do direito agrário**. (Org.) Mônica Castagna Molina, José Geraldo de Sousa Júnior, Fernando da Costa Tourinho. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DOU 26/07/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 14 de nov. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida

29 BUARQUE, Cristina., op. cit., p. 82-3.

Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DOU 16/11/2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 14 de nov. de 2002.

BUARQUE, Cristina. A dimensão de gênero no mundo rural brasileiro contemporâneo. In: **Desenvolvimento Sustentável e Perspectiva de Gênero**. Miranda, C., Costa, C. (Orgs.). Brasília: IICA, 2005, p. 71-90.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Massacre no campo**. 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/massacresnocampo>. Acesso em: 14 de nov. de 2022.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural. In: **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa e Sérgio Schneider (Orgs.) Porto Alegre: Editora da UFRS, 2015.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** 3ª. ed. São Paulo: Minelli, 2006.

MANIGLIA, Elisabete. Direito Agrário e Cidadania - Construindo a Democracia no Campo. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, Franca, a. 7, n.11, p. 163-172, 2002.

MANÍGLIA, Elisabete; FILHO, Antônio Sérgio Escrivão. Do indivíduo à sociedade: estudo acerca da evolução constitucional do direito de propriedade no Brasil. **Revista de Estudos jurídicos e interdisciplinares: Direito e Sociedade das Faculdades Integradas Padre Albino, Catanduva**, vol. 5, n. 01, p. 40-52, 2010.

MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PINASSI, Maria Orlanda. **Mulheres do MST avançam nos desafios da ação revolucionária**. 2010. Disponível em: http://www.correiciudadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5316:politica211210&catid=25:politica&Itemid=47. Acesso em: 10 jan. 2014.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995,

SILIPRANDI, Emma; CINTRÃO, Rosângela. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Catia Grisa e Sérgio Schneider (Orgs.) Porto Alegre: Editora da UFRS, 2015.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Maçano. **Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

TEIXEIRA, Gerson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. João Pedro Stédile (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2013, v. 7, p. 89-102.

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO BÁSICO, COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DOS DIREITOS HUMANOS, NOS CAMPOS DE REFUGIADOS À LUZ DA AGENDA 2030 DA ONU

Claudia Maria Oliveira de Albuquerque

Promotora aposentada do Ministério Público do Rio Grande do Sul, mestranda e doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa, membro da International Political Science Association -IPSA, investigadora licenciada do Centro de Estudos Ratio Legis, Portugal

Tania Bécil Ferreira Helou

Mestre em direito pela Universidade Autónoma de Lisboa, doutorando em ciências jurídicas pela Universidade Autónoma de Direito, membro da International Political Science Association -IPSA, investigadora licenciada do Centro de Estudos Ratio Legis, Portugal

Resumo:

A agenda 2030 da Organização das Nações Unidas buscou a inclusão dos povos e indivíduos como um meio a concretização e reafirmação dos direitos humanos e de outros instrumentos internacionais relativos a esses. Dentre seus objetivos, consta o acesso à água potável e ao saneamento por todos como uma das faces concretizadoras dos direitos humanos. Entretanto, não é o que se observa nos campos de refugiados ao redor do mundo, onde não há garantias de acesso a água e ao saneamento, o que propicia o surgimento e agravamento de inúmeras doenças. Em um mundo onde já existem quase 30 milhões de refugiados, fora os milhões de deslocados forçados, não há como falar em inclusão ou mesmo em observância de direitos humanos sem um olhar especial e atento a tão dura realidade. Diante disso, a própria Organização das Nações Unidas, em 28 de julho de 2010, por meio de sua Assembleia Geral, declarou o acesso à água limpa e segura e ao saneamento como direitos humanos essenciais, através de suas resoluções Resolução A/RES/64/292 de 2010. Agora reafirmadas dentro da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Palavras-chave: Agenda 2030; Organização das Nações Unidas; Direitos Humanos; Água.

Introdução

A Agenda 2030 da ONU, através de seus objetivos de sustentabilidade, busca a inclusão dos povos e indivíduos como um meio a concretização e reafirmação dos direitos humanos e de outros instrumentos internacionais relativos a esses.

Em um mundo onde já existem quase 30 milhões de refugiados, fora os milhões de deslocados forçados, não há como falar em inclusão ou mesmo em observância de direitos humanos sem um olhar especial e atento a tão dura realidade. De forma explícita, a Agenda 2030 inclui os refugiados em seu parágrafo 23, quando tratou das pessoas “vulneráveis”.

Encontram-se, ainda, intrinsecamente inseridos no objetivo relativo à água potável e saneamento (ODS 6), que prevê “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento básico para todos”¹, principalmente ao se considerar as condições existentes nos campos de refugiados ao redor do mundo. O saneamento básico inexistente ou deficiente e a água não tratada levam ao surgimento, a transmissão e ao agravamento de inúmeras doenças como cólera, tétano, difteria, hepatite, febre tifoide, Covid-19, dentre muitas, quadro que só agrava a condição precaríssima que se encontra nos campos de refugiados, principalmente em regiões de extrema pobreza.²

Os direitos humanos representam uma ordem de valores fundamentais, onde o princípio da Dignidade humana encontra-se em seu âmago.

Não há falar em Direitos humanos e negar o acesso à água potável e ao saneamento básico, porquanto o acesso à água potável se confunde com o direito à vida digna e se traduz em um dever de todos e ação dos países mais desenvolvidos.

Diante de tal realidade, a própria ONU, em 28 de julho de 2010, por meio de sua Assembleia Geral, declarou o acesso à água limpa e segura e ao saneamento como direitos humanos essenciais, através de suas resoluções Resolução A/RES/64/292 de 2010. Agora reafirmadas dentro da Agenda 2030 da ONU.³

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas, cientes da urgência de adoção de medidas que pudessem erradicar a miséria e contribuir para o desenvolvimento mundial sustentável, adotaram a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”⁴, como uma política global justa e inclusiva a ser por eles seguida e perseguida.

1 MOVIMENTO NACIONAL ODS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, [em linha].

2 ADEDE Y CASTRO, João Marcos. Água: um direito humano fundamental, p. 196.

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Direito Humano à Água e Saneamento**, [em linha].

4 MOVIMENTO NACIONAL ODS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, [em linha].

A Agenda 2030 da ONU estabeleceu 17 objetivos⁵ de Desenvolvimento Sustentáveis, conhecidos como ODS, e, ainda, criou 169 metas abarcando as mais diversas áreas.

Dividiu-se em 5 áreas de importância, conhecidas como os 5-Ps: pessoas, prosperidades, paz, parcerias e planeta e assim buscou, em um projeto ambicioso a ser implementado em 15 anos, a concretização dos Direitos humanos através do equilíbrio de três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a pessoal e a ambiental.

A Agenda 2030 e os refugiados

A questão relativa aos refugiados não é nova, tampouco desconhecida.

Historicamente, sempre houve refugiados e pelas mais diversas razões, desde vinculados a questões religiosas, como o êxodo dos judeus ainda na era antiga, no Egito, quanto na idade média, com grandes migrações de pessoas em busca de asilo; sem se olvidar, ainda, da saída forçada de refugiados de áreas de conflitos armados e de guerras como as das duas Grandes Guerras Mundiais e, mais recentemente, da Guerra do Sudão, da Etiópia, da Síria, do Afeganistão e da Ucrânia, dentre outros.⁶

Contudo, o número agora apresentado de refugiados perpassa em muitos os de outrora.⁷

Em um mundo onde já existem quase 30 milhões de refugiados, não há como falar em inclusão ou mesmo em observância de direitos humanos sem um olhar atento a essa realidade. De forma explícita, a Agenda 2030 incluiu os refugiados em seus objetivos e não poderia ser diferente. A sustentabilidade somente existe quando há inclusão.

O artigo 4.º da Agenda assegura que ninguém será deixado para trás e que as metas serão cumpridas para todas as nações, povos e segmentos da sociedade, reafirmando a necessidade de inclusão - sem discriminação-, de todos.

Em seu artigo 23.º assegura que:

(...) aqueles cujas necessidades são refletidas na Agenda incluem todas as crianças, jovens, pessoas com deficiência (das quais mais de 80% vivem na pobreza), as pessoas que vivem com HIV/AIDS, idosos, povos indígenas, refugiados, deslocados internos e migrantes. Decidimos tomar medidas e ações mais eficazes, em conformidade com o direito internacional, para remover os obstáculos e as restrições, reforçar o apoio e atender às necessidades especiais das pessoas que vi-

5 São eles: erradicação da pobreza; fome zero; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia acessível e limpa; emprego digno e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; combate às alterações climáticas; vida abaixo da água; paz, justiça e instituições fortes e, por último, parcerias e meios de implementação.

6 HELOU, Tania Bécil Ferreira. Culture of Peace and Refugees and Migrants, p. 242.

7 AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Dados sobre Refúgio**, [em linha].

vem em áreas afetadas por emergências humanitárias complexas e em áreas afetadas pelo terrorismo.⁸

Visando concretizar a inclusão dos refugiados na Agenda 2030, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em suas Diretrizes estratégicas de 2017 a 2021⁹, manifestou-se a respeito dos objetivos da agenda e a inclusão dos refugiados, comprometendo-se a trabalhar com os Estados e parceiros, a fim de implementar os objetivos da Agenda.

No entanto, em que pese aparecer explicitamente o termo refugiado no art. 23.º, deverá haver a sua inclusão em muitos outros objetivos. O empoderamento das meninas e mulheres, a sua não discriminação, o acesso a moradia digna, a educação, fazem parte de uma vida plena devida também ao refugiado.

Direitos Humanos e o acesso à água limpa e saneamento

Os Direitos Humanos inserem-se numa categoria de direitos sobre os quais se erigem os ordenamentos jurídico e que, uma vez positivados, constituem os direitos fundamentais cuja posição nuclear é ocupada pela dignidade da pessoa humana, de difícil definição porquanto dotada de conteúdo axiológico aberto, cuja noção em sociedades plurais e consagradoras de diversidade, faz com que esteja em permanente desenvolvimento.

A respeito da dignidade da pessoa humana que radica no núcleo de tais direitos, lapidar a lição de Ingo Sarlet para quem a dignidade é:

(...) a qualidade integrante e irrenunciável da condição humana (...), já que reconhecida e atribuída a cada ser humano como algo que lhe é inerente. “À vista dessa compreensão, não dependem de reconhecimento pelo direito e tampouco limitam-se à medida que, eventualmente, o Direito lhes conferiu.”¹⁰

Os direitos humanos reúnem os valores supremos do homem, razão pela qual diz-se que vigoram entre todos os povos e em todos os tempos.

Compreendem uma categoria de direitos inerentes à natureza do homem, de caráter universal, inalienável, indivisível, irrenunciável os quais interagem entre si e são por isso mesmo interdependentes sem que haja entre eles qualquer relação de hierarquia e não se admite retrocesso em relação aos direitos já reconhecidos.

A água foi consagrada como direito humano a partir da Resolução 64/292, da ONU, referindo-se o direito reconhecido ao uso do recurso hídrico para utilização na satisfação das necessidades pessoais e domésticas bem

8 MOVIMENTO NACIONAL ODS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, em linha.

9 UNHCR. **UNHCR’s Strategic Directions 2017-2021**, [in line].

10 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**, p. 51.

como para saciar a sede, preparar comida, lavar roupa, higienização pessoal e doméstica e dessedentação de animais domésticos.

As obrigações resultantes desse direito são diretamente atribuídas aos Estados e, via indireta, a empresas, à comunidade e aos indivíduos. Assim, o direito à água e ao saneamento sujeitam o Estado a três diferentes obrigações: obrigação de respeitar o direito à água que significa o dever de abstenção de impedir o gozo a esses direitos que se traduz em não direcionar o uso do recurso hídrico para atividades de produção antes que sejam satisfeitas as necessidades humanas; preservar e evitar poluir os recursos hídricos; não impedir o acesso aos cidadãos de informações referentes às condições de água e saneamento e, finalmente, não interromper arbitrariamente o fornecimento dos serviços respectivos em casos de inadimplência.

Aos Estados também são conferidas obrigação de proteger, o que exige do ente público ações regulatórias ou sancionatórias contra quem afronte o direito a água.

Finalmente, sobre os Estados também recai a obrigação de garantir o direito à água, competindo a ele a realização de políticas públicas para alcançar o maior número possível de usuários com acesso a água; incentivar o engajamento da população na gestão e deliberações relativas às políticas hídricas; proporcionar o acesso à água aos necessitados por meio de custeio ou subsídio.

Nesse cenário de descaso com os recursos naturais, obviamente a água não escapou à crise. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas manifestando preocupação com as condições dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos relativamente à escassez de água potável, adotou, em 2002, seu comentário geral n.º 15, declarando a necessidade de se assegurar a todos “água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos.”¹¹

Com efeito, ecossistemas saudáveis em ambientes construídos fornecem muitos benefícios social e economicamente falando.¹²

O acesso a água limpa e ao saneamento e os campos de refugiados

Conforme dados extraídos da Organização Mundial de Saúde, em observância aos objetivos da Agenda 2030 da ONU, se nada for feito de imediato e concretamente, no ano de 2030, 1,6 bilhão de pessoas não terão ainda acesso à água limpa e 2,8 bilhões estarão sem saneamento básico. Dentre eles, estima-se que as pessoas mais vulneráveis, como crianças, famílias de baixa renda e os próprios refugiados serão os mais afetados.¹³

11 UNITED NATIONS ORGANIZATION. **The Human Right to Water and Sanitation**, [in line].

12 BRAGA, Benedito; Chartres, Colin et all. **Water and the Future of Humanity: revisiting water security**, p. 81.

13 BILLIONS of people will lack access to safe water, sanitation and hygiene in 2030 unless progress quadruples - warn WHO, UNICEF, [em linha].

Em que pese ter a ONU alçado o acesso à água limpa, potável, e o saneamento básico a categoria de direitos humanos, o que se observa é que na grande maioria dos campos de refugiados ao redor do mundo esse acesso é inexistente ou extremamente precário, refletindo uma realidade reflexa de uma problemática global.¹⁴

Segundos dados do ACNUR, cerca de 30 milhões de pessoas são refugiadas, forçadas a largarem suas casas, seus países, e acabam vivendo em uma esturra temporária, precaríssima. Mas, com o passar do tempo, o que era uma situação temporária, torna-se semipermanente ainda mais em se tratando de campos de refugiados na África e Ásia, verdadeiras acampamentos cidades, onde os refugiados chegam a passar 15 e até 20 anos. Isso se deve porque para a maioria dessas pessoas o acampamento será a única forma de estabelecimento que terão. As políticas, no entanto, desses acampamentos continuam focadas apenas na criação de infraestruturas básicas e de sobrevivência, falhando enormemente em proporcionar um ambiente saudável. A precariedade desses campos em muitas vezes se confundem com a precariedade do próprio país.¹⁵

A regra passa a ser a precariedade e aos poucos esses acampamentos passam ao esquecimento e abandono por parte das autoridades locais e mesmo internacionais. Viram cidades, verdadeiras comunidades miseráveis, sem atenção política de seu Estado receptor. Como exemplo, podemos citar o acampamento Dadaab, o maior campo de refugiados do mundo, surgido em 1991, no Quênia, que existe portanto há mais de 30 anos e é composto por mais 5 grandes comunidades: Dagahaley, Hagadera, Ifo, Ifo II e Kambioos, com mais de 200.000 pessoas e que passou a ser considerada a terceira maior cidade do país, atrás apenas de Nairobi e Mombaça.

O que se observa nesses campos é que a realidade se encontra em muito distante dos objetivos traçados pela ONU do acesso de no mínimo 50 litros de água potável dia por pessoa e condições básicas de saneamento.

Em comum, os grandes campos de Uganda, Paquistão, Quênia, Líbano e outros possuem a dificuldade de conseguirem fornecer água potável, ainda que em percentuais mínimos de dois litros por pessoa ao dia. As fezes encontram-se em lugares abertos, apenas alguns apresentam latrinas e em condições que não obedecem ao estabelecido de 20 pessoas para cada. Como consequência, doenças como sarnas, difteria, cólera dentre outras são comuns e estão aumentando em número, fazendo com que haja uma corrida contra o tempo a fim de se evitar epidemias. A própria entidade “Médicos Sem Fron-

14 Água potável, nos dizeres de Zulmar Fachin é “aquela conveniente para o consumo humano. Isenta de quantidades apreciáveis de sais minerais ou de microrganismos nocivos, diz-se aquela que conserva seu potencial de consumo de modo a não causar prejuízos ao organismo. Potável é quantidade de água que pode ser consumida por pessoas ou animais sem riscos de adquirirem doenças por contaminação.” FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável: direito fundamental de sexta geração**, p. 7.

15 HARROUK, Christele. **Campos de refugiados: de assentamentos temporários a cidades permanentes**, [em linha].

teiras” usualmente alerta para ondas de tifo nesses campos.

Atualmente, na África subsaariana, apenas 54% das pessoas podem usufruir de água limpa para beber. O que se encontra muito piorado nos campos de refugiados. Alguns campos contam apenas com o acesso a menos de 5 litros dia, o que não supre suas necessidades. Tampouco a situação melhora em se tratando de saneamento básico. É comum encontrar detritos jogados ao lado dos poços, em céu aberto, em total contaminação do terreno. Como é possível extrair do relatório feito pela OXFAM.

No campo de Kakuma, África, cada uma das 153.593 pessoas conta apenas com 19 litros de água por dia. É uma luta diária entre humanidade e abandono, pois cerca de 83% dos refugiados encontram-se em países pobres ou muito pobres e 72% em países vizinhos a área que abandonaram.¹⁶

Contudo, em alguns campos, encontramos medidas que buscam melhorar tal situação, como as tomadas no campo de Bangladesh, que instalou bombas d’água para facilitar o acesso à água e evitar a caminhada de três horas, antes necessária, a fonte de água.¹⁷

No entanto, é possível fazer melhor e mais do que temos feito.

Em contrapartida a toda essa precariedade, podemos citar o assentamento e Kalobeyei no norte do Quênia, surgido em 2015, face a guerra civil no sul do Sudão em 2013.

Atualmente está inserido no projeto de 12.000 abrigos desenvolvido em parceria como programa UM-Habitat, que usa matérias locais, de fácil manutenção e acesso a condições dignas de acesso à água, saneamento e material de higiene, estabelecendo o assentamento como uma estrutura já permanente e com uma abordagem que visa a integração da comunidade, entes públicos, parceiras privadas e governo. Melhores condições de crescimento para todos.

Também Zaatari, na Jordânia, que acolhe famílias sírias e iraquianas, vive sua transformação e busca deixar o seu passado de assentamento para se transformar em cidade com mais de 85.000 habitantes. Bairros, substituindo tendas, escolas.

Nesse processo, a parceria da ACNUR, através de seu programa WASH (Water, Sanitation and Hygiene) é fundamental, inclusive para a concretização da agenda 2030 da ONU no que se refere aos refugiados.

Conclusão

Ainda há no mundo água, energia e comida capazes de suprir as necessidades de todos os seres humanos.

Contudo, na prática, o que se observa é um uso descontrolado de recursos naturais, bem como a ausência de políticas públicas aptas a proporcionar e manter um ambiente saudável, com acesso a água limpa, própria para o con-

16 Conforme dados extraídos do site da ACNUR.

17 HISSA, Carolina Soares; SILVA, Ana Paula Dias dos Santos; PIRES, Susana de Miranda. O direito a água como um Direito Humano e a realidade dos campos de refugiados da Grécia, p. 1027.

sumo, e saneamento básico a todos, direitos humanos essenciais reconhecidos pela ONU, em 28 de julho de 2010, por meio de sua Assembleia Geral, através de suas resoluções Resolução A/RES/64/292 de 2010, agora reafirmados dentro da Agenda 2030 da ONU.

Em um mundo de desigualdades, a ONU estabelece a Agenda 2030 da ONU com 17 objetivos¹⁸ de Desenvolvimento Sustentáveis, conhecidos como ODS, e, ainda, 169 metas abarcando as mais diversas áreas e buscando a inclusão de todos.

Com relação aos refugiados, a Agenda 2030 os incluiu em seus objetivos e não poderia ser diferente. A sustentabilidade somente existe quando há inclusão.

O artigo 4.º da Agenda assegura que ninguém será deixado para trás e que as metas serão cumpridas para todas as nações, povos e segmentos da sociedade, reafirmando a necessidade de inclusão - sem discriminação-, de todos.

Ao tratarmos dos campos de refugiados ao redor do mundo, o que se verifica é que, na prática, o acesso ao saneamento básico é quase inexistente, limitando-se a poucas torneiras e algumas latrinas a céu aberto, o que favorece em muito o surgimento e manutenção de doenças ligadas a falta de higiene.

Atento a tal realidade, surge a necessidade da criação de políticas públicas, a serem trabalhadas em parcerias com organizações não governamentais, fundações e demais institutos que atuem nessas áreas. Em destaque chama-se a atenção para o programa WASH da ACNUR, que visa mudar essa realidade nos campos de refugiados.

Atualmente, o programa WASH de ação e monitoramento, consegue atuar em 25 países, em 159 campos de refugiados, e alcança 3.856.926 milhões de refugiados, conforme dados do relatório da ACNUR.

No entanto, ainda é pouco, os refugiados precisam estar inseridos em outros objetivos da Agenda 2030 como forma de possibilitar sua inclusão efetiva na sociedade.

Todos os refugiados são detentores de direitos e dentre estes o acesso à água limpa, saneamento básico, educação, saúde, não discriminação e todos os demais objetivos da Agenda 2030.

Não há igualdade sem inclusão. Somos todos um só povo.

Referências

ADEDE Y CASTRO, João Marcos. **Água: um direito humano fundamental**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2008.

18 São eles: erradicação da pobreza; fome zero; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia acessível e limpa; emprego digno e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; combate às alterações climáticas; vida debaixo da água; paz, justiça e instituições fortes e, por último, parcerias e meios de implementação.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Dados sobre Refúgio**. [Em linha]. [s.d.]. Genebra: ACNUR. [Consult. em 07 nov. 2022]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>.

BILLIONS of people will lack access to safe water, sanitation and hygiene in 2030 unless progress quadruples - warn WHO, UNICEF. [Em linha]. [1 jul. 2021]. Geneva/New York: World Health Organization. [Consult. 07 nov. 2022]. Available in <https://www.who.int/news/item/01-07-2021-billions-of-people-will-lack-access-to-safe-water-sanitation-and-hygiene-in-2030-unless-progress-quadruples-warn-who-unicef>.

BRAGA, Benedito; CHARTRES, Colin et all. **Water and the Future of Humanity: revisiting water security**. London: Calouste Gulbenkian Foundation and Springer: 2014.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável: Direito Fundamental de Sexta Dimensão**. Campinas: Millennium Ed., 2010.

HARROUK, Christele. **Campos de refugiados: de assentamentos temporários a cidades permanentes**. [Em linha]. [07 jun. 2020]. [s. l.]: March Daily. [Consult. em 07 nov. 2022]. Disponível em <https://www.archdaily.com.br/br/940754/campos-de-refugiados-de-assentamentos-temporarios-a-cidades-permanentes>.

HELOU, Tania Bécil Ferreira. Culture of Peace and Refugees and Migrants. In Pires, Alex Sander (Coord.). **Culture of peace and human rights I**. Almedina: Ed. Coimbra, 2022. p. 242.

HISSA, Carolina Soares; SILVA, Ana Paula Dias dos Santos; PIRES, Susana de Miranda. O direito a água como um Direito Humano e a realidade dos campos de refugiados da Grécia. In SILVEIRA, Daniel Barile et all. (Orgs.). **Globalismo e Globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Pembroke Collins, 2020. p. 1027.

MOVIMENTO NACIONAL ODS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [Em linha]. [15 setembro 2015]. Brasília: Nações Unidas Brasil. [Consult. em 07 nov. 2022]. Disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Direito Humano à Água e Saneamento**. [Em linha]. Nova Iorque: Assembleia Geral, [2010]. [Consult. 07 nov. 2022]. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10ª ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2015.

UNHCR. **UNHCR's Strategic Directions 2017-2021**. [In line]. [16 jan. 2017]. Iraque: JORDI MATAS. [Consult. 07 nov. 2022]. Available in <https://www.unhcr.org/excom/announce/5894558d4/unhcrs-strategic-directions-2017-2021.html>.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **The Human Right to Water and Sanitation**. [In line]. New York: General Meeting, [2010]. [Consult. 07 nov. 2022]. Available in http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf.

Apoio Cultural:



www.edbrasilica.com.br
contato@edbrasilica.com.br



www.edicoesbrasil.com.br
contato@edicoesbrasil.com.br

Anais de Artigos Completos - Volume 9 VII CIDHCoimbra 2022

Organizadores:

Vital Moreira
Jónatas Machado
Carla de Marcelino Gomes
Catarina Gomes
César Augusto Ribeiro Nunes
Leopoldo Rocha Soares



ISBN 978-65-5104-031-3



9 786551 040313

